



## Grupa robocza Europa<sup>1</sup>

# Ukierunkowanie na zrównoważoną europejską strategię dobrobytu

Przygotowania do nowej, dziesięcioletniej strategii koordynacji polityki ekonomicznej i polityki zatrudnienia w UE (**tzw. „strategii postlizbońskiej”**) są dla grupy roboczej Europa utworzonej przez Fundację im. Friedricha Eberta okazją do zadania pytań o kilka zasadniczych aspektów dotyczących koordynacji politycznej na poziomie UE. W poniższym artykule opisana zostanie wartość dodana, a także potrzeba uzgadniania i osiągnięcia na poziomie europejskim porozumienia w sprawie wspólnych celów polityk realizowanych w sposób zdecentralizowany. Po drugie, poprzez prezentację „zrównoważonej strategii dobrobytu”, naszkicowana zostanie potrzeba wykreowania nowego europejskiego wzorca, który odwróci się od dominacji czystej konkurencji wzrostu charakteryzującej kończąca się strategię lizbońską. Wreszcie, po trzecie, przedstawione zostaną propozycje dodatkowych elementów, jakie powinny znaleźć się wśród instrumentów niezbędnych do efektywnej realizacji nowego wzorca koordynacji europejskiej.

## Czy Europa w ogóle potrzebuje „strategii UE 2020”?

Pod koniec 2010r. kończy się proces rozpoczęty w roku 2000 na Radzie Europejskiej w Lizbonie, którego celem było

uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnego i dynamicznego, opartego na wiedzy obszaru gospodarczego świata. „Strategię lizbońską” ma teraz zastąpić nowa zintegrowana strategia na rzecz wzrostu i zatrudnienia, której ramy czasowe określono do roku 2020. Jednak sam fakt, że stara strategia lizbońska dobiega końca nie jest jeszcze wystarczającym powodem uzasadniającym przyjęcie nowej „strategii UE 2020”. Istotniejsze jest to, że UE potrzebuje nowej strategii w zakresie wzrostu, zatrudnienia i spraw społecznych, ponieważ agenda lizbońska nie była w stanie spełnić dużych oczekiwań związanych z zaletami ogólnoeuropejskiej koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia i to było powodem jej niepowodzenia w wielu istotnych punktach. Jednocześnie UE stanęła wobec nowych wyzwań, a na skutek wejścia w życie Traktatu z Lizbony zaistniały zmienione podstawy prawne.

### 1. Fundamentalna potrzeba koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia

Fundamentalna potrzeba koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w ramach UE nie ulega wątpliwości ze względu na ekonomiczną architekturę samej Unii. Najpóźniej bowiem z chwilą przymusowania wspólnej waluty oraz związanych z tym przepisów polityki pieniężnej

<sup>1</sup> Grupa robocza Europa jest forum utworzonym przez Fundację im. Friedricha Eberta w celu wymiany informacji na aktualne tematy europejskie. Istnieje od 2005 roku. Członkowie grupy wywodzą się z Bundestagu, partii politycznych, ministerstw federalnych, przedstawicielstw poszczególnych landów, związków i stowarzyszeń oraz instytutów naukowych. Koordynacja: Dr. Gero Maaß (gero.maass@fes.de)

i polityki fiskalnej, państwa członkowskie UE (a w szczególności kraje należące do strefy Euro) w znacznym stopniu utracą środki pozwalające reagować na recesję koniunktury lub występujące asymetrycznie szokowe zdarzenia gospodarcze. Tradycyjne instrumenty reagowania na kryzysy gospodarcze, takie jak deprecjacja waluty, obniżenie stóp procentowych banku centralnego lub publiczne programy inwestycyjne zostały bowiem znacząco utrudnione lub całkowicie uniemożliwione na skutek ujednoczenia polityk pieniężnych w Europejskiej Unii Walutowej oraz poprzez kryteria konwergencji polityki fiskalnej wynikające z Traktatu z Maastricht (oraz związanego z nim Paktu Stabilności i Wzrostu). Jeżeli ze względu na koszty ekonomiczne i polityczne wykluczy się reanacjonalizację tej polityki, to kluczem do rozwoju i wzrostu zatrudnienia w UE musi być odpowiednia integracja innych newralgicznych obszarów polityki makroekonomicznej. Logika ta stała się jeszcze bardziej widoczna na skutek aktualnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Stworzenie odpowiednich warunków politycznych dla indywidualnego i społecznego dobrobytu, a jednocześnie znalezienie wspólnych europejskich odpowiedzi na kryzysy zagrażające podstawom egzystencji, jest obok zalet konwergencji, z których dzięki koordynacji korzystają szczególnie mobilni pracownicy, najistotniejszą wartością dodaną takiej strategii dla obywateli i obywateli Europy. Dobrze funkcjonująca „strategia UE 2020” może przybliżyć znalezienie politycznych rozwiązań najpilniejszych problemów ludzi w UE, takich jak zwalczanie bezrobocia, utrzymanie lub zwiększenie poziomu dobrobytu i zapobieganie eskalacji biedy, a więc obszarów, których regulacja nie jest już możliwa w ramach samodzielnych działań poszczególnych państw członkowskich.

## 2. **Przewycięzenie marginalizacji społecznego wymiaru europejskiego procesu integracji**

Instrument wspólnej, zintegrowanej strategii należy oceniać wyżej niż proste zestawienie pojedynczych inicjatyw także dlatego, że tylko taka strategia ma dostateczną wagę, by przewyciężyć postępującą marginalizację społecznego wymiaru integracji europejskiej. UE potrzebuje „strategii UE 2020” choćby po to, by przywrócić zachwianą równowagę pomiędzy interesami gospodarczymi, a wymogami bezpieczeństwa socjalnego. Traktat Lizboński nie spowodował bowiem zasadniczych zmian w sytuacji, w której polityki prowadzone w UE w zakresie tworzenia rynku i korekty rynku konkurują ze sobą opierając się na różnej jakości prawnej („asymetria konstytucjonalna”). Podczas gdy instrumenty polityki tworzenia rynku – takie jak cztery swobody Wspólnego Rynku lub prawo konkurencji – poprzez status prawa pierwotnego i bezpośrednie działanie prawa europejskiego mają rangę quasi konstytucyjną, polityki mające na celu

korektę rozwoju rynku, realizowane na poziomie europejskim i narodowym, i służące urzeczywistnianiu norm społecznych i ekologicznych, muszą być formułowane w zależności od wspomnianych powyżej wytycznych prawa pierwotnego. Przewycięzenie tej nierównowagi wymaga sukcesywnej rozbudowy prawa europejskiego w takich obszarach jak ochrona socjalna, prawa pracownicze i ekologia. „Strategia UE 2020” wyposażona w wiążącą siłę polityczną może wyznaczyć odpowiednie ramy dla takiego zadania, które jednak i tak pozostanie poniżej poziomu rewizji Traktatu.

## 3. **Niepowodzenie strategii lizbońskiej**

Tego rodzaju zasadnicza problematyka nie jest nowością, częściowo stanowiła bowiem także siłę napędową strategii lizbońskiej. I właśnie to jeszcze bardziej uwidacznia jej porażkę. Z dzisiejszej perspektywy niepowodzenie strategii lizbońskiej jest ważnym powodem do przyjęcia nowej strategii, wyraźnie różniącej się od poprzedniej. Strategia lizbońska nie potrafiła bowiem urzeczywistnić swoich ambitnych wytycznych ani w zakresie wzrostu i zatrudnienia, ani w odniesieniu do społecznego i ekologicznego postępu w ramach Unii. Stopa wzrostu w UE pozostała w porównaniu do poprzednich dekad na poziomie niższym od przeciętnego; nie udało się także w zadowalającym stopniu doprowadzić do wzrostu stopy zatrudnienia, a to co osiągnięto, było możliwe tylko na drodze rozpowszechnienia zatrudnienia na bardzo złych warunkach; wydajność produkcji i stopa wynagrodzeń weszły w fazę stagnacji lub uległy pogorszeniu; odsetek osób żyjących w nędzy utrzymał się na wysokim poziomie, wzrosło nawet ryzyko popadnięcia w nędzę wśród osób mających pracę. UE jest też nadal bardzo oddalona od osiągnięcia poziomu najbardziej konkurencyjnego regionu gospodarczego świata, nawet jeżeli uwzględnić fakt, że wolniej ulegała załamaniu pod ciężarem kryzysu gospodarczego niż niektóre inne, porównywalne regiony świata. Strategia lizbońska nie przyniosła także wzrostu dobrobytu szerokich warstw społeczeństwa.

## 4. **Zaostrzenie wspólnych wyzwań**

W ostatnich latach doszło ponadto do zaostrzenia i zwielokrotnienia wspólnych wyzwań. Ryzyko związane z rozwojem demograficznym i wzrastającą nierównością społeczną w państwach członkowskich UE zwiększyło się na skutek nowych problemów – zwalczania kryzysu finansowego i gospodarczego włącznie z zarysowującym się kryzysem zadłużenia budżetów publicznych. Zakończona niepowodzeniem konferencja klimatyczna w Kopenhadze pokazała poza tym, że w rzeczywistości nie może być mowy o tak często przyrzekanych kolektywnych działaniach podejmowanych przez międzynarodową wspólnotę państw na rzecz przeciwdziałania zmianom

klimatycznym. Bo także UE pozostała na tym polu w tyle poza własnymi deklaracjami. Wspólne zagrożenia w dobie wyjścia z dekady kryzysu na początku XXI w. jeszcze dobitniej niż przedtem podkreślają konieczność przyjęcia wspólnej strategii.

## **Zrównoważona strategia dobrobytu zamiast konkurencji wzrostu: nowa idea przewodnia dla „strategii EU 2020”**

Potrzeba nowej strategii jest więc większa niż kiedykolwiek wcześniej. Aby jednak sprostać wyzwaniom rysującym się w nadchodzącym dziesięcioleciu przed UE, nowa agenda europejska musi uniknąć błędów strategii lizbońskiej, i to zarówno w wymiarze jakościowym, jak i ilościowym.

### ***Odwrót od mantry konkurencyjności***

W wymiarze jakościowym oznacza to jednoznaczny odwrót od mantry konkurencyjności jako centralnego punktu odniesienia wszystkich ekonomiczno-politycznych celów UE. Zamiast mierzyć sukces strategii polityki ekonomicznej i społecznej pozycją UE w porównaniu do innych regionów świata osiąganą w rankingach pozbawionych właściwego punktu odniesienia, głównym kryterium oceny należy uczynić (intertemporalny) postęp w standardzie życia obywateli i obywateli Unii. **UE nie potrzebuje strategii konkurencji, lecz zrównoważonej strategii dobrobytu.** Postęp społeczny, ekologiczny i ekonomiczny powinien wyznaczać równorzędne wzorce takiej strategii, a wtedy zrównoważony rozwój, zatrudnienie i spójność społeczna znajdą się w centrum podejmowanych wysiłków. Jednocześnie cele te muszą być traktowane jako cele samoistne z wyznaczoną hierarchią priorytetów. Często bowiem Dobra Praca, postęp społeczny i zrównoważony rozwój środowiska naturalnego nie są po prostu produktami ubocznymi rosnącej zdolności konkurencyjnej, lecz muszą dopiero zostać wywalczone i to wbrew interesom tych, którzy chcą zwiększoną zdolność konkurencyjną zdyskontować. Wzrost gospodarczy postrzegany wyłącznie jako funkcja wzrostu i poddawany ocenie według kryteriów ekonomicznych pełni w takim wzorcu wyłącznie rolę służebną: jeżeli poprawa koniunktury spowoduje wzrost popytu na siłę roboczą albo wyższa ścieżka wzrostu doprowadzi do zmniejszenia różnicy w dobrobycie pomiędzy różnymi państwami członkowskimi UE, to działania podejmowane w ramach zrównoważonej strategii dobrobytu będą musiały ów wzrost wzmocnić. Jeżeli jednak wzrost będzie opierał się na strategiach dumpingowych wykorzystujących bardzo niski poziom wynagrodzeń lub cięcia świadczeń socjalnych i dlatego wyższym stopom wzrostu będzie towarzyszyć stagnacja albo wręcz pogorszenie jakości życia ludzi, to celem strategii dobrobytu nie może być

wspieranie takich tendencji, a tym bardziej podnoszenie ich do rangi kryterium pomiarowego.

### ***Podwyższenie produktywności społecznej***

Zmiana w wymiarze ilościowym oznacza zastąpienie konwencjonalnych sumarycznych wielkości makroekonomicznych, takich jak np. wzrost produktu krajowego brutto (PKB) przez zdywersyfikowaną paletę wskaźników dających możliwość odpowiedniej oceny zróżnicowanych celów dobrobytu. Co prawda w strategii lizbońskiej funkcjonuje już wręcz nieprzejrzysta liczba wielkości regulacyjnych, wskaźników i benchmarków, jednak tutaj służą one przede wszystkim jako znaczniki celów pośrednich na drodze do ostatecznie jednowymiarowego porównania makroekonomicznych stóp wzrostu z innymi regionami świata, np. Ameryką Północną czy Azją Wschodnią. Zamiast ulegać takiemu krótkowzrocznemu fetyszowi wzrostu strategia dobrobytu, której cele to zatrudnienie, zrównoważony rozwój i spójność, umieszcza w centrum zainteresowania zwiększenie społecznej wydajności. Oznacza to, że przy ocenie rozwoju konkretnej gospodarki należy – obok nieodzownego postępu w zakresie produktywności – uwzględnić także inne kwestie dotyczące dobrobytu, tzn. poprawę jakości pracy, sprawiedliwy podział zysków uzyskanych dzięki podwyższeniu wydajności lub ekologicznie zrównoważony rozwój wzorców produkcji i konsumpcji.

Chociaż Komisja Europejska w materiałach z konsultacji na temat nowej „strategii UE 2020” porusza niektóre z tych punktów (np. aspekt zrównoważonego rozwoju oraz „ekologizacji gospodarki”), to jednak w nowej strategii nawiązuje wyraźnie do nieudanej strategii lizbońskiej, zamiast poddać ją krytycznej przeróbce. Ciągłe mówi się jeszcze o „celu polegającym na uczynieniu z Europy wiodącego, konkurencyjnego, kwitnącego i połączonego siecią wzajemnych powiązań obszaru gospodarczego”. Istnieje więc ryzyko, że ekologiczna reorientacja Komisji w odniesieniu do „strategii EU 2020” będzie mieć wyłącznie instrumentalny charakter: „zielone technologie” jako europejski bestseller na koncercie wielkich graczy. W planach Komisji nie widać natomiast rzeczywistej zmiany paradygmatu polegającej na przejściu od strategii przebijania wyższą stawką w świecie konkurencji do jakościowej strategii dobrobytu.

### ***Reforma metod: nowy zestaw instrumentów do realizacji skutecznych reform***

Przedstawione powyżej nowe ukierunkowanie „strategii EU 2020” na zrównoważoną strategię dobrobytu implikuje jednocześnie potrzebę reformy metod. Już strategia lizbońska cierpiała z powodu braku równowagi pomiędzy względnie wymagającymi celami i niedostatecznym wyposażeniem w instrumenty. „Otwarta Metoda Koordynacji” (OMK) nie nadaje się do tego, by z jednej strony spowodować rzeczywiste

uzgodnienia między politykami gospodarczymi państw członkowskich, a z drugiej osiągnąć je na płaszczyźnie europejskiej. W żadnym stopniu nie likwiduje największego zła ekonomiczno-politycznego systemu UE – braku koordynacji polityki pieniężnej, fiskalnej i płacowej na poziomie makroekonomicznym. Dodatkowo utrzymanie wspólnych wytycznych – na przekór wszelkim nadziejom na dyscyplinujące działanie metody „naming and shaming” w relacjach państw członkowskich – opiera się de facto wyłącznie na dobrowolnej gotowości do współpracy. Ambitna strategia musi mieć natomiast charakter bardziej wiążący. W tym celu trzeba wyraźniej niż dotychczas pobudzić możliwości wynikające z wiążącej metody wspólnotowej. W koordynacji polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia należy dlatego uruchomić instrumenty ostrzegania poszczególnych państw członkowskich lub zachęty do współpracy zgodnie z art. 121 (4) i art. 149 Traktatu o funkcjonowaniu UE. W obszarze ochrony pracowników powinien znaleźć zastosowanie instrument różnicowanych dyrektyw ramowych, w których zgodnie z art. 153 (2b) można by stanowić przepisy minimalne. Uwzględnienie obszarów integracji społecznej i ochrony socjalnej oraz ich powiązanie z Otwartą Metodą Koordynacji mogłoby znacząco podnieść moc wiążącą i skuteczność polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Koordynacja polityk państw członkowskich mających podobne systemy opieki społecznej znacząco wzmocniłaby efekt wzajemnego uczenia się w odróżnieniu do dotychczasowego podejścia typu „one size fits all” i uniemożliwiła narzucane z zewnątrz próby zmiany ścieżki determinowanych na poziomie narodowym polityk społecznych. Propozycje sięgające jeszcze dalej, takie jak Pakt Stabilności Społecznej, który łączy odsetek wydatków na cele społeczne w państwach członkowskich z rozwojem ich ekonomicznej sprawności, mogłyby nadać urzeczywistnieniu społeczno-ekologicznej strategii dobrobytu dalsze impulsy.

### **Demokratyzacja koordynacji**

Komisja Europejska chce natomiast jedynie włączyć istniejące już instrumenty do nowej koncepcji, tak aby urzeczywistnić „partnerstwo na rzecz postępu” pomiędzy państwami członkowskimi i płaszczyzną europejską. Czy taka minimalna reforma w dziedzinie mającej immanentne znaczenie dla systemu będzie wystarczająca, jest wobec wyraźnie narastającej potrzeby koordynacji i działania na rzecz

prawdziwej strategii dobrobytu bardziej niż tylko wątpliwe. Należy jednak zgodzić się z Komisją w kwestii wezwania do większego udziału Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów w poszczególnych krajach. W „strategię EU 2020” należy skutecznie włączyć również społeczeństwo obywatelskie, w miarę możliwości także w proces decyzyjny, bo przecież stowarzyszenia i organizacje pozarządowe mogą często ocenić działanie odnoszących się do nich inicjatyw w oparciu o kompetentną wiedzę. Dodatkowo partnerzy społeczni sami są też aktorami działań makroekonomicznych. Za udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego opowiada się też Komisja. Wiarygodność takiego poparcia ze strony Komisji musi mieć jednak wymierny charakter określany konkretnymi możliwościami partycypacji. Do pomysłu jest tu sformalizowana propozycja włączenia organizacji społecznych w praktykę sprawozdawczości i ewaluacji koordynacji polityki na płaszczyźnie narodowej i ponadnarodowej, która dotychczas była uzależniona od decyzji biurokracji na poziomie ministerialnym i unijnym. Większa przejrzystość i demokratyczne umocowanie dyskusji będzie ponadto możliwe tylko wtedy, gdy parlamenty zostaną zachęczone do większego niż dotychczas zainteresowania tematyką koordynacji polityki gospodarczej, społecznej i polityki zatrudnienia, i zaczną naprawdę realizować to zadanie.

### **Podsumowanie**

Tylko całkowicie nowe podejście do europejskiej koordynacji polityki gospodarczej, polityki zatrudnienia i polityki społecznej może uczynić planowaną „strategię EU 2020” sukcesem dla obywateli i obywateli Europy. W oparciu o centralne wyzwania wynikające z międzynarodowego kryzysu gospodarczego i finansowego, zmian klimatycznych, rozwoju demograficznego oraz narastających dysproporcji społecznych należy wyciągnąć wnioski dotyczące nowego wzorca, odchodząc jednocześnie od mantry bezwarunkowego nakazu wzmocnienia konkurencyjności. Określenie celów nowej europejskiej agendy na następne dziesięć lat, rozumianej jako zrównoważona strategia dobrobytu i zaostrzenie jej instrumentów może nadać UE kierunek pozwalający efektywnie reagować na dzisiejsze i przyszłe kryzysy oraz ryzyka o globalnym zasięgu.

---

#### **Stopka redakcyjna**

Fundacja im. Friedricha Eberta  
Polityka Międzynarodowa  
Dział Dialog Międzynarodowy  
dr Gero Maaß  
D-10785 Berlin  
  
www.fes.de/ipa  
E-Mail: info.ipa@fes.de

#### **Zamówienia**

Fundacja im. Friedricha Eberta  
Polityka Międzynarodowa  
Nora Neye  
D-10785 Berlin  
  
E-Mail: info.ipa@fes.de  
Faks: +49 (30) 26935-9248

#### **Wszystkie teksty są dostępne online na stronie [www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa).**

W niniejszej publikacji zawarte są opinie autora/autorki, które nie zawsze odzwierciedlają stanowisko Fundacji im. Friedricha Eberta.