

Opinia perspektywiczna Komitetu Regionów „Strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia”

(2009/C 76/03)

KOMITET REGIONÓW

- Potwierdza znaczenie, jakie ma europejska strategia zmierzająca do wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, oparta na innowacji, badaniach i konkurencyjności, zwłaszcza z uwagi na obecny kryzys na rynkach finansowych jego przewidywane konsekwencje dla gospodarki. Strategia ta musi jednocześnie stawać się coraz bardziej zrównoważona zarówno dzięki zachowaniu zasad spójności i solidarności, jak i ochronie środowiska.
- Odnotowuje, że pomimo swego postulowanego dążenia do europejskiego partnerstwa strategia na rzecz wzrostu i zatrudnienia, odnowiona w 2005 r. na wiosennych obradach Rady Europejskiej, nie doprowadziła w pełni do koniecznego zaangażowania podmiotów instytucjonalnych, które odgrywają przewodnią rolę w jej realizacji; podkreśla, że na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej uznano „rolę szczebla lokalnego i regionalnego w zwiększaniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy”, stwierdzając, że „zwiększona odpowiedzialność za strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia na wszystkich szczeblach administracji doprowadzi do spójniejszego i skuteczniejszego kształtowania polityki”.
- Odnotowuje, że wspomniana niedostateczna odpowiedzialność za strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia sprawia, iż cele strategii lizbońskiej nie przekładają się na zintegrowaną politykę na wszystkich szczeblach władzy, co prowadzi do nie zawsze pozytywnych procesów wykorzystywania zasobów produkcyjnych, finansowych, ludzkich i społecznych służących osiągnięciu celów dotyczących wzrostu gospodarczego i lepszego zatrudnienia.

Sprawozdawca: Flavio DELBONO (IT/ALDE), radny i wiceprzewodniczący regionu Emilia Romagna

KOMITET REGIONÓW

1. Przyjmuje do wiadomości pogłębiającą się różnicę między wzrostem gospodarczym w Europie i w innych regionach świata, szczególnie w związku ze zmianą warunków wywołaną globalizacją rynków.

2. Potwierdza znaczenie, jakie ma europejska strategia zmierzająca do wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, oparta na innowacji, badaniach i konkurencyjności, zwłaszcza z uwagi na obecny kryzys na rynkach finansowych jego przewidywane konsekwencje dla gospodarki. Strategia ta musi jednocześnie stawać się coraz bardziej zrównoważona zarówno dzięki zachowaniu zasad spójności i solidarności, jak i ochronie środowiska.

3. Odnotowuje, że pomimo swego postulowanego dążenia do europejskiego partnerstwa strategia na rzecz wzrostu i zatrudnienia, odnowiona w 2005 r. na wiosennych obradach Rady Europejskiej, nie doprowadziła w pełni do koniecznego zaangażowania podmiotów instytucjonalnych, które odgrywają przewodnią rolę w jej realizacji; podkreśla, że na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej uznano „rolę szczebla lokalnego i regionalnego w zwiększaniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy”, stwierdzając, że „zwiększona odpowiedzialność za strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia na wszystkich szczeblach administracji doprowadzi do spójniejszego i skuteczniejszego kształtowania polityki”.

4. Przypomina w szczególności, że w czasie monitoringu przeprowadzonego przez platformę Komitetu odkryto „paradoks lizboński” polegający na tym, że władze lokalne i regionalne odgrywają kluczową rolę w strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia (kształcenie, innowacja, badania na szczeblu lokalnym i regionalnym), lecz w wielu przypadkach ani nie postrzegają swych działań jako części strategii lizbońskiej (brak ekonomii skali czy szerszego zasięgu), ani też większość z nich nie uważa jej za naprawdę przydatną.

5. Wychodzi z założenia, że skuteczne wdrożenie strategii lizbońskiej jest możliwe jedynie, jeżeli dane terytorium jest zdolne wykształcić, przyciągnąć i wykorzystać zasoby ludzkie, elastyczne i wszechstronne kompetencje, dobrze przygotowanych naukowców i wysokiej klasy specjalistów; jeżeli odznacza się modelami zachowań, wartościami, relacjami opartymi na zaufaniu oraz zdolnościami organizacyjnymi, które sprzyjają interakcji i współpracy między podmiotami i przedsiębiorstwami, funkcjonowaniu rynku i jakości życia; jeżeli jest właściwie i odpowiednio wyposażone w infrastrukturę materialną i niematerialną; jeżeli posiada wiarygodne i sprawnie działające instytucje.

6. Odnotowuje, że wspomniana niedostateczna odpowiedzialność za strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia sprawia, iż cele strategii lizbońskiej nie przekładają się na zintegrowaną politykę na wszystkich szczeblach władzy, co prowadzi do nie zawsze pozytywnych procesów wykorzystywania zasobów produkcyjnych, finansowych, ludzkich i społecznych służących

osiągnięciu celów dotyczących wzrostu gospodarczego i lepszego zatrudnienia.

7. Przypomina niedawne uwagi Komitetu Regionów zawarte w niektórych opiniach w sprawie strategii lizbońskiej dotyczące:

— koordynacji programów funduszy strukturalnych i innych odpowiednich programów europejskich, takich jak program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, siódmy program ramowy na rzecz badań i rozwoju, programy uczenia się przez całe życie, w celu maksymalnego zwiększenia europejskiej wartości dodanej i zaangażowania władz lokalnych oraz regionalnych (rezolucja z 7 lutego 2008 r. przygotowana na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w 2008 r.);

— nowych możliwości nawiązywania kontaktów między administracją publiczną, uczelniami wyższymi, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami (opinia z 18-19 czerwca 2008 r. w sprawie klastrów i polityki dotyczącej klastrów);

— ulepszenia dostępu MŚP do finansowania i udziału w programach wspólnotowych (opinia z 13-14 lutego 2007 r. w sprawie finansowania rozwoju MŚP);

— zintegrowanej realizacji środków politycznych mających na celu aktywne zaangażowanie na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i wspólnotowym (opinia z 18-19 czerwca 2008 r. w sprawie aktywnej integracji);

— ulepszenia i rozwijania europejskich systemów nauczania i szkolenia zawodowego jako kluczowego czynnika konkurencyjnego rozwoju UE w dłuższej perspektywie (opinia z 9-10 kwietnia 2008 r. w sprawie pełnego udziału młodych ludzi w społeczeństwie);

— roli władz lokalnych i regionalnych w realizacji polityki flexicurity (opinia z 6-7 lutego 2008 r. w sprawie flexicurity);

— roli usług socjalnych użyteczności publicznej i ich wkładu do realizacji celów lizbońskich (opinia z 6 grudnia 2006 r. w sprawie komunikatu KE „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”);

— bardziej zintegrowanego jednolitego rynku jako dynamicznego instrumentu europejskiego rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego (opinia z 23 marca 2007 r. w sprawie przyszłości jednolitego rynku i oceny społeczeństwa europejskiego);

— reformowania budżetu, zmieniania Europy (opinia z inicjatywy własnej z 10 kwietnia 2008 r., CdR 16/2008 fin).

— nowych perspektyw tworzenia i konsolidacji europejskiej przestrzeni badawczej (CdR 83/2007 fin);

— wspierania badań i innowacji w regionach UE (CdR 263/2007).

8. Podkreśla zatem potrzebę:
- lepszej koordynacji strategii politycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na różnych szczeblach zarządzania;
 - zintegrowanej polityki na rzecz wzrostu i zatrudnienia na wszystkich szczeblach (włączonej do wszystkich dziedzin polityki);
 - umów dotyczących wieloszczeblowego zarządzania: umów na piśmie, regularnych konsultacji i regularnej koordynacji programów politycznych między różnymi szczeblami zarządzania.

ZALECENIA DOTYCZĄCE CYKLU ZARZĄDZANIA W LATACH 2008-2010

Uwzględnić obecne partnerstwo między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich na rzecz realizacji strategii lizbońskiej.

9. Sugeruje, że powodzenie realizacji strategii wymaga od różnych szczebli władzy wprowadzenia w życie decyzji zawartych w wytycznych Rady Europejskiej obradującej na wiosnę, poprzez przyjęcie przez nie bardziej zintegrowanego podejścia do prac i koordynację programów w odpowiednich obszarach polityki, by zwiększyć skuteczność jej kształtowania. W tym kontekście należy zachęcać do zawierania umów dotyczących wieloszczeblowego zarządzania.

10. Zachęca władze lokalne i regionalne oraz ich stowarzyszenia i sieci (np. Lizbońską Sieć Regionów) w Unii Europejskiej do podejmowania działań wychodzących poza ich kompetencje formalne, by w ramach strategii zapoczątkować konkretną politykę i praktyczne działania w celu ukierunkowania i wsparcia struktury społeczno-gospodarczej w dążeniu do realizacji celów wzrostu i zatrudnienia.

11. Apeluje do rządów krajowych 27 państw członkowskich UE o bardziej aktywne zaangażowanie swych władz lokalnych i regionalnych do realizacji strategii lizbońskiej już od początkowego jej etapu aż po końcowy. Można to osiągnąć:

- Organizując pod kierownictwem krajowych koordynatorów strategii lizbońskiej szereg „krajowych audytów”, we współpracy z samorządami lokalnymi i regionalnymi oraz ich stowarzyszeniami, w celu przeglądu stanu realizacji strategii, wymiany dobrych rozwiązań i oceny potrzeby podejmowania dalszych działań politycznych oraz wskazania obszarów działania, a także instrumentów w zakresie zarządzania, które mogłyby jeszcze zwiększyć udział władz lokalnych i regionalnych w realizacji strategii lizbońskiej. Wyniki tych audytów powinny zostać wykorzystane w krajowych programach reform, które zostaną przekazane Komisji Europejskiej.
- Uznając krajowe sprawozdania z postępów, które każde państwo członkowskie będzie musiało złożyć Komisji Europejskiej do połowy października, za szansę na dokonanie oceny zaangażowania władz lokalnych i regionalnych we wdrażanie strategii lizbońskiej. W tym względzie analiza sprawozdań krajowych przeprowadzana corocznie przez Komitet Regionów wykazała dotychczas sporadyczne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych. Konieczne jest zatem uwidocznienie tej sytuacji w rocznym sprawozdaniu Komisji.

12. Zwraca się do Komisji Europejskiej o bardziej dogłębny przegląd stanu realizacji strategii w jej rocznym sprawozdaniu, które zostanie opublikowane w grudniu 2008 r., poprzez przeprowadzenie usystematyzowanej analizy każdego kraju pod względem roli i udziału władz lokalnych i regionalnych w zarządzaniu strategią.

13. Apeluje do Rady Europejskiej, która obradować będzie wiosną 2009 r., o zachęcanie do jak najszerszego rozpowszechnienia zintegrowanego kształtowania polityki i narzędzi wieloszczeblowego zarządzania jako stałego elementu opracowywania polityki w całej UE od chwili obecnej do 2010 r. i później.

14. Potwierdza swoje zaangażowanie na rzecz powodzenia strategii zarówno poprzez monitorowanie jej realizacji na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak i poprzez aktywne wsparcie dla kontroli krajowych, między innymi za pośrednictwem swych delegacji krajowych.

15. Zwraca się ponadto do Komisji Europejskiej i do instytucji na wszystkich szczeblach o odnowienie zaangażowania na rzecz komunikacji. Z jednej strony chodzi o komunikację z władzami lokalnymi i regionalnymi na temat polityki i programów mających również na celu finansowanie działań i planów zgodnych z celami strategii lizbońskiej, a z drugiej strony o komunikację z obywatelami na temat wpływu, jaki strategia na rzecz wzrostu i zatrudnienia może wywrzeć na życie codzienne, wraz z pobudzaniem głębszej świadomości na temat efektów, jakie może przynieść działanie na szczeblu europejskim.

PERSPEKTYWY PO 2010 r.

16. Ze względu na ciągłe zmiany na szczeblu światowym oraz niepełną realizację strategii lizbońskiej konieczna staje się szeroka refleksja na temat przyszłej roli działań na szczeblu wspólnotowym zmierzających do realizacji celów pobudzenia wzrostu i ulepszenia zatrudnienia.

17. Uznaje szybkie i skoordynowane działanie Unii Europejskiej na rzecz ochrony i regulacji rynków za ważny warunek wzrostu i zatrudnienia.

Komitet Regionów

18. Pragnie, by poprzez praktyczne zaangażowanie wszystkich podmiotów, których działania mają decydujące znaczenie dla osiągnięcia celów, zapoczątkować szeroką refleksję oraz debatę na temat:

- Priorytetów strategii, która jest obecnie zbyt szeroko zakrojona i, co za tym idzie, czasami zbyt niejasna, jeżeli chodzi o cele; wielość celów wymaga jasnego ustalenia priorytetów. Ile celów?
- Najbardziej skutecznych i wydajnych procedur, działań i sposobów zarządzania służących realizacji tych celów, wzięwszy pod uwagę obecne kompetencje różnych szczebli rządu, między innymi w odniesieniu do metod stosowanych w innych programach (np. funduszach strukturalnych czy programie ramowym na rzecz badań i rozwoju). W jaki sposób z powodzeniem je realizować?

- Kosztów strategii i optymalizacji wykorzystania zasobów naturalnych i gospodarczych, przy jednoczesnej ochronie środowiska i klimatu. Na jakie kompromisy można się zgodzić?
- Potrzeby połączenia wzmocnienia działań zmierzających do podniesienia konkurencyjności z zasadniczym celem integracji europejskiej, którym jest wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej jako czynnika pomyślnego rozwoju. W jaki sposób pogodzić konkurencyjność ze spójnością?

Wnosząc swój własny wkład, KR:

19. Podkreśla, że działania w ramach strategii europejskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia powinny skupić się na konkurencyjności opartej na badaniach i innowacji, jako na kluczowym elemencie mogącym umożliwić europejskiemu obszarowi gospodarczemu i handlowemu osiągnięcie rzeczywistej konkurencyjności na szczeblu międzynarodowym, a wewnętrznemu rynkowi pracy pozwolić na przededefiniowanie pod względem ilości i jakości zatrudnienia. Jednocześnie należy kontynuować stosowanie środków na rzecz zwiększania konkurencyjności MŚP i lepszego stanowienia prawa. Wzrost zrównoważony pod względem społecznym i ekologicznym, a także gospodarczym powinien pozostać punktem odniesienia przy określaniu sposobów realizacji celu konkurencyjności.

20. Proponuje, by nie opracowywano już działań wspólnotowych w formie szeroko zakrojonej strategii, lecz jako usystematyzowany całokształt skoordynowanych i zintegrowanych kierunków polityki, między innymi po to, by umożliwić ich większą skuteczność i głębsze oddziaływanie.

21. Podkreśla, że niezbędny jest bardziej znaczący proces decyzyjny na szczeblu wspólnotowym przy opracowywaniu, koordynacji i realizacji kierunków polityki oraz programów, które będą stanowić nową agendę na rzecz konkurencyjności. Jednocześnie trzeba zachować kompetencje państw członkowskich i zasadę pomocniczości. W związku z tym w czasie przeglądu budżetu wspólnotowego należałoby podjąć istotne decyzje sprzyjające polityce na rzecz konkurencyjności zarówno poprzez ocenę przydziału środków pod względem ilościowym, jak i w kontekście ścisłej koordynacji samych kierunków polityki. Tam, gdzie działania przewidują kompetencje państw członkowskich, Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny dysponować skutecznymi instrumentami decyzyjnymi i koordynacyjnymi na różnych szczeblach władzy w celu zagwarantowania powodzenia tychże strategii politycznych.

W związku z tym szczególnie:

22. Podkreśla potrzebę uważnych działań w celu zwiększenia i udoskonalenia inwestycji w dziedzinie badań stosowanych. Wspólny wysiłek wszystkich szczebli władzy powinien mieć na celu pobudzenie i wsparcie licznych MŚP w poszukiwaniu takich sposobów inwestowania, które, chroniąc konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, wprowadzałyby je w kontekst międzynarodowy. Inwestycjom publicznym w badania podstawowe muszą towarzyszyć znaczne inwestycje prywatne w badania stosowane nad innowacyjnością produktów, a także procesów.

23. Mając świadomość wagi jednolitego rynku jako koniecznego warunku rzeczywistej i skutecznej strategii na rzecz konkurencyjności, zwraca się o wznowienie zaangażowania na rzecz realizacji wszystkich środków zmierzających do dokończenia prac nad jednolitym rynkiem. Ponadto apeluje o uwypuklenie wymiaru lokalnego i regionalnego tego rynku w celu zagwarantowania większej zdolności konkurencyjnej MŚP poprzez konkurencyjne wykorzystanie różnorodności lokalnej.

24. Przy wdrażaniu strategii na rzecz rzeczywistej i skutecznej konkurencyjności należy zwrócić szczególną uwagę na zmniejszenie liczby wypadków przy pracy.

25. Podkreśla potrzebę europejskiej polityki energetycznej, realizowanej aktywnie w zakresie produkcji, zużycia i dostaw poprzez stopniowe zmniejszanie zależności od dostaw energii z państw trzecich. Polityka ta jest kluczowym elementem wspierania konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, przede wszystkim MŚP, i zagwarantowania obywatelom możliwości zachowania odpowiedniego standardu życia.

26. Podkreśla potrzebę aktywnego promowania zatrudnienia wśród kobiet, przy użyciu różnych metod i pamiętając o zasadzie, zgodnie z którą środki przyjmowane w tym zakresie powinny być ustalane przez państwa członkowskie lub władze lokalne i regionalne zgodnie z ich kompetencjami. Doświadczenie praktyczne pokazuje, że oferta pracy dla kobiet jest silnie uzależniona od wynagrodzenia netto niż liczba ofert pracy dla mężczyzn, a w wielu sytuacjach pewne rodzaje zachęt dla kobiet mogłyby przyczynić się do wypełnienia istotnej luki, która wciąż — wbrew założeniom strategii lizbońskiej — istnieje w wielu krajach.

27. Wskazuje, że obok zwalczania następstw kurczenia się liczby ludności w wielu regionach występuje pilna potrzeba zajęcia się problemem demograficznym spowodowanym starzeniem się społeczeństwa w Europie, który wymaga nowej prorodzinnej polityki społecznej i uważnej polityki imigracyjnej, świadomej potrzeb ludzkich i społecznych. Nie chodzi przy tym jedynie o politykę imigracyjną dotyczącą osób wysoko wykwalifikowanych, ale ewentualnie także o imigrację niewykwalifikowanej siły roboczej, która może wspierać produkcję MŚP zgodnie z potrzebami poszczególnych państw członkowskich lub władz lokalnych i regionalnych. Globalizacja społeczna i gospodarcza nie pozostawia miejsca na podejście, które często prowadziło do stosowania niezgodnych z przepisami praktyk na rynku pracy.

28. Przypomina o znaczeniu kształcenia naukowego na wysokim poziomie, lecz również kształcenia podstawowego, średniego, zawodowego i wyższego, gdyż otwiera ono ścieżki szkoleniowe umożliwiające zdobycie wysokich kwalifikacji oraz tworzy warunki i możliwości zwiększenia udziału obywateli, również kobiet, w życiu zawodowym i produktywnym. W tym celu należałoby nasilić działania zmierzające do rzeczywistego zmniejszenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę.

29. Wobec powyższych uwag Komitet Regionów podkreśla potrzebę zachowania zasadniczych wartości integracji europejskiej jako punktu odniesienia.

30. Zwraca zatem uwagę na znaczenie europejskiego modelu społecznego i europejskiej agendy społecznej, jak również na znaczenie procesu bolońskiego i procesu kopenhaskiego w zakresie edukacji i szkoleń. Pomimo swej różnorodności systemy krajowe mają wspólne podstawy i zasady, które kształtują wspólne rozumienie postępu społecznego, a w ramach tej podzielanej koncepcji postępu coraz większą rolę odgrywają podmioty lokalne, społeczności i grupy lokalne, władze lokalne i regionalne oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

31. Przypomina zaangażowanie na rzecz ochrony środowiska, zarówno poprzez podejmowanie działań o zasięgu lokalnym, jak i globalnym, przede wszystkim w związku z protokołem z Kioto w sprawie zmian klimatycznych. W związku z tym podkreśla znaczenie, jakie dla wymiaru lokalnego i regionalnego ma opracowany przez Komisję „pakiet zrównoważonego rozwoju”, a szczególnie komunikat w sprawie planu działania dotyczącego zrównoważonej polityki przemysłowej jako zintegrowanej strategii, która pomoże gospodarce UE stać się nie tylko bardziej konkurencyjną, lecz również bardziej zrównoważoną pod względem ekologicznym.

32. Przypomina ponadto, że znajomość szczebla terytorialnego jest jednym z najważniejszych aspektów osiągnięcia celów zarysowanych przez strategię lizbońską na szczeblu lokalnym oraz regionalnym i że fundamentalne znaczenie ma zatem doskonalenie wspólnych danych statystycznych oraz zdolności odczytywania wskaźników, co należy realizować również na szczeblu lokalnym i regionalnym.

33. Proponuje realizację strategii po 2010 r. na podstawie ulepszonych zarządzania, które byłoby w stanie ożywić działania europejskie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrud-

nienia. Chodzi o sposób zarządzania, który pokona trudności związane z obecnymi mechanizmami (otwarta metoda koordynacji, uzgadnianie punktów odniesienia, wskaźniki strukturalne i dodatkowe usprawnienia techniczne).

34. Opierając się na:

- lepiej ocenionych, zróżnicowanych, jasno sformułowanych i ukierunkowanych celach;
- kalendarzu zsynchronizowanym z harmonogramem prac legislacyjnej europejskiej w następnej kadencji (2009-2014);
- wyraźniejszej i długotrwałej mobilizacji instrumentów prawnych i finansowych KE;
- większych zachętach do podejmowania działań przez państwa członkowskie i silniejszym zaangażowaniu krajowych przywódców politycznych;
- czynnej roli władz lokalnych i regionalnych na wszystkich etapach cyklu politycznego (określanie potrzeb, projekty, wdrażanie, monitoring i ocena), władz zdolnych do zintegrowania i dostosowania instytucji lokalnych i regionalnych, różnych kierunków polityki o wpływie terytorialnym oraz celów Unii Europejskiej.

35. Komitet Regionów przyczyni się ponadto do rozważań na ten temat, mając na względzie decyzje, które będą musiały zostać podjęte w sprawie przyszłości polityki europejskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia po 2010 r. W tym celu Komitet rozważy również stosowność utworzenia spośród swych członków wyspecjalizowanej grupy roboczej, otwartej na dialog z innymi instytucjami wspólnotowymi.

Bruksela, 26 listopada 2008 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Luc VAN DEN BRANDE