

Jerzy ZąbkowiczForum Myśli Instytucjonalnej
e-mail: j.zabkowicz@yahoo.com

**USŁUGI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ
JAKO INSTRUMENT INWESTOWANIA
W DŁUGOTERMINOWE ZDOLNOŚCI
ROZWOJOWE I GLOBALNĄ
KONKURENCYJNOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ**

**SERVICES OF GENERAL INTEREST AS AN
INSTRUMENT TO INVEST IN A LONG-TERM
DEVELOPMENT CAPABILITIES AND GLOBAL
COMPETITIVENESS OF THE EU**

DOI: 10.15611/e21.2016.2.08

JEL Classification: F42, F68, H41, H87

Streszczenie: Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej z 2004 r., stanowiąca podsumowanie debaty poświęconej europejskiemu modelowi społeczeństwa, definiuje te usługi jako podstawowy czynnik zapewniający społeczną i terytorialną spójność oraz konkurencyjność gospodarki unijnej. Tym samym wyraźnie podkreśla rolę usług użyteczności publicznej w dążeniu Unii do osiągnięcia strategicznego celu wytyczonego przez szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. – uczynienia z gospodarki unijnej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy i zdolnej do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego. Takie usytuowanie usług użyteczności publicznej w unijnym organizmie wskazuje na stopniową ewolucję zachodzącą w hierarchii przydzielonych im zadań. Wcześniej dostęp do usług użyteczności publicznej oceniany był w pierwszym rządzie jako zasadniczy element obywatelstwa europejskiego, niezbędny do pełnego korzystania z praw fundamentalnych. Obecnie – nie umniejszając powyższej roli – coraz większego znaczenia nabiera postrzeganie usług użyteczności publicznej jako strategicznego instrumentu inwestowania w długoterminowe zdolności rozwojowe i konkurencyjność globalną UE. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na zachodzący proces przewartościowania w hierarchii zadań przydzielonych w Unii usługom użyteczności publicznej i – na tym tle – wskazanie na różnice w podejściach instytucji unijnych oraz władz publicznych krajów członkowskich. Wynikające z tego kluczowe pytanie brzmi: czy w UE osiągnięto już konsensus co do uznania rozwoju usług użyteczności publicznej za warunek jej globalnej konkurencyjności? Punktem wyjścia analizy są priorytety wskazane w strategii lizbońskiej i „Europa 2020”.

Słowa kluczowe: usługi użyteczności publicznej, strategia lizbońska, strategia Europa 2020, Unia Europejska, konkurencyjność.

Summary: The 2004 White Paper on SGI, which is a summary of the debate on the European model of society, defines services of general interest as a fundamental factor for ensuring social and territorial cohesion and the competitiveness of the EU economy. Thus, the paper clearly emphasizes the role of public services in pursuit of the Union to achieve its strategic goal set by the European Council summit in Lisbon in 2000 – making the EU economy the most competitive and dynamic economy in the world, based on knowledge and capable of sustainable economic growth. Such a location of public services in the EU's body shows a gradual evolution taking place in the hierarchy of tasks assigned to them. Previously, access to public services was assessed in the first place as an essential element of European citizenship, essential to the full enjoyment of fundamental rights. Currently – without detracting from the above role – perception of public services as a strategic instrument to invest in long-term development capabilities and the global competitiveness of the EU is becoming increasingly important. The aim of this article is to draw attention to the process of re-evaluation of the hierarchy of tasks assigned to SGI in the Union and, against this background, an indication of the differences in the approaches of the EU institutions and public authorities of the Member States. The resulting key question is whether the EU has already achieved consensus on the recognition of the development of public services as a condition of its global competitiveness? The starting point of the analysis are the priorities indicated in the Lisbon Strategy and the "Europe 2020" strategy.

Keywords: services of general interest, Lisbon Strategy, Europe 2020, European Union, competitiveness.

1. Wstęp

Strategia przyjęta przez szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. za priorytet uznała przekształcenie Unii w „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie, opartą na wiedzy i zdolną do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większym zakresem spójności społecznej” [*Lisbon Strategy* 2000]. Konstrukcją docelową miała stać się odtąd koncepcja budowy gospodarki bazującej na wiedzy zamiast na czynnikach tradycyjnych, zmieniająca paradygmat rozwoju i włączająca nośniki wiedzy do grupy czynników inwestycyjnych. Przyspieszeniu reform strukturalnych towarzyszyć miała modernizacja europejskiego modelu społecznego koncentrująca uwagę na inwestowaniu w ludzi i zwalczaniu praktyk społecznego wykluczenia.

Oba zadania bezpośrednio nawiązują do funkcjonowania sfery usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej i stawiają przed nimi nader ambitne wyzwania. Jeżeli mamy im sprostać, tyleż istotne i naglące, co trudne (szczególnie w obliczu niestabilnej sytuacji finansów publicznych większości państw członkowskich) wydaje się obecnie osiągnięcie konsensusu co do miejsca i roli wymienionego sektora usług w społecznej gospodarce rynkowej UE¹.

¹ Sfera usług użyteczności publicznej będących przedmiotem niniejszej analizy nie obejmuje usług pozagospodarczych stanowiących tradycyjne prerogatywy państwa (policja, wojsko, sądownictwo, ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych itp.).

Celem opracowania jest próba określenia kierunku i głębokości zachodzącego procesu przewartościowań w hierarchii zadań przydzielanych unijnym usługom użyteczności publicznej. W dobie wyzwań związanych z globalizacją i rosnącą konkurencyjnością w gospodarce światowej stawia nas to zarazem wobec konieczności odpowiedzi na pytanie, czy jesteśmy już gotowi traktować tę sferę usług – w skali zarówno całego ugrupowania, jak i poszczególnych państw członkowskich – jako instrument inwestowania w długoterminowe zdolności rozwojowe i konkurencyjność globalną Unii Europejskiej.

Podjęcie próby udzielenia takiej odpowiedzi wymaga, zdaniem autora, przeanalizowania sposobu sformułowania priorytetów wskazanych w strategii lizbońskiej i strategii „Europa 2020”. W artykule przyjęte zostało założenie, że skonfrontowanie ich z polityką Wspólnoty odzwierciedloną w jej dokumentach z okresu sprzed Lizbony daje podstawy do oceny, czy rzeczywiście można mówić o istotnych zmianach w podejściu do usług użyteczności publicznej dokonujących się w ciągu ostatnich dekad.

W związku z powyższym analiza została oparta w pierwszym rzędzie na źródłach pierwotnych – dokumentach WE i UE – wspartych statystykami Eurostatu.

2. Usługi użyteczności publicznej w UE – problemy pojęciowe

Definicja usług użyteczności publicznej, jeżeli o sformułowaniu takiej w dokumentach wspólnotowych w ogóle można mówić, ma charakter opisowy [Bjørnsen i in. 2013, s. 13-15]. Identyfikujemy je jako usługi, które państwo – w ramach ciężących na nim zobowiązań – dostarcza (lub zapewnia dostarczenie) ogółowi społeczeństwa, zaspokajając minimum jego potrzeb w wymiarze ustalonym drogą umowy społecznej [Schweitzer 2011, s. 58-61]. Stanowi to wyraz realizacji interesu publicznego i jest obowiązkiem władz publicznych nawet w przypadku braku odpowiedniej odpowiedzi (podaży) ze strony rynku. Podstawowym kryterium wyodrębnienia usług użyteczności publicznej z całej sfery działalności usługowej jest zatem ich funkcja/cel.

W ocenie Komisji Europejskiej² jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia usługi użyteczności publicznej nie jest możliwe ze względu na rozbieżności w terminologii, różnice semantyczne oraz różne tradycje w państwach członkowskich³. Prowadzi to do częstych nieporozumień na poziomie UE, także co do „pojemności” tego terminu [*Biała Księga...* 2004, załącznik 1]. Wymienionego pojęcia nie odnajdziemy w prawie traktatowym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Wspólnoty Europejskiej ani Unii Europejskiej. Sięgając do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE 2010], w art. 14 i 106 napotkać można jedynie niezdefiniowany termin usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, UOIG (*Services Of General Economic Interest*, SGEI). Z kolei w art. 93 TFUE, dotyczącym sektora transportu, pojawia się pojęcie

² W dalszej części tekstu używane będą także skrótowe nazwy tej instytucji: Komisja i KE.

³ Odzwierciedlające istniejące różnice historyczne, gospodarcze, kulturowe i polityczne.

„usługa publiczna” (*public service*) – często używane w praktyce, ale będące też przedmiotem uzasadnionej krytyki (w tym ze strony KE) ze względu na brak precyzji⁴.

Już na etapie interpretacji pojęcia usługi użyteczności publicznej pojawiają się rozbieżności, i to za sprawą samych instytucji unijnych. Dla Komisji Europejskiej są to wszystkie usługi świadczone w interesie ogólnym⁵, zarówno rynkowe (gospodarcze), jak i nierynkowe (pozagospodarcze)⁶. Tymczasem Parlament Europejski zaliczył do tej kategorii jedynie usługi użyteczności publicznej, niemające charakteru gospodarczego, a więc grupę usług coraz bardziej zawężaną przez postępujące w tej sferze procesy rynkowe. Zatem tylko pierwsza z wymienionych koncepcji pozwala na włączenie do usług użyteczności publicznej zarówno usług świadczonych przez wielki przemysł sieciowy (transport, usługi pocztowe, sektor energetyczny, komunikacyjny itd.), jak i wszystkich usług społecznych użyteczności publicznej⁷. Te ostatnie nie stanowią wprawdzie prawnie wyodrębnionej kategorii usług użyteczności publicznej, mają jednak bardzo czytelną funkcję społeczną – służą tak istotnym wartościom i celom społecznym, jak zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, edukacji i szkoleń itd. W ich ramach szczególne miejsce zajmują usługi socjalne⁸, których celem jest reagowanie na wszelkie niekorzystne zjawiska społeczne spowodowane przez choroby, podeszły wiek, niezdolność do pracy, niepełnosprawność, brak stabilizacji zawodowej, ubóstwo, wykluczenie społeczne, problemy rodzinne i mieszkaniowe itd.

Powyższym różnicom w specyfice poszczególnych kategorii usług użyteczności publicznej towarzyszy zróżnicowane ich postrzeganie i pozycjonowanie w hierarchii priorytetów – szczególnie ze strony władz publicznych. Najostrzej uwidacznia się to w okresach napięć w sferze finansów publicznych.

3. Usługi użyteczności publicznej jako realizacja interesu publicznego

Kluczowe znaczenie usług użyteczności publicznej po raz pierwszy wyraźnie wyartykułowane zostało – na szczeblu instytucjonalnym Wspólnoty – podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 r. Określono je jako element zestawu wartości podzielanych przez wszystkie państwa, co służy zdefiniowaniu

⁴ Problemy definicyjne najlepiej obrazuje fakt, że Komisja, uznając pojęcie „usługa publiczna” za łożone, nadal je wykorzystuje w swoich dokumentach.

⁵ Stąd termin usługi użyteczności publicznej stosowany jest wymiennie z terminem usługi świadczone w interesie ogólnym. W języku angielskim w obu przypadkach odpowiednikiem jest pojęcie *Services of General Interest* (SGI).

⁶ Z wyłączeniem usług pozagospodarczych świadczonych w interesie ogólnym, stanowiących tradycyjne prerogatywy państwa (policja, sądownictwo, ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych itp.). Funkcjonują one poza „zasięgiem” instytucji i prawa unijnego.

⁷ Drugie z wymienionych określane są też jako usługi społeczne w interesie ogólnym (*Social Services of General Interest*, SSGI). Mogą one mieć charakter rynkowy bądź nierynkowy.

⁸ Czasem są one identyfikowane jako usługi społeczne wąsko rozumiane.

Europy [Cannes European Council 1995]. Niewiele ponad rok później Komisja opublikowała dokument poświęcony wyłącznie tym usługom⁹ [Services... 1996]. Już na wstępie zwraca w nim uwagę, że wielu Europejczyków utożsamia usługi w interesie ogólnym z prawami socjalnymi, wnoszącymi ważny wkład do spójności ekonomicznej i społecznej. Zdaniem Komisji są one bowiem czymś więcej niż tylko społecznym spoiwem służącym względem praktycznym, mają także „symboliczną wartość, odzwierciedlającą poczucie wspólnoty, z którą ludzie mogą się identyfikować. Tworzą część tożsamości kulturowej codziennego życia we wszystkich krajach europejskich”¹⁰ [Services... 1996, pkt 6].

Tej typowo „misyjnej” charakterystyce towarzyszy próba zdefiniowania współzależności między wymienionymi usługami i rynkiem. We wspomnianych dokumentach Komisja zwraca uwagę na ogromne zmiany, jakie zaszły w ówczesnym okresie w otoczeniu usług użyteczności publicznej. Konsumenci stali się bez porównania bardziej stanowczy w egzekwowaniu swoich praw i bardziej wymagający w zakresie możliwości wyboru, jakości i ceny. Podobnie w obliczu światowej konkurencji przedsiębiorstwa zwiększyły oczekiwania cenowe wobec dostawców usług. W tych warunkach wyzwaniem stało się, zdaniem KE, zapewnienie sprawnego współgrania (*smooth interplay*) pomiędzy, z jednej strony, wymogami wspólnego europejskiego rynku i wolnej konkurencji, z drugiej zaś – usługami w interesie ogólnym. Taką sytuację Komisja określiła obrazowo jako „bardzo trudne balansowanie” (*very tricky balancing act*), gdyż „bramki ciągle się poruszają: wspólny rynek nadal się rozwija, zaś usługi publiczne, dalekie od stałości, muszą się adaptować do nowych wymogów” [Services... 1996, pkt 19].

Zawarte w powyższym dokumencie sformułowania wyraźnie wskazują na ówczesne oczekiwania wobec usług użyteczności publicznej. Mimo że pojawiają się już w nim – wcześniej raczej nieobecne lub co najwyżej drugoplanowe – odniesienia do kwestii europejskiej konkurencyjności i procesów globalizacji gospodarki światowej, jednak same usługi mają się raczej adaptować do zmian zachodzących na rynku, niż stawać się ich współkreatorsami, siłą napędową.

4. Nowe spojrzenie na rolę usług użyteczności publicznej w UE

Do podniesienia usług użyteczności publicznej do rangi istotnego przedmiotu rozstrzygnięć prawa traktatowego dochodzi dopiero w traktacie z Amsterdamu z 1997 r. Pod zawężającym terminem „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodar-

⁹ Zarówno w sprawozdaniu RE z obrad w Cannes, jak i w dokumencie KE użyto terminu „usługi w interesie ogólnym”.

¹⁰ W dokumencie Komisja posuwa się wręcz do stwierdzenia, że dynamika modernizacji tych usług służąca coraz lepszej jakościowo realizacji podstawowych potrzeb społecznych stanowi „życiodajną krew europejskiego modelu społeczeństwa, bez którego europejskie obywatelstwo nigdy nie stanie się rzeczywistością” (w oryginale, w angielskiej wersji językowej: „is the life blood of the European model of society, without which European citizenship will never become a reality”) [Services... 1996, pkt 14].

czym” zostają w nim zaliczone do „wspólnych wartości Unii”, uznane też jest ich „znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej” [TWE 2006, art.16]¹¹. W takim sformułowaniu zawarte jest jedynie pośrednie odniesienie do kwestii gospodarczych, które jednak stają się coraz ważniejsze – wskaźniki ekonomiczne końca XX wieku dobitnie uświadamiają instytucjom Unii, że jej gospodarka wyraźnie przegrywa konkurencję ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią. W sumie nie stanowi to żadnego zaskoczenia – już Zielona Księga nt. innowacji przyjęta przez Komisję w grudniu 1995 r. wypunktowała słabe strony gospodarki Wspólnoty na tle jej światowych konkurentów [*Green Paper...* 1995, s. 5-8].

Dla analizy roli powierzonych usługom użyteczności publicznej kluczowe wydaje się zawarte w tej Księdze wskazanie na czynniki warunkujące innowacje. Zdaniem KE „innowacje to nie tylko mechanizm ekonomiczny lub proces techniczny. Nade wszystko to społeczny fenomen (...). Przez ich cel, ich skutki lub ich metody innowacje są ściśle włączone w warunki społeczne, w których powstają. W ostatecznym rozrachunku historia, kultura, edukacja, polityczna i instytucjonalna organizacja oraz gospodarcza struktura każdego społeczeństwa determinuje tę społeczną zdolność do generowania i akceptacji nowości” [*Green Paper...* 1995, s. 11]¹². Przyszłą rolę usług użyteczności publicznej w procesie generowania innowacji Komisja wiąże zatem ze znaczeniem zasobów ludzkich, wskazując na konieczność gruntownej przebudowy ówczesnego systemu edukacji i szkoleń, słabo przystosowanego do potrzeb konkurencyjnej gospodarki unijnej¹³. W pełni rozwija tę kwestię w innym dokumencie – Białej Księdze nt. edukacji i szkoleń – z listopada tego samego roku, gdzie w rozdziale „Budowanie uczącego się społeczeństwa” wymienia główne cele, wprost łączące system edukacyjny z procesem modernizacji gospodarki unijnej¹⁴ [*Teaching and Learning...* 1995]. Dopełnienie stanowi wcześniejsza o dwa lata Biała Księga nt. wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia [*The challenges...* 1993],

¹¹ W traktacie z Maastricht z 1992 r. w tytule XIV poświęconym spójności ekonomiczno-społecznej Wspólnoty nie występuje pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym.

¹² Stoi to w opozycji m.in. do definicji pojęcia innowacji sformułowanego przez OECD we Frascati Manual. W tym ostatnim podejściu dominuje aspekt techniczno-rynkowy – innowacja jest w nim procesem przekształcania idei w rynkowy produkt lub usługę, stanowi udoskonalony proces produkcji lub dystrybucji albo nową metodę świadczenia usługi społecznej.

¹³ Kierunki przyszłych działań zostały nakreślone w części V Zielonej Księgi: „Routes of Action – Route of Action 3: Develop initial and further training”. Między innymi, zdaniem Komisji, proces kształcenia musi znacznie lepiej identyfikować przydatne umiejętności. System edukacji młodzieży powinien w większym stopniu zaszczać w niej ducha kreatywności i przedsiębiorczości (*the spirit of creativity and enterprise*). Służyć temu miałyby wprowadzenie do szkolnych sylabusów wiedzy o funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, rynku, produkcji, kosztach itd. [*Green Paper...* 1995, s. 39-40]. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że nieprzypadkowo rok 1996 ogłoszono Europejskim Rokiem Kształcenia Ustawicznego.

¹⁴ Artykułując je jako tytuły podrozdziałów: „Wspierajmy nabywanie nowej wiedzy”, „Przybliżmy szkoły i biznes do siebie”, „Walczy z wykluczeniem”, „Traktujmy na równi inwestycje kapitałowe i inwestycje w szkolenia”.

zarysowująca długofalową strategię Wspólnoty we „współzależnym świecie” (*interdependent world*)¹⁵. Za jeden z fundamentów tej strategii uznaje tworzenie wspólnej unijnej przestrzeni informacyjnej.

Za konkluzję obu Białych Ksiąg (w interesującym nas zakresie) można uznać stwierdzenie Komisji, iż “inwestycje w wiedzę odgrywają zasadniczą rolę w zatrudnieniu, konkurencyjności i społecznej spójności” [*Teaching and Learning...* 1995, s. 1]. To już wyraźny sygnał przyszłych oczekiwań wobec roli, jaką względem gospodarki ma odgrywać ten segment usług użyteczności publicznej.

Zielona i Białe Księgi Komisji przygotowały grunt dla postanowień szczytu Rady Europejskiej, zwołanego w Lizbonie w 2000 r. Wytyczono na nim nowy cel strategiczny – uczynienie z gospodarki unijnej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy i zdolnej do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego.

Strategia lizbońska, stanowiąca program działania na lata 2000-2010, zdefiniowała wyzwania czekające Unię Europejską i określiła sposób ich realizacji. Strategicznym czynnikiem wzrostu miały stać się nośniki wiedzy, w pierwszym rzędzie sfera B+R – już wcześniej doceniana przynajmniej w niektórych krajach członkowskich UE, jednak nie traktowana priorytetowo w ramach prowadzonej przez nie polityki gospodarczej. Nie to jednak zwraca szczególną uwagę w strategii. Przestrzenią dla innowacji jest w niej nie tylko gospodarka *sensu stricto*, ale w równym stopniu i społeczeństwo. Celem strategicznym polityki staje się, obok wzrostu udziału nośników wiedzy¹⁶ w osiąganiu innowacyjności i konkurencyjności unijnej gospodarki, także oddziaływanie na otoczenie, w którym funkcjonują. Cóż bowiem z tego, że owe nośniki doprowadzą do wykreowania nowoczesnych technologii, jeżeli te ostatnie nie dotrą do gospodarki i społeczeństwa odpowiednio przygotowanych do ich percepcji i spożytkowania? Oznacza to konieczność modernizacji europejskiego modelu społecznego, także poprzez inwestowanie w ludzi i zwalczanie praktyk społecznego wykluczenia¹⁷. Założone w strategii przyznanie sferze B+R priorytetu w aktywności Unii na rzecz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy¹⁸ da rzeczywisty, powszechny impuls tylko wówczas, gdy znajdzie podstawy w postaci zmiany modelu życia i zachowań społecznych, prowadzącej do wzrostu aktywności zawodowej, polepszenia

¹⁵ Księga określa proponowaną strategię działania jako odpowiedź na “wyzwania globalnej współzależności gospodarczej” (*the challenge of global economic interdependence*).

¹⁶ Należy do nich, obok B+R, także nauka, edukacja, usługi społeczeństwa informacyjnego itd.

¹⁷ W świetle uzasadnionych wątpliwości zgłaszanych przez A. Sapira co do istnienia europejskiego modelu społecznego powstaje jednak pytanie, czy w ogóle możliwa jest jego modernizacja w skali całej UE. Zdaniem Sapira w omawianym okresie wyraźnie wyróżniały się cztery grupy krajów „starej” Unii o odrębnych modelach społecznych – kraje nordyckie (Dania, Finlandia i Szwecja, plus Holandia), anglosaskie (Wielka Brytania i Irlandia), kontynentalne (Austria, Belgia, Francja, Niemcy i Luksemburg) oraz śródziemnomorskie (Grecja, Włochy, Hiszpania i Portugalia) [Sapir 2005, s. 5-10].

¹⁸ M.in. poprzez program tworzenia Europejskich Platform Technologicznych.

edukacji, unowocześnienia systemu zabezpieczeń społecznych i uelastycznienia rynku pracy. Inaczej powstaną jedynie odizolowane „wyspy” innowacji.

Wyraźnie mówią o tym kierunki działań przyjęte w strategii lizbońskiej. Nietrudno zauważyć, że większość z nich jest nierozzerwalnie związana z koniecznością modernizacji, a nawet, wręcz, nowego podejścia do rynkowych usług użyteczności publicznej. Rozwój społeczeństwa wiedzy¹⁹ zawiera w sobie kształtowanie społeczeństwa informacyjnego, uczynienie Europy atrakcyjną dla najzdolniejszych, wreszcie – edukację i kapitał ludzki²⁰. Ukierunkowanie rynku pracy na umocnienie społecznej spójności powiązane zostało w strategii m.in. z zadaniem przystosowania europejskiego modelu socjalnego do przekształceń w kierunku gospodarki i społeczeństwa wiedzy [Sapir 2005, s. 14]²¹. Z kolei założona realizacja zobowiązań dotyczących budowy rynku wewnętrznego wymagała zakończenia procesu liberalizacji sektorów sieciowych – usług pocztowych, energii, transportu kolejowego itd. – i znowelizowania zasad zamówień publicznych.

Zadania wyznaczone w strategii lizbońskiej – jak się wkrótce okazało, zbyt ambitne – były wyraźnie efektem podążania śladem euforii na światowych giełdach²² i wiary w powstanie tzw. nowej gospodarki. Przyczyn jej niepowodzenia powszechnie upatruje się m.in. w „przeładowaniu” programu nadmierną liczbą celów (*overloaded agenda*). Bez wątpienia zawiodło wykonawstwo – raport Koka z listopada 2004 r.²³ wskazuje na słabą koordynację (*poor co-ordination*) oraz brak politycznej determinacji ze strony państw członkowskich [*Facing the challenge...* 2004]. Zwraca także uwagę na sprzeczne cele (*conflicting priorities*), choć, jak się wydaje, bardziej adekwatne do sytuacji byłoby mówienie o sprzecznych interesach (państw członkowskich). Mimo to, co istotne, w powyższym raporcie nie znajdziemy postulatu odrzucenia strategii, a jedynie wnioski o jej przeformułowanie.

¹⁹ Wcześniej generalnie poprzestawano na pojęciu „społeczeństwo informacyjne”. Społeczeństwo wiedzy ze strategii lizbońskiej wykracza znacznie dalej poza to pierwsze (to również szeroko rozumiane inwestowanie w kapitał ludzki).

²⁰ Zmniejszenie do połowy liczby uczniów niekontynuujących nauki po szkole podstawowej, dostosowanie edukacji i szkoleń do społeczeństwa wiedzy, rozwój powszechnego kształcenia ustawicznego, promowanie i ułatwianie mobilności.

²¹ Oznaczało to konieczność skoordynowania w skali unijnej reformy krajowych rynków pracy z modernizacją polityki społecznej – to zaś wymagało aktywnego udziału władz publicznych państw członkowskich m.in. w Europejskiej Strategii Zatrudnienia (*European Employment Strategy*, EES). A. Sapir zwraca uwagę, że z punktu widzenia instytucji UE najłatwiej koordynować metodą „kija i marchewki”, jednak ograniczenia wynikające z traktatowej zasady pomocniczości oraz oparcie strategii lizbońskiej na instrumencie określanym jako otwarta metoda koordynacji (*Open Method of Coordination*, OMC) uniemożliwiły Komisji Europejskiej podjęcie takich działań.

²² Lata 1995-2001 były okresem „pompowania” wycen spółek z branży informatycznej, co zaowocowało powstaniem tzw. bańki internetowej (*dot-com bubble*), która pękła w momencie rozpoczęcia wdrażania strategii lizbońskiej.

²³ Określany jako *mid-term review of the Lisbon strategy*.

5. Strategia „Europa 2020” – zmiana podejścia czy kontynuacja?

Raport Koka uznaje nadmiar liczby celów zawartych w strategii lizbońskiej za jej ewidentną słabość, nie deprecjonuje jednak żadnego z elementów tej reformy. Fakt wyraźnego wskazania w raporcie na kluczowy wpływ małego przyrostu naturalnego i starzenia się społeczeństwa Starego Kontynentu na nadal rosnącą lukę między jego gospodarką i Stanami Zjednoczonymi oraz Azją oznacza, że przyszłe skorelowane inicjatywy i zmiany strukturalne nie mogą ominąć takich obszarów, jak społeczeństwo wiedzy i rynek pracy [*Facing the challenge...* 2004, s. 31-34]. W tym więc względzie priorytety społeczne strategii zostały wręcz wzmocnione, a nie zanegowane²⁴.

Do podobnych wniosków dochodzi wcześniejszy o kilka miesięcy raport Komisji Delivering Lisbon, będący analizą stopnia wdrożenia rekomendacji i zaawansowania poszczególnych państw²⁵ na drodze do osiągnięcia kryteriów sformułowanych w strategii [*Delivering Lisbon...* 2004]. W jego ocenie rosnąca luka wobec światowych konkurentów dotyczy nie tylko sfery B+R, ale także edukacji. Największe opóźnienia we wdrażaniu programu raport odnotowuje właśnie w tej dziedzinie, także w zakresie konkurencyjności sektora przemysłu i usług oraz rozwiązywania problemu starzenia się Unii. Za równie niepokojący uznaje poziom inwestycji publicznych. W 2003 r. przypadało na nie w UE zaledwie 2,4% PKB (w USA – 3,3%), co przy wzroście gospodarczym na poziomie niewiele wyższym niż 1% praktycznie skazywało na porażkę zawarte w strategii plany tworzenia ponadnarodowych infrastruktur sieciowych i sektora wiedzy (badań, innowacji, edukacji i szkoleń) [*Delivering Lisbon...* 2004, s. 10]²⁶.

Raport Komisji identyfikuje trzy priorytetowe obszary w ramach kontynuowania reform. Tylko jeden z nich, co warto odnotowania, odnosi się bezpośrednio do sfery tradycyjnie rozumianej gospodarki (wzmocnienie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw). Pozostałe dwa to poprawa inwestycji w wiedzę i sieci²⁷ oraz promowanie aktywnego starzenia się (*active ageing*). Ten ostatni nie oznacza jedynie, jak rozumiano to w przeszłości, poprawy jakości życia osób w podeszłym wieku.

²⁴ Co stanowiło też istotną wskazówkę w kwestii przyszłego podziału środków z funduszy strukturalnych. W latach 2000-2003 na ogólną kwotę 80 mld euro rozdysponowanych na wsparcie trzech głównych celów strategii na inwestycje w kapitał ludzki przeznaczono 20 mld euro, a więc kwotę porównywalną ze środkami na wsparcie innowacji i przedsiębiorczości (22 mld euro). Pozostałe 37 mld euro współfinansowało rozwój transeuropejskiej sieci transportu, energii i telekomunikacji.

²⁵ Także krajów kandydujących.

²⁶ Jak się wydaje, jeszcze poważniejsze konsekwencje w tym względzie niesie zróżnicowany poziom inwestycji publicznych w poszczególnych państwach członkowskich.

²⁷ Służyć temu miał Quick Start Programme będący kluczowym elementem Europejskiej Inicjatywy na rzecz Wzrostu (*European Initiative for Growth*) [*A European Initiative...*2003]. Składały się na niego 54 transgraniczne projekty inwestycyjne (typu *ready-to-go*) przewidziane do realizacji do 2010 r. – 31 projektów (na kwotę 38 mld euro) służących rozbudowie unijnej sieci transportowej TEN, 15 projektów (10 mld euro) na rozbudowę unijnej sieci energetycznej TEN i 8 projektów (14 mld euro) na systemy łączności dużej prędkości i mobilnej, B+R oraz innowacje.

Zmodernizowany program usług użyteczności publicznej ma tworzyć warunki do późniejszego przechodzenia na emeryturę (także poprzez tworzenie atrakcyjnych, bezpiecznych i elastycznych warunków i form pracy), uczestniczenia w szkoleniach i kształceniu ustawicznym pozwalającym nabywać pożądaną na rynku kwalifikację [Schelkle 2008, s. 9-17]. Ma wręcz zniechęcać do wczesnej emerytury, zachęcać za to do aktywności fizycznej i umożliwiać utrzymanie ogólnego dobrego stanu zdrowia tych osób [Delivering Lisbon... 2004, s. 25-26]. Stąd zgłoszony w raporcie postulat zbadania możliwości wprowadzenia zdrowia publicznego jako integralnego elementu strategii stanowiącego wkład we wzrost i zrównoważony rozwój²⁸.

Horyzontem czasowym wyznaczonym w strategii lizbońskiej, a co za tym idzie – i realizacji założonych celów, był rok 2010. Już przed półmetkiem tego okresu zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie w pełni zdawały sobie sprawę, że są one nie do osiągnięcia w terminie, a co więcej – że luka między UE i jej globalnymi konkurentami rośnie, zamiast maleć. Ponieważ raport Koka z 2004 r. wyraźnie odrzucił zgłaszane propozycje wydłużenia czasu dochodzenia do przyjętych w strategii celów, realia społeczno-gospodarcze zaś uległy zasadniczej zmianie na skutek światowego kryzysu finansowego, konieczna okazała się weryfikacja planu działań i priorytetów.

W marcu 2010 r. Komisja opublikowała komunikat 'Europa 2020', o wiele mówiącym podtytule: „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” [Europa 2020... 2010]. Nowa strategia²⁹, mająca stać się odpowiedzią na strukturalne słabości europejskiej gospodarki, wskazała trzy powiązane ze sobą priorytety: rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu [Sulmicka 2011, s. 176-177]. Pierwszy z nich miał się koncentrować na zwiększeniu roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju. Ponownie pojawiają się w nim takie działania, jak edukacja, szkolenie i kształcenie ustawiczne oraz społeczeństwo cyfrowe – ale też rozwój obszarów wiejskich, modernizacja szkolnictwa wyższego i oficjalne uznanie uczenia się nieformalnego i pozaformalnego. Zrównoważony rozwój to w języku nowej strategii wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej. Oznaczać on ma m.in. unowocześnienie sieci europejskich, rozładowanie największych przeciążeń transportowych i logistycznych, modernizację sektora transportu i zmniejszenie jego udziału w emisji związków węgla, racjonalizację zużycia energii. Wreszcie rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu to gospodarka o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniająca spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną [Ferrera 2010, s. 63-65]. Osiągnięciu tego celu ma służyć w pierwszym rzędzie konsekwentne realizowanie programu *flexicurity* – elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego pozwalającego na lepsze radzenie sobie z transformacją gospodarczą, zwiększenie poziomu aktywności zawodowej i walkę

²⁸ W oryginale: „integrating public health into the Lisbon strategy by 2005, as a contribution to growth and sustainable development” [Delivering Lisbon... 2004, s. 26].

²⁹ Przyjęta formalnie przez Radę Europejską w dniu 17.06.2010 r.

z bezrobociem³⁰ [*Wspólne zasady...* 2007]. Podjęte działania mają ułatwiać i wspierać mobilność siły roboczej – długofalowa polityka migracji zarobkowych i wdrożenia elastycznych ścieżek edukacyjnych ma umożliwić zaspokojenie zmieniających się potrzeb rynku pracy. Od systemów ochrony socjalnej autorzy strategii oczekują adekwatności i trwałości.

W strategii „Europa 2020” (tak samo zresztą jak w lizbońskiej) nie sposób doszukać się użytego, *expresis verbis*, terminu „usługi użyteczności publicznej”, niemniej nie ulega wątpliwości, że bez ich udziału jako kluczowego instrumentu jej powodzenie – a nawet wręcz przeprowadzenie – nie jest możliwe. Przy tym, mimo wielu zadań stanowiących logiczną kontynuację strategii lizbońskiej, misja „Europy 2020” podąża znacznie silniej w kierunku społecznym, a nie *stricte* ekonomicznym. Priorytetem jest budowanie nowoczesnej społeczności unijnej, bo tylko taka będzie zdolna do wzrostu produktywności i uczynienia Unii aktywnym uczestnikiem w stanowieniu światowego porządku gospodarczego [*SeGI...* 2013]. Ta hierarchia wartości to również, bez wątpienia, efekt kryzysu gospodarczego i finansowego, który „brutalnie” ujawnił słabości w zakresie spójności społecznej Unii Europejskiej.

Ideę przewodnią nowej strategii wyraźnie zarysowuje Słowo wstępne do komunikatu „Europa 2020”, autorstwa J.M. Barroso. Celem jest Europa, która „może się rozwijać w sposób inteligentny i zrównoważony, może sprzyjać włączeniu społecznemu, umie znaleźć sposób na stworzenie nowych miejsc pracy i określić kierunek rozwoju naszych społeczeństw” [*Europa 2020...* 2010, s. 2].

6. Unijny model usług użyteczności publicznej – bariery i perspektywy

Zagadnienie usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej funkcjonuje w kilku przestrzeniach. Przestrzeń „globalna” – będąca przedmiotem dotychczasowych rozważań – dotyczy możliwego wkładu tych usług w proces przekształcenia unijnej gospodarki w organizm zdolny do skutecznego konkurowania na rynku światowym. Przestrzeń „krajowa” koncentruje się na powinnościach państwa wobec obywateli, związanych z zabezpieczeniem ich praw fundamentalnych (i na wynikających z tego zadaniach nakładanych na sferę usług użyteczności publicznej). Łącznikiem między nimi jest przestrzeń, którą umownie możemy określić jako „transgraniczną”. W dużej mierze ma ona wymiar legislacyjny i skupia się na kwestii oddziaływania tych usług na jednolity rynek Unii Europejskiej. Ponieważ korzystają one z pomocy publicznej, traktowane są jako potencjalnie (i realnie) zagrażające zaburzeniem jego funkcjonowania (konkretnie – zasad konkurencji).

³⁰ Koncepcja *flexicurity* – zintegrowanej strategii równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy – jest przedmiotem zarówno pozytywnych, jak i krytycznych ocen. Te drugie wskazują, że wymaga ona raczej nieosiągalnej w praktyce precyzji planowania i negocjowania kombinacji i sekwencji działań w zakresie zarówno polityki, jak i innych środków. Nadmiernie też wzmacnia związki zawodowe.

Podejście globalne wobec usług użyteczności publicznej pozostaje wyraźnie domeną instytucji UE. Problem jednak w tym, że zgodnie z obowiązującym od początku stanem prawnym swoboda kreowania i realizowania przez nie (głównie przez KE) unijnej wizji konsolidacji tych usług jako instrumentu wzrostu globalnej konkurencyjności całego ugrupowania jest mocno ograniczona i w znacznym stopniu uzależniona od dobrej woli władz publicznych państw członkowskich. O tę zaś nader trudno, o czym najdobitniej mówi wymieniony wcześniej raport Koka, który za niepowodzenie strategii lizbońskiej w pierwszym rządzie wini brak woli politycznej ze strony tych państw [*Facing the challenge...* 2004]. Równie kategoriyczny w wymowie jest pod tym względem raport 'Delivering Lisbon'. Komisja Europejska wprost oznajmia w nim, że „działania podejmowane na szczeblu europejskim są jedynie częścią recepty na skierowanie strategii lizbońskiej na właściwy tor; liczne reformy i inwestycje, za które odpowiedzialne są państwa członkowskie, muszą dopiero zostać osiągnięte” [*Delivering Lisbon...* 2004, s. 2].

Władze publiczne państw członkowskich – czując presję własnego społeczeństwa (czytaj: elektoratu) – zazdrośnie strzegą posiadanych szerokich uprawnień do wyboru sposobu organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Uzależniają wypełnienie obowiązków nałożonych na nie przez Unię od pozostawienia im określonej autonomii działania i swobody ustalania priorytetów [Ząbkowicz 2013, s. 28-32]. Stąd funkcjonowanie usług użyteczności publicznej na szczeblu krajowym „od zawsze” stanowi realne wyzwanie dla wspólnotowej polityki stopniowej i kontrolowanej liberalizacji rynku. Próby przyspieszenia procesu europejskiej integracji zorientowanej na stworzenie w pełni zharmonizowanego wspólnego rynku tych usług już niejednokrotnie kończyły się *de facto* zablokowaniem (lub co najmniej spowolnieniem) zmian przez władze publiczne, utożsamiające cały proces z koniecznością zrzeczenia się przez nie części posiadanych kompetencji i przeniesieniem ich na poziom wspólnotowy. Tymczasem, co warto przypomnieć, w strategii 'Europa 2020' jeden z trzech priorytetów wspierających konkurencyjność Unii (rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu) prowadzić ma do zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej w skali całego ugrupowania³¹.

Co to oznacza w przypadku instrumentu, jakim dla wzrostu globalnej konkurencyjności UE mają być usługi użyteczności publicznej? 'Europa 2020' jako niezbędny warunek do osiągnięcia celu wskazuje przeprowadzenie „inteligentnej konsolidacji budżetowej na rzecz osiągnięcia długotrwałego wzrostu” [*Europa 2020...* 2010, s. 29]. W jej ocenie kluczową rolę odgrywa „nowoczesna” struktura wydatków publicznych i ich jakość. Faworyzowane powinny być elementy wpływające na wzrost gospodarczy – edukacja i kwalifikacje, badania, rozwój i innowacje, inwestycje w sieci (szybki Internet, połączenia energetyczne i transportowe). Tymczasem w ujęciu „krajowym”

³¹ To zaś, zgodnie z Białą Księgą nt. usług użyteczności publicznej z 2004 r., stanowiącą podsumowanie debaty poświęconej europejskiemu modelowi społeczeństwa, zależy od właściwie zorganizowanych usług użyteczności publicznej.

podstawowym punktem odniesienia przy tworzeniu hierarchii usług jest zazwyczaj ich zdolność do realizacji celów doraźnych [*Wkład EAPN...* 2014, s. 5-6]. Bardziej pożądane jest państwo bezpieczeństwa socjalnego niż globalnie konkurencyjna gospodarka realizująca perspektywiczne cele wytyczone na szczeblu unijnym. Tak ważny dla strategii „Europa 2020” element spójności (*cohesion*) jest pojęciem o rodowodzie politycznym i na poziomie krajów członkowskich identyfikowany jest niemal wyłącznie z mechanizmem redystrybucji środków finansowych służącym zmniejszeniu różnic w poziomie rozwoju i poziomie życia w regionach UE. Tymczasem dla wymienionej strategii spójność to nie samoistny cel, a zaledwie jedno z narzędzi dla zwiększenia globalnej konkurencyjności całego ugrupowania.

Wbrew ambitnym założeniom „Europy 2020” trwający kryzys gospodarczy i finansowy wyraźnie „odciąga” sferę usług użyteczności publicznej od pełnienia, szczególnie na poziomie krajowym, roli instrumentu wspierającego realizację długofalowej strategii modernizacji unijnej gospodarki. Opublikowany w 2014 r. komunikat Komisji stanowiący podsumowanie już przebitego etapu wdrażania tej strategii [*Podsumowanie...* 2014] potwierdza, że oczekiwane zmiany jakości i modelu wzrostu gospodarczego UE, w które miało się wpisać nowe podejście do usług użyteczności publicznej, ustąpiły pierwszeństwa doraźnym działaniom na rzecz przywrócenia stabilności finansów publicznych. Wyraźnie świadczy o tym priorytet, jaki nadano decyzjom tworzącym kolejne mechanizmy reagowania kryzysowego³², rozpoczętej reformie unijnego systemu finansowego³³ oraz wzmocnieniu integracji różnych elementów nadzoru gospodarczego i budżetowego³⁴.

Można założyć, że ta hierarchia priorytetów nie ulegnie zasadniczej zmianie w ciągu co najmniej kilku najbliższych lat – nic nie przemawia na rzecz odczuwalnego obniżenia się wskaźników długu państwowego, które na skutek kumulacji deficytów i spowolnienia wzrostu urosły od średnio 60% PKB przed kryzysem do 81,3% w roku rozpoczęcia wdrażania strategii (2011 r.) i spodziewanych 88,3% w 2015 r. [*Euro-pean...* 2015, s. 155]³⁵. Z rozważanych w 2010 r. trzech scenariuszy nadchodzącego dziesięciolecia – powrotu do „silnego” wzrostu³⁶, „spowolnionej” odbudowy i „straconej” dekady – w warunkach obecnego powolnego i ciągle niepewnego ożywienia

³² W 2010 r. utworzono Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM) i Europejski Instrument Stabilności Finansowej (ESFS). W strefie euro ich rolę przejął następnie stały mechanizm reagowania kryzysowego i Europejski Mechanizm Stabilności (EMS).

³³ Drogą zaostrzenia nadzoru nad rynkami finansowymi poprzez utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) oraz uruchomienie w 2014 r. scentralizowanego mechanizmu ds. nadzoru bankowego.

³⁴ Poprzez m.in. nową procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej (MIP), wzmocnienie paktu stabilności i wzrostu oraz wprowadzenie kontroli Komisji nad projektami planów budżetowych państw członkowskich strefy euro.

³⁵ W strefie euro wskaźniki długu państwowego osiągają jeszcze wyższe wartości – odpowiednio 94,3% w 2011 r. i 94,4% w 2015 r. (prognoza) [Eurostat 2015].

³⁶ Tylko ten scenariusz wzmacnia pozycję usług użyteczności publicznej jako instrumentu „nowoczesnego” wzrostu gospodarczego.

koniunktury w UE, przy najbardziej optymistycznych założeniach, realny wydaje się co najwyżej ten drugi scenariusz³⁷. Unia skazana jest na funkcjonowanie pod presją bardzo wolno obniżającej się stopy bezrobocia (prognozowane 9,8% w 2015 r. i 9,3% w 2016 r. – wobec 10,2% w 2014 r.) przy jednoczesnym podwojeniu się w latach 2008-2013 stopy długotrwałego bezrobocia (z 2,6% do 5,1%) [Eurostat 2015]. Szczególnie istotny jest fakt, że od 2008 r. obserwujemy nieustanny trend wzrostowy drugiego z powyższych wskaźników, co, zdaniem Komisji, może wskazywać na wzrost poziomu strukturalnego bezrobocia [Podsumowanie... 2014, s. 9]. W długim horyzoncie czasowym ogranicza to potencjał wzrostu gospodarczego, grozi rozszerzeniem obszarów ubóstwa i wykluczenia społecznego. To ostatnie zjawisko ma już zresztą miejsce. Zamiast zbliżyć się do celu strategii „Europa 2020”³⁸ Unia oddala się od niego – w 2013 r. liczba osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym wyniosła blisko 123 mln – przy 118 mln u progu strategii (2010 r.) [Wkład EAPN... 2014, s.4]. Zmusza to państwa członkowskie do koncentrowania środków finansowych i wysiłków na doraźnych programach zaradczych o zasięgu krajowym, a nie redefiniowaniu zadań wyznaczonych sferze usług użyteczności publicznej w kontekście zwiększania przez UE globalnej konkurencyjności. W tej sytuacji naturalne jest, że „cele krajowe nie są (...) wystarczająco ambitne, aby wspólnie umożliwić osiągnięcie ambicji na poziomie UE” [Podsumowanie... 2014, s. 18].

Zdaniem Komisji skuteczność w realizacji strategii zależy nie tylko od zaangażowania każdego z państw członkowskich, ale również od „wspólnej zdolności podmiotów UE do traktowania tych kwestii jako przedmiotu wspólnego zainteresowania” [Podsumowanie... 2014, s.22]. Jednak zamiast zespolenia wysiłków daje się zaobserwować, jak to określa KE, „kilka niewygodnych trendów” (*several uncomfortable trends*). Dla każdego z państw członkowskich konieczne było wyznaczenie indywidualnych wskaźników poszczególnych celów, uwzględniających możliwości ich osiągnięcia. Niewątpliwie dowodzi to realizmu w przyjętym podejściu, ale zarazem pokazuje, do jakiego stopnia Unia jest zatimizowana – pod względem zarówno możliwości, jak i determinacji we wdrażaniu strategii. Szwecja już osiągnęła swój docelowy wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat, ustalony na wysokim poziomie 80% (UE – 75%). Włochy od wyznaczonych im 67% wręcz się oddaliły (59,9% w 2014 r., przy 61,0% w 2010 r.), podobnie jak Chorwacja od 62,9%³⁹. Inwestycje w B+R w Finlandii i Szwecji dawno przekroczyły cel unijny (3% PKB)⁴⁰, jednak wątpliwe jest osiągnięcie przez nie wyznaczonego poziomu 4% (w Szwecji wyniki są stagnacyjne, w Finlandii wskaźnik stopniowo spada⁴¹). Jeszcze mniejsze szanse

³⁷ W 2014 r. wynik gospodarczy UE osiągnął dopiero, w przybliżeniu, poziom z 2008 r.

³⁸ Zmniejszenie w 2020 r. liczby osób narażonych na ubóstwo i wykluczenie społeczne do ok. 96,4 mln [Sulmicka 2011, s. 181].

³⁹ 62,1% w 2010 r., ale już tylko 59,2% w 2014 r.

⁴⁰ Odpowiednio 3,31 i 3,30% PKB w 2013 r.

⁴¹ U progu strategii „Europa 2020” Finlandia była bliska wyznaczonego jej celu 4% PKB (3,73% w 2010 r.), w 2013 r. wskaźnik wynosił już tylko 3,31%.

na sukces mają Słowacja, Włochy czy Polska, mimo że oczekiwania wobec nich od początku były umiarkowane (odpowiednio 1,2%, 1,53% i 1,7% PKB). W tym samym czasie Republika Czeska potrafiła szybko i konsekwentnie zwiększać swoje wydatki na B+R (z 1,34% w 2010 r. do 1,91% w 2013 r.) [Eurostat 2015].

W świetle powyższych liczb i trendów naturalne wydaje się pytanie: w jakim stopniu zaawansowanie poszczególnych krajów w realizacji strategii „Europa 2020” wynika z obiektywnie istniejących ograniczeń budżetowych zmuszających do proporcjonalnych cięć środków przeznaczonych na cele zarówno doraźne, jak i perspektywiczne, w jakim zaś z arbitralnych decyzji o „wyrzuceniu” celów strategii „Europa 2020” poza listę krajowych priorytetów przez niektóre państwa członkowskie? Różny stopień „doraźności” polityki społeczno-gospodarczej realizowanej przez poszczególne kraje wydaje się wręcz oczywisty [Crespy 2015, wykres 6.1.] – wystarczy porównać istnienie ponad 40-procentowego udziału w społeczeństwach Bułgarii i Rumunii osób narażonych na ubóstwo i wykluczenie społeczne (2014 r.) z analogicznym wskaźnikiem na poziomie poniżej 15% w Republice Czeskiej czy ok. 17% w Danii, Holandii i Finlandii. W praktyce musi to oznaczać zupełnie inne podejście do instrumentów tworzących fundament wymienionej strategii, na czele ze sferą usług użyteczności publicznej.

Obecny kryzys finansowy „odebrał” gospodarkom państw członkowskich większość środków finansowych, które – gdyby ich władze publiczne uznały to za celowe – można byłoby przeznaczyć na realizację wizji nowoczesnych usług użyteczności publicznej, zintegrowanych w skali całej UE i służących modernizacji unijnej gospodarki. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że dramatycznie pogarszające się wskaźniki gospodarcze uwypukliły zarazem wręcz archaiczną ekstensywność modelu wzrostu z poprzednich dekad, z jego dysfunkcyjnymi systemami finansowymi, pogłębianiem się nierówności społecznych, słabościami systemów kształcenia i szkolenia, brakiem stabilności finansowej i skuteczności systemów opieki społecznej i zdrowotnej oraz niewydolną administracją publiczną. Oczywista stała się niezdolność tego modelu do skompensowania przyszłej luki w zasobach siły roboczej związanej ze starzeniem się ludności w Europie⁴², w wyniku czego zależność ekonomiczna⁴³ ma, jak się oczekuje, wzrosnąć z 1,32 w 2010 r. do 1,47 w 2030 r. Wyznaczona w strategii wartość docelowa wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata na poziomie 75%⁴⁴ oznacza, że w 2020 r. luka ta wyniesie ok. 16 mln zatrudnionych. Wchodzący na rynek młodzi pracownicy jej nie zapełnią, tym samym konieczne będzie sięgnięcie do rezerw w postaci siły roboczej złożonej z osób starszych i nieaktywnych dorosłych, w tym migrantów – gorzej wykształconych i mniej podatnych na aktywację zawodową

⁴² Przewidywana mediana wieku w 2050 r. osiągnie poziom 52,3 roku, przy obecnych 41,6 roku.

⁴³ Stosunek liczby osób niepracujących do pracujących.

⁴⁴ Co nie wydaje się celem wygórowanym przy 82,3% w Szwajcarii, 77,5% Japonii i 79,6% Norwegii (dane za 2014 r.). W USA wskaźnik ten ma obecnie niższą wartość (71,8% w 2014 r., przy trendzie wzrostowym), jednak do momentu gwałtownego załamania w 2009 r. oscylował na poziomie 75-77% (podczas gdy w UE wynosił 65-70%) [Eurostat 2015].

[Podsumowanie... 2014, s. 14]. Zdaniem Komisji bez aktywnej polityki rynku pracy, nowej strategii uczenia się przez całe życie i kompleksowej polityki integracji zbliżenie się do wyznaczonej wartości wskaźnika jest nierealne. A to oznacza konieczność nowego podejścia do usług użyteczności publicznej, tak aby stworzyć tej grupie warunki umożliwiające aktywację zawodową (i zachęcające do niej).

7. Zakończenie

Rola usług użyteczności publicznej jako narzędzia polityki społecznej w UE pozostaje niepodważalna. Stanowią integralny element europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej, wkomponowany (w zróżnicowany sposób) w polityki krajowe państw członkowskich i realizowany na terenie każdego z nich przez władze publiczne, przy relatywnie ograniczonej interwencji instytucji unijnych. Jeżeli jednak powierzmy usługom użyteczności publicznej funkcję instrumentu inwestowania w długoterminowe zdolności rozwojowe i konkurencyjność globalną całej Unii, wówczas wyraźnie uzewnętrznia się konflikt wynikający z odmiennych priorytetów nadanych tym usługom w poszczególnych krajach i obaw władz publicznych o utratę posiadanych prerogatyw. W efekcie nadal pozostają one – z wyjątkiem realizowanych przez sektory sieciowe – słabo sterowalne na poziomie unijnym. Paradoksalnie niemożliwym do przezwyciężenia obciążeniem okazuje się to, co jest ich wielką wartością społeczną – obowiązek respektowania przez instytucje UE traktatowej zasady szanowania różnic w potrzebach i preferencjach obywateli, użytkowników i konsumentów, wynikających z różnych uwarunkowań gospodarczych, społecznych, geograficznych, kulturowych i fizycznych.

Przy progę ubóstwa w Holandii i Austrii cztery do pięciu razy wyższym niż w Bułgarii i Rumunii, co wymusza na władzach publicznych krajów bardziej i mniej zamożnych zupełnie inne podejście do usług użyteczności publicznej – szczególnie usług społecznych – nie jest obecnie możliwe ich zespolenie w skali całej Unii w sprawnie działający mechanizm. Stąd brak jest podstaw do stwierdzenia, że w nadchodzących latach będą one w stanie stać się zintegrowanym instrumentem efektywnie poddającym się unijnej polityce na rzecz globalnej konkurencyjności. Realne wydaje się przy tym niebezpieczeństwo, że wyraźnie zauważalne różne traktowanie usług użyteczności publicznej – przez jedne kraje jako instrumentu realizacji doraźnych krajowych celów ekonomiczno-społecznych (podejście „autarkiczne”), przez inne zaś jako narzędzia modernizacji krajowej gospodarki widzianej jako składowa gospodarki unijnej (podejście „integracyjne”) – zamiast łączyć UE w jeden organizm, przyczyni się do pogłębienia procesu tworzenia się Europy różnych prędkości.

Literatura

A European Initiative for Growth. Investing in Networks and Knowledge for Growth and Jobs, 2003, Final Report to the European Council, Communication from the Commission, COM(2003) 690 final/2, Commission of the European Communities, Brussels, 21.11.2003.

- Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, 2004, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2004) 374, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 12.05.2004.
- Bjornsen H.M., Foss O., Johansen S., Langset B., 2013, *Services of General Interest (SGI): is it possible to define this concept in scientific terms?*, Romanian Journal of Regional Science, vol. 7.
- Cannes European Council, 26 and 27 June 1995 – Conclusions of the Presidency, SN 211/95.
- Crespy A., 2015, *The Vanishing Promise of a More 'Social' Europe: Public Services Before and After the Debt Crisis*, [w:] A. Crespy, G. Menz (eds.), *Social Policy and the Euro Crisis. Quo Vadis Social Europe*, Palgrave Macmillan UK, London.
- Delivering Lisbon. Reforms for the Enlarged Union*, COM(2004) 29 final/2, Commission of the European Communities, Brussels, 20.02.2004.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010.
- European Economic Forecast. Winter 2015*, 2015, European Commission, European Economy, 1.
- Eurostat. Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, 2004, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, November.
- Ferrera M., 2010, *Mapping the Components of Social EU: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork*, [w:] E. Marlier, D. Natali (eds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Peter Lang, Brussels.
- Green Paper on Innovation*, 1995, COM(95) 688, Commission of the European Communities, Brussels, December.
- Lisbon Strategy*, 2000, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions; European Parliament; http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2014, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2014) 130, Komisja Europejska, Bruksela, 5.03.2014.
- Sapir A., 2005, *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005, Bruegel Policy Contribution, Bruegel, Brussels, September.
- Schelkle W., 2008, *Can There be a European Social Model?*, [w:] E. Eriksen, Ch. Joerges, F. Rödl (eds.), *Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union: The Unsettled Political Order of Europe*, Routledge Series of Democratising Europe, Routledge, Abington.
- Schweitzer M., 2011, *Services of General Economic Interest: European Law's Impact on the Role of Markets and Member States*, [w:] *Market Integration and Public Services in the European Union*, M. Cremona (ed.), Oxford University Press, Oxford New York.
- SeGI. Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development*, 2013, ESPON, Luxembourg.
- Services of General Interest in Europe*, 1996, 96/C 281/03, European Commission, OJ C 281, 26.09.1996.
- Sulmicka M., 2011, *Strategia „Europa 2020” – postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] J. Stacewicza (red.), *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, Prace i Materiały IRG, SGH, nr 85, http://www.uaue.zarz.agh.edu.pl/Panel_tematyczny/Postlizbonska_polityka_rozwoju_Unii.pdf.
- Teaching and Learning: Towards the Learning Society. The White Paper on Education and Training*, 1995, COM(95) 590, Commission of the European Communities, Brussels, November 1995.

- TFUE, 2010, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz.U. C 83/47 PL z 30.03.2010.
- The challenges and ways forward into the 21st century. The White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*, 1993, COM(93) 700, Commission of the European Communities, Brussels, December 1993.
- TWE, 2006, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, wersja skonsolidowana, Dz.U. UE 2006 C 321E z 29.12.2006.
- Wkład EAPN w przegląd śródkresowy Strategii Europa 2020. Czy można przystosować Strategię Europa 2020 do jej celów, by mogła realizować swoje obietnice redukcji ubóstwa?*, 2014, European Anti-Poverty Network EAPN, Brussels, lipiec.
- Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, 2007, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2007) 359, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 27.06.2007.
- Ząbkowicz J., 2013, *Granice uprawnień Komisji Europejskiej – na przykładzie sterowania sferą usług użyteczności publicznej*, *Oeconomia Copernicana*, nr 3.