

## Slabá místa Lisabonské strategie

V roce 2000 si Evropská unie na summitu v Lisabonu vytyčila plán stát se do roku 2010 nejkonzurenceschopnější a nejdynamičtější na znalostech založenou světovou ekonomikou. Evropská komise této agendě věnuje velké množství úsilí a času. Lisabonský plán je proto možné srovnávat s největšími projekty Unie. Ve svém příspěvku se chci zaměřit na zásadní problémy spojené s touto iniciativou, které spatřuji především v příliš širokém záběru a rozmělněnosti cílů a v nedostatečné aktivitě členských států na národních úrovních.

## Jaký je skutečný cíl strategie?

Odhodlání stát se nejkonzurenceschopnější světovou ekonomikou je především politickou výzvou, za kterou je nutné vidět konkrétní cíle, priority a zájmy. Komise definovala své priority na centrální úrovni ve třech oblastech (pilířích strategie). V dnešní době se tedy často mluví o ekonomickém, sociálním a ekologickém pilíři strategie. Tzv. nová metoda otevřené koordinace je zásadním nástrojem, který Komise používá pro dosahování cílů v rámci jednotlivých pilířů.

Tato metoda je ve své podstatě velmi volnou formou spolupráce, ve které se nejprve vytyčují obecná vodítka (guidelines). V případech, kde je to vhodné a možné (například zaměstnanost) se stanovují kvantitativní a kvalitativní ukazatele, podle kterých se hodnotí a srovnává pokrok. Obecná vodítka se pak převádějí do národních a regionálních politik. Tato volná metoda spolupráce může dobře fungovat pouze v případě, že jsou dobře stanoveny cíle a priority a že členské státy mají dostatečnou motivaci provádět doporučované kroky.

Tři prioritní oblasti podle mých poznatků ale v mnoha směrech mohou kolidovat. Jinými slovy – záběr strategie je příliš široký na to, aby byl skutečným vodítkem pro praktickou hospodářskou politiku. Ta se děje vždy v reálném čase a pokud cíle nejsou jednoznačné, finální rozhodnutí jsou výsledkem okamžitých tlaků zájmových skupin.

V rámci lisabonských priorit se dostávají do konfliktu dva základní aspekty hospodářského růstu: jeho dynamika a jeho udržitelnost. K zásadním kolizím v Lisabonské strategii pak patří :

### 1. Konflikt mezi ekonomickým pilířem a pilířem sociálním.

V rámci sociálního pilíře hrají prim dvě základní iniciativy: aktivní politika zaměstnanosti a modernizace evropského sociálního modelu. Konfliktně z mého pohledu může působit především „aktivní politika zaměstnanosti“, která chce řešit problematiku vysoké strukturální nezaměstnanosti, projevující se velkými rozdíly mezi regiony (vysokou nezaměstnanost má například Francie nebo Španělsko, nízkou Irsko), velkými rozdíly mezi sektory (útlum průmyslových výroby a nedostatek pracovníků v IT) a rozdílnou zaměstnaností žen a mužů. Evropská unie v tomto pilíři akcentuje zaměření na kvalifikaci pracovníků, na jejich celoživotní vzdělávání, na prosazování zaměstnanosti ve službách a rovných příležitostech pro muže a ženy. Unie si stanovila dva základní kvantitativní ukazatele, kterých chce do roku 2010 v této oblasti dosáhnout: **celková zaměstnanost by měla dosahovat 70%, zaměstnanost žen alespoň 60% a zaměstnanost starší pracovní síly minimálně 50%.** Je na svobodném posouzení členských států, jaký postup si k dosahování cílů v rámci národních akčních plánů pro zaměstnanost zvolí. I když Evropská komise dává doporučení (v podobě vodítek nebo konkrétních návrhů), členské státy mohou použít při dosahování kvantitativních cílů, například při řešení problému diskriminace, administrativních bariér bránících propouštění pracovníků. Tato opatření sice mohou dočasně zabránit poklesu zaměstnanosti nebo způsobit její nárůst, na druhou stranu mohou přispět k nižší pružnosti trhu práce a být tak v přímém **rozporu s ekonomickými cíli** strategie: především s „**odstraněním překážek pro podnikání**“.

Pokud se členské země na národních úrovních rozhodnou podporovat zaměstnanost způsobem, který činí trh práce méně flexibilním (administrativní bariéry proti propouštění pracovníků, přílišný důraz na rovnost v přístupu k ženám a mužům apod.), podniknuté kroky mohou být v přímém rozporu se snahou podporovat podnikání. Pokud naopak dají přednost nástrojům, jako je důraz na celoživotní vzdělání či zlepšení přehledu o nabízených místech, pak mohou být tyto dva cíle v souladu.

Problém se tedy jako již mnohokrát přesouvá na národní úroveň. Tam se zájmové skupiny spolupodílejí na definování skutečných priorit. V tomto případě se konkrétně jedná především o odbory a zaměstnavatelské svazy. Obě skupiny podporují Lisabonskou strategii jako takovou, ale každá v ní, kvůli přílišné rozmělněnosti cílů, spatřuje něco jiného. Zaměstnavatelské svazy podporují především odstraňování překážek pro podnikání a dokončování vnitřního trhu. Odbory prosazují zejména sociální dimenzi strategie, závazek 70% zaměstnanosti do roku 2010 a posílení sociální ochrany. „Sociální pilíř je naprosto podstatný i pro produktivitu a hospodářský růst“, argumentoval na konci letošního března John Monks, předseda ETUC (Evropské odborové svazy). To se ale dostáváme k tradičnímu sporu odborů a zaměstnavatelů – produktivita versus ochrana zaměstnanců, který Lisabonská strategie nijak neřeší a ani řešit nemůže. Nejnovějším požadavkem odborů v rámci Lisabonské strategie je tzv. sociální ústava. Proti ní na druhé straně barikády ostře protestují podnikatelé, kteří se zrovna tak „ohánějí“ deklarovanými cíli Lisabonského procesu.

## 2. Konflikt mezi ekonomickým pilířem a pilířem ekologickým.

Ekologický pilíř zdůrazňuje především závazky vyplývající z dohody z Kjóto, problémy dopravy (řešení transevropských dopravních sítí), veřejné zdraví a odpovědnější nakládání s přírodními zdroji. Do konfliktu s ekonomickými cíli přichází zejména **závazky vyplývající z Kjótského protokolu**. Omezení emisí CO<sub>2</sub> i v případě, že se ke stejnému kroku nepřihlásí USA a další významní producenti, může být ranou pod pás evropskému průmyslu. Zavádění evropského systému obchodování s emisemi CO<sub>2</sub> je terčem kritiky svazů evropských průmyslových výrobců. V opozici proti velkým průmyslníkům zde stojí především neziskové ekologické organizace prosazující, aby jednotlivé členské země tlačily své výrobce k co možná největšímu snížení emisí.

Další konfliktní oblastí může být započítávání společenských nákladů do cen dopravy. Tato iniciativa může působit přímo proti snaze o posílení vnitřního trhu a proti podpoře podnikání. Na konkrétní způsob vedení transevropských dopravních sítí mají také jiný názor výrobci a neziskové organizace.



Zdroj: [www.newmillsweb.com](http://www.newmillsweb.com)

Ne každý si pod Lisabonskou strategií představí podporu hospodářského růstu;

hospodářské politice své místo. Problém je ale jinde. A to v tom, že mnoho dílčích priorit Lisabonského procesu může být v zásadě protichůdných. Je jasné, že uvolnění tržního prostředí vede za jinak nezměněných podmínek k nárůstu sociálních rozdílů. Prohlubující se sociální rozdíly mohou dlouhodobě vytlačit některé lidi z trhu práce, způsobit vyšší kriminalitu a ve finále mít špatný dopad na podnikatelské prostředí. Lisabonská strategie neřeší zásadní otázku do jaké míry posílit sociální ochranu na úkor současných podnikatelských zájmů, ale pouze říká, že oba aspekty jsou důležité. Je podle ní správné dosáhnout 70% zaměstnanosti a alespoň 2% míry růstu produktivity. Konkrétní kroky jsou na jednotlivých vládách, které jsou pod tlakem zájmových skupin prosazujících různé priority strategie.

Nechci, aby měl čtenář z dosavadního textu pocit, že zastávám konkrétní hodnotové stanovisko typu: ekonomický pilíř je špatný a ekologický nebo sociální je dobrý. Naopak se domnívám, že všechny zmíněné pilíře mají ve správné

## Dostatečná kredibilita?

Kromě jasných cílů je pro úspěch strategie důležitá také kredibilita celého procesu, která do velké míry souvisí s účinností její metody. Otevřená metoda koordinace v rámci Lisabonské strategie není jedinou iniciativou, kde by docházelo k ekonomické koordinaci. Velké množství koordinačních procesů vede některé autory k tomu, že začínají mluvit o horečce na poli ekonomické koordinace v Unii. Ekonomické koordinační procesy v EU shrnuje následující seznam:

- Pakt stability a růstu
- Eurogroup
- Kolínský proces
- Cardifský proces
- Lucemburský proces
- Lisabonský proces
- Broad Economic Policy Guidelines

Dosavadní zkušenosti naznačují, že otevřená metoda koordinace je z hlediska kredibility celého procesu nevyhovující. Chybí v ní tzv. silné páky, které by nutily členské státy skutečně dosahovat svých závazků. Tichá ignorace neplnění cílů pak jenom přispívá k nízkému zájmu veřejnosti na národních úrovních o celou iniciativu.

Tato skutečnost jenom potvrzuje názor, že podpora dynamického a udržitelného růstu v Unii do velké míry závisí na ochotě národních vlád provádět skutečně zásadní reformy. Jedna z posledních studií CEPS (Center for European Policy Studies) upozorňuje na to, že od evropské úrovně nelze očekávat řešení v následujících klíčových oblastech:

- reforma národních systémů sociálního zabezpečení a penzijních systémů
- opravdová liberalizace volného pohybu pracovních sil
- prosazení minimálních standardů ve středoškolské výuce
- koordinace (fragmentovaných a častokrát velmi chráněných) národních výzkumů
- rozpočtová podpora hospodářského růstu

Od Lisabonské strategie tedy nelze očekávat zázraky, pokud se výrazným způsobem nezvýší odhodlání členských států. Ochota členských států provádět nepříjemné reformy je totiž mnohdy minimální. Některé země s nimi vyčkávají až do okamžiku, kdy už není jiné cesty. Jedním z posledních případů je zavádění přechodných období v oblasti volného pohybu pracovníků, kterým se členské státy vzdávají cenného přílivu levné pracovní síly a narušují tak fungování vnitřního trhu.



**Jan Bureš (1978)** vystudoval *hospodářskou politiku na Vysoké škole ekonomické v Praze, kde v současné době pokračuje v doktorandském studiu. K hlavním oblastem jeho zájmu patří problematika měnové unie, jednotného evropského kapitálového trhu a nominální a reálné konvergence. Během roku 2002 pracoval na přípravě makroekonomických analýz na Českém statistickém úřadě pod vedením hlavního analytika Ing. Slavojě Czessaného. Nyní je redaktorem rubrik ekonomika a veřejná správa časopisu Integrace a vedoucím ekonomicko sociálního programu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. Na Vysoké škole ekonomické vede semináře z makroekonomie a z hospodářské politiky.*