

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

RAPORT Z WYKONANIA
STRATEGII LIZBOŃSKIEJ
ZA ROK 2008

Opracował Marcin Koczor

Warszawa, 6 marca 2009 r.

Redaktor tekstu

Ewa Stahnke

Redaktor techniczny

Dorota Dołęgowska

Recenzenci

Michał Kurtyka, dr Mariusz-Jan Radło, Piotr Woźniak

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2009

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48 22) 556 80 00, faks (+48 22) 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Streszczenie	5
Wprowadzenie	7
Rozdział I	
Analiza realizacji Strategii Lizbońskiej w roku 2008	13
Segment 1. Ogólna sytuacja gospodarcza	15
Segment 2. Przedsiębiorczość	28
Segment 3. Rynek wewnętrzny	45
Segment 4. Edukacja i innowacje	63
Segment 5. Społeczeństwo informacyjne	77
Segment 6. Środowisko naturalne i energia	86
Segment 7. Zatrudnienie i polityka społeczna	97
Rozdział II	
Przykłady rozwiązań wspierających realizację Strategii	109
Studium 1. Dania: model rynku pracy <i>flexicurity</i>	112
Studium 2. Holandia: redukcja obciążeń administracyjnych	115
Studium 3. Austria: model e-administracji	118
Rozdział III	
Wnioski i rekomendacje	121

Streszczenie

1. **Celem raportu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych** jest przedstawienie w sposób możliwie kompleksowy bieżących wyników realizacji Strategii Lizbońskiej (SL) w państwach UE. W części zasadniczej (rozdział I) raport zawiera analizę siedmiu segmentów Strategii: sytuacja gospodarcza, przedsiębiorczość, rynek wewnętrzny, edukacja i innowacje, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne i energia, zatrudnienie i polityka społeczna. Zamierzeniem PISM jest coroczne prezentowanie takich raportów przed każdą wiosenną Radą Europejską, która będzie decydować o dalszych losach Strategii.
2. W raporcie zawarto także opis trzech konkretnych modeli działania (*flexicurity* w Danii, redukcja obciążeń administracyjnych w Holandii, elektroniczna administracja w Austrii) stworzonych przez państwa najlepiej radzące sobie w określonych segmentach SL. Ich osiągnięcia są każdorazowo wynikiem długotrwałego procesu, a sukces wymagał spełnienia wielu warunków. Jednym z nich jest stworzenie konsensu politycznego na rzecz realizacji określonych przedsięwzięć. Przykłady te mogą pomóc pozostałym państwom UE w realizacji Strategii. To zresztą jeden z celów Strategii – państwa powinny wymieniać się doświadczeniami z jej realizacji.
3. Dwie główne części raportu zostały uzupełnione przez wnioski i rekomendacje odnoszące się do takich aspektów, jak postępy w realizacji SL, uwarunkowania związane z kryzysem finansowym i gospodarczym, a także debata o przyszłości Strategii
4. **Rok 2008 nie był przełomowy dla Strategii Lizbońskiej.** Tempo jej implementacji nie odbiegało od średniej w poprzednich latach. Liderzy tej stawki (kraje skandynawskie, Holandia i Austria) mocno trzymają się na swoich pozycjach i nic nie wskazuje na to, aby któreś z tych państw miało wypaść z grona lizbońskich prymusów. Najliczniejszą grupę stanowią „średniacy”. Są to przede wszystkim Wielka Brytania, Niemcy, Francja i kilka nowych państw członkowskich, jak Czechy czy Słowenia. Krajami zamykającymi stawkę są państwa południowe UE (jak Grecja czy Włochy) oraz niektóre nowe kraje członkowskie (w tym Polska). Warto jednak podkreślić, że kryzys finansowy i gospodarczy może mieć wpływ także na efekty realizacji SL. Nie jest wykluczone, że państwa, które najsilniej odczuwają skutki kryzysu, stracą dotychczas zajmowane pozycje.
5. Postępy w realizacji Strategii w odniesieniu do konkretnych segmentów są zróżnicowane. Najbardziej widoczne osiągnięto w takich segmentach Strategii, jak przedsiębiorczość, rynek wewnętrzny czy społeczeństwo informacyjne. Państwa UE wykazują determinację w zakresie tworzenia lepszych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Wyraźnie polepszyła się też transpozycja dyrektyw z rynku wewnętrznego. Kontynuowana jest pozytywna tendencja do ukierunkowania pomocy publicznej na cele horyzontalne. Poprawia się dostęp do Internetu szerokopasmowego. Postępy w tych segmentach nie są również jednakowe. Efektywność sądownictwa gospodarczego w UE pozostawia wiele do życzenia, liberalizacja sektorów sieciowych postępuje zbyt wolno, a efekty walki z wykluczeniem cyfrowym są niewystarczające.

6. Słabe rezultaty wdrażania Strategii widoczne są zwłaszcza w sektorze edukacji i innowacji oraz zatrudnienia i polityki społecznej. Niemal żaden z celów edukacyjnych Strategii nie został osiągnięty, wydatki na prace badawczo-rozwojowe ani drgnęły, a europejskie uniwersytety wciąż nie mogą nawiązać rywalizacji z uczelniami amerykańskimi. Ponadto nie widać poprawy w walce z wykluczeniem społecznym. To wszystko sprawia, że obraz Strategii, który wyłania się z tego raportu, nie jest jednoznaczny.
7. **Kryzys finansowy** w znacznej mierze przyczynił się do kryzysu gospodarczego w UE. Państwa członkowskie zostały nim dotknięte w różnym stopniu. W najgorszej sytuacji znajdują się Estonia, Litwa, Łotwa, Hiszpania i Irlandia. Głębokie problemy gospodarcze w tych państwach są rezultatem negatywnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. W odpowiedzi na kryzys UE podjęła skoordynowane działania ukierunkowane zarówno na pomoc sektorowi finansowemu, jak i wsparcie gospodarki.
8. Strategia Lizbońska została włączona do planu naprawy gospodarczej z grudnia 2008 r., który ma wynieść 1,5% PKB UE. Strategia stanowi jednak tylko uzupełnienie działań krótkookresowych mających na celu stymulację gospodarki dzięki wykorzystaniu bodźców fiskalnych. Plan jest elastyczny i zostawia poszczególnym państwom relatywnie duże pole manewru, jeżeli chodzi o wykorzystanie instrumentów służących do minimalizowania skutków kryzysu. Najważniejszą kwestią jest koordynacja działań podejmowanych przez państwa członkowskie.
9. Obecny kryzys może stanowić zarówno szansę, jak i zagrożenie dla realizacji SL w państwach członkowskich. Państwa najsilniej doświadczone kryzysem i mające dodatkowo problemy z deficytem budżetowym mogą zdecydować się na cięcie wydatków w takich segmentach, jak polityka społeczna czy edukacja. Postępy w tych sektorach byłyby wtedy bardzo trudne. Państwa te skupią się z kolei na działaniach w innych segmentach, jak przedsiębiorczość (zwłaszcza, jeśli chodzi o ułatwienie dostępu do źródeł finansowania czy też uproszczenie działalności gospodarczej), zatrudnienie (wspieranie tworzenia miejsc pracy, zwłaszcza w sektorach zagrożonych) czy też ochrona środowiska (zwiększanie efektywności energetycznej).
10. W warunkach kryzysu bardzo ważne jest zachowanie równowagi w podejściu do walki z problemami gospodarczymi. Szczególnie w działaniach Komisji Europejskiej istotna jest równowaga pomiędzy dbałością o przestrzeganie prawa wspólnotowego (w czasie kryzysu przede wszystkim prawa konkurencji oraz Paktu Stabilności i Wzrostu) a proponowaniem dość pragmatycznych i elastycznych rozwiązań stosownych do sytuacji. Tylko w taki sposób proces zarządzania kryzysem będzie przebiegał sprawnie. Od państw członkowskich również powinno się wymagać takiej postawy.
11. Obecne cele Strategii mają być osiągnięte do 2010 r., dlatego **nadchodzi moment, by zainicjować dyskusję o jej przyszłości**. Powinna się ona toczyć na wielu poziomach i z udziałem jak największej grupy uczestników. Zmagania z kryzysem z pewnością przyniosą doświadczenia przydatne dla określenia przyszłości SL.

Wprowadzenie

Cele raportu

Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych przedstawia bieżący stan realizacji Strategii Lizbońskiej we wszystkich sektorach. Celem jest przede wszystkim dostarczenie kompleksowych danych o stanie realizacji Strategii Lizbońskiej, stąd jego charakter sprawozdawczy. Nie ogranicza się jednak wyłącznie do zrelacjonowania podjętych działań i ich wyników. Zawarto w nim także wnioski i rekomendacje, zarówno w odniesieniu do poszczególnych sektorów, jak i ogólne. Dotyczą one przede wszystkim celów Strategii, ale także obecnej nadzwyczajnej sytuacji – kryzysu finansowego i gospodarczego.

W raporcie nie analizuje się sensu Strategii ani jej poszczególnych segmentów. Nie jest przedmiotem oceny, czy Strategia to dobry instrument realizacji wyzwań w zakresie konkurencyjności UE, nie wartościuje się poszczególnych jej elementów. Celem publikacji nie jest także analiza specyfiki poszczególnych segmentów ani osiągnięć konkretnych państw członkowskich jak również porównywanie UE z innymi największymi podmiotami gospodarczymi świata. Dlatego z wyjątkiem selektywnych przypadków, publikacja nie zawiera danych dotyczących głównych konkurentów UE w globalnej gospodarce. Wszystkie te zagadnienia wymagają odrębnych opracowań. Ten raport ma być punktem odniesienia dla kolejnych, które będą publikowane przez PISM każdego roku przed wiosennymi posiedzeniami Rady Europejskiej.

Plan raportu

Raport składa się z trzech rozdziałów:

- I. Analiza realizacji Strategii w roku 2008.
- II. Przykłady realizacji Strategii.
- III. Wnioski i rekomendacje.

Ad I. Analiza realizacji Strategii w roku 2008

Stanowi zasadniczą część raportu. Postępy są szczegółowo analizowane w siedmiu segmentach SL i trzech aspektach – makroekonomicznym, mikroekonomicznym i dotyczącym zatrudnienia. Zakres analizy jest całkowicie koherentny z czterema segmentami priorytetowymi w obecnym cyklu Strategii (2008–2010), czyli segmentami nazwanymi: przedsiębiorczość, wiedza i innowacje, kapitał ludzki i modernizacja rynku pracy oraz energia i zmiany klimatyczne¹.

Obszary kluczowe i wskaźniki służące do ich analizy zostały dobrane w taki sposób, aby jak najbardziej precyzyjnie dało się ocenić stan realizacji SL. Największym ograniczeniem jest brak możliwości sprawdzenia, w jakim stopniu zmiana wartości określonego wskaźnika wynika z rzeczywistego poziomu realizacji Strategii, a w jakim

¹ Rewizja Strategii w 2005 r. doprowadziła do wyraźnego wzmocnienia priorytetów gospodarczych, zgodnie z zasadą ekonomicznej spójności jej podstawowych wymiarów (ekonomicznego, społecznego i ekologicznego).

jest skutkiem innych czynników (m.in. ogólnego poziomu rozwoju, modelu gospodarczego i społecznego, procesów globalnych i innych uwarunkowań zewnętrznych, w tym postępu technologicznego). To ogromne wyzwanie, które – ze względu na zakres i stopień trudności – nie zostało uwzględnione w tym raporcie. Wydaje się niemożliwe rozstrzygnięcie ze stuprocentową pewnością, w jakim stopniu Strategia, a w jakim inne czynniki wpływają na poziom wskaźników. Nadmierny sceptycyzm co do niektórych wskaźników służących do analizy zmian w działaniach na rzecz wzrostu i zatrudnienia doprowadziłby do odejścia od istoty Strategii, która nie jest przecież celem samym w sobie. Jej realizacja służyć ma wzrostowi konkurencyjności UE w globalnej gospodarce. W pewnych segmentach rola Strategii jest więc komplementarna, w innych – dominująca.

Wskaźniki uwzględnione w raporcie

W celu przeanalizowania kolejnych obszarów Strategii wykorzystano wiele rozmaitych wskaźników. Ich liczba ani charakter nie pokrywają się ze wskaźnikami strukturalnymi opracowanymi przez Eurostat i stosowanymi przez Komisję Europejską do monitoringu przebiegu realizacji Strategii, choć w dużej mierze są na nich oparte. Wybór wskaźników został podyktowany chęcią przedstawienia jak najbardziej wszechstronnie stanu zaawansowania w realizacji Strategii, a także uniknięcia nadmiernego związku z metodologią wspólnotową. Wskaźniki zostały dobrane według następujących kryteriów:

Istota problemu – każdy wskaźnik wnosi wartość dodaną do precyzyjnych informacji, na których podstawie da się wyciągnąć wnioski odnośnie do sytuacji w badanym obszarze.

Aktualność – wskaźniki zostały oparte na możliwie jak najbardziej aktualnych, a ponadto regularnie aktualizowanych danych.

Reprezentatywność – wskaźniki dobrano tak, aby dane uzyskane na ich podstawie mogły być wykorzystane we wszystkich państwach członkowskich.

Porównywalność wyników – wybrane wskaźniki pozwalają na precyzyjne porównanie wyników poszczególnych państw członkowskich.

Wiarygodność – wskaźniki pochodzą ze źródeł powszechnie uznanych za wiarygodne.

W publikacji najczęściej korzystano z danych przygotowanych przez Bank Światowy, Eurostat, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i OECD.

Segmenty analizy Strategii Lizbońskiej

Ogólna sytuacja gospodarcza. Istotą Strategii jest stworzenie stabilnego i zdolnego do międzynarodowej konkurencji systemu gospodarczego, zarówno w każdym kraju członkowskim, jak i w Unii jako bloku państw. Konkurencyjność UE jest wypadkową poziomu konkurencyjności poszczególnych krajów członkowskich. Kluczowym czynnikiem rozwoju jest stabilność makroekonomiczna, najważniejszy cel polityki gospodarczej UE.

W segmencie tym wykorzystano następujące wskaźniki:

- stopa wzrostu PKB w okresie referencyjnym;
- stopa inflacji;
- poziom deficytu budżetowego;

- poziom długu publicznego;
- stopa produktywności.

Przedsiębiorczość. Tworzenie klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości jest głównym celem Strategii Lizbońskiej. To podstawowy warunek zwiększenia konkurencyjności Unii na rynkach globalnych. Najważniejsze z tego punktu widzenia są małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP), które przeważają wśród firm unijnych. Stworzenie lepszych regulacji (*better regulation*) należy do najpilniejszych zadań w zakresie zwiększania przedsiębiorczości, dlatego stały się jednym z głównych punktów odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Identyfikacja zmian w zakresie przedsiębiorczości i lepszych regulacji dokonywana jest za pomocą następujących wskaźników:

- zakładanie działalności gospodarczej: czas rejestracji, liczba wymaganych procedur, koszty rejestracji;
- dostęp do kredytów: uprawnienia, informacje o ofercie;
- rejestracja nieruchomości: wymagany czas, liczba procedur, koszty;
- system podatkowy: liczba płatności, czas potrzebny na wypełnienie formalności, całkowita stawka podatku;
- efektywność sądownictwa gospodarczego: czas dochodzenia do zwrotu należności, koszty pozwu.
- postępowanie upadłościowe: czas trwania, koszty.

Rynek wewnętrzny. Jest to jeden z najważniejszych obszarów z punktu widzenia konsumentów. Wdrażanie dyrektyw pochodzących z doświadczeń rynku wewnętrznego zapewnia właściwe funkcjonowanie gospodarki danego kraju, co przekłada się na lepsze funkcjonowanie gospodarki europejskiej. Najważniejszym zadaniem państw członkowskich jest sukcesywne transportowanie dyrektyw do prawa krajowego, zwłaszcza zaległych. Równie ważne jest zapewnienie dobrego i sprawnego funkcjonowania krajowych punktów SOLVIT. Dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego istotne jest zwiększanie konkurencji w sektorach sieciowych, a także rozwijanie horyzontalnej pomocy publicznej.

W badaniu funkcjonowania rynku wewnętrznego wzięto pod uwagę:

- stan transpozycji dyrektywy o liberalizacji usług na rynku wewnętrznym (tzw. dyrektywy usługowej);
- poziom transpozycji dyrektyw z rynku wewnętrznego do prawa krajowego;
- liczba spraw dotyczących nieprawidłowego wdrożenia i stosowania dyrektyw z rynku wewnętrznego wytoczonych przez Komisję Europejską;
- odsetek spraw rozwiązanych przez krajowe punkty SOLVIT;
- pomoc publiczna jako odsetek PKB, udział horyzontalnej pomocy publicznej w całkowitych rozmiarach pomocy;
- koszt energii elektrycznej i gazu w gospodarstwach domowych, minimalny koszt połączenia lokalnego i międzynarodowego (dotyczy sektorów sieciowych).

Edukacja i innowacje. Oba komponenty tego segmentu odgrywają ogromną rolę w zwiększaniu konkurencyjności państw wysoko rozwiniętych. Priorytetowe inwestycje w rozwój nowych technologii i system edukacji na wszystkich poziomach, zwłaszcza wyższym, są jednym z największych wyzwań Europy w aspekcie globalnym. Rozwój innowacji ma odbywać się dzięki zwiększaniu nakładów na badania

i rozwój, ułatwianiu mobilności naukowców, zachęcaniu przedsiębiorców do inwestowania w badania naukowe, a także powiększaniu potencjału uczelni wyższych. Tylko jednoczesne podjęcie tych wszystkich działań doprowadzi do zwiększenia poziomu konkurencyjności UE.

Segment systemu edukacji i innowacji jest opisany za pomocą następujących wskaźników:

- odsetek osób w wieku 20–24 lata z wykształceniem co najmniej średnim;
- odsetek osób wczesnie kończących edukację;
- odsetek uczniów w wieku 15 lat osiągających słabe wyniki w czytaniu;
- odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu ustawicznym;
- liczba absolwentów kierunków technicznych szkół wyższych (MST) na 1000 mieszkańców w wieku 20–29 lat;
- poziom finansowania prac badawczo-rozwojowych jako odsetek PKB (cel wspólnotowy: 3%) z podziałem na wydatki ze środków prywatnych i publicznych;
- liczba patentów zgłoszonych do Europejskiego Biura Patentowego.

Spółeczeństwo informacyjne. W sytuacji bezprecedensowego rozwoju technologii informacyjnych bardzo szybko upowszechniają się nowe rozwiązania w komunikacji. Strategia Lizbońska przewiduje wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Państwa członkowskie powinny zwiększać dostęp do szerokopasmowego Internetu, a także do usług publicznych online. Do rozwoju społeczeństwa informacyjnego przyczyni się także niedopuszczanie do wykluczenia informacyjnego.

W zakresie informatyzacji państwa i społeczeństwa wskaźnikami postępu są:

- odsetek mieszkańców regularnie korzystających z Internetu;
- penetracja Internetu szerokopasmowego;
- dostęp do Internetu szerokopasmowego na terenach wiejskich;
- rejestr używania Internetu przez osoby z tzw. grup ryzyka;
- dostęp do usług publicznych (dla biznesu i osób prywatnych);
- odsetek osób i przedsiębiorców korzystających z usług publicznych.

Środowisko naturalne i energia. Plan lizboński od 2001 r. obejmuje zagadnienia związane z ochroną środowiska. Ich rola zasadniczo się zwiększyła w toku realizacji SL, przede wszystkim dlatego, że doszło do bezprecedensowej intensyfikacji debaty o zmianach klimatycznych i konieczności ich powstrzymania. Unia pragnie być w awangardzie ruchu na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu, a Strategia stanowi próbę sprostania również temu wyzwaniu, choć jego zakres wybiega poza jej cele.

Obszar poświęcony środowisku naturalnemu i energii został przedstawiony przy pomocy następujących wskaźników:

- poziom redukcji emisji gazów cieplarnianych (realizacja celu z Kioto);
- poziom efektywności w użytkowaniu energii;
- ilość energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji;
- udział energii odnawialnej w całkowitej produkcji energii;
- odsetek pomocy publicznej przeznaczony na sektor ochrony środowiska;
- liczba spraw o naruszenie prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska.

Zatrudnienie i polityka społeczna. Jest to jeden z najważniejszych sektorów Strategii. Jego ranga wzrosła jeszcze bardziej podczas modyfikacji SE w 2005 r. Dla UE jednym z najtrudniejszych i największych wyzwań jest zwiększanie konkurencyjności gospodarki z jednoczesnym utrzymaniem nowoczesnego europejskiego modelu społecznego. Realizacja tego celu wiąże się z całkowitą reformą rynków pracy i polityki społecznej w wielu krajach członkowskich. Kluczowe pod tym względem jest wdrażanie modelu *flexicurity*, którego istotą jest połączenie elastyczności rynku pracy z zapewnieniem bezpieczeństwa zatrudnienia. Zwiększenie zatrudnienia we wszystkich grupach jest priorytetem w realizacji SL, jednak jeszcze istotniejsze wydaje się tworzenie „lepszych miejsc pracy”, tzn. takich, które wymagają wysokich kwalifikacji. Oprócz działań sprzyjających generowaniu miejsc pracy dla wykwalifikowanych specjalistów ważne jest rozwijanie kształcenia ustawicznego, a także przywracanie na rynek pracy osób, które ją utraciły, oraz walka z przyczynami i skutkami wykluczenia społecznego.

Postępy w realizacji działań podejmowanych w sferze zatrudnienia i kwestii społecznych zostały zbadane z wykorzystaniem:

- stopy zatrudnienia ogólnego;
- stopy zatrudnienia kobiet;
- stopy zatrudnienia osób starszych;
- stopy wzrostu zatrudnienia;
- stopy bezrobocia;
- współczynnika Giniego;
- odsetka osób zagrożonych ubóstwem po transferach społecznych.

Każdy segment składa się z części zasadniczej, która zawiera opis postępów. Dalej znajdują się wnioski, rekomendacje, a także zestawienie krajów, które wyróżniają się wynikami osiąganymi w danym segmencie oraz państw, które wypadają najmniej korzystnie². Dokonując wyboru państw brano pod uwagę ograniczenia, o których była mowa na początku. W większości segmentów opis stanu realizacji Strategii został uzupełniony przedstawieniem najważniejszych działań podejmowanych przez Unię Europejską w ramach walki z kryzysem finansowym i gospodarczym.

Ze względu na swój charakter oraz ograniczoną objętość raport pomija kilka kluczowych zagadnień związanych ze Strategią Lizbońską. Należą do nich:

- Opis i analiza Krajowych Programów Reform (KPR) na lata 2008–2010 przyjętych przez państwa członkowskie i wysłanych do Komisji Europejskiej jesienią 2008 r. Od 2005 r. KPR jest planem działań w zakresie implementacji Strategii na poziomie narodowym (na szczeblu UE takim dokumentem jest Wspólnotowy Program Lizboński), budowanym w oparciu o Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia. Niektóre kraje (w tym Polska) stworzyły w 2008 r. całkowicie nowe programy. Inne zaś, jedynie uaktualniły programy wcześniej przyjęte.
- Analiza rynku wewnętrznego pod kątem efektywności funkcjonowania jego sektorów produktowych i usługowych oraz identyfikacji występujących w nich problemów.

² Podobne podejście stosuje Centre for European Reform, publikując od 2001 r. cykliczny raport poświęcony realizacji SL (*Lisbon Scorecard*), w którym wskazuje się państwa wypadające najlepiej i najgłębiej w odniesieniu do poszczególnych obszarów Strategii.

- Przedstawienie bieżących postępów w zakresie integracji rynku finansowego w UE, zwłaszcza funkcjonowania i rozwoju Jednolitego Obszaru Płatności w Euro (SEPA – *Single Euro Payment Area*), który zaczął działać w podstawowym zakresie w styczniu 2008 r.

Wyżej wymienione kwestie ze względu na swoją rozległość oraz wagę zasługują na odrębną analizę.

Ad II. Przykłady modeli i instrumentów wspierających realizację Strategii

W drugiej części w raporcie starano się pokazać realizację Strategii nie przez pryzmat wskaźników, lecz konkretnych działań państw członkowskich UE. Przedstawiono je na przykładzie trzech wybranych modeli:

- duński model rynku pracy;
- holenderski model redukcji obciążeń administracyjnych;
- austriacki model funkcjonowania e-administracji.

Za kryterium wyboru przyjęto wpływ, jaki mają one na kształtowanie się wskaźników w segmentach, których dotyczą. Celem tej części raportu jest przede wszystkim pokazanie, jak może wyglądać realizacja Strategii w praktyce, zwłaszcza jeżeli chodzi o współpracę pomiędzy podmiotami państwowymi i niepaństwowymi.

Ad III. Wnioski i rekomendacje

W ostatniej części raportu przedstawiono wnioski odnoszące się do realizacji Strategii oraz obecnych uwarunkowań gospodarczych. Wnioski zostały uzupełnione przez rekomendacje o charakterze ogólnym, które dotyczą zarówno kwestii związanych z wdrażaniem SL, jej przyszłością, jak i sytuacją gospodarczą.

Rozdział I

ANALIZA REALIZACJI STRATEGII Lizbońskiej w roku 2008

Segment 1. Ogólna sytuacja gospodarcza

Analiza sytuacji makroekonomicznej w UE jest jednym z najważniejszych etapów badania stanu realizacji Strategii Lizbońskiej. Przez pryzmat podstawowych wskaźników makroekonomicznych formułuje się zwykle wnioski na temat efektywności całej Strategii. Wynika to z założenia, że konkurencyjność gospodarki musi być następstwem dobrze przemyślanej polityki makroekonomicznej. Jest to fundament, od którego często należy zacząć działania.

Polityka makroekonomiczna w UE opiera się na koordynacji. Państwa członkowskie podejmują działania, bazując na Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, przyjmowanych przez Radę i ściśle powiązanych z aktem lizbońskim. Do 2005 r. obszarem tym sterowały dwa oddzielne dokumenty: Ogólne wytyczne dotyczące polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) oraz Wytyczne dotyczące zatrudnienia (*Employment Guidelines*).

Zintegrowane wytyczne... przyjmowane są co trzy lata w kolejnym cyklu realizacji SL: najnowsze obejmują okres 2008–2010. Obowiązujące obecnie nie zostały zmienione w stosunku do tych z lat 2005–2008. Łącznie sformułowano 24 wytyczne, z których sześć dotyczy płaszczyzny makroekonomicznej. Są to:

- stabilność gospodarcza jako podstawa zrównoważonego wzrostu gospodarczego;
- równowaga gospodarcza jako podstawa wzrostu i zatrudnienia;
- efektywna alokacja zasobów zorientowana na wzrost gospodarczy i zatrudnienie;
- zmiany płac jako warunek stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego;
- spójność między politykami makroekonomiczną, strukturalną i zatrudnienia;
- wspieranie prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (UGW).

Kształtowanie się PKB

Jesienią 2007 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy podkreślał, że gospodarka europejska ma solidne podstawy i powinna poradzić sobie z zawirowaniami na rynku finansowym³. Kryzys finansowy dotknął jednak gospodarkę UE w stopniu poważniejszym, niż można było przypuszczać. W konsekwencji wpłynął bardzo poważnie na sytuację makroekonomiczną w UE. Według najbardziej aktualnych szacunków wzrost PKB w 2008 r. miał wynieść 1,0% (2,9% w 2007 r.) w państwach UE27 i 0,9% (2,7% w 2007 r.) w strefie euro⁴. UE27 weszła formalnie w fazę tzw. technicznej recesji tzn. odnotowała spadek poziomu PKB w dwóch kwartałach z rzędu, w trzecim

³ *Europe Strengthening Financial Systems*, IMF Regional Economic Outlook, listopad 2007 r., s. 3, www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2007/EUR/ENG/ereo1107.pdf (20.09.2008).

⁴ Komisja Europejska, *Interim Forecast*, styczeń 2009 r., s. 7–8, http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2009/interimforecastjanuary/interim_forecast_jan_2009_en.pdf (19.01.2009).

kwartale 2008 r. spadek PKB wyniósł 0,2%⁵. W czwartym kwartale 2008 r. spadek PKB był znacznie większy – 1,5%. Wcześniej w fazie recesji znalazła się strefa euro, w której w drugim i trzecim kwartale PKB spadło o 0,2%, a w czwartym kwartale spadek wyniósł już 1,5%. Ze względu na duży stopień niepewności panujący obecnie w gospodarce wszelkie prognozy makroekonomiczne na 2009 r. są obarczone ryzykiem szybkiej dezaktualizacji. Dla ukazania pełnego obrazu europejskiej gospodarki należy jednak dodać, że w UE27 spadek PKB w 2009 r. wyniesie może 1,8%, a strefie euro 1,9%.

Tabela 1. Wzrost PKB w UE w latach 2007 i 2008

	2007	2008		2007	2008
AT	3,1	1,7	LT	8,9	3,4
BE	2,8	1,3	LU	5,2	1,0
BG	6,2	6,4	LV	10,3	-2,3
CY	4,4	3,6	MT	3,9	2,1
CZ	6,0	4,2	NL	3,5	1,9
DE	2,5	1,3	PL	6,7	5,0
DK	1,6	-0,6	PT	1,9	0,2
EE	6,3	-2,4	RO	6,2	7,8
EL	4,0	2,9	SE	2,5	0,5
ES	3,7	1,2	SI	6,8	4,0
FI	4,5	1,5	SK	10,4	7,1
FR	2,2	0,7	UK	3,0	0,7
HU	1,1	0,9	UE27	2,9	1,0
IE	6,0	-2,0	EA	2,7	0,9
IT	1,5	-0,6	USA	2,0	1,2

Źródło: Komisja Europejska, Interim Forecast, styczeń 2009 r.

W związku z globalnym charakterem kryzysu finansowego spadek tempa wzrostu PKB jest trendem globalnym. W 2008 r. wzrost PKB na świecie wyniesie miał 3,4%, co oznacza spadek o 1,8 p.p. w porównaniu z 2007 r. i 1,4 p.p. z rokiem 2006⁶. W USA tempo wzrostu PKB planowano na 1,1%, co oznacza spadek o 0,9 p.p. w porównaniu z 2007 r. W Japonii przewidywano spadek o 0,3% w 2008 r. w stosunku do stanu z roku 2007⁷. Zahamowanie wzrostu PKB poza UE w 2009 r. będzie z pewnością dużo silniejsze.

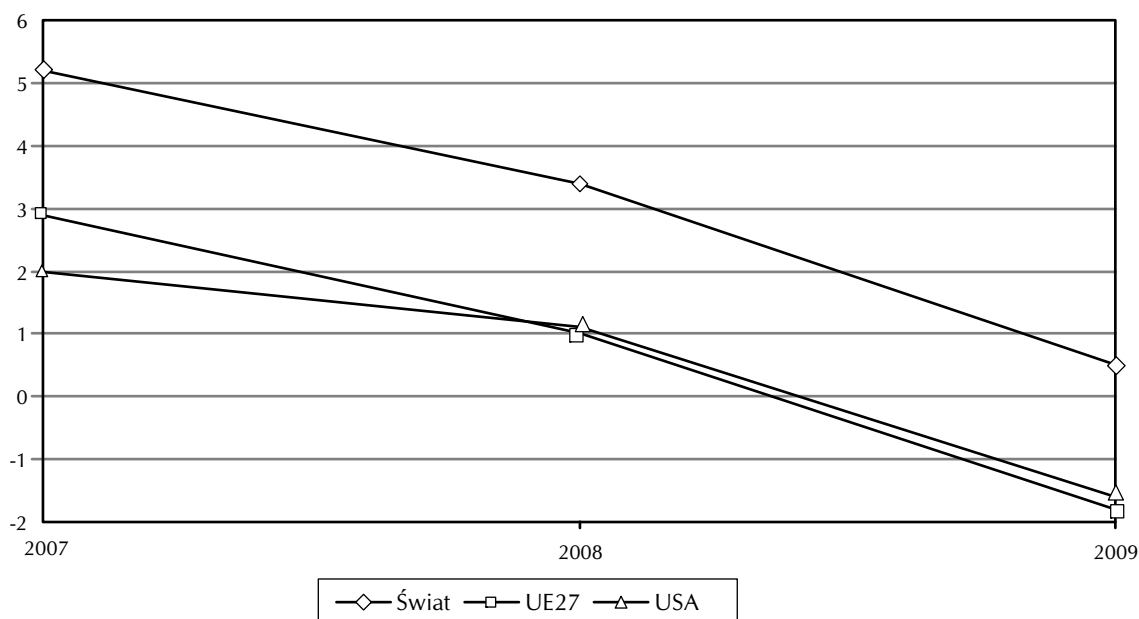
⁵ Dane dotyczące spadku PKB w UE27 pochodzą z: Eurostat, *Euro Area and EU27 GDP Down by 1,5%*, newrelease euroindicators, 19/2009, 13 lutego 2009 r.

⁶ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Global Economic Slump Challenges Policies*, World Economic Outlook Update, styczeń 2009 r., s. 6, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/0109.pdf.

⁷ *Ibidem*.

Pomiędzy państwami członkowskimi występują znaczne różnice, jeżeli chodzi o kształtowanie się spadku tempa wzrostu PKB. Tendencja spadkowa nie dotyczyła w 2008 r. tylko Bułgarii i Rumunii, w których tempo wzrostu PKB wynieść miało odpowiednio 6,4% i 7,8%, niemniej oba te kraje również odczuwają silne spowolnienie gospodarcze w 2009 r. W najgorszej sytuacji są Łotwa (spadek tempa wzrostu PKB z 10,3% do -2,3% w 2008 r.), Estonia (z 6,3% do -2,4%), Irlandia (z 6% do -2,0%). Spadek tempa wzrostu PKB w 2008 r. zanotowały także Dania i Włochy (w obu krajach PKB spadło o 0,6%). Poważne perturbacje występują też w największych gospodarkach UE, co w ogromnym stopniu wpływa na sytuację w całej Wspólnocie. W 2008 r. te kraje przeżyły znaczące spowolnienie gospodarcze, odnotowując spadek tempa wzrostu PKB: w Niemczech z 2,5% w 2007 r. do 1,3% w 2008 r., we Francji w tym samym okresie – z 2,2% do 0,7%, a w Wielkiej Brytanii – z 3% do 0,7%. Na tym tle Polska wypada dobrze. Co prawda, tempo wzrostu PKB spaść miało z 6,7% w 2007 r. do 5,0% w 2008 r., ale i tak jest ono znacznie wyższe niż w większości krajów unijnych. Bardzo dzielnie się trzyma gospodarka Słowacji, w której tempo wzrostu PKB wyniosło 7,1% w 2008 r.

Wykres 1. Kształtowanie się wzrostu PKB (%)



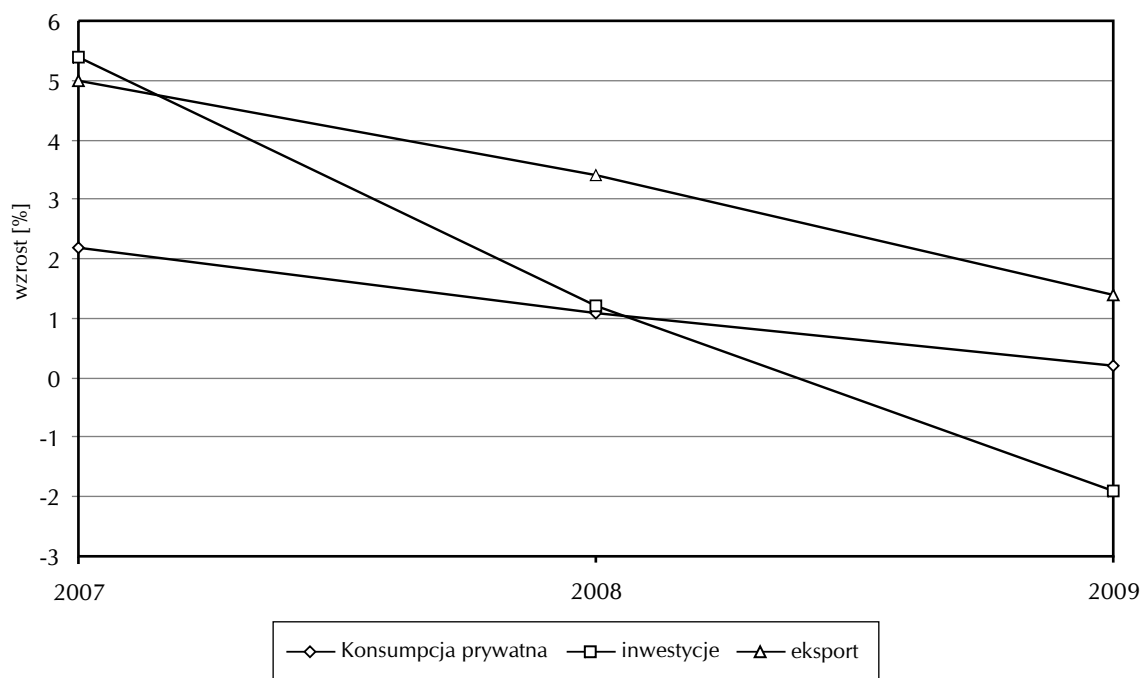
Źródło: MFW, Komisja Europejska.

Niepokojące dane są efektem osłabienia najważniejszych komponentów wzrostu gospodarczego w UE, tzn. spadających: eksportu towarów i usług, inwestycji i konsumpcji.

Pogorszenie się tych wskaźników jest przede wszystkim rezultatem kryzysu finansowego, który istotnie ograniczył dopływ kapitału na rynek, co odczuły zwłaszcza małe przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe; bardzo pogorszyła się też sytuacja gospodarcza w krajach nienależących do UE, co powoduje zmniejszenie popytu na europejskie towary. Inne rezultaty kryzysu finansowego, których następstwem jest ograniczenie konsumpcji prywatnej i inwestycji, to pogorszenie nastrojów w środowiskach konsumentów i biznesu. W grudniu 2008 r. wskaźnik nastrojów ekonomicznych (ESI – *European Sentiment Indicator*), który obejmuje nastroje w przemyśle, usługach, handlu, budownictwie oraz wśród konsumentów, spadł w UE do poziomu

63,5 punktu (długoterminowa średnia wskaźnika wynosi 100 punktów). W strefie euro wyniósł 67,1 punktu⁸. Ciągłe pogarszanie się nastrojów ekonomicznych negatywnie wpływa na wskaźnik klimatu koniunktury (BCI – *Business Climate Indicator*), który w grudniu 2008 r. mocno się osłabił⁹. Oba wskaźniki są na najniższym poziomie od 1985 r.

Wykres 2. Kształtowanie się głównych komponentów wzrostu w PKB w UE27



Źródło: Komisja Europejska, Economic Forecast, jesień 2008 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13290_en.pdf.

Inflacja

Czynnikiem, który w pierwszej części 2008 r. negatywnie wpływał na europejską gospodarkę, była inflacja. W całym 2008 r. wzrosła do 3,7% w UE27, a w strefie euro – do 3,3% w porównaniu z rokiem poprzednim. To znaczny wzrost, przez rok bowiem inflacja spaść ma do 1,2% w UE27 i 1% w strefie euro¹⁰. Presja inflacyjna spowodowana była głównie dwoma czynnikami: gwałtownie rosnącymi cenami ropy i żywności. Szczyt inflacji zanotowano w połowie roku; w lipcu 2008 r. średnioroczna inflacja mierzona jako zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP – *Harmonised Index of Consumer Prices*) wyniosła w UE27 4,4%, a strefie euro – 4,0%, co było najwyższym poziomem od 12 lat. W tym samym czasie szczyt osiągnęły ceny ropy naftowej. W następnych miesiącach jednak ceny ropy szybko i radykalnie spadły, co spowodowało obniżenie presji inflacyjnej. Stopa inflacji obniża się także w związku ze zmniejszeniem konsumpcji w Unii. Na Łotwie inflacja w 2008 r. wynieść

⁸ Komisja Europejska, Business and Consumers Survey Results, grudzień 2008 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/business_consumer_surveys/2008/bcs_2008_12_en.pdf (8.01.2009).

⁹ Komisja Europejska, Business Climate Indicator in Euro Area, grudzień 2008 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/business_consumer_surveys/2008/bci_2008_12_en.pdf (8.01.2009).

¹⁰ Komisja Europejska, Interim Forecast..., *op.cit.*, s. 7–8 i 10–11.

miała 15,3%, w Estonii 10,6% a na Litwie 11,1%. Inflacja pozostaje też problemem dla Bułgarii (szacunkowy wzrost 12,0%). Wysoka inflacja stanowiła barierę uniemożliwiającą spełnienie kryterium stabilności cen przez większość państw objętych tzw. derogacją (z wyjątkiem Słowacji i Szwecji)¹¹. W Estonii, na Litwie i Łotwie jak również w Belgii czy na Cyprze wpływ wzrostu cen surowców energetycznych na inflację był wyższy niż w pozostałej części UE¹². Dużo większy był także wpływ rosnących cen żywności na spadek wartości pieniądza na Litwie, Łotwie, w Bułgarii i Rumunii¹³. Najbardziej stabilna w 2008 r. okazała się inflacja w Holandii (2,2%), Portugalii (2,7%) i Niemczech (2,8%). W Polsce poziom inflacji wyniósł 4,2%.

Tabela 2. Wskaźnik inflacji (jako HICP) w UE w roku 2008 r.

UE27	EA	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE
3,7	3,3	3,3	4,5	12,0	4,4	6,3	2,8	3,6	10,6
EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV
4,2	4,1	3,9	3,2	6,1	3,1	3,5	11,1	4,1	15,3
MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	
4,6	2,2	4,2	2,7	7,9	3,3	5,5	4,0	3,4	

Źródło: Komisja Europejska, Interim Forecast, styczeń 2009 r.

Sytuacja na rynku nieruchomości

Kryzys na rynku nieruchomości i budownictwa jest pod względem przyczynowo-skutkowym ściśle powiązany z kryzysem gospodarczym. Pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w USA stanowiło kluczowy determinant powstania kryzysu na amerykańskim rynku finansowym, co w konsekwencji doprowadziło do rozprzestrzenienia się kryzysu w skali globalnej i objęło finalnie realną gospodarkę¹⁴. Skutki kryzysu na rynku nieruchomości w UE są jednak mniej dotkliwe niż w USA, co wynika przede wszystkim z niezbyt wielkiej popularności kredytów typu *sub-prime* w Europie. Inwestycje w sektorze nieruchomości spadły w strefie euro o 6% od poziomu najwyższego, zanotowanego w pierwszym kwartale 2007 r. Dla porównania, w USA od 2005 r. inwestycje tego typu spadły o jedną trzecią¹⁵. Państwami najbardziej dotkniętymi z powodu zapaści na rynku nieruchomości i budownictwa są Irlandia, Hiszpania, w mniejszym stopniu Dania i Wielka Brytania. W Irlandii w pierwszej połowie 2008 r. ceny nieruchomości spadły o 8% w porównaniu z tym samym

¹¹ Komisja Europejska, Convergence Report 2008, maj 2008 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12574_en.pdf (21.09.2008).

¹² Komisja Europejska, Economic Forecast, jesień 2008 r., s. 48, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13290_en.pdf (10.12.2008).

¹³ *Ibidem*, s. 48.

¹⁴ Zob. A. Gradziuk, M. Koczor, *Unia Europejska a kryzys na amerykańskim rynku finansowym*, „Biuletyn” (PISM) nr 45(513) z 25 września 2008 r.

¹⁵ OECD Economic Surveys: Euro Area, 2009, s. 25.

okresem roku poprzedniego¹⁶. Od 2006 r. na rynku nieruchomości nastąpił tam spadek o 18%, co odbiło się na stanie gospodarki, ponieważ sektor budowlany generował prawie 10% PKB rocznie¹⁷. Dość podobny mechanizm, choć na razie mniej bolesny, zadziałał w Hiszpanii, w której przez wiele lat inwestycje w nieruchomości uważano za doskonałą lokatę kapitału. Niskie stopy procentowe od 1999 r. doprowadziły do zmniejszenia kosztów kredytów hipotecznych, co wywołało boom¹⁸. Zlekceważono pojawiające się już od kilku lat ostrzeżenia, że bańka na rynku nieruchomości może pęknąć¹⁹.

Finanse publiczne

Kryzys gospodarczy w bardzo wielkim stopniu uderza w stabilność finansów publicznych państw członkowskich. Efekty te były widoczne w już 2008 r. Zdecydowana większość państw UE odnotowała w 2008 r. gorsze wskaźniki, jeżeli chodzi o poziom deficytu budżetowego, w porównaniu z 2007 r. Na poziomie UE27 ogólny deficyt budżetowy wzrosnąć miał z 0,9% w 2007 r. do 2,0% w 2008 r., a w strefie euro – z 0,6% do 1,7%. Największe problemy z deficytem mają kraje silnie odczuwające efekty kryzysu finansowego i gospodarczego. W Irlandii deficyt wzrosnąć miał do 6,3% PKB w 2008 r., mimo że rok wcześniej kraj ten zanotował lekką nadwyżkę – 0,2%. W Wielkiej Brytanii deficyt wynieść miał 4,6%, podczas gdy w 2007 r. był mniejszy o 1,9 p.p. Znaczące pogorszenie równowagi budżetowej nastąpiło także w Hiszpanii (z nadwyżki 2,2% w 2007 r. do –3,4% w 2008 r.), na Łotwie (z nadwyżki 0,1% do –3,5%), w Rumunii (z –2,5% do –5,2%), Estonii (z 2,7% do –2,0%). W Polsce deficyt także wzrósł i wyniósł 2,5% w porównaniu z 2% w 2007 r. Na tym czarnym tle korzystnie wypadają Niemcy, którym udało się w 2008 r. osiągnąć pełną równowagę budżetową. Stabilność budżetową utrzymały też Bułgaria i Holandia. Paradoksalnie pierwsza połowa 2008 r. pod względem stabilności budżetowej była bardzo pozytywna. Rada ECOFIN na wniosek Komisji Europejskiej zamknęła procedurę dotyczącą nadmiernego deficytu (PND) wobec Czech, Słowacji, Polski, Portugalii i Włoch. Obecnie sprawy o nadmierny deficyt prowadzone są wobec Węgier i Wielkiej Brytanii.

Skala powiększenia deficytu budżetowego w 2008 r. stanowi zaledwie prelude do tego, co może przynieść rok 2009. Działania na rzecz stymulowania gospodarek krajowych poprzez wydatki znacząco obciążą budżety niektórych państw członkowskich, prowadząc w wielu przypadkach do pogłębienia deficytu. Deficyt ogólny UE27 wzrosnąć może w 2009 r. według wstępnych szacunków do 4,4%, a w strefie euro – do 4,0%. Deficyt budżetowy w Irlandii wyniesie prawdopodobnie 11%, w Wielkiej Brytanii – 8,8%, a w Rumunii – 7,5%. W wyjątkowych okolicznościach (a obecna sytuacja z pewnością zasługuje na to miano) Pakt Stabilności i Wzrostu przewiduje elastyczne podejście do zwiększania deficytu powyżej pułapu

¹⁶ Komisja Europejska, Economic Forecast, jesień 2008 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13290_en.pdf.

¹⁷ J. Malsubriz, *Ireland Housing Market: Bubble Trouble*, ECFIN Country Focus, t. 5, nr 9, wrzesień 2008 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13187_en.pdf (25.09.2008).

¹⁸ *The Morning after*, „The Economist” z 8 listopada 2008 r.

¹⁹ A. Cabrales, J. Dolado, J. García-Montalvo, *The Spanish Trade-off: Bricks vs. Brains*, www.voxeu.org/index.php?q=node/2672 (8.12.2008).

referencyjnego. Na ten wyjątek w latach 2009–2010 będzie się powoływać bardzo wiele państw członkowskich borykających się z nadmiernym deficytem.

Wraz z powiększaniem się deficytu w UE rośnie dług publiczny, który w porównaniu z 2007 r. wzrosnąć miał o 1,9 p.p w 2008 r. – do 60,6% PKB w UE27 (przekroczył tym samym poziom referencyjny 60%). W 2009 r. ma się powiększyć do 67,4%. W strefie euro poziom długu publicznego wzrósł w 2008 r. o 2,6 p.p., do 68,7%. W 2009 r. ma jeszcze bardziej wzrosnąć, osiągając poziom aż 72,7%. Z większym długiem zmagają się wszystkie kraje najbardziej doświadczone kryzysem (np. w Irlandii dług publiczny wzrósł z 24,8% do 40,8%, na Łotwie z 9,5% do 16%). Rekordzistami pod względem zadłużenia są Belgia (88,3%), Grecja (94,0%) i Włochy (105,7%). Te ostatnie mają też coraz większy problem z obsługą długu publicznego²⁰. Istnieje ryzyko, że z powodu kryzysu gospodarczego i instrumentów wykorzystanych do jego zwalczania pojawią się problemy z obsługą długu publicznego w innych państwach UE²¹. Zagrożenie to oprócz Włoch dotyczy także Hiszpanii, Grecji, Irlandii i Portugalii. Przejawem kłopotów może być fakt, że inwestowanie w obligacje tych krajów odbierane jest przez uczestników rynku jako coraz bardziej ryzykowne²². W Polsce dług wyniósł 45,5% i był wyższy o 0,6 p.p. w porównaniu z 2007 r.

Tabela 3. Poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w UE (% PKB) w 2008 r.

	Deficyt/nadwyżka budżetowa		Dług publiczny	
	2007	2008	2007	2008
AT	-0,4	-0,6	59,5	59,4
BE	0,3	-0,9	83,9	88,3
BG	0,1	3,2	18,2	13,8
CY	3,4	1,0	59,4	48,1
CZ	-1,0	-1,2	28,9	27,9
DE	-0,2	-0,1	65,1	65,6
DK	4,5	3,1	26,3	30,3
EE	2,7	-2,0	3,5	4,3
EL	-3,5	-3,4	94,8	94,0
ES	2,2	-3,4	36,2	39,8
FI	5,3	4,5	35,1	32,8
FR	-2,7	-3,2	63,9	67,1
HU	-5,0	-3,3	65,8	71,9
IE	0,2	-6,3	24,8	40,8

²⁰ *The Ogre in the Attic*, „The Economist” z 13 grudnia 2008 r.

²¹ T. Barber, *EU Stimulus Plan Poses 'Risk to Debt Refinancing'*, „Financial Times” z 9 stycznia 2009 r.

²² S. Tilford, *The Euro at Ten. Is Its Future Secure?*, Centre for European Reform, 2009, s. 5.

	Deficyt/nadwyżka budżetowa		Dług publiczny	
	2007	2008	2007	2008
IT	-1,6	-2,8	104,1	105,7
LT	-1,2	-2,9	17,0	17,1
LU	3,2	3,0	7,0	14,4
LV	0,1	-3,5	9,5	16,0
MT	-1,8	-3,5	61,9	63,3
NL	0,3	1,1	45,7	57,3
PL	-2,0	-2,5	44,9	45,5
PT	-2,6	-2,2	63,6	64,6
RO	-2,5	-5,2	12,7	15,2
SE	3,6	2,3	40,6	34,8
SI	0,5	-0,9	23,4	22,1
SK	-1,9	-2,2	29,4	28,6
UK	-2,7	-4,6	44,1	50,1
EA	-0,6	-1,7	66,1	68,7
UE27	-0,9	-2,0	58,7	60,6

Źródło: Komisja Europejska, Interim Forecast, styczeń 2009 r.

Produktywność

Wzrost produktywności europejskiej gospodarki stanowi istotne uzupełnienie najważniejszych celów Strategii Lizbońskiej. W okresie 2001–2006 średnia stopa wzrostu produktywności na jednego pracownika była niższa w UE27 niż w USA, wynosząc 1,4%²³. W USA w okresie referencyjnym produktywność wzrosła o 2,1%. Lata 2006 i 2007 odwróciły tę tendencję – wzrost stopy produktywności w UE okazał się wyższy niż w USA. W 2007 r. stopa wzrostu produktywności w UE27 wyniosła 1,3% (1,7% w 2006 r.), a w USA – 1% (0,8% w 2006 r.)²⁴. Pomędzy państwami członkowskimi są duże różnice pod względem wzrostu produktywności. Stopa wzrostu wydajności jest wyższa w nowych krajach członkowskich; najszybciej rosła w 2007 r.: na Słowacji – 8,1%, Litwie – 6,7%, w Estonii i na Łotwie – po 6,6%. W Polsce stopa produktywności wzrasta wolniej niż w większości nowych krajów członkowskich: w 2007 r. wyniosła 1,9%. Wyższa stopa wzrostu wydajności pracy w nowych państwach wynika z ciągle trwającej modernizacji gospodarki w celu dogonienia UE15 (*catching up*). Między krajami UE utrzymują się znaczące różnice

²³ European Competitiveness Report 2008, COM (2008) 774 final, s. 3, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/compet_rep_2008/com_2008_0774.pdf (10.12.2008).

²⁴ Komisja Europejska, Employment Report 2008, s. 27, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en> (20.10.2008).

pod względem wydajności pracy. Należy wskazać także na znaczące różnice w poziomie wydajności pomiędzy UE a USA. W 2008 r. wydajność pracy w USA liczona na jednego zatrudnionego (wartość dla UE27 to 100) według szacunków wynieść miała 138,2²⁵. Należy zaznaczyć, że luka pomiędzy mierzonym w ten sposób poziomem wydajności w UE i w USA spada od 2005 r., kiedy to wynosiła 141,5. Według szacunków na 2008 r. liderami pod względem wydajności są: Luksemburg – 165,2, Irlandia – 134,2, Belgia – 126,6 i Francja – 118,9. Na przeciwległym biegunie leżą: Bułgaria – 35,1, Rumunia – 45,7 oraz Łotwa – 51,1²⁶. W Polsce poziom wydajności wynieść miał 60,5. W państwach ze strefy UE15, ze względu na znacznie bardziej zaawansowaną technologię i tym samym wyższą produktywność gospodarki, możliwość jej szybkiego zwiększenia jest ograniczona w porównaniu z UE12. Z tej grupy krajów najwyższy wzrost odnotowała Grecja – 2,7 % w 2007 r.

Skoordynowane działania UE w odpowiedzi na kryzys

Tempo i skala rozprzestrzeniania się kryzysu finansowego na świecie spowodowały bardzo poważne perturbacje gospodarcze w UE. Pod względem zagrożeń dla europejskiej gospodarki rok 2008 można podzielić na dwa okresy. Pierwszy trwał mniej więcej do września i charakteryzował się występowaniem czynników napędzających inflację: wysokich cen energii i żywności. Spowolnienie gospodarki było widoczne w wielu państwach UE, lecz nie groziło UE wejściem w stan recesji. Kryzys finansowy uważano za jeden z kilku czynników osłabiających gospodarkę. Skutkiem tego Europejski Bank Centralny odrzucał sugestie zmiany polityki monetarnej. Okres ten zakończył się w połowie września wraz z upadkiem amerykańskiego banku Lehman Brothers. Od tego momentu nastąpiła intensyfikacja kryzysu finansowego na skalę wcześniej trudną do przewidzenia. Na przełomie września i października dosięgnął on UE.

Działania Unii Europejskiej na rzecz gospodarki, która popadła w tarapaty, poprzedzone zostały skoordynowaną operacją wzmocnienia sektora finansowego, którą podjęto w październiku roku 2008²⁷. Pozytywne doświadczenia związane z podjęciem skoordynowanych działań w sektorze finansowym stanowiły dla Komisji Europejskiej dodatkowy argument, aby skoordynować także operację przeciwdziałania nasilającemu się kryzysowi gospodarczemu. Komisja przedstawiła 26 listopada plan naprawy gospodarczej (EERP – *European Economic Recovery Plan*) w wysokości 200 mld euro, co odpowiada 1,5% PKB UE. Komisja ustaliła zaangażowanie państw członkowskich na poziomie 1,2% PKB (170 mld euro), a instytucji unijnych – około 0,3% (30 mld). Rada Europejska na szczycie w grudniu 2008 r. potwierdziła procentową wielkość pakietu stymulującego, choć nie wskazała, jaki ma być dokładnie łączny udział źródeł krajowych, a jaki wkład środków wspólnotowych. Kompromis udało się osiągnąć, mimo że niektóre państwa (przede wszystkim Niemcy, ale także Holandia, Polska i Szwecja) wyrażały sceptycyzm co do konstrukcji planu, argumentując, że jego realizacja może zagrażać stabilności budżetowej UE.

²⁵ Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_SI_EB&root=REF_SI_EB/si_eb/tsieb030.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ M. Koczor, *Przeciwdziałanie kryzysowi finansowemu – działania Unii Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM) nr 55 (523) z 20 października 2008 r.

Osiągnięciu krótkoterminowego celu działań naprawczych, jakim jest szybkie pobudzenie konsumpcji i wzmocnienie zaufania konsumentów, służyć mają środki z budżetów państw członkowskich. W myśl EERP te ostatnie powinny wdrażać szybkie tymczasowe i ukierunkowane działania, dopasowane do zaawansowania i specyfiki własnych problemów gospodarczych. Bodźce stymulujące mogą obejmować obniżenie podatków (np. VAT w niektórych sektorach), składek na zabezpieczenie społeczne, gwarancje i subwencje kredytowe dla firm (zwłaszcza w sektorach najbardziej dotkniętych kryzysem, jak motoryzacja), a także zwiększenie zasiłków dla bezrobotnych czy najuboższych gospodarstw domowych. Pomysł obniżania podatku VAT wywołał duże różnice zdań w UE. Szczególnie silnie rozbieżności w tej kwestii zarysowały się między Wielką Brytanią (ta obniżyła podstawową stawkę VAT z 17,5% do 15% do końca 2009 r.) a Niemcami otwarcie kwestionującymi skuteczność tego instrumentu²⁸. Pakt Stabilności i Wzrostu daje możliwość bardziej elastycznego określenia dopuszczalnego pułapu deficytu budżetowego. Rada Europejska stanęła na stanowisku, że kraje, które przekroczą pułap referencyjny deficytu budżetowego, gdy tylko sytuacja gospodarcza się poprawi, muszą zainicjować działania na rzecz jego redukcji.

Długoterminowym celem unijnego planu naprawy jest dalsze wzmocnienie potencjału konkurencyjnego gospodarki UE. Główną metodą realizacji tego celu jest, oczywiście, zdynamizowanie reform strukturalnych we wszystkich priorytetowych obszarach bieżącego cyklu implementacji Strategii Lizbońskiej. Komisja przedstawiła 10 kluczowych działań na najbliższy okres realizacji Strategii:

- 1) szeroko zakrojona inicjatywa wspierania zatrudnienia;
- 2) stymulowanie popytu na siłę roboczą;
- 3) poprawa dostępu przedsiębiorstw do źródeł finansowania;
- 4) zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz wspomaganie przedsiębiorczości;
- 5) wzrost wydatków na modernizację infrastruktury;
- 6) poprawa efektywności energetycznej w budynkach;
- 7) promocja produktów ekologicznych;
- 8) zwiększanie inwestycji w prace badawczo-rozwojowe (B + R), innowacje i edukację;
- 9) rozwój czystych technologii dla motoryzacji i budownictwa;
- 10) łączność szerokopasmowa dla wszystkich.

Oprócz bodźców stymulujących finansowanych z budżetu skuteczne instrumenty pobudzenia gospodarki może oferować polityka monetarna. Europejski Bank Centralny, a także banki centrale krajów spoza strefy euro starają się z tych instrumentów korzystać. Oprócz nasilenia operacji mających na celu utrzymanie płynności rynku finansowego, które podjęto na początku kryzysu, EBC zdecydował się też złagodzić politykę monetarną. Od października do grudnia 2008 r. Rada Prezesów EBC zgodziła się na trzy obniżki, w których wyniku podstawowa stopa procentowa spadła z 4,25% do 2,50%, stopa depozytu z 3,25% do 2,00%, a stopa oprocentowania kredytu z 5,25% do 3,00%. Obniżka październikowa była pierwszą od czerwca

²⁸ J. Kirkup, *Brown's Economic Rescue Plan Ineffective Says German Minister*; www.telegraph.co.uk/finance/3704461/Browns-economic-rescue-plan-ineffective-says-German-minister.html (12.12.2008).

2003 r. i została dokonana w koordynacji z FED, Bankiem Anglii, Bankiem Szwajcarii, Bankiem Szwecji i Bankiem Kanady²⁹.

Upřednio w EBC bardzo ostrożnie, a nawet sceptycznie, podchodzono do obniżania stóp. Argumentowano, że presja inflacyjna, szczególnie silna w trzech pierwszych kwartałach 2008 r., zmusza bank do troski o realizację jego podstawowego celu: utrzymania stabilnych cen. Dlatego w okresie największego wzrostu inflacji, tj. w lipcu 2008 r., w EBC podwyższono stopy o 25 punktów bazowych. Niektóre państwa członkowskie i organizacje biznesowe zarzucały bankowi lekceważenie spowolnienia gospodarczego, które wtedy było już widoczne. Krytycy polityki EBC uważali, że w związku z tą decyzją pogorszyła się sytuacja europejskich eksporterów, którzy w warunkach aprecjacji euro w stosunku do dolara stali się mniej konkurencyjni³⁰. Od 2007 r. do połowy 2008 r. wzrost wartości euro w stosunku do walut głównych partnerów handlowych wyniósł 14%³¹. Argumentowano, że w EBC zbyt późno zaczęto obniżać stopy.

Aktywność UE przejawia się w udzielaniu pomocy krajom członkowskim mającym poważne kłopoty ze stabilnością systemu finansowego. UE – na mocy art. 119 TWE – utworzyła w 2002 r. tzw. instrument średniookresowej pomocy (*Facility Providing Medium-term Financial Assistance for Member States' Balances of Payments*) przeznaczony dla państw spoza strefy euro borykających się z problemem zrównoważenia bilansu płatniczego. Decyzję o dostępie do tych środków podejmuje Rada ECOFIN. Na wniosek Komisji ECOFIN zdecydowała w grudniu 2008 r. podnieść pułap dostępnych środków z 12 do 25 mld euro³². Pierwszym krajem, który otrzymał wsparcie z tego źródła (od początku jego istnienia) były Węgry – w październiku 2008 r. przyznano im 6,5 mld pożyczki. W grudniu 2008 r. zgodzono się na pożyczkę w wysokości 3,1 mld euro dla Łotwy. Działania pożyczkowe UE w obu przypadkach zostały skoordynowane z pomocą innych instytucji. Węgry otrzymały 12,5 mld euro pożyczki z Międzynarodowego Funduszu Walutowego i 1 mld z Banku Światowego³³. Kwota wsparcia dla Łotwy wyniosła 7,5 mld euro; oprócz środków z UE składają się na nią pożyczki z: MFW (1,7 mld euro), BŚ (400 mln euro), Danii, Finlandii, Norwegii, Szwecji (łącznie 1,8 mld euro), Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Polski, Czech oraz Estonii (łącznie 500 mln euro)³⁴.

²⁹ Europejski Bank Centralny, *Decyzje w sprawie polityki pieniężnej*, komunikat prasowy z 8 października 2008 r., www.ecb.eu/press/pr/date/2008/html/pr081008.pl.html (14.12.2008).

³⁰ P. De Grauwe, *The Twin Shocks Hitting the Eurozone*, CEPS Commentary, 16 września 2008 r., s. 1.

³¹ *Ibidem*, s. 1.

³² *The Council Raises the Ceiling for Assistance Available for a Member State in Financial Difficulty*, 2 grudnia 2008 r., 16565/08 (Presse 353), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/353&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (9.01.2009).

³³ *Joint Statement by the Presidency of the Ecofin Council and the Commission on Providing Medium-term Financial Assistance to Hungary*, 29 października 2008 r., IP/08/1595, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1595&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (9.01.2009).

³⁴ *Latvia to Get 7.5-bln-euro International Loan Package*, eubusiness, 19 grudnia 2008 r. www.eubusiness.com/news-eu/1229715121.77 (9.01.2009).

Wnioski

Kryzys finansowy i zagrożenie inflacyjne występują w UE w zależności odwrotnie proporcjonalnej. Wymagało to zrewidowania poglądów wielu ważnych decydentów europejskich i krajowych na temat zaangażowania instytucji publicznych w pomoc dla instytucji finansowych. Punkt zwrotny nastąpił, jak się wydaje, pod wpływem informacji z przełomu września i października 2008 r. o poważnych kłopotach wielu znaczących instytucji finansowych w Europie. Wobec skali kryzysu, a także możliwych jego konsekwencji UE zdecydowała się podjąć skoordynowane działania, pozwalające instytucjom państw członkowskich działać jako pożyczkodawca ostatniej szansy (*lender of last resort*).

Plan naprawy gospodarki UE stanowi logiczną kontynuację skoordynowanych działań ratunkowych podjętych wczesną jesienią w sektorze finansowym. Biorąc pod uwagę liczbę państw członkowskich, różne stany gospodarki, niejednakowe możliwości budżetowe, a także zakres kompetencji UE na polu makroekonomicznym, stworzenie planu skoordynowanych działań nastroczało pewne problemy³⁵. Ostatecznie jest on odzwierciedleniem wymienionych ograniczeń. Komisja zdecydowała się na zaproponowanie różnych inicjatyw, które mogą być selektywnie realizowane przez państwa członkowskie ze wsparciem Wspólnoty. Poważne różnice zdań, jakie wciąż występują między państwami członkowskimi w tej sprawie, sprawiły, że przyjęto plan określający granicę obecnych możliwości UE podejmowania skoordynowanych działań naprawczych. Nie da się na razie odpowiedzieć na pytanie o implikacje tych działań dla gospodarki. Obawy, że głównym skutkiem będzie poważne zwiększenie deficytu budżetowego w UE, są, jak wynika z danych zamieszczonych w tej części, bardzo realne. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma Pakt Stabilności i Wzrostu. Jest to jedyny „twardy” instrument koordynacji, jakim dysponuje Unia w zakresie polityki fiskalnej. Dlatego jego rola w przywróceniu równowagi budżetowej staje się kluczowa.

Ocena

Pozytywna

Państwami, które dość skutecznie radzą sobie w warunkach kryzysu, są **Słowacja i Polska**. Słowacja, obok Rumunii, zanotowała największy poziom wzrostu gospodarczego, co w obecnych warunkach jest wynikiem imponującym. Wzrost gospodarczy w Polsce jest dużo niższy niż na Słowacji, ale i tak znacznie wyższy niż w większości państw UE. Rząd przedstawił pakiet stymulujący gospodarkę, opiewający na kwotę powyżej 90 mld złotych, nie decydując się jednak na zwiększenie deficytu budżetowego. Takie podejście jest obecnie rzadkie w UE. Rząd nie wycofał się także z wdrażania ambitnego harmonogramu na rzecz wejścia kraju do strefy euro.

Negatywna

Estonię, Litwę, Łotwę, Irlandię i Hiszpanię stawiano do niedawna za wzory dynamicznego rozwoju. Obecnie wszystkie te państwa znalazły się w dramatycznej

³⁵ Zob. J. Pisano-Ferry, A. Sapir, J. von Weizsacker, *A European Recovery Programme*, Bruegel Policy Brief, s. 3, www.bruegel.org/Public/Publication_detail.php?ID=1169&publicationID=9811 (8.01.2009).

sytuacji. Sytuacja Łotwy wydaje się najtrudniejsza. Irlandia i Hiszpania najbardziej ze wszystkich krajów UE ucierpiały z powodu konsekwencji pęknięcia bańki na rynku nieruchomości.

Rekomendacje

1. Państwa członkowskie jak najszybciej powinny ustalić swój udział w europejskim planie naprawy gospodarczej. W myśl ustaleń Rady Europejskiej, ich plany muszą być w pełni adekwatne do stanu gospodarki.
2. Komisja powinna zadbać o to, by rządy krajów UE nie nadużywały możliwości, jakie w warunkach kryzysu oferuje Pakt Stabilności i Wzrostu. Komisja powinna wyjątkowo intensywnie monitorować wydatki państw członkowskich, które mogą zwiększać deficyt, i reagować w granicach możliwości prawnych.
3. W związku z obecną sytuacją Komisja Europejska powinna zaproponować zmiany w Zintegrowanych wytycznych dla wzrostu i zatrudnienia, tak aby były one dostosowane do europejskiego planu naprawczego i nie pozostawały z nim w sprzeczności.
4. Należy rozważyć rozwinięcie kanałów wymiany doradztwem, informacji i doświadczeń w zakresie działań stymulacyjnych na poziomie narodowym. Platformą tej współpracy mogłyby być Komisja Europejska, EBC i ministerstwa finansów krajów członkowskich.

Segment 2. Przedsiębiorczość

Najważniejszy cel Strategii Lizbońskiej z zakresu wspierania przedsiębiorczości to poprawa konkurencyjności europejskich firm. Celem operacyjnym jest natomiast tworzenie dobrego klimatu dla rozwoju przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich (MSP). Osiągnięcie tych celów wymaga stosowania wielu instrumentów. Do najważniejszych należą:

- upraszczanie rejestracji przedsiębiorstw;
- ułatwianie dostępu do kapitału, szczególnie dla MSP;
- zmniejszanie barier w dostępie do rynku wewnętrznego UE;
- stworzenie wysokiej jakości uregulowań prawnych zmierzających do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla biznesu;
- wspieranie potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw;
- generowanie synergii pomiędzy biznesem a sektorem B + R

Zakładanie działalności gospodarczej³⁶

Państwa UE poczyniły w 2008 r. wyraźne postępy w tworzeniu sprzyjających warunków dla podejmowania działalności gospodarczej. Na poziomie UE zmniejszyły się średni czas, a także wymagane koszty i liczba procedur. Większość krajów UE usprawniła administracyjną obsługę rejestracji przedsiębiorstw. Rada Europejska w marcu 2006 r. wezwała państwa członkowskie do zorganizowania do 2007 r. infrastruktury administracyjnej, która umożliwiłaby załatwienie wszystkich formalności w jednym miejscu (*one stop shop*). Proces zakładania firmy miał trwać nie dłużej niż tydzień. Państwom członkowskim dano na osiągnięcie tego celu czas do 2008 r. Według Komisji Europejskiej w 18 państwach wdrożono system *one stop shop*; nie stworzyły odpowiedniej infrastruktury następujące państwa: Czechy, Grecja, Holandia, Irlandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Słowacja³⁷. Jeżeli chodzi o czas zakładania firmy, z danych Banku Światowego wynika, że jedynie sześć państw spełnia obecnie warunek ustalony przez Radę: Belgia, Dania, Estonia, Francja, Portugalia oraz Węgry.

Za kraje, w których najłatwiej rozpocząć działalność gospodarczą, uznać trzeba Danię, Belgię i Francję. Na przeciwległym biegunie lokują się Polska, Hiszpania i Grecja. Należy jednak podkreślić, że w Grecji w 2008 r. dokonał się największy postęp, widoczny przede wszystkim w zmniejszeniu kosztów podejmowania działalności gospodarczej. Wyróżnić należy także Słowenię i Węgry, które znacznie ograniczyły liczbę procedur, czas i koszty zakładania firmy. W 2008 r. w porównaniu z rokiem poprzednim aż w 19 krajach UE25 zmniejszyły się koszty związane z zakładaniem działalności gospodarczej. Jedynie w Luksemburgu odnotowano zwiększenie kosztów rejestracji. Zmian nie stwierdzono w tych krajach, w których i tak są one najniższe – to Dania, Finlandia, Irlandia, Szwecja, Wielka Brytania. Skrócenie czasu potrzebnego na zarejestrowanie przedsiębiorstwa nastąpiło w ośmiu państwach, w 16

³⁶ Wykorzystane dane Banku Światowego nie uwzględniają Cypru i Malty.

³⁷ 2008 Country Assessment of Compliance with the Objectives Set by the 2006 Spring Council Conclusions for Start-up Procedures, http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/start-ups/startups2008.pdf (10.01.2009).

pozostał on bez zmian, a do wydłużenia doszło jedynie w Bułgarii. W Słowenii dokonano w tym zakresie największego postępu, zmniejszając czas rejestracji z 60 do 19 dni. Najszybciej otwiera się firmę w Belgii, Danii i na Węgrzech. Najdłużej trwa to w Bułgarii, Hiszpanii i Polsce. Jeżeli chodzi o liczbę procedur, zmniejszono ją w siedmiu krajach (najradykałniej w Słowenii); w pozostałych państwach jest ich nadal tyle samo, ile w 2007 r. Najmniej procedur wymaga rejestracja firmy w Belgii, Finlandii, Szwecji; najwięcej – w Grecji, Hiszpanii i Polsce.

Tabela 4. Rejestracja działalności gospodarczej

Kraj	Czas (dni)		Liczba procedur		Koszty % DNB	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
AT	28	28	8	8	5,1	5,4
BE	4	4	3	3	5,2	5,3
BG	49	32	4	9	2,0	8,4
CZ	15	17	8	10	9,6	10,6
DE	18	18	9	9	5,6	5,7
DK	6	6	4	4	0	0
EE	7	7	5	5	1,7	2
EL	19	38	15	15	10,2	23,3
ES	47	47	10	10	14,9	15,1
FI	14	14	3	3	1,0	1,0
FR	7	7	5	5	1,0	1,1
HU	5	16	4	6	8,4	17,7
IE	13	13	4	4	0,3	0,3
IT	10	13	6	9	18,5	18,7
LT	26	26	7	7	2,7	3,0
LU	26	26	6	6	6,5	2,3
LV	16	16	5	5	2,3	3,0
NL	10	10	6	6	5,9	6,0
PL	31	31	10	10	18,8	21,2
PT	6	7	6	7	2,9	3,4
ORO	10	14	6	6	3,6	4,7
SE	15	15	3	3	0,6	0,6
SI	19	60	5	9	0,1	8,5
SK	16	25	6	9	3,3	4,2
UK	13	13	6	6	0,8	0,8
średnia UE	17	20	6,16	7,04	5,24	6,89
USA	6	6	6	6	0,7	0,7

Źródła: Bank Światowy, Doingbusiness 2009, www.doingbusiness.org/ExploreTopics/StartingBusiness; Doingbusiness 2008, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2008/DB08_Full_Report.pdf (20.10.2008).

Uzyskiwanie kredytu

Tabela 5. System dostępności kredytów

Kraj	Wskaźnik zakresu uprawnień (0 – najniższy, 10 – najwyższy)		Dostęp do informacji kredytowych (0–6)	
	2008	2007	2008	2007
AT	7	5	6	6
BE	7	5	4	4
BG	8	6	6	6
CZ	6	6	5	5
DE	7	8	6	6
DK	9	8	4	4
EE	6	4	5	5
EL	3	3	4	1
ES	6	6	5	6
FI	7	6	5	5
FR	7	6	4	4
HU	7	6	5	5
IE	8	8	5	5
IT	3	3	5	5
LT	5	4	6	6
LU	7	6	0	0
LV	9	8	4	4
NL	6	7	5	5
PL	8	4	4	4
PT	3	4	4	4
RO	8	7	5	5
SE	5	6	4	4
SI	6	6	2	2
SK	9	9	4	4
UK	9	10	6	6
średnia UE	6,6	6,0	4,5	4,44
USA	8	7	6	6

Źródła: Bank Światowy, Doingbusiness 2009, www.doingbusiness.org/ExploreTopics/GettingCredit; Doingbusiness 2008, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2008/DB08_Full_Report.pdf (21.10.2008).

Dostęp do źródeł finansowania jest jednym z czynników najsilniej dynamizujących rozwój przedsiębiorstw. Wskaźnik zakresu uprawnień, identyfikujący poziom ochrony kredytobiorców, a także kredytodawców oraz dostępność kredytu,

zwiększył się w UE w 2008 r. Jest on najwyższy w Danii, na Łotwie, Słowacji i w Wielkiej Brytanii. Na przeciwległym biegunie znajdują się m.in. Grecja, Włochy czy Portugalia. Pod względem dostępności kredytów osiągnięta została pewna konwergencja pomiędzy nowymi i starymi państwami członkowskimi. Polska na tle pozostałych krajów wypada pozytywnie przede wszystkim ze względu na poprawę wskaźnika zakresu uprawnień. W związku z kryzysem finansowym doszło do zaostrzenia polityki kredytowej przez banki. Powoduje to ograniczenie dostępu do kredytów zwłaszcza dla mniejszych firm, którym nierzadko w normalnych warunkach trudno uzyskać środki finansowe oferowane przez banki.

Rejestracja własności nieruchomości

W 2008 r. udało się nieco zmniejszyć średnią liczbę dni potrzebnych na rejestrację aktu własności. Zmniejszyły się także, choć bardzo nieznacznie, średnie koszty tego procesu w UE, a także liczba procedur.

Pomiędzy krajami UE widoczne są dość poważne różnice. Tylko na Litwie, w Szwecji i Wielkiej Brytanii można bardzo prosto i szybko dokonać rejestracji aktu własności, w pozostałych państwach procedura ta jest przewlekła i kosztowna. W porównaniu z rokiem 2007 postępy w 2008 r. są bardzo umiarkowane. Większość krajów nie poprawiła wskaźników. Na wyróżnienie zasługują Francja i Rumunia oraz Węgry, które skróciły czas rejestracji. Polska, niestety, należy do krajów, w których okres rejestrowania aktu własności jest bardzo długi i wynosi 197 dni (dłużej trwa to tylko w Słowenii). Koszty tej rejestracji w Polsce są za to jednymi z najniższych w UE.

Tabela 6. Rejestracja własności nieruchomości

Kraj	Czas (dni)		Liczba procedur		Koszty (% wartości nieruchomości)	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
AT	32	32	3	3	4,5	4,5
BE	132	132	7	7	12,7	12,7
BG	19	19	8	9	2,3	2,3
CZ	123	123	4	4	3,0	3,0
DE	40	40	4	4	5,2	5,2
DK	42	42	6	6	0,6	0,6
EE	51	51	3	3	0,4	0,5
EL	22	23	11	12	3,8	4,0
ES	18	18	4	4	7,2	7,1
FI	14	14	3	3	4,0	4,0
FR	113	123	9	9	6,3	6,1
HU	17	63	4	4	11	11
IE	38	38	5	5	9,6	10,2
IT	27	27	8	8	0,6	0,6
LT	3	3	2	3	0,5	0,7
LU	29	29	8	8	10,3	10,2

Kraj	Czas (dni)		Liczba procedur		Koszty (% wartości nieruchomości)	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
LV	50	54	7	8	2,0	2,0
NL	5	5	2	2	6,1	6,2
PL	197	197	6	6	0,5	0,5
PT	42	42	5	5	7,4	7,4
RO	83	150	8	8	2,4	2,8
SE	2	2	1	1	3,0	3,0
SI	391	391	6	6	2,0	2,0
SK	17	17	3	3	0,1	0,1
UK	21	21	2	2	4,1	4,1
średnia UE	61	66	5,16	5,32	4,38	4,43
USA	12	12	4	4	0,5	0,5

Źródła: Bank Światowy, Doingbusiness 2009, www.doingbusiness.org/ExploreTopics/RegisteringProperty; Doingbusiness 2008, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2008/DB08_Full_Report.pdf (21.10.2008).

System podatkowy

System podatkowy jest jednym z głównych czynników, dzięki którym można kształtować sprzyjający klimat dla przedsiębiorczości, a ponadto wpływa na tworzenie przewagi konkurencyjnej gospodarki danego kraju. Należy zaznaczyć, że o „przyjaznym systemie podatkowym” decyduje nie tylko wysokość podatków, ale także przejrzyste prawo podatkowe, stabilne przepisy czy efektywny system ściągania należności.

Członkom UE często trudno konkurować pod względem wysokości podatków z krajami rozwijającymi się. Na poziomie zaawansowania gospodarczego UE niskie stawki podatkowe nie są głównym czynnikiem zwiększania konkurencyjności.

W porównaniu z 2007 r. UE poczyniła postępy w tworzeniu efektywnego systemu podatkowego. Spadła średnia liczba płatności, których wymaga rozliczenie z fiskusem, skrócono czas potrzebny na rozliczenie oraz zmniejszyła się całkowita stawka podatkowa. Najbardziej konkurencyjne pod tym względem są Luksemburg, Irlandia, Holandia i Wielka Brytania. W Luksemburgu całkowita stawka podatkowa (najniższa wśród państw UE umieszczonych w zestawieniu) wynosi 21%. Luksemburg jest także unijnym liderem, jeśli chodzi o czas potrzebny na załatwienie formalności podatkowych – 59 godzin. Najmniej płatności dokonuje się za to w Szwecji – dwie. Postępy odnotowano na Litwie, Słowacji, w Grecji, Francji, Hiszpanii i we Włoszech. Polski nie można zaliczyć do tego grona – jest w niechlubnej czołówce państw UE pod względem liczby godzin potrzebnych na dokonanie formalności podatkowych. W ostatnim roku w Polsce pogorszył się także wskaźnik obrazujący stawkę podatku jako odsetek zysku (z 38,4% do 40,2% zysku). Pogorszenie wskaźników nastąpiło też w Rumunii.

Tabela 7. Efektywność systemu podatkowego

Kraj	Liczba płatności		Czas (godziny)		Całkowita stawka podatkowa (% zysku)	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
AT	22	22	170	170	54,5	54,6
BE	11	11	156	156	58,1	64,3
BG	17	17	616	616	34,9	36,7
CZ	12	12	930	930	48,6	48,6
DE	16	16	196	196	50,5	50,8
DK	9	9	135	135	29,9	33,3
EE	10	10	81	81	48,6	49,2
EL	10	21	224	264	47,4	48,6
ES	8	8	234	298	60,2	62
FI	20	20	269	269	47,8	47,8
FR	11	23	132	132	65,4	66,3
HU	14	24	330	340	57,5	55,1
IE	9	9	76	76	28,8	28,9
IT	15	15	334	360	73,3	76,2
LT	15	24	166	166	46,4	48,3
LU	22	22	59	58	21,0	35,3
LV	7	7	279	219	33	32,6
NL	9	9	180	180	39,1	43,4
PL	40	41	418	418	40,2	38,4
PT	8	8	328	328	43,6	44,8
RO	113	96	202	202	48	46,9
SE	2	2	122	122	54,5	54,5
SI	22	22	260	260	36,7	39,2
SK	31	31	325	344	47,4	50,5
UK	8	8	105	105	35,3	35,7
średnia UE	18,4	19,4	253	257	46	47,6
USA	10	10	187	325	42,3	46,2

Źródła: Bank Światowy, Doingbusiness 2009, www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes; Doingbusiness 2008, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2008/DB08_Full_Report.pdf (22.10.2008).

W latach 1999–2008 w UE średnia stopa podatku dla przedsiębiorstw spadła z 34,8% do 23,2%³⁸. Spadek stawki CIT to trend ogólnoświatowy. W tym samym okresie w krajach OECD średnia stopa podatku spadła z 34,8% do 26,7%, a w 23 krajach UE obniżono podatek od przedsiębiorstw. Rządy państw UE uznały redukcję

³⁸ Dane pochodzą z: KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2008, s. 15, www.kpmg.com/SiteCollectionDocuments/Corporate-and-Indirect-Tax-Rate-Survey-2008v2.pdf (23.10.2008).

podatku CIT za skuteczny instrument pobudzenia gospodarki, a także zachętę dla inwestorów.

Tabela 8. Stopa podatku od przedsiębiorstw (CIT) w UE

AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL
25	39,99	10	10	21	29,51	25	21	25
ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV
30	26	33,33	16	12,5	31,4	15	29,63	15
MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
35	25,5	19	25	16	28	22	19	28

Źródło: KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2008, www.kpmg.com/SiteCollectionDocuments/Corporate-and-Indirect-Tax-Rate-Survey-2008v2.pdf (23.10.2008).

Efektywność sądownictwa gospodarczego

To jeden z głównych wyznaczników instytucjonalnego poziomu rozwoju danej gospodarki. Różnice są znaczne, zarówno, gdy chodzi o wskaźnik ochrony inwestorów, jak i koszty rozpatrywania pozwów oraz czas odzyskiwania należności.

Ponadto między państwami członkowskimi UE występują diametralne różnice, jeżeli chodzi o efektywność krajowych systemów sądownictwa gospodarczego. Najbardziej znaczące dotyczą czasu postępowania sądowego. Na Litwie – najlepszej pod tym względem – czas odzyskania należności na drodze sądowej (210) jest ponad sześciokrotnie krótszy niż w Słowenii (1350), która zamyka stawkę. Różnice te wynikają z wielu przyczyn. Do najważniejszych zaliczyć można odmienne procedury dochodzenia do zwrotu należności, przygotowanie merytoryczne sędziów, wydolność aparatu sądowego, poziom informatyzacji sądów. Te czynniki wpływają również na koszty walki o należności. Koszty sądowe w Luksemburgu są około 3,5 razy mniejsze niż w Czechach. Co więcej, różnice te się pogłębiają. Państwa UE nie podejmują działań zmierzających do poprawy systemu sądownictwa gospodarczego. Rok 2008 nie tylko nie przyniósł zmiany sytuacji na lepsze, ale nawet niewielki regres w porównaniu z rokiem poprzednim. Jedynie w Rumunii udało się skrócić czas dochodzenia do zwrotu należności (o 25 dni). Reszta państw odnotowała taki sam wynik, jak w poprzednim rankingu. Dużo gorzej wygląda sprawa kosztów walki o należności. Tylko w Portugalii udało się doprowadzić do spadku kosztów pozwu (z 17,7% do 14,2%), a co gorsza – w Austrii, Bułgarii, Estonii, na Łotwie, w Niemczech i Polsce nastąpiło ich zwiększenie.

Tabela 9. Funkcjonowanie sądownictwa gospodarczego

Kraj	Czas oczekiwania na zwrot należności (dni)		Koszty (% wartości pozwu)	
	2008	2007	2008	2007
AT	397	397	18,0	12,7
BE	505	505	16,6	16,6

Kraj	Czas oczekiwania na zwrot należności (dni)		Koszty (% wartości pozwu)	
	2008	2007	2008	2007
BG	564	564	23,8	22,2
CZ	820	820	33,0	33,0
DE	394	394	14,4	11,8
DK	380	380	23,3	23,3
EE	425	425	18,9	17,3
EL	819	819	14,4	14,4
ES	515	515	17,2	17,2
FI	235	235	10,4	10,4
FR	331	331	17,4	17,4
HU	335	335	13,0	13,0
IE	515	515	26,9	26,9
IT	1210	1210	29,9	29,9
LT	210	210	23,6	23,6
LU	321	321	8,8	8,8
LV	279	279	16,0	12,9
NL	514	514	24,4	24,4
PL	830	830	12,0	10,0
PT	577	577	14,2	17,7
RO	512	537	19,9	19,9
SE	508	508	31,3	31,3
SI	1350	1350	18,6	18,6
SK	565	565	25,7	25,7
UK	404	404	23,4	23,4
średnia UE	540	541	19,8	19,2
USA	300	300	9,4	9,4

Źródła: Bank Światowy, Doingbusiness 2009, www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts; Doingbusiness 2008, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2008/DB08_Full_Report.pdf (24.10.2008).

Poziom ochrony własności w państwach UE jest dość wysoki, choć także zróżnicowany. Na podstawie indeksu wolności gospodarczej opracowanego przez Heritage Foundation można podzielić pod tym względem kraje członkowskie na trzy grupy:

- państwa o wysokim poziomie ochrony własności;
- państwa zapewniające zadowalający system ochrony własności;

– państwa o niezadowalającym poziomie ochrony własności³⁹.

Kraje pierwszej grupy charakteryzują się wysokim stopniem efektywności systemu sądowego w zakresie ochrony własności. Właściwie nie dochodzi w nich do korupcji i konfiskat mienia. Do tej grupy należą: Austria, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania.

W krajach o zadowalającym poziomie ochrony inwestorów występują opóźnienia w wydawaniu decyzji sądowych. Zdarzają się także, choć rzadko, przypadki korupcji i konfiskaty mienia. Do drugiej grupy należą: Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Portugalia oraz Węgry. Obecność Belgii w tej grupie jest dyskusyjna po skandalu związanym z naciskami wywieranymi przez przedstawicieli rządu na sąd apelacyjny rozpatrujący legalność decyzji o podziale Banku Fortis⁴⁰.

W państwach trzeciej grupy system sądowy działa w zakresie ochrony własności niewydolnie, dochodzi do wpływania na decyzje sądów przez rząd. Przypadki korupcji są dużo częstsze niż w krajach wymienionych wyżej. Do grupy trzeciej zaliczyć trzeba: Bułgarię, Grecję, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Włochy.

Postępowanie upadłościowe

Efektywność postępowania upadłościowego uzupełnia najważniejsze wskaźniki opisujące warunki dla rozwoju przedsiębiorczości. Państwa nie odnotowały w 2008 r. niemal żadnych postępów w polepszaniu procedur upadłościowych w porównaniu do roku wcześniejszego.

Podobnie jak w przypadku poprzednich wskaźników kraje UE charakteryzują się znaczącymi różnicami w zakresie jakości procedur upadłościowych. Dotyczy to zarówno długości trwania postępowania upadłościowego, jak i jego kosztów. Pod względem długości procesu najkorzystniej wypadają Irlandia, Belgia i Finlandia. Najbardziej przewlekłe postępowania upadłościowe toczone są zaś w Czechach oraz na Słowacji. Polska należy do grupy państw UE o dość przewlekłej procedurze upadłościowej. Pod względem kosztów postępowania upadłościowego najkorzystniej wygląda sytuacja w Belgii, Danii, Finlandii i Holandii. Najbardziej kosztowne postępowania upadłościowe mają miejsce we Włoszech, Polsce i na Słowacji.

Tabela 10. Efektywność postępowania upadłościowego

Kraj	Czas trwania procesu upadłościowego (lata)		Koszty procesu (% majątku)	
	2008	2007	2008	2007
AT	1,10	1,10	18,00	18,00
BE	0,90	0,90	4,00	4,00
BG	3,30	3,30	9,00	9,00
CZ	6,50	6,5	15,00	15,00
DE	1,20	1,20	8,00	8,00

³⁹ 2009 Index of Economic Freedom, Heritage Foundation 2009, www.heritage.org/Index (15.01.2009).

⁴⁰ Skandal ten doprowadził do dymisji premiera Belgii Yves'a Leterme'a w grudniu 2008 r.

Kraj	Czas trwania procesu upadłościowego (lata)		Koszty procesu (% majątku)	
	2008	2007	2008	2007
DK	1,10	1,10	4,00	4,00
EE	3,00	3,00	9,00	9,00
EL	2,00	2,00	9,00	9,00
ES	1,00	1,00	15,00	15,00
FI	0,90	0,90	4,00	4,00
FR	1,90	1,90	9,00	9,00
HU	2,00	2,00	15,00	15,00
IE	0,40	0,40	9,00	9,00
IT	1,80	1,80	22,00	22,00
oLT	1,70	1,70	7,00	7,00
LU	2,00	2,00	15,00	15,00
LV	3,00	3,00	13,00	13,00
NL	1,10	1,10	4,00	4,00
PL	3,00	3,00	20,00	22,00
PT	2,00	2,00	9,00	9,00
RO	3,30	3,30	9,00	9,00
SE	2,00	2,0	9,00	9,00
SI	2,00	2,00	8,00	8,00
SK	4,00	4,00	18,00	18,00
UK	1,00	1,00	6,00	6,00
średnia UE	2,088	2,088	10,72	10,572
USA	1,5	1,5	7,0	7,0

Źródło: Bank Światowy, Doingbusiness 2009, www.doingbusiness.org/ExploreTopics/ClosingBusiness; Doingbusiness 2008, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2008/DB08_Full_Report.pdf (24.10.2008).

Małe i średnie przedsiębiorstwa

W działaniach na rzecz wspierania przedsiębiorczości szczególną wagę przykłada się do wsparcia małych i średnich firm (MSP). W UE działa blisko 23 mln MSP, które stanowią ponad 99,8% wszystkich przedsiębiorstw i zatrudniają około 70% pracowników⁴¹. Dlatego wsparcie dla nich jest jednym z głównych priorytetów w obecnym cyklu realizacji Strategii Lizbońskiej.

⁴¹ Think Small First. A Small Business Act for Europe. Impact Assessment, COM (2008) 394, s. 6, http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba/SBA_IA.pdf.

MSP wciąż natrafiają na liczne utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Do największych należą:

- przeszkody prawne i administracyjne (obciążenia administracyjne w przeliczeniu na jednego pracownika są kilka razy większe w małej firmie niż w dużym przedsiębiorstwie);
- dostęp do finansowania;
- system podatkowy;
- system zamówień publicznych⁴².

Należy podkreślić, że polityka na rzecz MSP i polityka na rzecz przedsiębiorczości nie są do końca tożsame. Pierwsza skupia się na wspieraniu istniejących firm. Druga ukierunkowana jest bardziej na pobudzanie dynamiki rozwoju biznesu. Nie ma jednak pomiędzy nimi sprzeczności, a ponadto najczęściej podejmowane są wspólne przedsięwzięcia. Wszystkie państwa UE określiły jakoś swoją politykę wobec MSP, jednak jej miejsce w całym spektrum działań w tym segmencie przedsiębiorczości jest różne.

Tabela 11. Polityka na rzecz przedsiębiorczości, a polityka wobec MSP

Państwa, które rozwinęły specjalną politykę wobec MSP lub wyróżniają je w polityce na rzecz przedsiębiorczości.	BG, CZ, FR, ES, HU, LT, LU, PT, RO, SI, SK
Państwa, które nie przyznają priorytetu żadnej z tych polityk.	AT, CY, DE, EL, IT, LV, MT, PL, UK
Kraje, które prowadzą ogólną politykę ukierunkowaną na przedsiębiorczość.	BE, DK, EE, FI, IE, NL, SE

Źródło: Komisja Europejska, The European Competitiveness Report. Accompanying Document to the Communication from the Commission.

Jak widać z powyższego zestawienia, nowe państwa członkowskie częściej przywiązują większą wagę do polityki na rzecz MSP niż kraje z UE15.

Generalnie w polityce na rzecz przedsiębiorczości, w tym także wobec MSP, państwa członkowskie korzystają najczęściej z dwóch rodzajów instrumentów: finansowych i regulacyjnych. Najbardziej rozpowszechnione instrumenty finansowe to subsydia, pożyczki i gwarancje. W regulacjach prawnych państwa UE najczęściej starają się zmniejszać obciążenia administracyjne i przeprowadzać deregulację. Częściej stosowane są instrumenty finansowe – zidentyfikowano ich 237 wobec 163 instrumentów regulacyjnych⁴³. Oba rodzaje instrumentów częściej stosują państwa UE15.

Komisja Europejska w czerwcu 2008 r. przedstawiła Kartę Małych Przedsiębiorstw (*Small Business Act*)⁴⁴. Definiuje ona działania zmierzające do rozwoju

⁴² *Ibidem*, s. 10–21.

⁴³ Komisja Europejska, The European Competitiveness Report. Accompanying Document to the Communication from the Commission, SEC (2008) 2853, s. 95, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/compet_rep_2008/cr2008_sec_2008_2853.pdf (10.12.2008).

⁴⁴ „Najpierw myśl na małą skalę”. Program „Small Business Act” dla Europy, KOM (2008) 394, wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:PL:PDF> (30.10.2008).

MSP. Koncepcji Karty przyświecała dewiza: najpierw myśl na małą skalę. Zgodnie z tym działania na rzecz MSP powinny mieć charakter priorytetowy dla państw członkowskich. Karta wyróżnia zasady podstawowe dla polityki wobec MSP:

- promowanie kultury przedsiębiorczości;
- ułatwienie MSP dostępu do finansowania;
- wspieranie rozwoju MSP na rynku wewnętrznym;
- dostosowanie systemu pomocy państwa i zamówień publicznych do potrzeb MSP;
- tworzenie warunków ponownego startu dla przedsiębiorców, którym się nie powiodło;
- wspieranie MSP w zakresie podnoszenia kwalifikacji przydatnych do prowadzenia biznesu;
- wspieranie innowacyjności MSP;
- pomoc w wykorzystaniu przez MSP szans w związku z działaniami na rzecz ochrony środowiska.

Komisja przedstawiła w Karcie wiele inicjatyw regulacyjnych, finansowych i organizacyjnych, które powinny być podejmowane zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym. Ważną rolę przypisała systemowi dobrych praktyk, który umożliwi wymianę wiedzy, doświadczeń i informacji zarówno między MSP, jak i nimi a instytucjami publicznymi. Jednym z pomysłów jest inicjatywa „Erasmus dla młodych przedsiębiorców” czy też „Europejski tydzień MSP”, który zostanie zorganizowany w 2009 r. Do tej grupy zaliczyć trzeba także ideę kodeksu dobrych praktyk w zakresie zamówień publicznych. Inicjatywy te stanowią wartość dodaną Karty.

Komisja przedstawiła także liczne propozycje legislacyjne ukierunkowane na MSP. Do najważniejszych należą:

- ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w zakresie pomocy publicznej przedstawione przez Komisję w lipcu 2008 r.⁴⁵;
- statut Europejskiej Spółki Prywatnej. Propozycja odpowiedniego rozporządzenia przedstawiona została w czerwcu 2008 r. Przewiduje ono, że Europejska Spółka Prywatna zarejestrowana w jednym państwie będzie mogła działać swobodnie na terytorium całej UE bez ponownej rejestracji w innych krajach.

Działania na rzecz lepszych regulacji (*better regulation*)

Inicjatywa na rzecz lepszych regulacji stanowi część rdzenia odnowionej Strategii Lizbońskiej. Jej najważniejszym celem jest stworzenie nowoczesnego i wysokiej jakości systemu regulacyjnego zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i poszczególnych krajów. Byłby to filar konkurencyjności gospodarki UE. Jednym z głównych wskaźników sukcesu tej inicjatywy do 2012 r. będzie zmniejszenie o 25% obciążeń administracyjnych wynikających ze stosowania prawa UE. Cel ten został zaakceptowany przez Radę Europejską w marcu roku 2007⁴⁶. Państwa członkowskie miały do końca 2007 r. zadeklarować własne cele w zakresie obniżania obciążeń admini-

⁴⁵ Patrz część dot. rynku wewnętrznego.

⁴⁶ Konkluzje Rady Europejskiej z 8–9 marca 2007 r., www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/93142.pdf (18.12.2008).

stracyjnych, ale zaledwie 14 z nich to uczyniło⁴⁷. Polska ustaliła swój cel w marcu 2008 r.⁴⁸ Do końca grudnia 2008 r. 21 krajów UE przyjęło zobowiązanie ilościowej redukcji obciążeń. Polska ustaliła swój cel w marcu 2008 r. Własnych celów, według stanu na koniec grudnia 2008 r., nie wyznaczyły: Belgia, Bułgaria, Estonia, Finlandia, Litwa oraz Luksemburg.

Tabela 12. Cele redukcji obciążeń administracyjnych w państwach UE (stan na 31 grudnia 2008 r.)

Kraj	Stopień obniżki	Rok docelowy	Kraj	Stopień obniżki	Rok docelowy
AT	25%	2010	LV	25%	2013
CZ	20%	2010	MT	15%	2012
CY	20%	2012	NL	25%	2011
DE	25%	2011	PL	25%	2010
DK	25%	2010	PT	25%	2012
EL	25%	2012	RO	25%	2012
ES	25%	2012	SE	25%	2010
FR	25%	2011	SI	25%	2012
HU	25%	2012	SK	25%	2012
IE	25%	2012	UK	25%	2010
IT	25%	2012			

Źródło: Komisja Europejska, Annex 11 to the Commission Working Document, Reducing Administrative Burdens in the European Union.

Działania na rzecz lepszych regulacji realizowane są na płaszczyznach wspólnotowej i narodowej. Najważniejsze ich instrumenty to:

- ocena wpływu propozycji legislacyjnych i nielegislacyjnych;
- pomiar kosztów administracyjnych;
- upraszczanie prawa wspólnotowego, w tym usuwanie, kodyfikowanie i przekształcanie regulacji;
- monitoring transpozycji przepisów prawa wspólnotowego.

Realizacja tych działań przebiega rozmaicie w różnych państwach członkowskich. Efekty są na razie ograniczone. 22 kraje członkowskie ustaliły swoje krajowe strategie upraszczania prawa. Nie uczyniły tego jedynie Czechy, Finlandia, Litwa, Łotwa i Słowacja⁴⁹.

⁴⁷ Komisja Europejska, Reducing Administrative Burdens in the European Union. 2007 Progress Report and 2008 Outlook, COM (2008) 35 final, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2008_0035_en.pdf (18.12.2008).

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Komisja Europejska, Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the Context of the European Economic Recovery Plan – a more detailed overview of progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas, COM(2009) 34/2, t. 2, s. 44, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annex_strat.pdf (30.01.2009).

Znacznie bardziej zaawansowane są działania na poziomie wspólnotowym. Na lata 2005–2008 Komisja przewidziała 100 inicjatyw uproszczenia prawa wspólnotowego (w ramach *simplification rolling programme*)⁵⁰. Do końca 2008 r. liczba tych inicjatyw wzrosła do 185. Dotyczą one niemal wszystkich polityk. Program uproszczenia obejmuje ok. 800 aktów prawnych Wspólnoty. Do końca 2008 r. udało się zrealizować 75 inicjatyw, dalszych 50 jest w toku⁵¹. Oprócz uproszczenia legislacji Komisja dokonała kodyfikacji 229 aktów prawnych. Działania te, prowadzone od października 2005 r., mają zredukować *acquis* o 10% tj. o 1300 aktów prawnych liczących 7800 stron⁵².

W 2008 r. uproszczenie prawa objęło przede wszystkim następujące obszary *acquis communautaire*:

- rolnictwo;
- zdrowie i ochrona konsumentów;
- przemysł i przedsiębiorczość;
- podatki i unia celna.

Do najważniejszych inicjatyw zrealizowanych do tej pory w ramach programu uproszczenia zaliczyć można⁵³:

- uproszczenie Wspólnotowego Kodeksu Celnego;
- uproszczenie systemu kontroli beneficjentów płatności bezpośrednich;
- przyjęcie nowego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych;
- przyjęcie wspólnego słownika zamówień publicznych.

W styczniu 2007 r. Komisja ustaliła 13 kluczowych obszarów, w których konieczne są działania na rzecz redukcji obciążeń administracyjnych. Są to: prawo spółek, farmaceutyka, zatrudnienie, prawo podatkowe, statystyka, rolnictwo, bezpieczeństwo żywności, transport, rybołówstwo, środowisko, polityka spójności, usługi finansowe, zamówienia publiczne⁵⁴. Przedstawiła także 10 priorytetowych działań (m.in. złagodzenie wymogów związanych z tworzeniem raportów dla udziałowców w przypadku fuzji lub podziału firmy, zmniejszenie obowiązków statystycznych w odniesieniu do społeczeństwa informacyjnego czy transportu, wyłączenie małych przedsiębiorstw spod pewnych wymogów sanitarnych określonych w przepisach HACCP). 8 z nich udało się pomyślnie zakończyć. W 2008 r. Komisja zaproponowała m.in. zmniejszenie liczby wymaganych obowiązków statystycznych w ramach systemu INTRASTAT (dotyczących handlu towarami wewnątrz WE), a także redukcję niektórych wymogów w zakresie prawa przedsiębiorstw czy też rachunkowości i audytu⁵⁵. Komisji udało się zidentyfikować i oszacować koszty związane z wypełnieniem wymogów informacyjnych pocho-

⁵⁰ Komisja Europejska, Third Progress Report on the Strategy for Simplifying Regulatory Environment, COM (2009) 17 final, s. 2, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2009_0017_en.pdf (30.01.2009).

⁵¹ *Ibidem*, s. 3.

⁵² *Ibidem*, s. 3.

⁵³ *Ibidem*, s. 3–4.

⁵⁴ Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM(2007) 23 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:EN:PDF> (10.10.2008).

⁵⁵ Komisja Europejska, Annexes 5, 6 to the Commission Working Document Reducing Administrative Burdens in the European Union, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2009_0016_annexes_en.pdf (30.01.2009).

dzących z 42 regulacji wspólnotowych w 13 obszarach priorytetowych. W regulacjach tych zawarto ponad 350 różnych przepisów nakładających na państwa obowiązek dostarczenia informacji, co na poziomie krajów UE27 oznacza 9500 wymogów informacyjnych⁵⁶. Wskazane przez Komisję regulacje nakładają obciążenia administracyjne w wysokości 115–130 mld euro. Największe redukcje powinny być dokonane w takich sektorach, jak podatki i cła (oszacowane koszty administracyjne: 72–80 mld euro), rachunkowość i prawo spółek (22,5–26,5 mld euro) usługi finansowe (1,150–1,4 mld euro)⁵⁷.

System oceny skutków regulacji (*impact assessment*) jest kluczowym instrumentem poprawy jakości prawa zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym. Na poziomie wspólnotowym system został w ostatnich latach bardzo rozwinięty. Działa na podstawie wytycznych z czerwca 2005 r. W czerwcu 2008 r. Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie w nim zmian zmierzających do bardziej efektywnej identyfikacji wpływu w takich obszarach, jak m.in. małe przedsiębiorstwa, wymiana międzynarodowa czy obciążenia administracyjne. W 2008 r. Komisja dokonała 135 ocen wpływu⁵⁸.

Nie działa jednak harmonijnie ocena skutków regulacji na poziomie krajowym i dlatego system rozwija się nierównomiernie. Komisja, co prawda, zachęca państwa do wdrażania w możliwie jak największym zakresie systemu oceny efektów, ale do tej pory odzew ze strony krajów członkowskich jest niewystarczający.

UE w odpowiedzi na kryzys

W europejskim planie naprawy gospodarczej UE przewiduje się wiele działań zmierzających do ułatwienia firmom dostępu do kapitału, a także dalszej redukcji obciążeń administracyjnych. Na realizację pierwszego z tych celów Europejski Bank Inwestycyjny zdecydował się przeznaczyć 30 mld euro w formie pożyczek dla MSP. Bank ma ponadto zwiększyć o 1 mld euro pulę kredytów dla średnich firm, a także przekazać 1 mld euro na rozwój instrumentu finansowego zwanego „mezzanine” (specyficzna forma kapitału wysokiego ryzyka). Innym instrumentem, dzięki któremu można udostępniać kapitał, jest pomoc publiczna, dlatego niektóre przepisy z tym związane mają być uproszczone⁵⁹. W realizacji celu drugiego kraje członkowskie powinny m.in. skrócić czas rejestracji firm (maksymalnie do 3 dni), uprościć procedury przetargowe (z 87 do 30 dni), wpłynąć na szybsze regulowanie należności za usługi i produkty dostarczane przez MSP. Kluczowym elementem działań ma być również przyjęcie statutu Europejskiej Spółki Prywatnej.

⁵⁶ Komisja Europejska, Reducing Administrative Burdens in the European Union. Annex to the 3rd Strategic Review on Better Regulation, COM(2009) 16 final, s. 3, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2009_0016_en.pdf (30.01.2009).

⁵⁷ Annex 3 to the Commission Working Document Reducing Administrative Burdens in the European Union, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2009_0016_annexes_en.pdf (30.01.2009).

⁵⁸ Komisja Europejska, Third Strategic Review of Better Regulation in the European Union, COM(2009) 15 final, s. 6, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2009_0015_en.pdf.

⁵⁹ Szczegóły dotyczące pomocy publicznej w warunkach obecnego kryzysu znaleźć można w części poświęconej rynkowi wewnętrznemu.

Wnioski

Ogólny stan realizacji Strategii Lizbońskiej w analizowanym obszarze należy ocenić w miarę pozytywnie. Państwa poczyniły postępy w kształtowaniu klimatu sprzyjającego biznesowi. Dowodzi tego fakt, że w ostatnich latach rządy państw członkowskich okazują więcej zrozumienia dla potrzeby polepszania warunków do prowadzenia i rozwoju biznesu oraz poważniej traktują walkę z obciążeniami i barierami, na które narażeni są przedsiębiorcy. Klimat sprzyjający przedsiębiorczości wpływa w ogromnym stopniu na atrakcyjność danego kraju dla inwestorów z zewnątrz i jest równie ważny dla państw najwyżej rozwiniętych, jak i tych pozostających w tyle. Trzeba jednak wskazać, że postępy w przedstawianym obszarze są nierównomierne, zarówno jeżeli chodzi o analizowane wskaźniki, jak i poszczególne państwa członkowskie.

Różnice pomiędzy państwami członkowskimi pod względem klimatu dla biznesu wynikają z następujących czynników:

- odmienne systemy funkcjonowania administracji i sądów w krajach UE;
- jakość kapitału ludzkiego w instytucjach publicznych;
- środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie administracji.

Największe postępy odnotowano w zakresie ułatwień w rejestrowaniu działalności gospodarczej, zapewne dlatego, że uproszczenie tych procedur stało się najważniejszym postulatem odnowionej Strategii Lizbońskiej w sferze przedsiębiorczości.

Najmniejsze postępy poczyniono w dziedzinach, na które w Strategii Lizbońskiej położono zbyt mały, jak się wydaje, nacisk (chodzi o sądownictwo gospodarcze, system rejestracji nieruchomości i postępowanie upadłościowe). Regulacje w tych obszarach są dużo bardziej skomplikowane niż w zakresie ułatwień w rejestracji działalności gospodarczej, dlatego państwa członkowskie nie podejmują ich szczególnie ochoczo. Należy przy tym pamiętać, że efekty działań postulowanych w Strategii są często odłożone w czasie – ich zainicjowanie nie przekłada się na poprawę wskaźników w krótkim okresie.

Karta Małych Przedsiębiorstw stanowi dość celną odpowiedź na problemy MSP. Dobrze się stało, że Komisja umieściła w niej instrumenty wymiany dobrych praktyk. Często bowiem problemem nie jest brak instrumentów wsparcia dla małych firm, ale zdobycie wiarygodnych informacji o istnieniu takich instrumentów, a także dotarcie do nich. Obecna Komisja Europejska prowadzi dość konsekwentne działania w zakresie MSP. Ich wspieranie wydaje się dla niej najważniejsze w tym segmencie Strategii. Przedsięwzięcia na rzecz lepszych regulacji obejmują coraz więcej płaszczyzn. Strategia na rzecz lepszych regulacji została *de facto* podporządkowana działaniom mającym na celu redukcję obciążeń administracyjnych. Ich skala bowiem jest dość precyzyjnym wskaźnikiem efektów działań na rzecz lepszych regulacji.

Ocena

Pozytywna

W 2008 r. utrzymano poziom z 2007 r. w grupie krajów o najlepszych warunkach do prowadzenia biznesu. Są nimi **Dania**, **Finlandia**, **Wielka Brytania** i **Irlandia**. Wyróżnić należy także Estonię, Litwę i Łotwę.

Negatywna

Na przeciwległym biegunie, mimo postępów w realizacji niektórych wskaźników, znajdują się: **Polska, Słowenia i kraje południowe UE.**

Rekomendacje

1. W związku z obecnym kryzysem na rynku finansowym państwa członkowskie powinny jak najszybciej przystąpić do realizacji tych elementów planu naprawy gospodarczej, które odnoszą się do przedsiębiorstw. W tym kontekście muszą efektywnie i konsekwentnie wdrażać Kartę Małych Przedsiębiorstw.
2. Państwa UE muszą w większym stopniu niż obecnie wdrażać instrumenty służące do usuwania barier i utrudnień w systemie rejestracji aktów własności. Dotyczy to umożliwienia elektronicznej rejestracji nieruchomości, która znacznie ograniczy potrzebny czas oraz zmniejszy koszty. Innym instrumentem będzie obniżenie opłat pobieranych w związku z rejestracją własności.
3. Zwiększenie efektywności i jakości funkcjonowania sądownictwa gospodarczego powinno uzyskać priorytet w działaniach państw UE na rzecz przedsiębiorczości.
4. Państwa UE powinny skupić się na rozwijaniu elektronicznych procedur podatkowych, co przyniosłoby oszczędność czasu, a także zmniejszyło częstotliwość płatności. Również jakość prawa podatkowego wymaga poprawy, która zwiększyłaby przejrzystość systemu podatkowego i zmniejszyła obciążenia administracyjne przedsiębiorców.
5. Działania na rzecz lepszych regulacji, w tym realizacja krajowych celów w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych, powinny stać się rzeczywistym priorytetem dla państw członkowskich. Ważne jest, aby inicjatywa ta docierała także na płaszczyzny lokalne.
6. Państwa członkowskie powinny wdrażać system oceny wpływu oparty na wspólnych mechanizmach i zasadach działań. Raporty dotyczące oceny wpływu muszą być dostępne w Internecie.
7. WE powinna jak najszybciej przyjąć rozporządzenie dotyczące statutu Europejskiej Spółki Prywatnej.

Segment 3. Rynek wewnętrzny

Rynek wewnętrzny UE jest uważany za swoisty znak rozpoznawczy Wspólnoty. Pod względem zaawansowania i rozwoju nie ma podobnych rozwiązań w światowych ugrupowaniach integracyjnych.

Rozwój rynku wewnętrznego od początku stanowił kluczowy postulat Strategii Lizbońskiej, która roztoczyła nad nim coś w rodzaju parasola. Priorytetowymi instrumentami, jeżeli chodzi o realizację SL w zakresie rynku wewnętrznego są przede wszystkim:

- liberalizacja sektorów sieciowych;
- poprawa jakości regulacji dotyczących rynku wewnętrznego;
- usprawnienie transpozycji prawa wspólnotowego i jego egzekucji;
- szybsze rozwiązywanie spraw o naruszenie reguł rynku wewnętrznego przez jego uczestników.

Ważnym punktem odniesienia jest prowadzony od 2007 r. przez Komisję Europejską przegląd rynku wewnętrznego, który ma usprawnić jego funkcjonowanie, a także zwiększyć korzyści konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw⁶⁰. Zbyt często bowiem rynek wewnętrzny postrzega się pod kątem korzyści czerpanych przez duże przedsiębiorstwa. Skutkiem przeglądu ma być intensyfikacja działań prokonsumenckich i ułatwiających funkcjonowanie małym firmom. Ponadto chodzi o wykorzystanie badań i innowacji do podniesienia jakości usług – w ogólnym interesie gospodarczym. Działania te mają charakter długofalowy i są rozłożone w czasie.

Jednym z głównych instrumentów przeglądu rynku wewnętrznego jest wielopłaszczyznowy monitoring jego segmentów, który ma na celu identyfikację ich słabości. Dopiero na podstawie takiej analizy można podejmować konkretne działania, adekwatne do specyfiki określonego segmentu rynku i ukierunkowane na rozwiązanie problemów. W 2008 r. Komisja zweryfikowała listę sektorów, które mają trudności. Takie zestawienie stworzono w 2007 r. na potrzeby przeglądu rynku wewnętrznego. Sektory były badane w czterech aspektach: regulacji, integracji, konkurencji i innowacji. Na tej podstawie wybrano 24 segmenty rynku, w których występują problemy (m.in.: telekomunikację i pocztę, energetykę, przemysł spożywczy)⁶¹. W 2008 r. Komisja zdecydowała się poddać pogłębionej analizie, będącej następnym etapem procesu monitorującego, cztery sektory: farmaceutyczny, usług detalicznych, dostaw żywności (analiza zakończona), elektrotechniki. Należy podkreślić, że monitoring prowadzony jest nie tylko na poziomie wspólnotowym, ale także krajowym. Dodatkowym instrumentem służącym monitoringowi efektywności funkcjonowania rynków jest badanie opinii konsumentów i publikowanie ich w specjalnym sprawozdaniu (*Consumer Market Scoreboard*). Pierwsze tego typu sprawozdanie opublikowano w styczniu 2008 r. Opinie konsumentów dotyczą 20 najważniejszych sektorów produktów i usług, które bada się z wykorzystaniem 5 kryteriów: cen, satysfakcji,

⁶⁰ Jednolity rynek Europy XXI wieku, KOM (2007) 724, wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0724:FIN:PL:PDF> (28.10.2008).

⁶¹ Market Monitoring: State of Play and Envisaged Follow-Up, Commission Staff Working Document, SEC (2008) 3074, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13688_en.pdf (20.12.2008).

możliwości zmiany usługodawcy, bezpieczeństwa i skarg. Konsumenci wyrażają częściej zastrzeżenia do sektorów usługowych niż produktowych. Najwięcej zastrzeżeń konsumentów budzą takie sektory, jak energia elektryczna, transport publiczny i usługi finansowe⁶².

Rynek wewnętrzny należy do tych segmentów SL, w których kompetencje organów wspólnotowych i państw członkowskich są dość precyzyjnie określone w prawie wspólnotowym. To ułatwia analizę faktycznego zaangażowania i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów. Wskaźniki w tej dziedzinie mają charakter „twarde”, tzn. umożliwiają precyzyjne określenie realnych postępów poszczególnych państw w dążeniu do realizacji celów.

Dyrektywa usługowa

Jednym z najważniejszych wskaźników postępu w realizacji Strategii na rzecz rynku wewnętrznego jest implementacja dyrektywy usługowej z grudnia 2006 r. Jej pierwotna wersja z 2004 r. obejmowała m.in. zasadę kraju pochodzenia, czyli podmiot świadczący usługę mógł działać w innym państwie zgodnie z przepisami własnego państwa. Projekt dyrektywy Bolkensteina (od nazwiska ówczesnego komisarza do spraw rynku wewnętrznego Fritza Bolkensteina) spotkał się z krytyką wielu starych państw członkowskich oraz niektórych związków zawodowych i organizacji przedsiębiorców z krajów UE15. Argumentowano, że dyrektywa prowadzi wprost do tzw. dumpingu socjalnego, którego symbolem stał się polski hydraulik. Ostatecznie z dyrektywy usunięto zasadę kraju pochodzenia, zastępując ją zasadą swobody świadczenia usług. Zwiększono zakres wyłączeń od obowiązywania dyrektywy, m.in. o usługi finansowe, zdrowotne, świadczone w interesie ogółu, audiowizualne, hazardowe. Kluczowym jej elementem jest uproszczenie procedur zakładania przedsiębiorstwa. Przewiduje także stworzenie tzw. jednego punktu kontaktowego, w którym da się załatwić wszelkie formalności związane z podejmowaniem działalności usługowej. Przewiduje się, że w dłuższym okresie wdrażanie dyrektywy może doprowadzić do zwiększenia handlu usługami w UE o 30–60%, do wzrostu PKB o 0,3–0,7% i konsumpcji o 0,5–1,2% (według różnych prognoz)⁶³.

Dyrektywa usługowa ma zostać wdrożona do krajowych przepisów prawnych do 28 grudnia 2009 r. Regularny monitoring tego procesu prowadzą organizacje biznesowe EUROCHAMBRES oraz BUSINESSEUROPE. Na razie postępy w poszczególnych krajach są zróżnicowane⁶⁴. Najważniejsze działania podejmowane do tej pory to analiza (*screening*) krajowej legislacji, a także tworzenie pojedynczego punktu kontaktowego (PSC – *Point of Single Contact*). Według EUROCHAMBRES gros krajów członkowskich ustaliło strategię działania na rzecz transpozycji dyrektywy, wyzna-

⁶² Komisja Europejska, Monitoring Consumer Outcomes in the Single Market. Second edition of the Consumer Markets Scoreboard, COM (2009) 252 final, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/communication_scoreboard_en.pdf (5.02.2009).

⁶³ Część danych bazuje na założeniu, że dyrektywa zawierać będzie zasadę kraju pochodzenia. Źródło: R. de Bruijn, H. Kox, A. Lejour, *The Trade Induced Effects of the Service Directive and the Country of Origin Principle*, „Working Paper” nr 44/kwiecień 2006 r., European Network of Economic Policy Research Institute, s. 9 i 34.

⁶⁴ Badania prowadzi się na podstawie kwestionariuszy, które są wypełniane przez organizacje krajowe zrzeszone w EUROCHAMBRES i BUSINESSEUROPE. *Eurochambres Policy Survey*, styczeń 2009 r., www.eurochambres.eu/Content/Default.asp?PageID=1&DocID=1587 (19.01.2009).

czając organy, które mają być odpowiedzialne za cały proces, i przystąpiło do *screeningu*⁶⁵. Proces ten przebiega jednak dość opieszale, a zakończony został lub jest bliski zakończenia według EUROCHAMBRES w takich państwach, jak: Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Irlandia, Luksemburg, Szwecja i Wielka Brytania⁶⁶. Z kolei według BUSINESSEUROPE proces *screeningu* zakończył się lub jest bliski zakończenia w Belgii, Czechach, Holandii, Luksemburgu, Rumunii, Wielkiej Brytanii⁶⁷. Większość federacji zrzeszonych w BUSINESSEUROPE oczekuje, że *screening* doprowadzi do redukcji obciążeń administracyjnych⁶⁸. Jeżeli chodzi o tworzenie pojedynczego punktu kontaktowego, to w żadnym państwie proces ten się nie zakończył. Większość krajów wybrała zalecany model funkcjonowania takiego punktu – planują stworzyć fizyczne punkty kontaktowe oraz zapewnić w nich obsługę elektroniczną. Jedynie cztery kraje: Dania, Holandia, Wielka Brytania i Szwecja, zamierzają stworzyć punkty kontaktowe wyłącznie w formie elektronicznej⁶⁹. PSC w 23 krajach ma nie tylko dostarczać informacji, ale także być miejscem, w którym da się załatwić wszelkie formalności⁷⁰.

W procesie transpozycji dyrektywy ważna jest współpraca z partnerami gospodarczymi. Większość izb zrzeszonych w EUROCHAMBRES prowadzi nadal dialog z władzami, na różnym poziomie zaawansowania⁷¹. Także większość federacji krajowych z BUSINESSEUROPE zaangażowana jest w proces transpozycji.

Większość organizacji zrzeszonych w BUSINESSEUROPE przewiduje, że nie powinno być opóźnień we wdrażaniu dyrektywy. Federacje z Belgii, Czech, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii i Słowenii wyrażają jednak wątpliwość, czy uda się dotrzymać terminu transpozycji dyrektywy (chodzi o elektroniczne procedury oraz PSC)⁷².

Polska w porównaniu z innymi krajami nie wyróżnia się ani negatywnie, ani pozytywnie. Podjęte zostały działania na rzecz *screeningu*, określono także sposób funkcjonowania jednego punktu kontaktowego.

Wdrażanie dyrektyw rynku wewnętrznego

Kluczowa dla funkcjonowania rynku wewnętrznego jest poprawa transpozycji dyrektyw. Pierwotnie przyjęto maksymalny deficyt transpozycji dyrektyw na poziomie 1,5%⁷³. Według tzw. tabeli wyników rynku wewnętrznego, publikowanej co sześć

⁶⁵ *Ibidem*, s. 8, 10.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁷ *Ready, Steady, Service!*, report on transposition of the Services Directive, BUSINESSEUROPE, listopad 2008 r., s. 4, <http://212.3.246.117/docs/1/CCCGOKHBKBIHBNGOEGCHGCHHPDBW9DPYT19LTE4Q/UNICE/docs/DLS/2008-02275-E.pdf> (7.12.2008).

⁶⁸ *Ibidem*, s. 4.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 6.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 7.

⁷¹ *Eurochambres Policy Survey...*, *op.cit.*, s. 8.

⁷² *Ready, Steady, Service...*, *op.cit.*, s. 13.

⁷³ Cel dotyczący deficytu transponowanych dyrektyw oznacza dopuszczalny margines tolerancji w zakresie tych, które nie zostały przetransponowane do prawa krajowego, choć termin ich wdrożenia minął.

miesiący przez Komisję Europejską (*Internal Market Scoreboard*), średnia dla UE na grudzień 2006 r. wskazywała na zrealizowanie tego celu. Dlatego Rada Europejska na wiosennym szczycie w 2007 r. obniżyła próg deficytu do 1%. Cel ten udało się osiągnąć w średniej dla UE w 2008 r. (średni deficyt transpozycji w UE27 wyniósł dokładnie 1%); 17 państw członkowskich wywiązało się z zadania⁷⁴.

Tabela 13. Kategoryzacja państw ze względu na stan transpozycji dyrektyw UE (na listopad 2008 r.)

Osiągnięty poziom 1% deficytu	AT, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, SE, SI, SK, RO, SE
Osiągnięty Poziom 1,5% deficytu	BE, CZ EE, IT, UK
Powyżej 1,5%	CY, EL, LU, PL, PT

Źródło: Komisja Europejska, *Internal Market Scoreboard* 18, luty 2009 r.

Tabela 14. Poziom transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego

Kraj	Liczba nienotyfikowanych dyrektyw*	Deficyt dyrektyw	Liczba dyrektyw nietransponowanych dłużej niż 2 lata
AT	14	0,9	0
BE	22	1,4	4
BG	7	0,4	0
CY	27	1,7	0
CZ	22	1,4	4
DE	10	0,6	0
DK	5	0,3	0
EE	18	1,1	0
EL	28	1,7	2
ES	16	1,0	1
FI	10	0,6	0
FR	14	0,9	1
HU	9	0,6	0
IE	15	0,9	0
IT	21	1,3	0
LT	10	0,6	1
LU	36	2,2	10
LV	8	0,5	0
MT	5	0,3	0

⁷⁴ Komisja Europejska, *Internal Market Scoreboard* 18, 2009, s. 9, http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score18_en.pdf (19.02.2008).

Kraj	Liczba nienotyfikowanych dyrektyw*	Deficyt dyrektyw	Liczba dyrektyw nietransponowanych dłużej niż 2 lata
NL	7	0,4	0
PL	33	2,0	3
PT	30	1,9	2
RO	7	0,4	1
SE	15	0,9	2
SI	6	0,4	1
SK	7	0,4	0
UK	18	1,1	2

* Liczba dyrektyw, o których transpozycji Komisja Europejska nie otrzymała informacji od państwa członkowskiego.

Źródło: Komisja Europejska, Internal Market Scoreboard 18, luty 2009 r.

Poziom deficytu transpozycji dyrektyw zaczął się zmniejszać w UE od grudnia 2004 r., gdy wynosił aż 3,6%. Nie można jednak interpretować spadku deficytu transpozycji jako trwałego trendu. Dobrą ilustracją tej tezy może być przykład Bułgarii, która według stanu na maj 2008 r. zanotowała zerowy deficyt transpozycji, jednak już pół roku później deficyt ten wzrósł do 0,4%. Odwrócenie trendu, w tym samym okresie, miało także miejsce m.in. w przypadku Luksemburga (z 1,8% do 2,2%), Grecji (z 1,4% do 1,7%) i Wielkiej Brytanii (z 0,9% do 1,1%). Krajami o najniższym poziomie deficytu dyrektyw są, według stanu na listopad 2008 r., Dania (0,3%), Malta (0,3%), Słowenia (0,4%). Należy odnotować, że w podanym okresie największe postępy w zakresie zmniejszania liczby zaległych dyrektyw osiągnęły Czechy (z poziomu deficytu 2,5% do wysokości 1,4%), Malta (z 0,9% do 0,3%) oraz Węgry (z 0,9% do 0,6%).

Do krajów, które w zakresie zmniejszania liczby zaległych dyrektyw poczyniły największe postępy w porównaniu z poprzednim rankingiem, należą Luksemburg, Czechy i raz jeszcze Bułgaria.

Najwięcej dyrektyw do wdrożenia w ujęciu liczbowym mają Luksemburg – 36, Polska – 33 (deficyt transpozycji: 2%), Portugalia – 30 (1,9%). Państwa najlepsze mają średnio do wdrożenia kilka dyrektyw. Jeżeli jednak chodzi o sektorowy podział deficytu transpozycji, największa ilość nietransponowanych dyrektyw dotyczy rynku finansowego, energii i transportu⁷⁵.

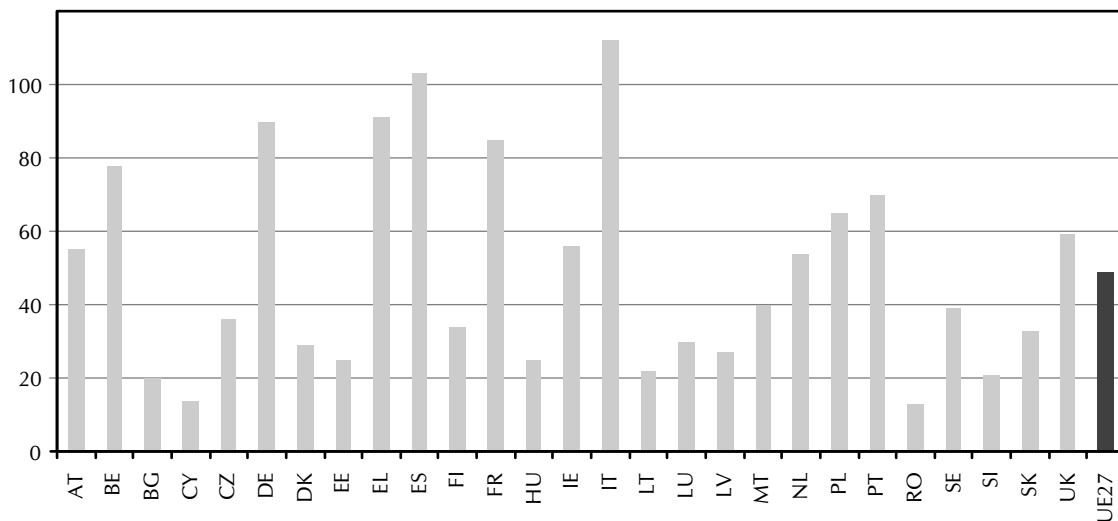
Państwa członkowskie nie mogą mieć zaległości, jeżeli chodzi o wdrażanie dyrektyw, których termin transpozycji przekroczony został o dwa lata lub więcej. Czternaście państw spełniło ten cel, co jest wyraźnym postępem w porównaniu ze stanem w maju 2008 r., gdy jedynie 5 krajom udało się go osiągnąć. Niechlubnym rekordzistą jest Luksemburg, który ma 10 bardzo zaległych dyrektyw, Belgia – 4, Czechy – również 4. Polska ma 3 tak zaległe dyrektywy. Jak się okazuje, najczęściej problemów przysparza wdrożenie dyrektyw dotyczących energooszczędnych budynków (2002/91/EC) oraz ochrony ludzkich tkanek i komórek (2004/23/EC). Dyrektywy

⁷⁵ Internal Market Scoreboard..., *op.cit.*, s. 13.

zaległe to z reguły akty prawne, których wdrożenie i egzekwowanie jest skomplikowane albo wiąże się z dużymi kosztami.

Jeżeli chodzi o liczbę prowadzonych przez Komisję spraw dotyczących niewłaściwego wdrożenia i stosowania dyrektyw, co skutkuje naruszeniem prawa wspólnotowego (*infringement procedure*), to średnia w UE27 wynosi 49 spraw i pozostaje właściwie niezmienna od listopada 2007 r.⁷⁶ Najwięcej spraw prowadzi się przeciwko Włochom – 112, Hiszpanii – 103 i Grecji – 91. Polska ma 65 spraw. Najmniej spraw jest przeciwko nowym członkom: Rumunii, Cypru i Bułgarii – odpowiednio: 13, 14 i 20.

Wykres 3. Liczba spraw o naruszenie przepisów WE z zakresu rynku wewnętrznego (stan na listopad 2008 r.)



Źródło: Komisja Europejska, Internal Market Scoreboard 18.

Niewiele państw dotrzymuje terminu odpowiedzi na uwagi Komisji lub tzw. uzasadnione opinie⁷⁷. W 100% na uwagi odpowiadają Dania, Austria, Rumunia, w 99% – Niemcy i Polska. Zwykle Komisja oczekuje odpowiedzi przez 60 dni, ale termin ten jest średnio dłuższy o 35%. Najślabiej na uwagi Komisji reagują Węgry (w 68%), Luksemburg (w 72%) i Cypr (w 75%). Średnia dla całej UE to 89%. Znakomitą większość problemów udaje się rozwiązać między Komisją a państwem członkowskim – 81%. Tylko 19% jest rozstrzyganych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Między majem 2005 r. a majem 2007 r. zamknięto łącznie 1354 sprawy dotyczące naruszenia prawa wspólnotowego na rynku wewnętrznym; 260 z nich trafiło do Trybunału. Najwięcej spraw dotyczyło niewłaściwego wdrażania dyrektyw w odniesieniu do ochrony środowiska – 23%, podatków i unii celnej – 18% oraz energii i transportu – 11%.

Funkcjonowanie SOLVIT

W 2002 r. powstała elektroniczna sieć SOLVIT, oferująca obywatelom pomoc w rozwiązywaniu problemów wynikających z niewłaściwego stosowania prawa wspólnotowego przez administracje państw członkowskich na rynku wewnętrznym.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 19.

⁷⁷ Wszystkie dane zawarte w tym akapicie: *ibidem*, s. 20–23.

Przyjmuje ona skargi osób indywidualnych oraz przedsiębiorstw w kwestiach o charakterze transgranicznym⁷⁸.

Liczba spraw zgłoszonych do SOLVIT w 2008 r. była o 22% wyższa niż rok wcześniej, a 83% z nich rozstrzygnięto, podobnie jak w roku 2007⁷⁹. Wśród centrów krajowych SOLVIT, które otrzymały co najmniej 10 spraw, najsprawniejsze okazały się punkty w Niemczech, Irlandii, Cyprze, Portugalii – udało się im rozwiązać więcej niż 90% spraw, które do nich trafiły⁸⁰. Najmniej problemów udało się rozwiązać centrom SOLVIT w Grecji oraz w Szwecji – poniżej 60%. Wynik osiągnięty w Polsce plasuje się nieco powyżej średniej UE. Najwięcej spraw, które trafiały do centrów SOLVIT w 2008 r. dotyczyło problemów z zakresu bezpieczeństwa socjalnego (28%), uznawania kwalifikacji zawodowych (22%) czy swobody przepływu osób (20%)⁸¹.

Jeżeli chodzi o szybkość rozwiązywania sprawy, najlepiej wypadają centra w Niemczech i Czechach – zajmuje im to nieco ponad 40 dni, a najgorzej we Francji i Hiszpanii – ponad 100 dni⁸². Czas rozwiązywania spraw przez polski punkt jest nieco poniżej średniej UE wynoszącej ok. 69 dni. Średnia dla Wspólnoty znacząco wzrosła od 2007 r., kiedy wynosiła 58 dni. Większa opieszałość jest spowodowana przede wszystkim zwiększeniem ilości spraw, które napływają do SOLVIT, oraz istnieniem niedoborów kadrowych w centrach SOLVIT. W wielu krajach centra te zatrudniają zbyt mało osób (m.in. w Polsce, Finlandii, Francji czy Włoszech), co zmniejsza efektywność ich działania.

Pomoc publiczna

Strategia Lizbońska przewiduje, że pomoc publiczna powinna być w jak największym stopniu kierowana na cele horyzontalne, tzn. dotyczące zatrudnienia, wspierania małych i średnich firm, a także na prace badawczo-rozwojowe czy ochronę środowiska. Pomoc publiczna odgrywa niezwykle istotną rolę w Strategii Lizbońskiej, jest bowiem jednym z najważniejszych instrumentów jej realizacji. Plan działań w zakresie pomocy publicznej (SAAP – *State Aid Action Plan*) z 2005 r. kładzie nacisk na cele prorozwojowe, wspierające konkurencyjność Wspólnoty⁸³. Priorytetami pomocy publicznej określonymi w SAPP są:

- innowacje i badania;
- przedsiębiorczość;
- kapitał ludzki;
- usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym;
- ochrona środowiska;
- nowoczesna infrastruktura transportowa i energetyczna.

⁷⁸ Zob. <http://ec.europa.eu/solvit>, www.solvit.gov.pl.

⁷⁹ Wspólnoty Europejskie, Development and Performance of the SOLVIT network, 2008 report, s. 7, http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/solvit2008_report_en.pdf (19.02.2009).

⁸⁰ *Ibidem*, s. 10.

⁸¹ *Ibidem*, s. 13.

⁸² *Ibidem*, s. 11.

⁸³ Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009, COM (2005)107.

Zasada mniejszej i lepiej ukierunkowanej pomocy, która została przyjęta przez Komisję w ostatnich latach, jest coraz częściej realizowana przez państwa członkowskie. Na pomoc publiczną (z wyjątkiem przeznaczoną dla sektora kolejowego) wydatkowano prawie 65 mld euro, czyli 0,53% PKB UE⁸⁴, podczas gdy w latach 80. XX w. stanowiła około 2% PKB.

Tabela 15. Horyzontalna pomoc publiczna (odsetek całej pomocy) oraz pomoc publiczna jako odsetek PKB w 2007 r. (bez pomocy na transport, rolnictwo i rybołówstwo)

Kraj	Jako odsetek PKB*	Odsetek Pomocy horyzontalnej	Kraj	Jako odsetek PKB*	Odsetek Pomocy horyzontalnej
AT	0,37	98	IT	0,33	89
BE	0,33	100	LT	0,63	96
BG	1,35	92	LU	0,20	100
CY	0,40	95	LV	1,02	100
CZ	0,73	100	MT	0,79	4
DE	0,67	79	NL	0,41	96
DK	0,62	92	PL	0,60	89
EE	0,24	100	PT	1,31	10
EL	0,32	98	RO	1,17	36
ES	0,51	74	SE	0,93	99
FI	1,16	96	SI	0,56	84
FR	0,52	95	SK	0,50	76
HU	1,42	53	UK	0,31	62
IE	0,59	77	UE 27	0,53	80

* Bez pomocy dla sektora kolejowego.

Źródło: Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/1_1.xls.

Od początku wdrażania Strategii Lizbońskiej rozmiary pomocy publicznej utrzymują się na stałym poziomie, ale w większym stopniu środki przekazywane są na cele horyzontalne Strategii. W 2007 r. właśnie na nie skierowano 80% pomocy udzielonej przez UE. Jest to znaczny wzrost w porównaniu z rokiem 2000 (66%) i 2004 (74%), ale jednocześnie spadek w porównaniu z ostatnimi latami. W 2006 r. odsetek ten wynosił 83%, a rok wcześniej – 81%. W połowie lat 90. XX w. pomoc unijna na cele horyzontalne wynosiła zaledwie nieco ponad 50% ogólnej. W 2007 r. pomoc horyzontalna kierowana była w największym stopniu na ochronę środowiska (25%), rozwój regionalny (20%), prace badawczo-rozwojowe (15%), MSP (9%)⁸⁵. W 15 państwach UE27 ponad 90% pomocy przeznaczono na obszary horyzontalne. Na ten cel cztery państwa przeznaczyły 100% pomocy, a mianowicie: Czechy, Estonia, Łotwa i Luk-

⁸⁴ State Aid Scoreboard, Autumn 2008 update, COM (2008) 751 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2008_autumn_en.pdf (10.12.2008).

⁸⁵ *Ibidem*, s. 31.

semburg. Polska w 2007 r. na cele horyzontalne wydatkowała 89% pomocy. Najmniej na pomoc horyzontalną przeznaczają Malta – zaledwie 4%, oraz Portugalia – 10%.

Warto wspomnieć, że w lipcu 2008 r. Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie, które zwalnia z obowiązku zgłoszenia przez państwa wszelkiej pomocy, która dotyczy zwiększania konkurencyjności gospodarki i wynika z dbałości o zrównoważony rozwój⁸⁶. Rozporządzenie wyłącza z nakazu notyfikacji kilkanaście kategorii pomocy ukierunkowanych na rzecz m.in.:

- ochrony środowiska w formie ulg podatkowych;
- inwestycji w energię odnawialną i efektywność energetyczną;
- prac badawczo-rozwojowych dla dużych firm;
- dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka;
- małych firm zakładanych przez kobiety;
- inwestycji i zatrudnienia w MSP, usług doradczych świadczonych dla MSP, kosztów nabycia praw własności przemysłowej przez MSP;
- młodych innowacyjnych przedsiębiorstw.

UE w odpowiedzi na kryzys

Podstawą działań w zakresie pomocy dla zagrożonych upadłością banków są wytyczne Rady ECOFIN odnośnie do zarządzania transgranicznymi kryzysami finansowymi z października 2007 r., uzupełnione przyjętymi w październiku 2008 r. Są to: ograniczenie w czasie podejmowanych interwencji, ochrona interesów podatników, odpowiedzialność akcjonariuszy za konsekwencje interwencji, możliwość wymiany kadry zarządzającej, wpływ na jej uposażenie w instytucjach otrzymujących wsparcie, ochrona interesów podmiotów konkurujących z tymi, które otrzymują wsparcie (w celu zachowania równowagi konkurencyjnej na rynku), unikanie negatywnych skutków współzależności gospodarek⁸⁷. Pomoc publiczna w warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego to jeden z głównych instrumentów, za pomocą których rządy starają się załagodzić sytuację. Jeżeli chodzi o kryzys finansowy, podstawą prawną pomocy udzielanej bankom są wytyczne wspólnotowe dotyczące ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, przyjęte w listopadzie 2004 r. Zgodnie z nimi pomoc publiczna musi być ograniczona do maksymalnie sześciu miesięcy, podlega zwrotowi, zostaje udzielona na możliwie najbardziej komercyjnych warunkach oraz zgodnie z zasadą „po raz pierwszy i ostatni”. W obecnej sytuacji Komisja przedstawiła w październiku 2008 r. zmodyfikowane wytyczne, określające szczegółowo zasady udzielania pomocy publicznej instytucjom finansowym⁸⁸. Wsparcie państwa nie powinno prowadzić do dyskryminacji, powinno być udzielane w niezbędnym zakresie, a podmioty je otrzymujące nie mogą podejmować ryzykownych działań rynkowych. Pomoc

⁸⁶ Komisja Europejska, *Pomoc państwa: Komisja przyjmuje rozporządzenie w sprawie automatycznego zatwierdzania pomocy na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego*, komunikat prasowy z 7 lipca 2008 r., IP/08/1110, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1110&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (20.10.2008).

⁸⁷ 2894. *posiedzenie Rady ECOFIN*, komunikat prasowy z 7 października 2008 r., www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ecofin/103567.pdf (18.12.2008).

⁸⁸ Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego, Komunikat Komisji, 2008/C 270/02.

może być obecnie udzielana dłużej niż przez sześć miesięcy. Komisja zobowiązała się, że decyzje w tej sprawie będą podejmowane niezwłocznie po zgłoszeniu potrzeby. W związku z dynamicznym rozwojem kryzysu w grudniu 2008 r. Komisja zdecydowała się na kolejne uelastycznienie reguł. Najważniejsze było rozróżnienie między bankami, które są zagrożone bankructwem, a tymi, które funkcjonują mimo niekorzystnych warunków rynkowych. Pierwszym z nich potrzebny jest ratunek. Drugie mogą uzyskać pomoc, by nadal udzielać pożyczek i kredytów. W zamierzeniu Komisji przedsięwzięcia takie powinny przeciwdziałać nieuzasadnionej przewadze konkurencyjnej banku, który otrzyma pomoc, a także szczegółowo uwzględniać sytuację każdego z nich⁸⁹.

Pomoc publiczna jest także kluczowym instrumentem unijnego planu naprawy gospodarki. Komisja zaproponowała tymczasowe środki, przeznaczone zwłaszcza dla MSP. W związku z nadzwyczajną sytuacją gospodarczą zezwoliła państwom na udzielanie takiej pomocy publicznej, która w normalnych warunkach nie byłaby możliwa. Zaproponowała także podniesienie do 500 tys. euro pułapu pomocy podlegającej regułom *de minimis* (tj. pomocy, która nie podlega konieczności zgłoszenia). Innymi kompetencjami przekazanymi rządowi państwowym są: gwarantowanie pożyczek, subsydiowanie pożyczek dla producentów towarów ekologicznych, wysokość udziału państwa w finansowaniu kapitału wysokiego ryzyka (*venture capital*) do 2,5 mln euro dla MSP na okres do 12 miesięcy. Z powyższych propozycji można skorzystać do końca roku 2010⁹⁰.

Wybrane sektory sieciowe

Liberalizacja sektorów sieciowych (energia, telekomunikacja, poczta, kolej) jest w rozumieniu SL niezbędna, gdyż ich sprawne funkcjonowanie poprawia efektywność rynku wewnętrznego i ma kluczowe znaczenie dla konsumentów.

Energia elektryczna i gaz

Tabela 16. Cena energii elektrycznej (1 kwh) i gazu (1 gigadzul) w gospodarstwie domowym w 2008 r. (w euro)

Kraj	Elektryczność	Regulacja taryf	Gaz	Regulacja taryf
AT	0,13	nie	16,81	nie
BE	0,15	tak	13,01	tak
BG	0,06	–	8,2	–
CY	0,15	tak	–	–
CZ	0,11	tak	10,25	tak

⁸⁹ The Recapitalisation of Financial Institutions in the Current Financial Crisis: Limitation of Aid to the Minimum Necessary and Safeguards against Undue Distortions of Competition, COM (2008)8259 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/recapitalisation_communication.pdf (18.12.2008).

⁹⁰ Komisja Europejska, Temporary Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis, Communication from the Commission, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temp_framework_en.pdf (18.12.2008).

Kraj	Elektryczność	Regulacja taryf	Gaz	Regulacja taryf
DE	0,13	tak	13,32	nie
DK	0,12	tak	13,64 (2007)	tak
EE	0,06	tak	7,39	tak
EL	0,10	tak	–	–
ES	0,11	tak	13,78	–
FI	0,10	tak	–	–
FR	0,10	tak	12,29	tak
HU	0,13	tak	9,36	tak
IE	0,16	tak	13,29	tak
IT	0,17 (2007)	tak	12,03	tak
LT	0,07	tak	7,75	tak
LU	0,14	tak	15,8	nie
LV	0,08	tak	8,27	tak
MT	0,09	tak	–	–
NL	0,13	nie	12,01	nie
PL	0,10	tak	9,48	tak
PT	0,14	tak	16,54	–
RO	0,10	–	5,95	–
SE	0,11	nie	14,77	nie
SI	0,09	tak	12,14	tak
SK	0,12	tak	9,99	tak
UK	0,14	nie	9,97	nie
UE27	0,12		11,72	

Źródło: Komisja Europejska, Progress Report in Creating the Internal Gas and Electricity Market, COM (2008) 192 final; Eurostat.

Państwa UE otworzyły 1 lipca 2007 r. rynki energii dla klientów detalicznych. Na podstawie derogacji trzy kraje mogą je otworzyć później: Cypr, Estonia i Malta. Podobne derogacje w sektorze gazu uzyskały Finlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia. Wcześniej otwarcie rynku nastąpiło dla odbiorców instytucjonalnych⁹¹. Jeszcze nie wszystkie państwa przyjęły przepisy dotyczące nadzoru nad rynkiem czy rozdzielania działalności⁹².

⁹¹ Otwarcie rynku przewidywały dyrektywy 2003/54/EC i 2003/55/EC.

⁹² Postępy w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, COM (2008) 192 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0192:FIN:PL:PDF> (20.10.2008).

Ceny energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych są przeważnie regulowane. Nieco rzadziej dotyczy to stawek w przemyśle.

Według Komisji Europejskiej kraje UE można podzielić na trzy grupy pod względem stopnia koncentracji rynku:

- bardzo wysoki stopień koncentracji;
- wysoki stopień koncentracji;
- ograniczony stopień koncentracji.

Jeżeli chodzi o energię elektryczną, to najbardziej skoncentrowany jest rynek m.in. we Francji, w Belgii i Irlandii. Za rynki o wysokim stopniu koncentracji uważane są hiszpański, włoski czy holenderski. Za kraje o ograniczonej koncentracji uznaje się m.in. Austrię, Cypr, Polskę, Szwecję, Wielką Brytanię. Jeżeli chodzi o rynek gazu, to większość krajów należy zaliczyć do pierwszej grupy. W drugiej znajdują się Austria, Irlandia, Włochy, Hiszpania, Holandia. Najmniej skoncentrowany jest rynek gazu w Wielkiej Brytanii.

Oprócz wysokiego stopnia koncentracji rynku także inne przeszkody utrudniają jego liberalizację:

- narodowy charakter rynków (niewystarczająca obecność obcych podmiotów);
- niedostateczna przejrzystość rynku (trudności z dostępem nowych podmiotów do informacji pochodzących od operatorów sieci);
- występowanie tzw. pionowego wykluczenia (*vertical foreclosure*), tj. sytuacji, w której dominujące podmioty wytwarzające energię są zintegrowane pionowo⁹³.

W związku z tym Komisja zaproponowała we wrześniu 2007 r. tzw. trzeci pakiet liberalizacji sektora energii elektrycznej i gazu ziemnego⁹⁴. Za kluczowy instrument uznała całkowite rozdzielanie własności produkcji i dostaw od przesyłu (tzw. *ownership unbundling*), które miało dotyczyć zarówno sektora energii elektrycznej, jak i gazu. Komisja zaproponowała także bardziej umiarkowaną opcję: producent energii pozostanie właścicielem sieci przesyłowych, ale zarządzać nimi będzie niezależny operator (*Independent System Operator*). Komisja zasugerowała też, aby do europejskiego rynku energii partnerzy z państw trzecich mieli dostęp na zasadzie wzajemności, tzn. firmy, które chcą mieć dostęp do rynku przesyłu energii UE, musiałyby przestrzegać reguł odnośnie do rozdzielania produkcji i przesyłu. Te propozycje nazwano „klauzulą Gazpromu”, gdyż reguły dotyczyć miałyby także tej firmy, będącej największym graczem na rynku energii.

Część państw członkowskich, z Niemcami i Francją na czele, była od początku krytycznie nastawiona do propozycji Komisji. Pod koniec stycznia 2008 r. osiem państw (Austria, Bułgaria, Francja, Grecja, Luksemburg, Łotwa, Niemcy i Słowacja) przedstawiło własną koncepcję liberalizacji rynku⁹⁵. Ich uwagi zostały w dużej mierze

⁹³ OECD, *Economic Survey. European Union*, wrzesień 2007 r., s. 81–82. Inquiry Pursuant to Article 17 of Regulation (EC) no 1/2003 into European Gas and Electricity Sector, COM (2006) 851 final.

⁹⁴ E. Wyciszkiewicz, *Komisja Europejska wobec liberalizacji rynku energii – wybrane propozycje*, „Biuletyn” (PISM) nr 42 (456) z 2 października 2007 r.

⁹⁵ Kraje te wystosowały 29 stycznia list do Komisji i Parlamentu Europejskiego, w którym zawarły swoje propozycje. List jest dostępny pod następującym linkiem: www.euractiv.com/ndbtext/press/3rdoptionletter.pdf (10.12.2008).

przyjęte przez Radę, która zgodziła się na rozdział własności z uwzględnieniem trzeciej opcji, przewidującej zachowanie prawa własności do sieci przesyłowych przez koncerny energetyczne, jeśli będą zarządzane przez niezależnego operatora (*Independent Transmission Operator*). Osłabiona została także „klauzula Gazpromu” – po zmianach poszczególne państwa członkowskie mogą bilateralnie, a nie na poziomie UE, ustalać z państwami trzecimi warunki, na których inwestują w sektorze energii. Pakiet jest w fazie negocjacji, a jego przyjęcie przewiduje się na pierwszą połowę 2009 r.

Telekomunikacja

Tabela 17. Minimalny koszt 10 min. połączenia lokalnego i do USA w 2006 r.

Kraj	Połączenia lokalne	Połączenia międzynarodowe	Kraj	Połączenia lokalne	Połączenia międzynarodowe
AT	0,49	1,90	LT	0,39	4,07
BE	0,57	1,98	LU	0,31	1,37
BG	–	–	LV	0,36	5,94
CY	0,22	0,66	MT	0,25	1,64
CZ	0,56	2,02	NL	0,33	0,85
DE	0,39	0,46	PL	0,50	1,23
DK	0,37	2,38	PT	0,37	3,11
EE	0,23	2,13	RO	–	–
EL	0,31	3,49	SE	0,29	1,18
ES	0,19	1,53	SI	0,26	1,40
FI	0,24	4,90	SK	0,60	1,23
FR	0,36	2,32	UK	0,44	2,23
HU	0,40	2,88	UE 25	0,36	1,79
IE	0,49	1,91	USA	0,07	X
IT	0,22	2,12			

Źródło: Eurostat.

Pomiędzy krajami członkowskimi występują dość znaczne różnice w cenach połączeń telekomunikacyjnych.

Państwa członkowskie dość często naruszają przepisy dotyczące tego sektora. Wynikać to może z wielu przyczyn, a przede wszystkim z trudności we wdrażaniu i stosowaniu przepisów wspólnotowych, chęci wzmocnienia krajowych operatorów oraz błędów popełnionych podczas dokonywania transpozycji.

Za kraj o najlepszym poziomie infrastruktury regulacyjnej w sektorze telekomunikacji uważa się Wielką Brytanię.

Tabela 18. Ranking krajów pod względem jakości otoczenia regulacyjnego i funkcjonowania rynku telekomunikacji w 2008 r. (Ranking ECTA obejmuje 18 krajów UE. Przygotowany został na podstawie kwestionariuszy wypełnionych przez krajowe organy regulacyjne rynku telekomunikacyjnego.)

1.	UK	7.	FI	13.	SE
2.	NL	8.	PT	14.	BE
3.	DK	9.	HU	15.	SI
4.	FR	10.	AT	16.	EL
5.	IE	11.	DE	17.	CZ
6.	IT	12.	ES	18.	PL

Źródło: European Competitive Telecommunications Association, 2008 Regulatory Scorecard, www.ectaportal.com/en/upload/File/Regulatory%20Scorecards/2008/ECTA%20Regulatory%20Scorecard%202008%20-%20Executive%20Summary.pdf (30.01.2009).

W tym sektorze przez ostatnie lata Komisja zajmuje się głównie walką z wysokimi cenami połączeń roamingowych. Ponieważ operatorzy sieci komórkowych nie byli skłonni obniżyć cen, zostali do tego zmuszeni przepisami prawa. Rozporządzenie, które weszło w życie w sierpniu 2007 r., nakłada ograniczenia na ceny połączeń roamingowych. Średnie opłaty hurtowe obowiązujące pomiędzy operatorem macierzystym klienta a operatorem sieci w odwiedzanym kraju mają zostać obniżone do maksymalnie 0,28 euro za minutę od 30 sierpnia 2008 r., a następnie od 30 sierpnia 2009 r. – do 0,26 euro. Jeżeli chodzi o klientów detalicznych, taryfa została ograniczona w pierwszym roku obowiązywania rozporządzenia o maksymalnie 0,49 euro za minutę wykonanego połączenia i 0,24 euro za minutę odebranego⁹⁶. Od 30 sierpnia 2008 r. miało to być odpowiednio 0,46 euro i 0,22 euro, a od 30 sierpnia 2009 r. – 0,43 euro i 0,19 euro. We wrześniu 2008 r. Komisja zaproponowała zmiany rozporządzenia, przewidujące obniżenie opłat roamingowych także za wysyłanie wiadomości tekstowych. Według Komisji wysłanie wiadomości SMS może kosztować maksymalnie 0,11 euro, natomiast za odbieranie nie powinna być pobierana opłata.

Podobnie jak w sektorze energii i gazu w listopadzie 2007 r. Komisja przedstawiła pakiet propozycji dalszej liberalizacji sektora telekomunikacyjnego⁹⁷. Najistotniejsze elementy pakietu to:

- zwiększenie konkurencji na rynku poprzez tzw. rozdział funkcjonalny (*functional separations*), polegający na podziale przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego na dwa niezależne od siebie podmioty, z których jeden zarządzałby siecią, a drugi dostarczał usługi klientom detalicznym;
- lepsze regulacje (zdergulowanie tzw. rynków relewantnych, które były podane dodatkowym regulacjom w celu zapewnienia większej konkurencji)⁹⁸;

⁹⁶ Ceny nie obejmują podatku VAT, http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/regulation/archives/current_rules/index_en.htm (20.10.2008).

⁹⁷ Komisja proponuje jednolity europejski rynek telekomunikacyjny dla 500 mln konsumentów, 13 listopada 2007 r., IP/07/1677, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1677&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=pl> (15.10.2008).

⁹⁸ Rynek relewantny (właściwy) jest specyficznym zagadnieniem w zakresie prawa konkurencji. Można go zdefiniować w dwóch wymiarach: produktowym i geograficznym. W wymiarze produktowym obejmuje towary lub usługi, które ze względu na cenę czy właściwości są traktowane przez nabywców jako substytuty. W wymiarze geograficznym natomiast jest to obszar, na którym panują dość jednorodne warunki konkurencyjne dla działających na nim podmiotów (źródło: UOKiK).

- więcej praw dla konsumentów (możliwość zmiany operatora w ciągu jednego dnia, lepszy dostęp do informacji o produktach);
- wzmocnienie nadzoru na poziomie wspólnotowym i krajowym (powołanie Urzędu do spraw rynku łączności elektronicznej – EECMA, który jako niezależny organ stałby na straży konkurencji na rynku telekomunikacyjnym);
- liberalizacja regulacji w zakresie częstotliwości radiowych (m.in. swobodniejsze używanie pasma radiowego, zwłaszcza na potrzeby usług szerokopasmowych, wprowadzenie możliwości handlu częstotliwościami).

We wrześniu 2008 r. Parlament Europejski podczas pierwszego czytania poparł rewizję pakietu telekomunikacyjnego. Przychylił się też do wielu propozycji Komisji, proponując wzmocnienie projektu dotyczącego praw konsumentów w zakresie dostępu do informacji o cenach, taryfach i warunkach umów z operatorem⁹⁹. Jednocześnie zdecydował, że rozdział funkcjonalny powinien być opcjonalny, a nie obowiązkowy. Osłabił jednak propozycję Komisji w sprawie nowego organu nadzoru poprzez ograniczenie zakresu jego działania¹⁰⁰. Pod koniec listopada Rada osiągnęła ogólne porozumienie co do kształtu pakietu telekomunikacyjnego¹⁰¹, a kompromis między państwami w dużej mierze odzwierciedla stanowisko Parlamentu.

Koleje

Sektor przewozów kolejowych poddany został procesowi liberalizacji pod koniec lat 90. XX w. Podobnie jak w innych sektorach sieciowych regulacje przyjmowane są w tzw. pakietach. Do tej pory przyjęto trzy pakiety. Celem pierwszego, z 2001 r., było dokonanie liberalizacji przewozów kolejowych każdego operatora, który spełnia określone kryteria. Pakiet drugi, z 2004 r., miał doprowadzić do otwarcia rynku przewozów towarowych od 2007 r. Trzeci pakiet został przyjęty w 2007 r. i ma spowodować otwarcie rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich do 1 stycznia 2010 r., a także zagwarantować prawa klientów.

Poziom transpozycji pierwszego i drugiego pakietu pozostawia bardzo wiele do życzenia. Komisja Europejska wszczęła 56 spraw dotyczących nieprawidłowego wdrożenia przepisów pierwszego pakietu¹⁰². Niechlubną rekordzistką jest Belgia, przeciw której Komisja wszczęła pięć spraw¹⁰³. W czerwcu 2008 r. Komisja skonstatowała, że

⁹⁹ European Parliament, *Telecoms: Better Services for Consumers and a Safer Internet*, komunikat prasowy z 24 września 2008 r., www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/052-37903-266-09-39-909-20080923IPR37902-22-09-2008-2008-true/default_en.htm (15.10.2008).

¹⁰⁰ *Parliament Backs Major Telecoms, Internet Overhaul*, Euractiv z 25 września 2008 r., www.euractiv.com/en/infosociety/parliament-backs-major-telecoms-internet-overhaul/article-175719 (15.10.2008).

¹⁰¹ *Transport, Telecommunication and Energy – 2907th Council Meeting*, komunikat prasowy z 27 listopada 2008 r., www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/trans/104387.pdf (30.11.2008).

¹⁰² Najbardziej aktualne dane dotyczą stanu w 2007 r., źródło: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie monitorowania rozwoju przewozów kolejowych, KOM(2007) 609, s. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0609:FIN:PL:PDF> (20.10.2008).

¹⁰³ Stan na połowę 2007 r.; źródło: Annexes to the Communication on Monitoring Development of the Rail Market, SEC (2007) 1323, s. 36, http://ec.europa.eu/transport/logistics/freight_logistics_action_plan/doc/railway/2007_com_rail_market_annex_en.pdf (20.10.2008).

aż 24 państwa niewłaściwie wdrożyły pierwszy pakiet¹⁰⁴. Jedynie Holandia nie wzbudziła zastrzeżeń. Zdaniem Komisji największe problemy to słabość niezależnych organów nadzoru rynku oraz brak niezależnych organów zarządzania sieciami, a także niewłaściwe wdrożenie przepisów dotyczących opłat za dostęp do torów. Jeżeli chodzi o pakiet drugi, Komisja wszczyła zbliżoną liczbę spraw¹⁰⁵. Negatywnie wyróżniła się Portugalia, wobec której wytoczono cztery sprawy¹⁰⁶.

Poczta

Rynek pocztowy zaczął być liberalizowany również pod koniec lat 90. XX w. Wprowadzono wówczas wiele rozwiązań w zakresie świadczenia tzw. powszechnej usługi pocztowej i poprawy funkcjonowania. Przewidziano m.in. utworzenie niezależnych regulatorów oraz przejrzystego systemu opłat, opartego na prawach rynkowych i niedyskryminującego żadnego podmiotu.

Dyrektywa z 2002 r. (zmieniająca dyrektywę z 1997 r.) przewidywała, że państwa członkowskie zachowają dominującą pozycję operatorów krajowych – do 1 stycznia 2006 r. w przesyłkach do 100 g, a później – do 50 g. Przewidywano także, że rynek pocztowy powinien zostać otwarty w 2009 r. Dyrektywy te zostały transponowane przez wszystkie państwa członkowskie; nie wszystkie jednak wdrożyły je prawidłowo. Od 2004 r. Komisja uruchomiła sprawę o naruszenia prawa wobec Belgii, Estonii, Hiszpanii, Grecji, Francji i Włoch¹⁰⁷.

Już w 2006 r. Komisja Europejska przedłożyła propozycję kolejnej dyrektywy, która dotyczyłaby dalszej liberalizacji sektora. Akt został przyjęty w lutym 2008 r. i przewiduje ukończenie liberalizacji poczty do 31 grudnia 2010 r. Dla 11 państw, w tym Polski, termin ten przedłużono o dwa lata. Na razie pełna liberalizacja sektora pocztowego nastąpiła jedynie w Finlandii, Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii¹⁰⁸. Według ostatnich badań doszło do spowolnienia tempa liberalizacji rynku poczty i ocenia się, że przed 2010 r. żaden kraj nie ukończy tego procesu¹⁰⁹. Najmniej zliberalizowane są rynki w nowych krajach członkowskich.

¹⁰⁴ Komisja wzywa państwa członkowskie do zapewnienia prawidłowego wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego, informacja prasowa z 26 czerwca 2008 r., IP/08/1031, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1031&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (20.10.2008).

¹⁰⁵ Stan na połowę 2007 r., źródło: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie monitorowania..., *op.cit.*, s. 4.

¹⁰⁶ Stan na połowę 2007 r., źródło: Annexes to the Communication on Monitoring Development..., *op.cit.*, s. 41.

¹⁰⁷ Report from the Commission (...) on the application of the Postal Directive – annex, Commission Staff Working Paper, SEC(2006) 1293, s. 10, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/staff-working-paper_en.pdf (8.01.2009).

¹⁰⁸ Sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania dyrektywy pocztowej (dyrektywa 97/67WE zmieniona dyrektywą 2002/39/WE), KOM(2008) 884, wersja ostateczna http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/reports/report_pl.pdf (8.01.2009).

¹⁰⁹ N. Van der Lijn (team leader), *Main Developments in the Postal Sector (2006–2008)*, ECORYS, wrzesień 2008 r., s. 16.

Wnioski

Analizowany obszar jest jednym z niewielu w Strategii, którego główny wskaźnik (poziom deficytu dyrektyw) przekroczył pułap celu. Nie może to jednak przesłonić faktu, że na rynkach wewnętrznych pozostaje jeszcze wiele do zrobienia w zakresie liberalizacji, a także powiększania satysfakcji konsumentów. Podobnie jak w innych obszarach postępy w państwach członkowskich są rozłożone nierównomiernie. Wiele krajów nie spieszy się z transpozycją tych dyrektyw, które pociągają za sobą duże koszty lub których implementacja jest skomplikowana pod względem technicznym lub administracyjnym. Dlatego właśnie proces transpozycji się przedłuża. Stosunek państw do terminowej transpozycji prawa wspólnotowego najlepiej odzwierciedla dyrektywa usługowa. Postępy w jej wdrażaniu są na razie dość umiarkowane, ale jeszcze za wcześnie, by przesądzać, ile krajów może mieć problem z dotrzymaniem terminu transpozycji.

Tendencje w realizacji pomocy publicznej, na przykład rozszerzenie zakresu wyłączeń spod obowiązku notyfikacji, to krok ku lepszemu związaniu pomocy publicznej ze Strategią Lizbońską.

Coraz lepiej funkcjonuje sieć SOLVIT, choć wydaje się, że obywatele i przedsiębiorcy zbyt rzadko szukają tam pomocy. Brakuje dobrej informacji o tym instrumencie i korzyściach, jakie może przynieść.

Liberalizacja sektorów sieciowych jest wciąż niewystarczająca. Utrzymuje się zbyt wysoka koncentracja na rynku. Zasługują na uznanie działania obecnej Komisji Europejskiej w tej dziedzinie. Determinacja, z jaką walczy o zmniejszenie cen połączeń roamingowych, świadczy, że liberalizacja rynku jest jednym z głównych punktów w agendzie obecnego kolegium. Warto jednak pamiętać, że to nie Komisja decyduje ostatecznie w sprawie legislacji wspólnotowej, także dotyczącej sektorów sieciowych. Losy trzeciego pakietu dla sektora energii i gazu, a także pakietu telekomunikacyjnego dowodzą, że zwłaszcza bardziej odważne propozycje Komisji są systematycznie „rozmiękczone” w Radzie i Parlamencie.

Ocena

Pozytywna

Należy wskazać **Holandię** i **Wielką Brytanię** jako kraje przodujące w zakresie liberalizacji rynków sieciowych. Należą one także do najbardziej zaawansowanych w procesie transpozycji dyrektywy usługowej. Ze względu na wyniki w zakresie transpozycji innych dyrektyw na wyróżnienie zasługuje **Bułgaria**.

Negatywna

Do krajów najsłabszych w tym segmencie można zaliczyć **Grecję**, **Polskę**, i **Luksemburg**. Kraje te wypadają bardzo źle pod względem transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego, co więcej w drugiej połowie roku 2008 wydatnie zwiększyły liczbę zaległości legislacyjnych z segmentu rynku wewnętrznego.

Rekomendacje

1. Priorytetem jest szybka transpozycja dyrektywy usługowej przez państwa członkowskie. Proces ten wymaga większego zaangażowania organizacji skupiających przedsiębiorców.
2. Kraje UE powinny dążyć do całkowitego wyeliminowania deficytu dyrektyw regulujące kwestie rynku wewnętrznego. Rada Europejska musi przyjąć stosowny cel na wiosennym szczycie w 2009 r.
3. Państwa powinny bardziej starannie transponować dyrektywy, by stale zmniejszała się liczba spraw o naruszenie prawa wspólnotowego.
4. Obecny stan wiedzy obywateli UE o funkcjonowaniu i możliwościach systemu SOLVIT jest dość niski, UE powinna więc przeprowadzić kampanię informacyjną na temat korzyści, jakie mogą odnieść z jego istnienia obywatele.
5. Jak najszybciej przyjęty powinien zostać pakiet propozycji dyrektyw dotyczących sektora telekomunikacji z 2007 r.
6. Zasady pomocy publicznej muszą być przestrzegane. Działania ratunkowe dla instytucji finansowych oraz przedsiębiorstw, polegające na pomocy udzielanej im przez państwa, nie mogą naruszać prawa wspólnotowego. Kryzys nie usprawiedliwia nadmiernej elastyczności w udzielaniu pomocy publicznej. Komisja Europejska powinna szczegółowo badać warunki, na których pomoc ta kierowana jest do instytucji finansowych, a także innych sektorów. Musi także monitorować sytuację w dziedzinie przejęć i fuzji, tak aby nie dochodziło do naruszania prawa o konkurencji.

Segment 4. Edukacja i innowacje

Unia Europejska nie jest w stanie konkurować pod względem kosztów pracy. Jej szansą może być zwiększanie konkurencyjności dzięki inwestycjom w edukację i nowoczesne technologie. Edukacja oraz prace badawczo-rozwojowe są pojęciami bardzo blisko ze sobą powiązanymi. Właśnie Strategia Lizbońska wydatnie przyczyniła się do takiego postrzegania tych dziedzin dzięki koncepcji tzw. trójkąta wiedzy, który składa się z edukacji, innowacji i badań. Celem Strategii Lizbońskiej jest stworzenie tzw. piątej wolności (obok czterech tradycyjnych wolności rynku wewnętrznego), która ma umożliwić swobodny przepływ wiedzy. Żeby ten cel osiągnąć, Strategia przewiduje podejmowanie przez państwa członkowskie wielu długofalowych działań z wykorzystaniem rozmaitych instrumentów.

W Strategii Lizbońskiej przyjęty został program roboczy dotyczący edukacji i szkoleń do roku 2010¹¹⁰. Za kluczowe cele uznano:

- zwiększenie jakości i efektywności systemu edukacji w UE;
- ułatwienie wszystkim dostępu do edukacji i szkoleń;
- otwarcie systemu edukacji i szkoleń na zewnątrz UE.

Najważniejszymi wskaźnikami stosowanymi w analizie tego obszaru są:

- osiągnięcie minimalnego poziomu 85% osób, które ukończyły co najmniej szkołę średnią II stopnia;
- osiągnięcie pułapu 12,5% osób w wieku produkcyjnym uczestniczących w kształceniu ustawicznym;
- zwiększenie o co najmniej 15% liczby absolwentów kierunków ścisłych (MST);
- zmniejszenie o co najmniej 20% liczby uczniów osiągających słabe wyniki w czytaniu;
- zmniejszenie do najwyżej 10% odsetka osób w wieku 16–24, które zakończyły edukację na poziomie podstawowym (tzw. osoby wcześniej kończące edukację).

W zakresie prac badawczo-rozwojowych (B + R) za kluczowy cel uznano zwiększenie wydatków do 3% PKB, z czego 2% wydatków powinno pochodzić z sektora prywatnego.

Edukacja

Postępy w realizacji celów Strategii Lizbońskiej na polu edukacji są różne w poszczególnych państwach członkowskich. Na poziomie UE nie ma jednak zasadniczego postępu, który przybliżałby do realizacji edukacyjnych celów Strategii. Różnice między poszczególnymi państwami są znaczne. Nie przebiegają one jednak według podziału na stare i nowe kraje UE. Na razie Unia jako całość osiągnęła jedynie cel dotyczący zwiększenia liczby absolwentów kierunków technicznych. Pozostałe cele nie tylko nie zostały jeszcze osiągnięte, lecz coraz mniejsze są szanse, by stało się to do 2010 r.

¹¹⁰ Education and Training 2010 Work Programme, 2002/C142/01.

Absolwenci szkół średnich

Jeżeli chodzi o odsetek osób, które ukończyły edukację co najmniej na poziomie średnim¹¹¹, w 2007 r. wyniósł on w UE 78,1%. Było to nieco więcej niż w latach 2006 i 2005 (odpowiednio 77,9% i 77,5%). Dla porównania: w krajach OECD wskaźnik ten wynosi 83%¹¹². 19 krajów UE będących członkami OECD uzyskało średnio 86%¹¹³, podczas gdy w 2000 r. było to 76,6%. Niemal niemożliwe wydaje się osiągnięcie poziomu 85% do 2010 r. Postęp jest więc bardzo ograniczony. Pomiedzy krajami członkowskimi występują zasadnicze różnice. Co ważne, nie wynikają one z zaawansowania gospodarki czy też poziomu PKB *per capita*. Najwyższe miejsca zajmują nowe kraje członkowskie: Czechy (91,8%), Polska (91,6%), Słowenia (91,5%). Wynika to zapewne z modelu systemu edukacji w tych krajach. Należy zauważyć, że osiągnęły one cel SL, jeszcze zanim rozpoczęto wdrażanie Strategii. Od tego czasu jednak nie poprawiły średniej. Co więcej, w Słowacji doszło nawet do pogorszenia wskaźnika.

Tabela 19. Odsetek osób w wieku 20–24 lata, które ukończyły edukację co najmniej na poziomie średnim w 2007 r.

UE27	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL
78,1	84,1	82,6	83,3	85,8	91,8	72,5	70,8	80,9	82,1
ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	
61,1	86,5	82,4	84,0	86,7	76,3	89	70,9	80,2	
MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	
54,7	76,2	91,6	53,4	77,4	87,2	91,5	91,3	78,1	

Źródło: Komisja Europejska, Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2008.

Przedwczesne kończenie edukacji

W UE27 odsetek osób, które wcześniej kończą edukację, spadł z 17,6% w 2000 r. do 14,8% w 2007 r.¹¹⁴ Prawdopodobnie zakładany w Strategii poziom 10% również nie zostanie osiągnięty. Pomiedzy poszczególnymi krajami członkowskimi istnieją tradycyjne różnice. Cel zapisany w SL osiągnęło na razie pięć krajów. Najlepsza jest Słowenia, w której odsetek młodych ludzi wcześniej kończących edukację w 2007 r. wyniósł 4,3% w porównaniu z 7,5% w 2000 r. Kolejne miejsce ze wskaźnikiem 5% zajmuje Polska, w której odsetek osób wcześniej kończących edukację spadł o 2,9 p.p. od 2000 r. Cel osiągnęły jeszcze Czechy: 5,5%, Słowacja: 7,2%, Finlandia: 7,9%, oraz Litwa: 8,7% – dane z 2007 r. Największy odsetek osób wcześniej

¹¹¹ Zgodnie z podziałem UNESCO jest to poziom ISCED 3. W Polsce odpowiada on ukończeniu szkoły pogimnazjalnej.

¹¹² *Education at Glance*, OECD 2008, s. 65.

¹¹³ *Ibidem*, s. 65.

¹¹⁴ Wskaźnik ten bierze się z zestawienia osób w wieku 16–24 lata, które ukończyły edukację na poziomie niższym niż średni i nie uczestniczą w żadnej formie kształcenia ustawicznego. Dane dotyczące obszaru pochodzą z: Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2008.

kończących edukację występuje w państwach Europy południowej. Na Malcie wynosi on 37,6%, a w Portugalii – 36,3%. W tych krajach nastąpiła jednak od 2000 r. wyraźna poprawa (na Malcie sięgał on wtedy 54,2%, a w Portugalii – 42,6%). Sytuacja pogorszyła się natomiast w Szwecji i Hiszpanii, gdzie odsetek wzrósł odpowiednio z 7,7% i 29,15 % w 2000 r. do 12% i 31% w 2007 r. Jedynie Słowacja odnotowała równie znaczące pogorszenie wyników.

Wiele czynników wpływa na wczesne kończenie nauki. Są to: sytuacja rodzinna, warunki materialne, środowisko społeczne, negatywne doświadczenia szkolne. Wśród osób wczesnie kończących edukację na poziomie UE około 31,7% stanowili imigranci. Najgorsza sytuacja pod tym względem jest w krajach o dużym napływie imigrantów. W Portugalii imigranci stanowią 51% osób wczesnie kończących edukację, we Włoszech – ponad 49%, w Grecji – prawie 45%, a w Hiszpanii – ponad 44%.

Umiejętność czytania wśród uczniów

Poziom umiejętności czytania wśród uczniów w wieku 15 lat jest na tyle niski, że może budzić niepokój. Odsetek uczniów słabo czytających nie tylko nie spadł, ale jeszcze dość znacznie wzrósł. W 2000 r. wynosił 21,3%, natomiast w 2006 r. już 24,1%. Średnia liczba punktów w teście PISA to 492 we wszystkich krajach zbadanych przez OECD. W krajach UE (bez Cypru i Malty) uczniowie zdobyli 487 punktów; było to o 4 pkt. mniej w porównaniu z 2000 r. Aby osiągnąć cel w 2010 r., odsetek uczniów ze słabymi wynikami w czytaniu musiałby spaść do około 16–17%, co wydaje się bardzo mało prawdopodobne. Wskaźnik ten jest istotny, ponieważ ma charakter jakościowy i daje dość miarodajny obraz poziomu edukacji w danym kraju. W tym opracowaniu nie zostanie podjęta analiza czynników wpływających na wyniki w czytaniu; ich lista jest zbyt rozległa. Do najważniejszych zaliczyć można:

- błędy w systemie edukacji;
- poziom przygotowania nauczycieli;
- jakość programów szkolnych;
- niedofinansowanie szkół;
- czynniki środowiskowe;
- potencjał edukacyjny dzieci przychodzących do szkół;
- nierówności społeczne utrudniające dostęp do podstawowej edukacji.

W każdym kraju UE sytuacja jest odmienna z racji różnic pomiędzy modelami edukacji oraz zasadami ich finansowania.

Tabela 20. Procent uczniów w wieku 15 lat osiągających niskie wyniki w czytaniu w 2006 r. (cel – zmniejszenie poziomu o 20% w 2010 roku)

UE27	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU
24,1	21,5	19,4	51,1	–	24,8	20	16	13,6	27,7	25,7	4,8	21,7	20,6
IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
12,1	26,4	25,7	22,9	21,2	–	15,1	16,2	24,9	53,5	15,3	16,5	27,8	19

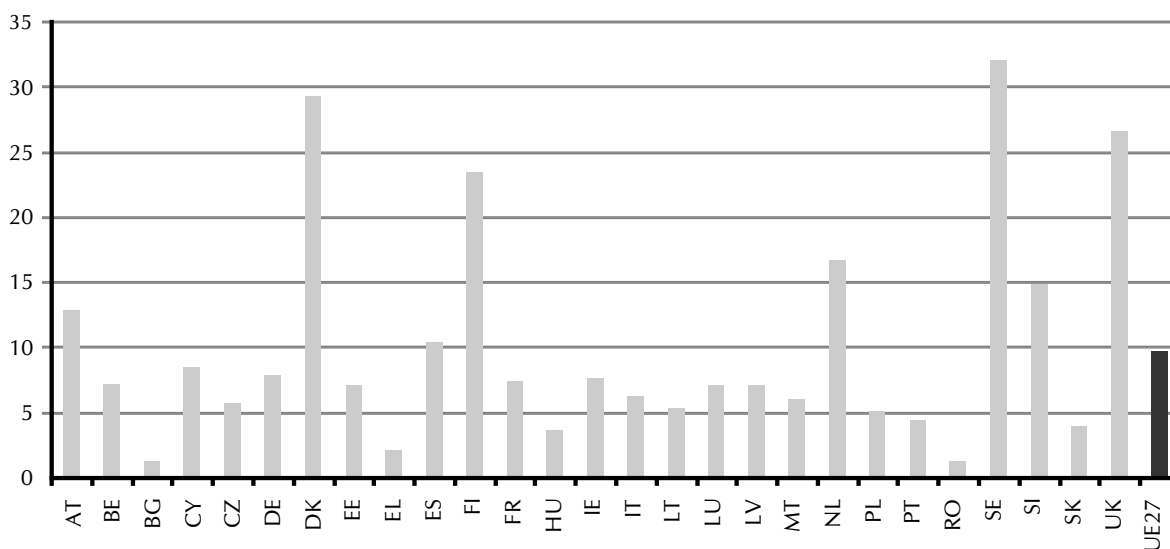
Źródło: Komisja Europejska, Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2008.

Kształcenie ustawiczne

Jednym z kluczowych celów Strategii w dziedzinie edukacji jest wzmacnianie kształcenia ustawicznego (*life-long learning*). Unia bardzo zachęca do podejmowania działań na rzecz zdobywania nowej wiedzy i kwalifikacji oraz ich pogłębiania. Jeżeli chodzi o odsetek osób w wieku 24–65 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym, nie uda się prawdopodobnie osiągnąć celu wyznaczonego na poziomie 12,5%. W 2007 r. odnotowano 9,7%. Wynik ten pozostaje właściwie niezmienny od 2005 r. Od 2000 r. poziom wzrósł o 2,5 p.p. Pomiędzy państwami członkowskimi istnieją ogromne dysproporcje, jeżeli idzie o procentowy udział osób w wieku produkcyjnym w kształceniu ustawicznym. Liderami pod tym względem są kraje skandynawskie. Różnice w poziomie uczestnictwa w kształceniu ustawicznym wynikają z wielu czynników, m.in.:

- środków finansowych przeznaczanych na ten cel;
- modelu ścieżki edukacyjnej;
- zaangażowania przedsiębiorstw w pogłębianie kwalifikacji pracowników;
- społecznego przekonania o konieczności ciągłego dokształcania;
- bodźców płynących z rynku pracy.

Wykres 4. Odsetek osób w wieku 25–64, które uczestniczyły w kształceniu ustawicznym w 2007 r. (cel – 12,5%)



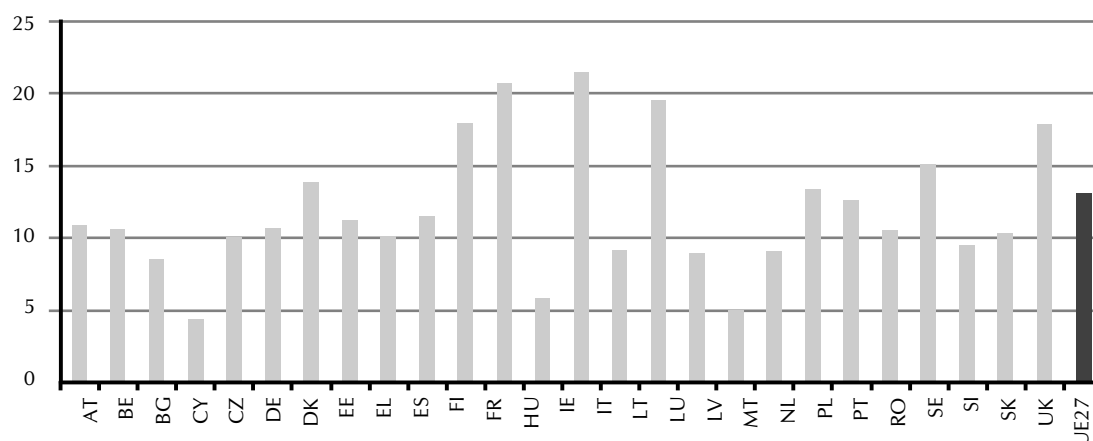
Źródło: Komisja Europejska, Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2008

Absolwenci kierunków technicznych

Liczba wszystkich studentów w UE wzrosła w 2006 r. do 19 mln (o 3 mln) w porównaniu z rokiem 2000¹¹⁵. Jednym z większych problemów edukacyjnych w wielu państwach członkowskich jest zbyt niski wskaźnik absolwentów kierunków technicznych (MST). Niedobór inżynierów w UE utrudnia rozwój sektora badań i rozwoju w Europie, spowalniając drogę do gospodarki opartej na wiedzy.

Na poziomie UE osiągnięto wzrost o 15% liczby absolwentów kierunków technicznych. W latach 2000–2006 w całej UE wzrosła ona o 29%. W 2006 r. (ostatni, z którego dane są dostępne) wynosiła 886 tys. W 2000 r. było 686 tys. absolwentów MST¹¹⁶. W latach 2000–2006 największy wzrost liczby absolwentów nastąpił we Włoszech, w Polsce (po 13,8%) i na Słowacji (12,8%)¹¹⁷. W 19 państwach OECD, będących jednocześnie członkami UE, liczba absolwentów kierunków ścisłych na 1000 osób w wieku 25–34 lata wyniosła 16,21%, podczas gdy w USA jest to 13,68%, a dla całej OECD – 16,94%¹¹⁸. Wskaźnik ten ma charakter ilościowy. Wzrost liczby absolwentów MST nie przekłada się bezpośrednio na rozwój gospodarczy. Kluczowe znaczenie mają kwalifikacje, z jakimi absolwenci opuszczają uczelnie. Ich poziom jest, oczywiście, bardzo zróżnicowany. Dlatego rozwój edukacji na poziomie wyższym to kluczowy element działań na rzecz wzrostu konkurencyjności gospodarki.

Wykres 5. Liczba absolwentów MST (poziom ISCED 5–6) na 1000 mieszkańców w wieku 20–29 lat w 2006 r. (Dane dla Luksemburga są niedostępne.)



Źródło: Eurostat. Dane dla Grecji dotyczą 2005 roku.

Szkolnictwo wyższe w UE

Europejskie systemy edukacji wyższej nie są tak nowoczesne, aby stać się motorem napędowym trójkąta wiedzy. Uczelnie z UE przegrywają rywalizację z amerykańskimi konkurentkami. W rankingu 500 najlepszych uniwersytetów, przygotowanym przez uniwersytet w Szanghaju w 2008 r., znalazło się 196 uniwersytetów z UE¹¹⁹. W 2007 r. było o dwa uniwersytety mniej. Niestety, w czołowej dwudziestce są jedynie dwie uczelnie z UE (uniwersytety Cambridge i Oxford), a amerykańskich aż 17. W najlepszej setce znajdujemy 54 uczelnie z USA i zaledwie 28 z UE. To świadczy, jak głębokie są różnice w efektywności i poziomie szkolnictwa wyższego między USA a UE. Dodać należy, że w USA nakłady na szkolnictwo na tym poziomie są o 100 mld euro wyższe niż w UE¹²⁰.

¹¹⁶ Chodzi o absolwentów na wszystkich poziomach studiów (ISCED 5A, 5B, 6). Progress towards the Lisbon Objectives..., *op.cit.*, s. 77.

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 77.

¹¹⁸ Education at Glance..., *op.cit.*, s. 91.

¹¹⁹ Academic Ranking of World Universities – ARWU, Center for World Class Universities, Shanghai Jiao Tong University 2008.

¹²⁰ Progress towards the Lisbon Objectives..., *op.cit.*, s. 67.

Systemy szkolnictwa wyższego w państwach UE różnią się między sobą pod względem dostępności, otwartości, efektywności kształcenia oraz elastyczności. Na podstawie powyższych kryteriów można stwierdzić, że najlepsze systemy kształcenia wyższego mają Wielka Brytania i kraje skandynawskie, przede wszystkim Dania¹²¹. Są one tam tak zorganizowane, że pozwalają się uczyć relatywnie wielu ludziom (w różnym wieku, o różnym statusie i wykształceniu), a także przyciągają studentów zagranicznych.

Tabela 21. Najlepsze uniwersytety z UE według rankingu ARWU w 2008 r.

Miejsce w rankingu EU	Miejsce w światowym rankingu	Nazwa uczelni
1	4	University of Cambridge
2	10	University of Oxford
3	22	University College London
4	27	Imperial College London
5	40	University of Manchester
6	42	Université Paris 6
7	45	University of Copenhagen
8	47	University of Utrecht
9	49	Université Paris 11
10	51	Karolinska Institute Stockholm

Źródło: *Academic Ranking of World Universities – ARWU 2008*.

Wydatki na edukację

W 19 państwach UE, które są członkami OECD, wydaje się na edukację w przeliczeniu na ucznia 7036 dolarów, co oznacza mniej, niż wynosi średnia w OECD – 7527 dolarów¹²². W USA wydatkuje się na ten cel aż 12 788 dolarów.

W poszczególnych państwach członkowskich różnie kształtują się także publiczne wydatki (z PKB) na edukację. Najwięcej wydają kraje skandynawskie. Liderami są: Dania – 8,28%, Szwecja – 6,97%, Cypr – 6,92% i Finlandia – 6,31% PKB. Najmniej wydatkują na ten cel: Rumunia, Luksemburg i Słowacja (odpowiednio 3,48%, 3,81% i 3,85%)¹²³. Średnia dla UE wynosi 5,03% PKB; w Polsce kształtuje się na poziomie 5,47% PKB.

Zasadniczym problemem w finansowaniu systemu edukacji w Europie jest niski udział środków ze źródeł prywatnych, który w UE27 wynosi 0,67% PKB¹²⁴. Największe

¹²¹ P. Eder, P. Schuler, S. Wills, *University System Ranking: Citizen and Society in Age of Knowledge*, The Lisbon Council Policy brief, listopad 2008 r., s. 3.

¹²² Dotyczy to wydatków na osobę podczas całego procesu edukacji, od poziomu podstawowego do wyższego. Zob. *Education at Glance...*, *op.cit.*, s. 218.

¹²³ *Progress towards the Lisbon Objectives...*, *op.cit.*, s. 160; najbardziej aktualne dane pochodzą z 2005 r.

¹²⁴ *Ibidem*, s. 162.

zaangażowanie kapitału prywatnego w finansowanie edukacji odnotowano w Wielkiej Brytanii (1,25% PKB), na Cyprze (1,21% PKB) i w Niemczech (0,93% PKB); najniższe – w Finlandii i Szwecji (odpowiednio 0,13% i 0,19% PKB). W Polsce jest to około 0,55% PKB.

Badania i innowacje

To kolejne dwa wierzchołki trójkąta wiedzy. Razem stanowią jedną z najważniejszych części Strategii Lizbońskiej. Działania na polu prac badawczo-rozwojowych zaawansowano po 2005 r., kiedy doszło do rewizji Strategii Lizbońskiej i zredefiniowano jej cele. Wiedzę i innowacje uznano za „motory gospodarki europejskiej”¹²⁵. Wcześniej rekomendacje odnośnie do wdrażania wielu inicjatyw powstałych w wyniku prac badawczo-rozwojowych formułowano w raportach Sapira z 2003 r. i Koka z roku 2004 r.¹²⁶ Nowy cykl realizacji celów SL w latach 2005–2008 nie przyniósł zmian w tej dziedzinie. Priorytetami są:

- tworzenie jak najlepszych warunków dla prac badawczo-rozwojowych;
- budowanie europejskiej przestrzeni badawczej dla naukowców;
- lepsze i bardziej skoordynowane finansowanie prac badawczo-rozwojowych;
- stworzenie trwałej współpracy między instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami¹²⁷.

Finansowanie sektora ze źródeł UE

W toku realizacji Strategii Lizbońskiej wykorzystano wiele instrumentów na rzecz intensyfikacji prac badawczo-rozwojowych, przede wszystkim finansowe. Najważniejszy z nich to „7. program ramowy” na rzecz badań, którego budżet na lata 2007–2013 wynosi ponad 50 mld euro. Natomiast „Program na rzecz konkurencyjności i innowacyjności” (CIP), bardziej ukierunkowany na wsparcie dla przedsiębiorstw, przewiduje w tym samym okresie wydanie ponad 3,6 mld euro¹²⁸. Trzecim głównym źródłem finansowania B+R są środki z polityki spójności, w wysokości łącznej ok. 86 mld euro na lata 2007–2013¹²⁹. W przeciwieństwie do „7. programu ramowego” i programu CIP, zarządzanych na poziomie wspólnotowym, fundusze w ramach polityki spójności są zdecentralizowane. Oprócz instrumentów *stricte* finansowych bardzo ważną rolę we wspieraniu badań i innowacji odgrywa pomoc publiczna, która ma w tym zakresie charakter horyzontalny i jako taka jest objęta tzw. wyłączeniem blokowym, czyli uważana przez Komisję za pożyteczną i akceptowalną.

¹²⁵ Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, COM (2005) 24.

¹²⁶ Agenda for Growing Europe, Making EU Economic System Deliver. Raport Grupy Sapira, czerwiec 2003 r.; Sprostac wyzwaniom. Strategia Lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Raport grupy Koka, listopad 2004 r.

¹²⁷ Zob. Badania naukowe i innowacje jako inwestowanie na rzecz wzrostu i zatrudnienia: wspólna koncepcja, COM (2005) 488 oraz Creating an Innovating Europe. Report of Independent Expert Group on R&D and Innovation, styczeń 2006 r., s. 11, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/rdd_deficit_report0207.pdf (30.09.2008).

¹²⁸ *Practical Guide to EU Funding Opportunities for Research and Innovation*, European Commission 2008, s. 42 i 47, ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/practical-guide-eufunding_en.pdf (27.09.2008).

¹²⁹ *Ibidem*, s. 53.

Ważne są również zniżki podatkowe dla przedsiębiorców inwestujących w B+R. Państwa członkowskie jednogłośnie przyznają, że prace badawczo-rozwojowe to jeden z priorytetów, jeśli chodzi o przyszły budżet UE¹³⁰.

Ogólny poziom wydatków na B+R

Wydatki na ten cel w krajach OECD wyniosły prawie 818 mld dolarów w 2006 r., podczas gdy w 1996 r. było to 468,2 mld dolarów¹³¹. W ciągu ostatniej dekady (1996–2006) wydatki te wzrastały średnio o 4,6% rocznie. W krajach UE27 wyniosły około 242 mld dolarów w 2006 r.

W 2007 r. poziom wydatków na prace badawczo-rozwojowe wyniósł 1,83% PKB dla UE27 (w tym publicznych – 0,65%). Dla UE15 było to 1,91%, co jest poziomem identycznym jak w roku 2000¹³². W przypadku UE27 poziom wydatków spadł (z 1,85% w 2000 r.). Państwa UE wnoszą około 30% wszystkich inwestycji w B+R pochodzących z krajów OECD. Wskaźnik udziału USA jest większy i wynosi 40%, a Japonii – 17%¹³³.

Tabela 22. Udział środków publicznych i biznesowych na finansowanie obszaru B+R (% PKB)

Kraj	Poziom wydatków publicznych w 2007 r.	Poziom wydatków z sektora biznesu w 2007 r.	Kraj	Poziom wydatków publicznych w 2007 r.	Poziom wydatków z sektora biznesu w 2007 r.
AT	0,75	1,81	IT	0,52 (2005)	0,55
BE	0,57	1,30	LT	0,58	0,23
BG	0,33	0,15	LU	0,27	1,36
CY	0,31	0,10	LV	0,42	0,21
CZ	0,55	0,98	MT	0,21	0,39
DE	0,76	1,77	NL	0,67	1,03
DK	0,88	1,65	PL	0,38 (2006)	0,18 (2006)
EE	0,58	0,54	PT	0,46	0,61
EL	0,41	0,15	RO	0,31	0,22
ES	0,55	0,66	SE	0,99	2,64
FI	0,99	2,51	SI	0,60	0,94
FR	0,74	1,31	SK	0,27	0,18
HU	0,46	0,49	UK	0,64 (2006)	1,08 (2006)
IE	0,44	0,88	UE 27	0,65	1,17

Źródło: European Innovation Scoreboard 2008; Eurostat.

¹³⁰ Opinia ta powstała na podstawie analizy stanowisk państw członkowskich w sprawie przyszłości budżetu UE.

¹³¹ Dane z tego akapitu pochodzą z: *Science, Technology and Industry Outlook*, OECD 2008, s. 20–21.

¹³² Źródło: Eurostat.

¹³³ *Science, Technology and Industry...*, op.cit., s. 20.

Zasadnicza część wydatków przeznaczanych na B+R kierowana jest do uczelni wyższych. W UE27 w okresie 2001–2006 nastąpił wzrost tego typu wydatków o 2,8%, co odpowiada ogólnym trendom światowym. Znaczny wzrost wydatków na B+R kierowanych do uczelni wyższych nastąpił w tym okresie na Słowacji, w Irlandii i Czechach (odpowiednio 22%, 13%, 10%). W krajach OECD w ciągu dekady inwestycje na ten cel podwoiły się: z 75,8 mld do ponad 140 mld dolarów. Z krajów UE najwięcej wydatków publicznych na B+R dla uczelni wyższych przeznacza Szwecja (0,76% PKB) oraz Austria i Finlandia (po 0,65% PKB)¹³⁴.

Pomiędzy krajami członkowskimi występują znaczne różnice w poziomie wydatków. Z krajów UE15 wydatki na B+R zwiększyły w latach 2000–2007 m.in. Niemcy – z 2,45% do 2,53%, Austria – z 1,94% do 2,56% czy Hiszpania – z 0,91% do 1,22%. Natomiast wydatki w Belgii, Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii spadły w okresie realizacji SL. W przewodzącej w rankingu Szwecji ich poziom również się zmniejszył: z 4,17% w 2001 r. do 3,63% PKB w roku 2007¹³⁵. Z nowych krajów członkowskich najwięcej na B+R wydają Czechy (1,54%) i Słowenia (1,53%). Oba kraje zwiększyły wydatki na ten sektor od 2000 r. Najmniejsze wydatki na B+R odnotowano na Cyprze (0,45%), na Słowacji (0,46%) i w Bułgarii (0,48%)¹³⁶. Polska pod tym względem jest niewiele lepsza od ostatnich z wymienionych państw (0,56% PKB w 2006 r.).

Finansowanie sektora ze źródeł prywatnych

Finansowanie prac naukowo-badawczych przez biznes powinno być kluczowym instrumentem wzmocnienia sektora wiedzy. Budżety państw z reguły nie są w stanie pokryć potrzeb finansowych związanych z prowadzeniem badań, dlatego tak istotny jest jak największy udział kapitału prywatnego. Zdecydowana większość inwestycji w krajach OECD (69%) finansowana jest ze źródeł prywatnych¹³⁷. W 2007 r. w UE27 poziom wydatków na B+R ze źródeł prywatnych wyniósł około 1,17% PKB¹³⁸. Z ogromnym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że cel (2%) nie zostanie osiągnięty do 2010 r. W USA biznes jest bardziej zaangażowany we wspieranie prac badawczo-rozwojowych – przeznaczono tam ponad 1,84% na B+R w roku 2006¹³⁹. Najmocniej we wspieranie tego sektora zaangażowane są przedsiębiorstwa ze Szwecji i Finlandii, które przeznaczyły w 2007 r. odpowiednio 2,64% i 2,46% PKB. Niemcy zajmują kolejne miejsce pod względem inwestycji ze źródeł biznesowych (1,77%). Na przeciwległym biegunie są państwa wymienione wcześniej jako kraje o najmniejszym odsetku wydatków na sektor B+R, czyli Cypr – 0,10% PKB, Bułgaria i Grecja – po 0,15% PKB, Polska i Słowacja – po 0,18% PKB. W ostatnim okresie daje się jednak zauważyć lekkie zwiększenie inwestycji prywatnych w B+R. W okresie 2007–2008 wzrost inwestycji 1000 europejskich firm, które najwięcej środków przeznaczają na B+R, wyniósł 8,6% i był wyższy niż w poprzednim okresie 2006–2007

¹³⁴ Wszystkie dane w tym akapicie pochodzą z: *Science, Technology, Industry...*, *op.cit.*, s. 27–31.

¹³⁵ Źródło: Eurostat.

¹³⁶ Dane dotyczą roku 2007, źródło: Eurostat.

¹³⁷ *Science, Technology and Industry...*, *op.cit.*, s. 22.

¹³⁸ *European Innovation Scoreboard 2008, Comparative Analysis of Innovation Performance*, Pro INNO Europe, styczeń 2009 r., s. 51, www.proinno-europe.eu/EIS2008/website/docs/EIS_2008_Final_report.pdf (22.01.2009).

¹³⁹ *Science, Technology and Industry...*, *op.cit.*, s. 22.

– 7,4%¹⁴⁰. Firmy z UE przeznaczyły ponad 126,4 mld euro na sektor B+R w latach 2007–2008¹⁴¹.

Koncernem, który na skalę globalną najwięcej wydaje na badania i rozwój, jest Microsoft – 5,58 mld euro rocznie; następne miejsca zajmują General Motors z 5,54 mld euro oraz Pfizer z 5,53 mld euro. Z firm unijnych trzy znajdują się w pierwszej dziesiątce, jeżeli chodzi o wydatki na prace badawczo-rozwojowe: Nokia – 5,28 mld euro, Volkswagen – 4,92 mld euro, i Daimler – 4,88 mld euro¹⁴².

Tabela 23. Najwięksi europejscy inwestorzy w B+R w latach 2007–2008

	Nazwa	Poziom inwestycji w (mln euro)	Sektor	kraj
1	Nokia	5,281	telekomunikacja	FI
2.	VW	4,923	motoryzacja	DE
3.	Daimler	4,888	motoryzacja	DE
4.	Sanofi-Aventis	4,563	farmaceutyka	FR
5.	GlaxoSmithKline	4,419	farmaceutyka	UK
6.	Robert Bosch	3,560	motoryzacja/części	DE
7.	AstraZeneca	3,448	farmaceutyka	UK
8.	Alcatel-Lucent	3,368	telekomunikacja	FR
9.	Siemens	3,366	elektronika	DE
10.	BMW	3,144	motoryzacja	DE

Źródło: Komisja Europejska, The 2008 EU Industrial R&D Investment Scoreboard.

Przedsiębiorstwa z UE najczęściej w latach 2007–2008 lokowały inwestycje na B+R w sektorach: samochodowym – ponad 28,5 mld euro, farmaceutycznym i biotechnologicznym – ponad 20 mld euro, sprzętu komputerowego i wyposażenia – ponad 16,5 mld euro. Wydatki na B+R w poszczególnych sektorach w UE kształtują się inaczej niż na całym świecie. W wymiarze globalnym największa część prywatnych inwestycji na B+R przeznaczana jest na przemysł farmaceutyczny i biotechnologiczny – ponad 19%, następnie na sprzęt komputerowy i wyposażenie – 18,3%, oraz na branżę samochodową – 17%. W porównaniu z USA przedsiębiorstwa UE inwestują mało środków na rozwój oprogramowania i usług komputerowych – ponad 3,8 mld euro wobec ponad 20 mld euro w USA¹⁴³.

Inne aspekty funkcjonowania sektora B+R w UE

UE szczyli się największą liczbą publikacji naukowych w świecie (około 33%); w USA powstaje ich około 29%. Zarówno jednak europejski, jak i amerykański udział

¹⁴⁰ Komisja Europejska, The 2008 EU Industrial R&D Investment Scoreboard, s. 14, http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/docs/2008/Scoreboard_2008.pdf (1.12.2008).

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 15.

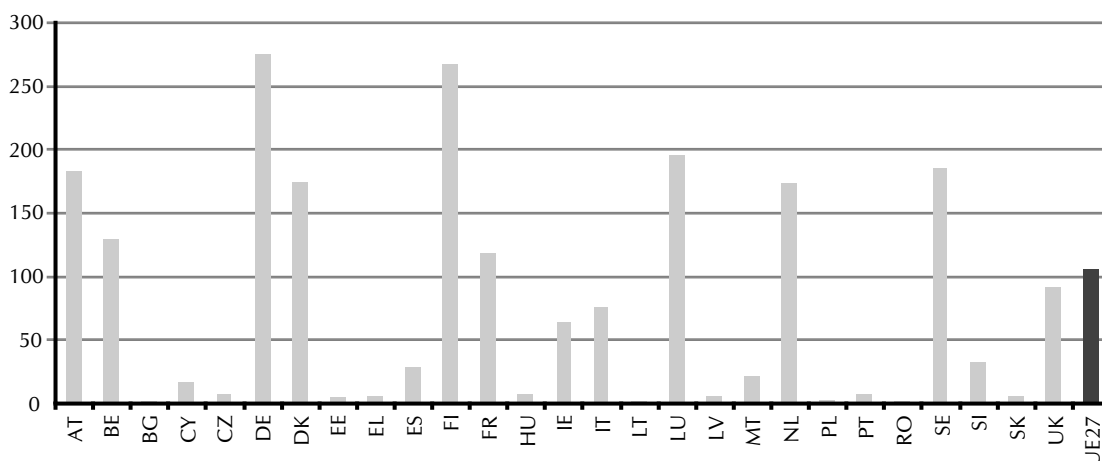
¹⁴² *Ibidem*, s. 5.

¹⁴³ *Ibidem*, s. 22–23.

w publikacjach naukowych wydawanych na świecie spada. Z krajów UE największy wkład do światowego obiegu publikacji naukowych wnoszą obecnie autorzy ze Szwecji, Danii i Finlandii¹⁴⁴.

Rozbieżności występują też w liczbie wniosków patentowych kierowanych do Europejskiego Urzędu Patentowego. Różnice te odzwierciedlają lukę technologiczną między nowymi a starymi krajami członkowskimi UE. Najwięcej wniosków patentowych pochodzi z Niemiec, państw skandynawskich, Austrii, Holandii oraz Luksemburga. Najmniej zgłoszeń z kolei – z Bułgarii, Rumunii, Litwy i Polski. Należy dodać, że koszty początkowe złożenia wniosku do Europejskiego Urzędu Patentowego są dużo większe niż w przypadku tych składanych do amerykańskiego Urzędu Patentów i Znaków Towarowych (PTO – *Patent and Trademark Office*). Koszt wniosku do EPO dla małych i średnich przedsiębiorstw jest ponad 20-krotnie wyższy niż w przypadku PTO (odpowiednio 20175 euro i 928 euro)¹⁴⁵.

Wykres 6. Liczba wniosków do Europejskiego Urzędu Patentowego (na 1 mln mieszkańców) w 2005 r.



Źródło: Eurostat.

Z działań, które podjęto w UE w 2008 r., warto wspomnieć o rozpoczętej we wrześniu 2008 r. działalności Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii w Budapeszcie, który ma być centrum unijnych prac badawczo-rozwojowych (polska propozycja umieszczenia centrum we Wrocławiu nie uzyskała wystarczającego poparcia). Innym działaniem przybliżającym UE do stworzenia Europejskiego Obszaru Badawczego (ERA) było zainicjowanie w maju 2008 r. tzw. procesu z Lublany, który ma wzmocnić współpracę państw członkowskich na rzecz urzeczywistnienia koncepcji „piątej wolności”¹⁴⁶.

Kraje UE są na różnym poziomie pod względem innowacyjności swych gospodarek. Zgodnie z rankingiem *European Innovation Scoreboard 2008*, przeprowadzonym co roku dla Komisji Europejskiej, można je podzielić na cztery grupy:

- liderzy innowacyjności (*innovation leaders*);

¹⁴⁴ *Science, Technology and Industry...*, op.cit., s. 45.

¹⁴⁵ Komisja Europejska, *Science, Technology and Competitiveness Report: key figures report 2008/2009*, s. 76–77, http://ec.europa.eu/research/era/pdf/key-figures-report2008-2009_en.pdf (23.01.2009).

¹⁴⁶ *Launch of 'Ljubljana Process' to revive the European Research Area*, www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/April/0415MVZT_COMPET.html (18.12.2008).

- zwolennicy innowacyjności (*innovation followers*);
- kraje o ograniczonej innowacyjności (*moderate innovators*);
- kraje doganiające (*catching up countries*)¹⁴⁷.

Liderami innowacyjności według najnowszego rankingu są Dania, Finlandia, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania.

Krajami innowacyjnymi, choć w mniejszym stopniu niż te z pierwszej grupy, są Austria, Belgia, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg.

Kraje o ograniczonej innowacyjności to Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Słowenia, Włochy.

Państwa doganiające (najmniej innowacyjne) to Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry.

Wnioski

Edukacja i innowacyjność to sektor, w którym dotychczasowe postępy we wdrażaniu SL są słabe. Z pięciu głównych wskaźników spełniono na razie jeden. Do 2010 r. prawdopodobnie nie uda się osiągnąć poziomu wyznaczonego w Strategii. Wszystkie państwa muszą zatem wdrażać rozwiązania, które skutecznie poprawią ich wyniki. Niepokojący jest fakt, że wiele krajów, które osiągnęły wyznaczony poziom, nie polepsza wyników, stojąc *de facto* w miejscu.

Wyniki poszczególnych państw zależą od wielu czynników. Należy jednak podkreślić, że w edukacji nie są one wprost proporcjonalnie do nakładów. Przykładem może być Irlandia, która ma bardzo wysokie wyniki w teście PISA, choć jej wydatki na edukację są niższe niż średnia w UE. Alokacja większych środków finansowych na szkolnictwo pozostaje jednak istotnym czynnikiem podniesienia poziomu edukacji, choć nie jedynym. Do najważniejszych zaliczyć można:

- efektywność w alokowaniu wydatków na sektor edukacji oraz B + R;
- instrumenty służące do podnoszenia potencjału nauczycieli i naukowców;
- rzeczywiste partnerstwo pomiędzy różnymi podmiotami;
- model systemu edukacji (scentralizowany lub zdecentralizowany) oraz sektora nauki.

UE ma wciąż wiele do zrobienia, zanim zacznie konkurować z USA w dziedzinie innowacyjności. Przepaść w poziomie innowacyjności między UE a USA wciąż jest ogromna. Wynika ona przede wszystkim z mniejszego zaangażowania biznesu w finansowanie badań. Problemem jest także struktura wydatków prywatnych kierowanych na B + R w UE, zwłaszcza bardzo niski udział wydatków w takim sektorze, jak rozwój oprogramowania i usług komputerowych (prawie 7-krotnie niższy niż w USA). Inne przyczyny to zwyczaje europejskich konsumentów, którzy każą im bardziej ostrożnie podchodzić do nowych produktów, szczególnie tych zaawansowanych technologicznie, a także nadmiernie rozdrobniony rynek¹⁴⁸.

Budowa trójkąta wiedzy w UE jest procesem wymagającym pełnego zaangażowania środków publicznych, prywatnych, samorządowych, a także pochodzących

¹⁴⁷ European Innovation Scoreboard 2008..., *op.cit.*, s. 8.

¹⁴⁸ The EU R&D Deficit and Innovation Policy, *op.cit.*, s.12.

z organizacji pozarządowych. Muszą temu sprzyjać regulacje prawne. Powiązanie edukacji z badaniami oraz innowacjami przyniesie korzyści zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym, pod warunkiem jednak, że nie będzie oderwane od rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Trójkąt wiedzy musi pełnić funkcję służebną wobec potrzeb nowoczesnej gospodarki europejskiej. Z kolei charakter i cele systemu edukacyjnego, a zwłaszcza nauki, wykraczają zdecydowanie poza czysto użyteczne cele. Można zaryzykować twierdzenie, że za sprawą Strategii Lizbońskiej dość widocznie szala, na której znajdują się edukacja oraz prace badawczo-rozwojowe, przechyliła się właśnie na stronę działań służących wsparciu gospodarki. UE musi znaleźć właściwe proporcje pomiędzy wspieraniem gospodarki, a realizacją klasycznych celów systemu edukacji.

Kryzys gospodarczy może wywrzeć negatywny wpływ na finansowanie sektora edukacji i nauki. Wydaje się wielce prawdopodobne, że niektóre kraje, szczególnie te borykające się z poważnymi problemami makroekonomicznymi, dokonają cięć w wydatkach publicznych, głównie na analizowane w tym rozdziale sektory. To jeszcze bardziej utrudni realizację celów Strategii.

Ocena

Pozytywna

Szwecja, Finlandia: oba te państwa, dzięki bardzo dobrze funkcjonującym sektorom edukacji oraz badań i rozwoju, charakteryzują się wysokim stopniem konkurencyjności gospodarczej.

Negatywna

Grecja, Portugalia, Włochy: państwa te nie czynią postępów w omawianym segmencie. Odnotowują niski poziom wydatków na prace badawczo-rozwojowe. Mają także niskie wskaźniki w dziedzinie edukacji.

Rekomendacje

1. Podczas monitoringu tego obszaru Komisja Europejska powinna z większym zaangażowaniem wskazywać i krytykować słabsze kraje, aby zachęcać je do działania. W tym kontekście ważne jest rozwijanie otwartej metody koordynacji.
2. Komisja powinna dokładniej koordynować wewnętrzne działania dotyczące trójkąta wiedzy. Dzisiaj poszczególnymi zagadnieniami z tej dziedziny zajmują się *de facto* cztery dyrekcje generalne: DG Edukacja i Kultura, DG Zatrudnienie i Sprawy Społeczne, DG Badania, DG Społeczeństwo Informacyjne i Media. Oprócz tego funkcjonuje także Wspólne Centrum Badawcze (JRC). Komisja powinna przeanalizować efektywność dotychczasowych struktur i rozważyć utworzenie nowej Dyrekcji Generalnej do spraw związanych z trójkątem wiedzy lub przynajmniej usprawnić współpracę między dyrekcjami.
3. Modele edukacji są różne w państwach członkowskich i nie zawsze przyczyną ich słabości tkwi w niedofinansowaniu. Państwa członkowskie powin-

- ny unikać kopiowania wzorców stosowanych w innych krajach, a zamiast tego szukać instrumentów skutecznych i dostosowanych do własnej specyfiki.
4. Państwa członkowskie powinny dążyć do zminimalizowania ewentualnego negatywnego wpływu kryzysu gospodarczego na sektor B + R. Jest to szczególnie ważne wobec poważnych problemów sektora motoryzacyjnego, którego udział w finansowaniu B + R w UE jest znaczący.
 5. W związku z obserwowanymi trendami w strukturze wydatków prywatnych na B + R w Unii, powinna zostać zainicjowana pogłębiona dyskusja nad sposobami i możliwościami modyfikacji, aby środki były w większym stopniu kierowane do sektorów o największej wartości dodanej dla generowania innowacyjności gospodarki. Głównymi uczestnikami dyskusji powinny się stać środowiska biznesowe, instytucje naukowe, władze publiczne krajów członkowskich i instytucje UE.
 6. Trzeba wzmocnić unijny system wymiany dobrych praktyk w zakresie edukacji oraz prac badawczo-rozwojowych. Należy też zachęcać nauczycieli i naukowców do większego udziału w kursach zagranicznych i dzielenia się zdobytymi doświadczeniami.
 7. Należy nieustannie podejmować działania na rzecz zachęcania prywatnego biznesu do kierowania środków na prace badawczo-rozwojowe. Powiązanie biznesu ze środowiskami naukowymi powinno leżeć na sercu wszystkim zainteresowanym: rządowi, środowisku uniwersyteckiemu oraz przedsiębiorstwom. Zachęty podatkowe ze strony rządu staną się instrumentem wspierającym inwestycje biznesu w prace badawczo-rozwojowe. Środowiska naukowe powinny bardziej otwierać się na współpracę z biznesem, a także tworzyć warunki do rozwoju przedsiębiorczości na uczelniach (np. zakładać inkubatory przedsiębiorczości). Biznes z kolei powinien rozwijać różne formy wspierania nauki (np. obejmować patronatem działalność młodych naukowców realizujących innowacyjne projekty).

Segment 5. Społeczeństwo informacyjne

Istnienie gospodarki opartej na wiedzy nie jest możliwe bez rozwoju i upowszechniania instrumentów służących do budowy społeczeństwa informacyjnego. Społeczeństwo informacyjne jest bowiem warunkiem *sine qua non* konkurencyjności danego kraju czy regionu¹⁴⁹.

W 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła „Strategię i2010”, której celami są¹⁵⁰:

- zbudowanie jednolitej infrastruktury informacyjnej, obejmującej m.in. bogatą ofertę szerokopasmowego dostępu do Internetu w przystępnych cenach;
- wspieranie innowacji i inwestycji w technologie informacyjne oraz osiągnięciu światowego poziomu badań w zakresie ICT w celu zwiększenia konkurencyjności UE, m.in. dzięki podniesieniu o 80% do 2010 r. poziomu wydatków na badania w tej dziedzinie;
- integrowanie społeczeństw informacyjnych (większy dostęp do usług publicznych).

Ogólny poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Niektóre państwa UE należą do najbardziej zaawansowanych pod względem rozwoju i wykorzystania technologii informacyjnych na świecie.

Tabela 24. Kraje o najwyższym stopniu rozwoju społeczeństwa informacyjnego

	Kraj	Wskaźnik (0–10)
1.	USA	8,95
2.	Hong Kong	8,91
3.	Szwecja	8,85
4.	Australia	8,83
5.	Dania	8,83
6.	Singapur	8,74
7.	Holandia	8,74
8.	W. Brytania	8,68
9.	Szwajcaria	8,67
10.	Austria	8,63

Źródło: Economist Intelligence Unit, *E- readiness ranking 2008*.

¹⁴⁹ Zagadnienia związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego poruszone zostały także w częściach raportu poświęconych trójkątowi wiedzy oraz funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

¹⁵⁰ i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia, COM(2005) 229 końcowy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF>.

Tabela 25. Państwa UE o najlepszych warunkach do rozwoju społeczeństwa informacyjnego (ranking nie uwzględnia Cypru i Luksemburga)

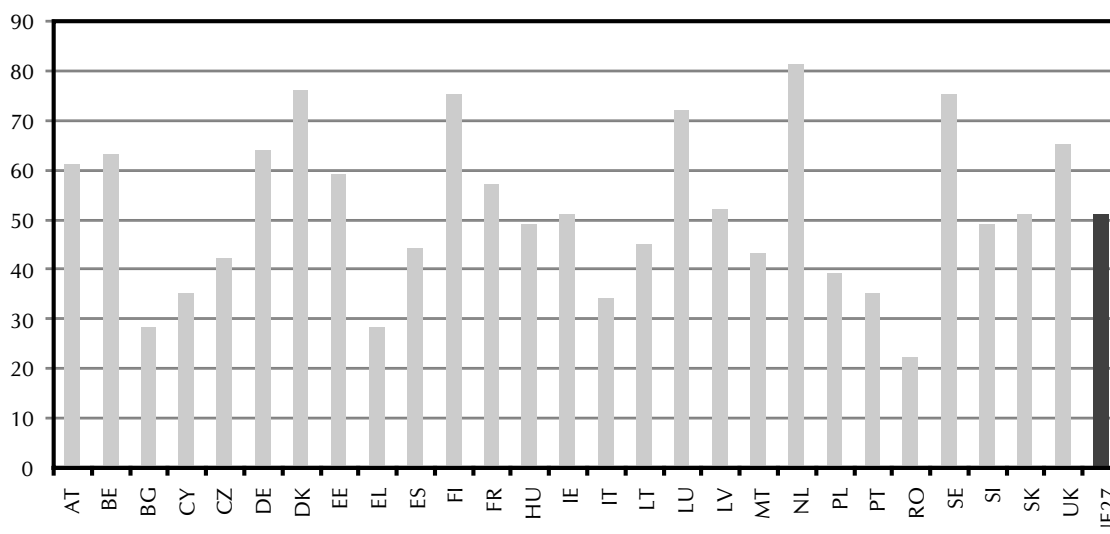
Pozycja	Pozycja w rankingu światowym	Kraj	Wskaźnik 2008	Pozycja w 2007
1	3	SE	8,85	2
2	5	DK	8,83	1
3	7	NL	8,74	8
4	8	UK	8,68	7
5	10	AT	8,63	11
6	13	FI	8,42	10
7	14	DE	8,39	19
8	20	BE	8,04	20
9	21	IE	8,03	21
10	22	FR	7,92	22
11	23	MT	7,78	24
12	25	IT	7,55	25
13	26	ES	7,46	26
14	27	PT	7,38	27
15	28	EE	7,10	28
16	29	SI	6,93	29
17	30	EL	6,72	32
18	31	CZ	6,68	31
19	33	HU	6,30	34
20	36	SK	6,06	39
21	37	LV	6,03	37
22	38	LT	6,03	41
23	41	PL	5,83	40
24	45	RO	5,46	45
25	48	BG	5,19	48

Źródło: Economist Intelligence Unit, *E-readiness Ranking 2008*.

Większość państw UE nie poprawiło pozycji w rankingu globalnym w porównaniu z 2007 r. Dania, która w 2007 r. była na czele, odnotowała spadek. Nie ulega jednak wątpliwości, że właśnie ona oraz Szwecja i Holandia są nadal unijnymi liderami, jeśli chodzi o zaawansowanie społeczeństwa informacyjnego. Polska znajduje się praktycznie na końcu stawki, wyraźnie ustępując nawet większości nowych państw członkowskich UE.

Ponad połowa (51%) mieszkańców UE regularnie korzysta z Internetu. W latach 2005–2007 wzrost liczby użytkowników Internetu odnotowało 26 krajów UE. Największy zarejestrowano w Irlandii – o 20 p.p., Francji – 18 p.p., na Łotwie i w Czechach – po 16 p.p. Spadek liczby użytkowników (o 1 p.p.) odnotowano jedynie w Szwecji. Najwięcej osób korzysta z Internetu w Holandii (81%), Danii (76%), Finlandii i Szwecji (w obu krajach po 75% populacji); najmniej – w Rumunii (22%), Bułgarii (28%) i Grecji (28%)¹⁵¹. W Polsce użytkownicy Internetu stanowią około 39% populacji.

Wykres 7. Odsetek mieszkańców korzystających z Internetu w 2007 r.



Źródło: Komisja Europejska, i2010 Annual Information Society Report 2008, Benchmarking i2010: Progress and Fragmentation in the European Information Society, SEC(2008) 470.

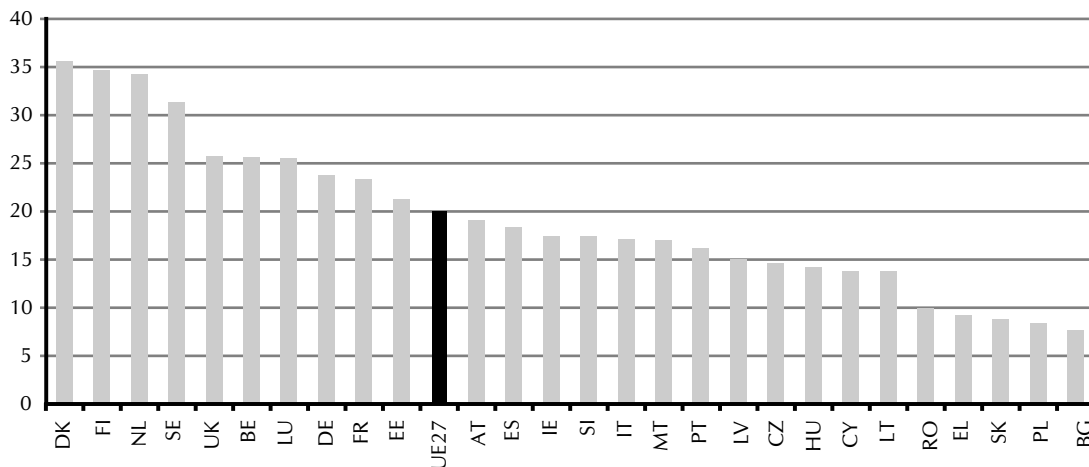
W styczniu 2008 r. w całej UE było 99 mln linii szerokopasmowych, co oznacza spory wzrost – o 19 mln w porównaniu ze styczniem roku 2007¹⁵². Średni wskaźnik penetracji sieci szerokopasmowych wzrósł w UE o blisko 4 p.p. – z 16,3% w styczniu 2007 r. do 20% w styczniu 2008 r. Najlepsza pod tym względem jest sytuacja w krajach skandynawskich (Dania – 35,6%, Finlandia – 34,6%, Szwecja – 31,2%) i w Holandii (34,2%)¹⁵³. Unijni liderzy są lepsi od innych krajów wysoko rozwiniętych. W USA wskaźnik penetracji wynosi 22,1%, w Japonii – 21,3%, w Korei Południowej – 29,9%¹⁵⁴. Najniższy wskaźnik penetracji rynku przez sieć Internetu szerokopasmowego występuje w Bułgarii (7,6%), Polsce (8,4%) i na Słowacji (8,8%).

¹⁵¹ i2010 Annual Information Society Report 2008, Benchmarking i2010: Progress and Fragmentation in the European Information Society, SEC (2008) 470, s. 47, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/2008/sec_2008_470_Vol_1.pdf.

¹⁵² Progress Report on the Single European Electronic Communication Market 2007 (13th report) COM (2008) 153, s. 26, [http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/annualreports/13th/SEC\(2008\)356DTSVol1final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/annualreports/13th/SEC(2008)356DTSVol1final.pdf) (30.10.2008).

¹⁵³ i2010 Annual Information Society Report..., *op.cit.*, s. 29.

¹⁵⁴ Dane na lipiec 2007 r. z: Progress Report on the Single European Electronic Communication Market..., *op.cit.*, s. 28.

Wykres 8. Stopień penetracji Internetu szerokopasmowego w (% ludności, stan na styczeń 2008 r.)

Źródło: Komisja Europejska, i2010 Annual Information Society Report 2008. Benchmarking i2010: Progress and Fragmentation in the European Information Society, SEC(2008) 470.

Negatywnym zjawiskiem jest powiększanie luki między poszczególnymi państwami w poziomie penetracji rynku przez szerokopasmowy Internet. Różnica pomiędzy najwyższym a najniższym wskaźnikiem penetracji w państwach UE w 2003 r. wynosiła 8,5 p.p., w 2005 r. – już 18,7 p.p., i aż 28 p.p. w roku 2008¹⁵⁵. Dowodzi ona przede wszystkim narastania nierówności w dostępie do Internetu szerokopasmowego pomiędzy krajami UE. Wciąż istnieje dość wyraźna korelacja pomiędzy odsetkiem osób korzystających z Internetu a cenami tej usługi. W krajach o najwyższych cenach zwykle mniejszy odsetek populacji korzysta z Internetu szerokopasmowego.

Tabela 26. Dostęp do Internetu szerokopasmowego DSL na terenach wiejskich w 2007 r.

Kraj	Odsetek populacji wiejskiej	Kraj	Odsetek populacji wiejskiej	Kraj	Odsetek populacji wiejskiej	Kraj	Odsetek populacji wiejskiej
AT	79	EE	–	IT	50,5	PT	84
BE	100	EL	10	LT	58	RO	–
BG	–	ES	86	LU	100	SE	84
CY	0	FI	82	LV	37	SI	78,5
CZ	–	FR	96,5	MT	0	SK	29,5
DE	58,5	HU	77	NL	99	UK	95
DK	100	IE	64	PL	54,8	UE25	71,3

Źródło: Komisja Europejska, Progress Report on the Single European Electronic Communication Market 2007 (13th report).

Stopniowo otwiera się rynek połączeń szerokopasmowych w UE. W 2008 r. udział krajowych operatorów wyniósł 46,3%¹⁵⁶. Najmniejszy udział operatorów

¹⁵⁵ i2010 Annual Information Society Report..., *op.cit.*, s. 29.

¹⁵⁶ Progress Report on the Single European Electronic Communication Market..., *op.cit.*, s. 30.

krajowych na rynku odnotowano w Rumunii, gdzie główny podmiot kontroluje nieco ponad 17% użytkowników, w Bułgarii – około 28% i w Czechach – około 34%. W Polsce wynosi on ponad 58%. Najwyższy wskaźnik zanotowano na Cyprze, gdzie główny krajowy operator kontroluje aż 88% rynku.

Jednym z ważniejszych wyzwań dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest zmniejszanie różnic w dostępie do Internetu szerokopasmowego między miastem a wsią, na której rozwój infrastruktury szerokopasmowej wciąż przebiega słabiej niż na terenach zurbanizowanych. W 2007 r. ponad 71% terenów wiejskich w UE miało dostęp do szerokopasmowego Internetu typu DSL. Na terenach miejskich było to 94%¹⁵⁷.

E-integracja

Wykluczenie cyfrowe (*digital divide*) to stan, w którym określona grupa ludzi nie ma dostępu do nowoczesnych elektronicznych instrumentów komunikacji. Zagrożone tym zjawiskiem są zwłaszcza osoby starsze, niewykształcone, zamieszkałe na terenach wiejskich. Aż 73% użytkowników Internetu w UE mieści się w przedziale wieku 16–24, a jedynie 10% ukończyło 64 lata¹⁵⁸. Zdecydowana większość z nich ma wyższe wykształcenie (77%). W tej grupie jest tylko 38% bezrobotnych, podczas gdy osoby zatrudnione stanowią ponad 60%. Dane te pokazują skalę możliwego wykluczenia i dowodzą, że działania na rzecz e-integracji słusznie stają się priorytetem dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Podstawą działań w zakresie e-integracji jest Deklaracja Ryska przyjęta w czerwcu 2006 r. przez 34 państwa europejskie (w tym kraje UE, EFTA oraz kandydujące)¹⁵⁹. Jej głównym celem jest zwiększenie do 2010 r. – przynajmniej o połowę w stosunku do średniego poziomu europejskiego – dostępności Internetu dla osób starszych, słabiej wykształconych, bezrobotnych czy też zamieszkujących tereny wiejskie. Wyznaczono sześć priorytetowych celów:

- upowszechnianie technologii informacyjnych wśród osób starszych;
- zmniejszenie poziomu wykluczenia cyfrowego;
- pełne wdrożenie legislacji wspólnotowej, a także innych form prawnych gwarantujących pełny i niezakłócony dostęp do technologii informacyjnych (e-Accessibility);
- zwiększenie kwalifikacji obywateli w zakresie technologii informacyjnych;
- promowanie różnorodności kulturowej dzięki wykorzystaniu technologii elektronicznej;
- rozwijanie dostępu do usług publicznych w Internecie.

W listopadzie 2007 r. Komisja Europejska na podstawie deklaracji z Rygi zaproponowała podjęcie inicjatywy e-integracji, m.in. kampanię społeczną „Przyłącz się do e-integracji” z 2008 r. oraz działania na rzecz zmniejszania różnic w dostępie do sieci, rozwijania kwalifikacji informatycznych obywateli, realizowane we współpracy

¹⁵⁷ *Ibidem*, s. 34.

¹⁵⁸ Komisja Europejska, *Measuring Progress in e-Inclusion*, Riga Dashboard 2007, s. 4, http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/i2010_initiative/rigadashboard.pdf (20.10.2008).

¹⁵⁹ Ministerial Declaration, Ryga, 11 czerwca 2006 r., http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf (20.10.2008).

instytucji UE, państw członkowskich, biznesu oraz organizacji pozarządowych¹⁶⁰. Najmniej dysproporcji w dostępie do Internetu występuje w krajach skandynawskich. Najgorsza sytuacja jest w Bułgarii, na Cyprze i w Grecji.

Tabela 27. Indeks używania Internetu przez grupy ryzyka w 2006 r.

(Grupy ryzyka obejmują: osoby w wieku powyżej 55 lat (55–64, 65–74), kobiety, mieszkańców wsi, osoby słabo wykształcone, bezrobotne, nieaktywne. Wskaźniki po przemnożeniu przez 100 określają stopę używania Internetu przez grupy ryzyka jako procent średniego używania Internetu przez społeczeństwo. Na przykład wskaźnik dla UE wynoszący 0,62 oznacza, że we Wspólnocie osoby z grup ryzyka korzystając z Internetu na poziomie 62% średniego użycia dla całego unijnego społeczeństwa. Czym wyższy wskaźnik, tym mniejsza dysproporcja w używaniu Internetu.)

Kraj	Indeks	Kraj	Indeks	Kraj	Indeks	Kraj	Indeks
AT	0,65	EE	–	IT	0,53	PT	–
BE	0,64	EL	0,46	LT	0,49	RO	–
BG	0,37	ES	0,50	LU	0,66	SE	0,82
CY	0,47	FI	0,71	LV	0,54	SI	0,50
CZ	0,56	FR	–	MT	–	SK	0,52
DE	0,72	HU	0,52	NL	0,78	UK	–
DK	0,78	IE	0,57	PL	0,50	UE25	0,62

Źródło: Komisja Europejska, *Measuring Progress in e-Inclusion*, Riga Dashboard 2007.

Według Komisji Europejskiej zmniejszenie nierówności w dostępie do Internetu zostanie osiągnięte jedynie w odniesieniu do osób starszych (55–64 lata). Jeżeli chodzi o inne grupy, cele SL nie zostaną zrealizowane¹⁶¹.

Usługi publiczne online

Usługi publiczne online to jeden z najważniejszych wyznaczników rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w nowych warunkach technologicznych. W planie działań na rzecz promowania usług publicznych (*e-government*) przyjętym w 2006 r., które trzeba zrealizować do 2010 r., uznano za priorytety dostęp wszystkich obywateli do publicznych usług internetowych oraz zwiększenie ich efektywności, jakości i bezpieczeństwa, zwłaszcza tych najważniejszych z punktu widzenia obywateli¹⁶².

Jeżeli chodzi o dostęp do usług publicznych w Internecie, na poziomie UE27 w 2007 r. korzystano z 59% spośród 20 podstawowych ich rodzajów. Oznacza to umiarkowany wzrost w porównaniu z 2006 r., kiedy ich użyteczność kształtowała się na poziomie 51%. Warto przy tym zaznaczyć, że szybciej wzrasta dostęp do usług publicznych dla biznesu niż dla przeciętnych obywateli. W 2007 r. możliwość

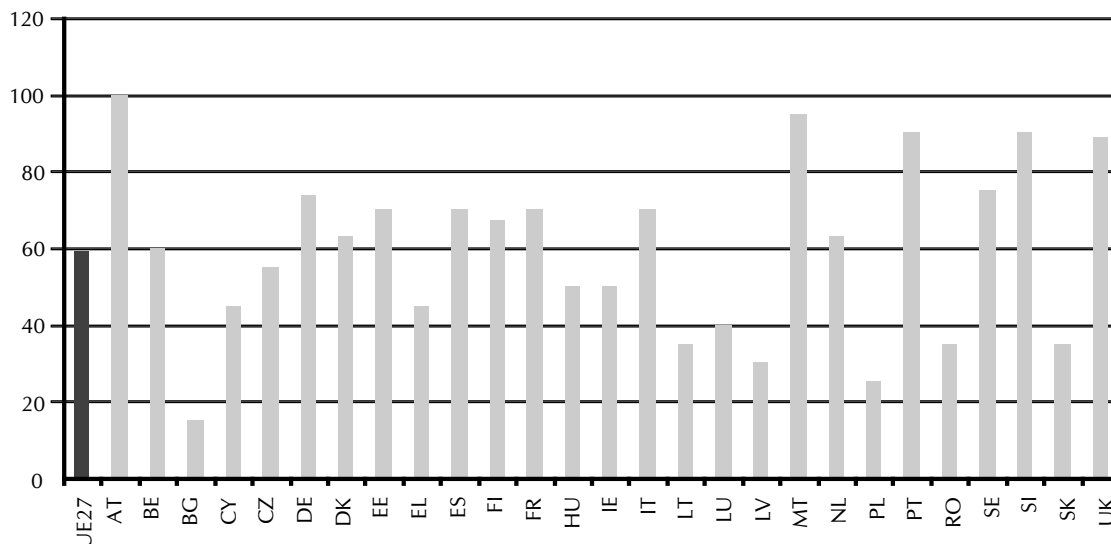
¹⁶⁰ Europejska inicjatywa i2010 na rzecz e-integracji. „Uczestnictwo w społeczeństwie informacyjnym”, KOM (2007) 694.

¹⁶¹ *Measuring Progress in e-Inclusion...*, *op.cit.*, s. 11.

¹⁶² i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All, COM (2006)173 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0173:FIN:EN:PDF> (20.10.2008).

rejestracji działalności gospodarczej online na poziomie UE wyniosła 79%. W 15 krajach UE ta usługa jest już dostępna. W siedmiu innych jej dostępność kształtuje się na poziomie zaledwie 50%.

Wykres 9. Odsetek podstawowych usług publicznych dostępnych online w 2007 r.



Źródło: Eurostat.

Tabela 28. Korzystanie z elektronicznych usług publicznych przez biznes i obywateli (odsetek wszystkich z danej grupy) w 2008 r.

Kraj	obywatele	biznes	Kraj	obywatele	biznes	Kraj	obywatele	biznes
AT	39	80	FI	53	95	MT	20	74
BE	16	69	FR	43	73	PL	16	68
BG	8	58	HU	25	60	PT	18	75
CY	16	65	IE	27	91	RO	9	39
CZ	14	73	IT	15	82	SE	52	78
DE	33	56	LT	20	86	SI	31	88
DK	44	90	LU	48	90	SK	30	88
EE	34	77	LV	16	55	UK	32	64
EL	10	78	NL	54	85	UE27	28	68
ES	29	64						

Źródło: Eurostat.

W zakresie dostępności do usług online na szczególną pochwałę zasługuje Austria, która wyraźnie poprawiła wyniki od 2006 r. Wówczas usługi publiczne dostępne za pośrednictwem Internetu stanowiły 83%, obecnie wszystkie są w sieci¹⁶³. Negatywnie zaskakują stosunkowo niskie efekty w takich krajach, jak Dania i Finlandia, które pod innymi względami należą do liderów w rozwoju społeczeństwa informa-

¹⁶³ Austriacki model e-administracji przedstawiono w drugim drugim rozdziale raportu.

cyjnego. Na wyróżnienie zasługują Estonia i Słowenia, które w porównaniu z innymi nowymi państwami UE osiągają najlepsze rezultaty w dostępności do usług publicznych online. Ukierunkowanie na biznes sprawia, że przedsiębiorcy częściej niż pozostali obywatele korzystają z tych usług; w UE korzysta z nich 68% wszystkich firm i tylko 28% obywateli. Co więcej, zauważyć można odmienne trendy, jeżeli chodzi o liczbę korzystających z usług publicznych przedsiębiorstw i podmiotów prywatnych. W 2008 r. w porównaniu z 2007 r. o 3% wzrosła liczba użytkowników biznesowych i odnotowano 2-procentowy spadek użytkowników indywidualnych. Liderami w korzystaniu z usług online, zarówno przez biznes, jak i zwykłych ludzi, są państwa skandynawskie oraz Holandia i Luksemburg. Przeciętnie wypadają Niemcy, Francja i Wielka Brytania. Z nowych krajów członkowskich najlepiej prezentuje się Estonia. Polska ma bardzo złe wyniki, jeśli chodzi o korzystanie z usług internetowych przez społeczeństwo.

Wnioski

Można dostrzec istotne postępy w rozwijaniu społeczeństwa informacyjnego w UE, ale ich rozkład jest nierównomierny. Znaczne różnice występują nie tylko między poszczególnymi państwami, ale także w ich obrębie. Z jednej strony, na przykład, odnotowuje się rozwój w dostępności i penetracji Internetu, z drugiej – wciąż odległe jest rozwiązanie problemu wykluczenia cyfrowego. Skala tego zjawiska w UE budzi niepokój. W kontekście rozwoju elektronicznych procedur, które coraz częściej zastępować będą papierowe dokumenty i osobiste wizyty w urzędach, wykluczenie cyfrowe doprowadzić może do wykluczenia społecznego wielu grup. Walka z tym zjawiskiem staje się działaniem z pogranicza polityki społecznej. Dopiero po uporaniu się z tą palącą kwestią będzie można mówić o rzeczywistym postępie w budowie społeczeństwa informacyjnego.

Liderami w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego są kraje skandynawskie i Holandia. Znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi są prawdopodobnie wynikiem następujących czynników:

- poziom zamożności społeczeństwa;
- otwartość na nowe idee i zdolność przyswajania wiedzy przez społeczeństwo;
- zaangażowanie rządów w proces informatyzacji kraju i zwiększanie kompetencji komputerowych wśród obywateli;
- regulacje prawne sprzyjające innowacyjności.

Wydaje się, że dostęp obywateli do usług publicznych został w wielu krajach nieco zaniedbany na rzecz biznesu. Można zaryzykować tezę, że w niektórych państwach członkowskich rozwój usług publicznych dla obywateli, w przeciwieństwie do usług dla przedsiębiorstw, nie jest uważany za priorytet. Wynikać to może z faktu, że powstawanie elektronicznych procedur dla przedsiębiorstw wiąże się najczęściej z działaniami na rzecz przyspieszenia rejestracji firmy oraz zmniejszenia kosztów działalności gospodarczej, co stanowi priorytet w Krajowych Programach Reform wielu państw. Niski poziom korzystania z usług publicznych online przez obywateli może być także spowodowany brakiem skutecznych kampanii informacyjnych, które zachęcałyby do tego ludzi.

Ocena

Pozytywna

Austria, państwa skandynawskie, Estonia, Holandia – na podstawie wymienionych wyżej wskaźników można je uznać za kraje o najbardziej rozwiniętej infrastrukturze dla społeczeństwa informacyjnego.

Negatywna

Bułgaria, Rumunia, Polska – wskaźniki potwierdzają wyniki rankingu *E-readiness*, według którego kraje te są najmniej zaawansowane, jeżeli chodzi o rozwój infrastruktury informacyjnej, a zwłaszcza Internetu szerokopasmowego.

Rekomendacje

1. Państwa UE muszą uznać wykluczenie informacyjne za problem społeczny i angażować do działań w tym zakresie podmioty lokalne oraz organizacje pozarządowe. Konieczne jest przyspieszenie realizacji strategii na rzecz e-integracji.
2. Należy wspierać wszystkie grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym w zdobywaniu kwalifikacji w zakresie technologii informacyjnych, udostępniając formy kształcenia ustawicznego.
3. Należy zadbać o jakość i powszechność usług publicznych w Internecie, zwłaszcza świadczonych dla obywateli. Władze krajowe powinny zachęcać ich do częstszego korzystania z usług publicznych online, a przede wszystkim informować o ich istnieniu i związanych z tym możliwościach.
4. Kraje członkowskie powinny rozwijać systemy wewnętrznych procedur elektronicznych i cyfrowych, które usprawniłyby proces podejmowania decyzji administracyjnych i pracę urzędów.
5. Administracje państwowe powinny nawiązać partnerską współpracę z samorządami, biznesem i organizacjami pozarządowymi w realizacji Strategii w zakresie i2010.
6. Konieczna jest liberalizacja rynku połączeń szerokopasmowych, aby obniżyć ceny i tym samym ułatwić dostęp do sieci. Liberalizację powinno się traktować jako instrument wspierający e-integrację.

Segment 6. Środowisko naturalne i energia

Wdrażanie Strategii Lizbońskiej to urzeczywistnianie zasady zrównoważonego rozwoju¹⁶⁴. Jednym z głównych filarów tej zasady jest dbałość o środowisko naturalne. Prawdziwym wyzwaniem dla państw członkowskich staje się pogodzenie działań proekologicznych z inicjatywami zmierzającymi do zwiększenia konkurencyjności gospodarki.

Pozycję wielu krajów UE komplikuje sytuacja na rynkach energii. W latach 2006–2030 globalny popyt na energię ma zwiększać się o 1,6% rocznie. Wzrost popytu na ropę w tym okresie przewiduje się na 1% rocznie¹⁶⁵. Niestabilne ceny ropy naftowej oraz obawy o bezpieczeństwo i trwałość jej dostaw sprawiły, że jednym z najpilniejszych zadań jest wprowadzanie alternatywnych źródeł energii. Polityka energetyczna stała się więc integralną częścią polityki ekologicznej.

Pakiet energetyczno-klimatyczny

Działania związane z użytkowaniem energii i zmianami klimatycznymi to jeden z czterech priorytetów w najnowszym cyklu realizacji Strategii (na lata 2008–2010). Główne hasło: „20–20–20”, oznacza zamiar redukcji o 20% emisji gazów cieplarnianych w UE w stosunku do 2005 r., zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu, a także oszczędności energii o 20%. Cele te mają być osiągnięte do 2020 r. Jednocześnie Unia zobowiązała się – w przypadku osiągnięcia globalnego porozumienia w sprawie zmian klimatycznych – zredukować o 30% emisję gazów cieplarnianych. Cele te zostały uzgodnione na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2007 r. Na tej podstawie Komisja Europejska w styczniu 2008 r. przedstawiła szczegółowe propozycje legislacyjne, składające się na tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny. Do najważniejszych należało wprowadzenie od 2013 r. aukcyjnej sprzedaży prawa do emisji gazów cieplarnianych, a także ustalenie metod wychwytywania i składowania dwutlenku węgla.

Pakiet został zaakceptowany w grudniu 2008 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej. Propozycja Komisji została poważnie skorygowana. Mając na uwadze interesy nowych krajów członkowskich, ustalono, że sektor energetyki nie będzie musiał już w 2013 r. kupować pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych wyłącznie na aukcjach¹⁶⁶. Dochodzenie do takiego stanu ma przebiegać stopniowo i zakończyć się najpóźniej w 2020 r. W 2013 r. jedynie 30% emisji w tym sektorze ma pochodzić z aukcji, reszta przydzielana będzie za darmo. Na dwa lata przed datą całkowitego przejścia na sprzedaż aukcyjną nastąpi przegląd funkcjonowania derogacji.

Drugą istotną kwestią było ustalenie zasad udzielania pomocy dla gałęzi przemysłu, w których istnieje zagrożenie tzw. wyciekiem emisji poza obszar UE (*carbon leakage*). Zachodzi obawa, że z powodu obciążeń związanych z kupowaniem praw do emisji może w pewnych sektorach gospodarki nastąpić przeniesienie produkcji do

¹⁶⁴ Funkcjonowanie rynku energii elektrycznej i gazu, zwłaszcza w aspekcie liberalizacji tego sektora, ujęte jest w części dotyczącej rynku wewnętrznego.

¹⁶⁵ *World Energy Outlook*, synteza, IEA 2008, s. 4–5.

¹⁶⁶ Zob. www.euractiv.com/en/climate-change/industry-set-win-eu-climate-concessions/article-178003.

innych krajów, w których emitowane będą gazy cieplarniane. Te gałęzie przemysłu dostaną więc darmowe pozwolenia emisyjne. Ustalono też metody identyfikacji sektorów, które są narażone na to ryzyko¹⁶⁷. Przedsiębiorstwa z tych sektorów mogą dostać całkowicie darmowe pozwolenie na emisję gazów cieplarnianych, jeżeli będą korzystać z nowoczesnych technologii. Dla sektorów, które nie są narażone na wyciek emisji, przewidziano system całkowicie aukcyjny od 2027 r. W 2013 r. jedynie 20% emisji będzie kupowane na aukcjach. Do 2020 r. liczba ta wzrosnąć ma do 70%¹⁶⁸.

Trzecim ważnym elementem kompromisu jest alokacja uprawnień do emisji między państwa członkowskie. 88% z tej puli ma być rozdzielone zgodnie ze zweryfikowanym poziomem emisji. Kolejne 10% przyznane zostanie zgodnie z kryterium solidarności. Nowym krajom udało się jednak uzyskać premię w postaci 2% uprawnień do emisji, które dostaną państwa w nagrodę za uzyskanie w 2005 r. co najmniej 20-procentowej redukcji emisji od roku bazowego wymienionego w protokole z Kioto. Krajami, które najbardziej zyskają na takim rozwiązaniu, są Rumunia, Polska i Bułgaria. Otrzymane emisje będzie można odsprzedać i uzyskać dodatkowe środki na modernizację sektora energetycznego albo sfinansowanie technologii przechwytywania i magazynowania CO₂. Transpozycja dyrektyw z paktu energetyczno-klimatycznego stanie się jednym z najważniejszych wyzwań dla krajów UE.

Redukcja emisji gazów cieplarnianych

Tymczasem jednak Unia musi się skupić na realizacji celu z Kioto, który jest wciąż jednym z najważniejszych wskaźników poziomu realizacji „zielonego” wymiaru Strategii. UE15 zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych (GHG – *Greenhouse Gas*) o 8% w latach 2008–2012, poczynając od roku 1990.

Tabela 29. Redukcja emisji gazów cieplarnianych w krajach UE w latach 1990–2006

	cel Kioto	Poziom redukcji/zwiększenia emisji względem roku bazowego*		cel Kioto	Poziom redukcji/zwiększenia emisji względem roku bazowego*
AT	-13	+15,2	IT	-6,5	+9,9
BE	-7,5	-6,0	LT	-8	-53,0
BG	-8	-46,2	LU	-28	+1,2
CY	-	+66	LV	-8	-55,1
CZ	-8	-23,7	MT	-	+45
DE	-21	-18,5	NL	-6	-2,6
DK	-21	+1,7	PL	-6	-28,9
EE	-8	-55,7	PT	+27	+38,3

¹⁶⁷ Rada Europejska, *Energy and Climate Change – Elements of the Final Compromise*, 11–12 grudnia 2008 r., www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104672.pdf (15.12.2008).

¹⁶⁸ E. Wyciszewicz, *Najważniejsze elementy kompromisu energetyczno-klimatycznego*, „Biuletyn” (PISM) nr 64 (532) z 19 grudnia 2008 r.

EL	+25	+24,4	RO	-8	-43,7
ES	+15	+49,5	SE	+4	-8,9
FI	0	+13,1	SI	-8	+1,2
FR	0	-4	SK	-8	-32,1
HU	-6	-31,9	UK	-12,5	-16
IE	+13	+25,5	UE15	-8%	-2,7%

* Rok bazowy dot. emisji CO₂ w krajach UE15 oraz kilku nowych krajach UE to 1990. W przypadku Polski jest to rok 1988, a Węgier – lata 1985–1987.

Źródło: Europejska Agencja ds. Środowiska, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2008*, „EEA Report” 2008, nr 5, październik 2008 r.; Komisja Europejska, *Progress towards Achieving the Kyoto Objectives...*, *op.cit.*

W UE15 odnotowano w okresie 1990–2006 spadek emisji GHG o 2,7%. W 2010 r. wskaźnik spadku emisji GHG w UE15 ma wynieść 3,6%¹⁶⁹. Całkowity poziom emisji był w UE27 o 7,7% niższy niż w roku bazowym¹⁷⁰. Należy podkreślić, że pięć państw ze starej UE (Hiszpania, Grecja, Irlandia, Portugalia, Szwecja) otrzymało możliwość zwiększenia emisji względem roku bazowego. Na razie cztery kraje UE15 osiągnęły swój cel z Kioto: Francja, Grecja, Szwecja i Wielka Brytania. Zaskoczeniem może być bardzo słaba realizacja celu z Kioto przez Danię, która wedle przewidywań Europejskiej Agencji ds. Środowiska nie osiągnie celu z Kioto. Agencja podkreśla jednocześnie, że UE15 może go osiągnąć pod warunkiem efektywnego wdrażania działań krajowych oraz tzw. mechanizmów z Kioto¹⁷¹. Dużo lepsza sytuacja pod względem emisji gazów cieplarnianych jest w nowych krajach UE, z których dziewięć już osiągnęło cel z Kioto. Należy podkreślić, że w większości z nich tak skuteczna redukcja emisji jest efektem restrukturyzacji przemysłu w latach 90. XX w., a nie polityki regulacyjnej czy strategii politycznych i administracyjnych.

Redukcja emisji GHG w UE27 nastąpiła we wszystkich głównych sektorach z wyjątkiem transportu. Pojawiły się jednak nierówności, jeżeli chodzi o poziom redukcji.

Tabela 30. Redukcja/wzrost emisji GHG w wybranych sektorach w latach 1990–2006

	UE15	UE27
Energetyka	4,3%	-11,2%
Transport	25,8%	27,4%
Rolnictwo	-11,4%	-20,1%

Źródło: Komisja Europejska, *Progress towards Achieving the Kyoto Objectives...*, *op.cit.*

W UE15 w sektorze energetyki nie nastąpiło zmniejszenie poziomu emisji. Najbardziej niepokojące wydaje się to, że z krajów UE15 jedynie w Wielkiej Brytanii

¹⁶⁹ Europejska Agencja ds. Środowiska, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2008*, „EEA Report” 2008, nr 5, październik 2008 r.

¹⁷⁰ *Ibidem*; *EU27 Country Profile*, www.eea.europa.eu/themes/climate/ghg-country-profiles/tp-report-country-profiles/eu-27-greenhouse-gas-profile-summary-1990-2020.pdf (20.11.2008).

¹⁷¹ Mechanizmy z Kioto mają charakter rynkowy i pozwalają m.in. na sprzedaż uprawnień do emisji lub na finansowanie projektów w krajach rozwijających się.

i w Niemczech redukcja GHG w 2010 r. może okazać się niższa niż w 1990 r. W nowych krajach członkowskich dokonano dużo bardziej znaczącej redukcji. Jedynie na Cyprze i w Słowenii poziom emisji w 2010 r. pozostanie wyższy niż w 1990 r.

Źródłem coraz większej emisji GHG stał się transport, zwłaszcza lotniczy i morski. W całym sektorze transportu w UE27 w latach 1990–2006 emisja wzrosła o 27,4%. Największy w tym udział ma w transport drogowy, który odpowiedzialny jest za wytwarzanie ponad 19% GHG w UE¹⁷². Co więcej, prognozy wskazują, że, z wyjątkiem Niemiec, wszystkie kraje UE15 odnotują wzrost poziomu emisji związanej z transportem. W Irlandii i Portugalii ma on być w 2010 r. większy aż o 200% w porównaniu z 1990 r. Najniższy wskaźnik wzrostu odnotowano w Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W nowych krajach członkowskich UE jest podobnie. W Czechach i Rumunii poziom emisji wzrosnąć może w podobnej skali, jak w Irlandii i Portugalii. Jedynie na Litwie poziom emisji transportowych ma być mniejszy niż w 1990 r. Postępy w redukcji GHG widoczne są w rolnictwie – największą odnotowały Holandia, Dania, Finlandia, Niemcy i Wielka Brytania¹⁷³, wszystkie nowe kraje członkowskie, z wyjątkiem Cypru, zmniejszają emisje GHG w rolnictwie w porównaniu z rokiem bazowym.

Efektywność energetyczna

Większa efektywność energetyczna jest jednym z najbardziej skutecznych instrumentów przeciwdziałania zmianom klimatycznym i może doprowadzić do zmniejszenia zależności od ropy i gazu, a zatem i wrażliwości na niestabilne ceny energii na światowych rynkach. Zaowocowałoby to znacznymi oszczędnościami zarówno w przemyśle, jak i dla konsumentów detalicznych.

Poziom zużycia energii świadczy o stopniu rozwoju danej gospodarki. Od momentu wdrożenia Strategii zmniejsza się energochłonność gospodarki w UE. Postępy w tym zakresie odnotowały 23 państwa. Jedynie Malta, Luksemburg, Austria i Włochy nie poprawiły od tego czasu wskaźników. Na uwagę zasługuje fakt, że w nowych państwach członkowskich tempo zmniejszania energochłonności gospodarki jest szybsze. Liderami są Bułgaria, Estonia i Litwa; w Polsce spadek następuje nieco wolniej. Najmniej energochłonną gospodarką może się poszczycić Dania. Do liderów należą też Niemcy i Irlandia.

Tabela 31. Energochłonność gospodarek krajów UE w 2000 i 2006 r.¹⁷⁴

	2000	2006		2000	2006		2000	2006
AT	137,10	145,01	FI	258,06	252,53	NL	197,12	188,39
BE	247,07	218,54	FR	188,32	179,06	PL	656,67	573,97
BG	1940,04	1554,01	HU	602,15	521,03	PT	235,87	225,14

¹⁷² Progress towards Achieving the Kyoto Objectives, Commission Staff Working Document, SEC (2008) 2636, s. 2, http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/sec_2008_2636.pdf (25.11.2008).

¹⁷³ *Ibidem*, s. 4.

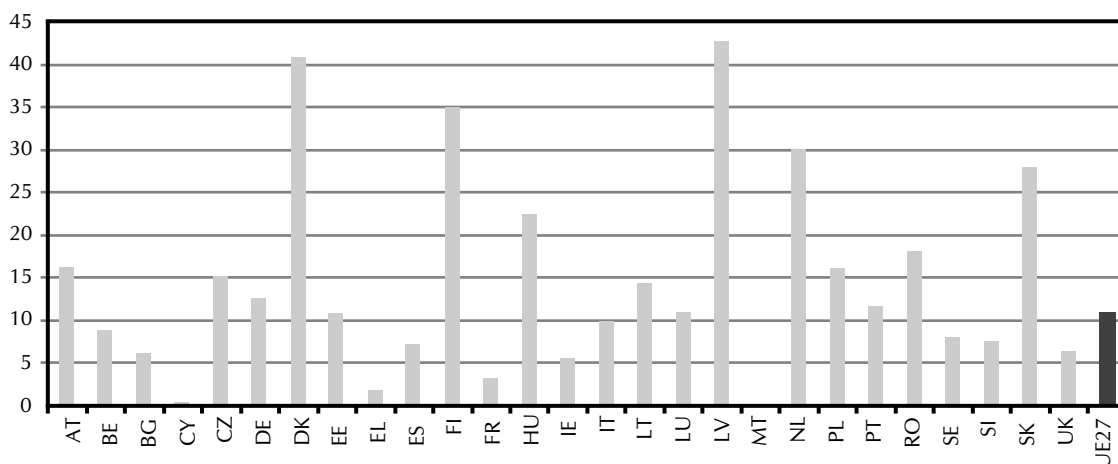
¹⁷⁴ Wskaźnik jest ilorazem wykorzystanej energii w danym kraju oraz PKB, wyrażanym w kilogramach ropy na 1000 euro PKB.

CY	280,21	250,82	IE	177,66	139,25	RO	1459,79	1128,01
CZ	890,18	794,84	IT	182,80	185,00	SE	209,57	188,34
DE	160,10	154,75	LT	1134,01	861,85	SI	330,82	299,09
DK	121,91	118,05	LU	170,83	173,80	SK	993,74	772,24
EE	1215,39	848,28	LV	758,63	563,22	UK	226,86	193,25
EL	236,47	204,66	MT	222,82	239,76	UE27	213,90	202,45
ES	221,51	211,33						

Źródło: Eurostat.

Jednym z ważnych instrumentów służących do podniesienia efektywności energetycznej jest kogeneracja (CHP – *Combined Heat and Power*), czyli jednoczesna produkcja energii elektrycznej i ciepłej. W 2006 r. w UE 10,9% energii elektrycznej uzyskano dzięki tej technologii¹⁷⁵. Liderami pod tym względem są Łotwa (42,6% udziału tej technologii w wytwarzaniu energii elektrycznej), Dania (40,7%) i Finlandia (34,9%). Nowe kraje członkowskie nie ustępują państwom UE15 w stosowaniu kogeneracji. Oprócz Łotwy na wyróżnienie zasługują także Słowacja i Węgry. W Polsce w produkcji energii kogeneracja ma około szestanstoprocentowy udział.

Wykres 10. Odsetek energii elektrycznej pochodzący z kogeneracji w 2006 r.
(Wskaźnik dla Malty wynosi 0.)



Źródło: Eurostat.

Komisja Europejska w 2006 r. przedstawiła plan działań w zakresie zwiększania efektywności energetycznej¹⁷⁶. Jego realizacja miałaby doprowadzić do zmniejszenia zużycia energii o 390 megaton rocznie, a osiągnięta dzięki temu obniżka emisji CO₂ byłaby dwukrotnie większa, niż wymaga tego protokół z Kioto. Za najważniejsze zadania w tej dziedzinie uznano:

- wprowadzenie minimalnych standardów charakterystyki energetycznej i jej oznaczania;

¹⁷⁵ Źródło: Eurostat.

¹⁷⁶ Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential, Communication from the Commission, COM(2006) 545 final.

- rozwój usług służących do zwiększenia efektywności używania energii (*end-use efficiency*);
- zwiększenie energooszczędności w budownictwie;
- zwiększenie transformacji energetycznej (rozwój kogeneracji);
- bardziej efektywne wykorzystanie energii w transporcie;
- ułatwienia w finansowaniu inwestycji służących do zwiększania efektywności energetycznej;
- zmiana przyzwyczajeń dotyczących używania energii (uświadamianie społeczeństwa);
- rozwijanie partnerstwa z krajami trzecimi w zakresie bardziej efektywnego używania energii.

Największy potencjał zwiększenia efektywności energetycznej kryje się w budownictwie; tutaj oszczędności mogłyby sięgać 30%¹⁷⁷. Sektor ten odpowiada za 36% emisji CO₂ oraz 40% całkowitej konsumpcji energii¹⁷⁸. Dlatego kluczowym instrumentem prawnym UE w tej dziedzinie jest dyrektywa 2002/91/EC, która przewiduje wprowadzenie minimalnych standardów w zakresie charakterystyki energetycznej w budynkach nowych i tych, które wymagają remontu. Ponadto przewiduje wdrożenie certyfikatów charakterystyki energetycznej budynków oraz przeprowadzanie regularnych kontroli energooszczędności budynków. Dyrektywa ta nie została jeszcze w pełni przetransponowana w pięciu krajach. Są to: Francja, Grecja, Luksemburg, Malta i Słowenia¹⁷⁹. W listopadzie 2008 r. Komisja zaproponowała modyfikację dyrektywy, polegającą m.in. na zniesieniu minimalnej powierzchni (1000 m²) remontowanych budynków, które objęte zostałyby wymogiem wykonania charakterystyki energetycznej¹⁸⁰. Zmianie ulegnie także dyrektywa dotycząca oznaczania urządzeń gospodarstwa domowego (92/75/EEC). Ma być ono obowiązujące dla producentów wielu wykorzystujących energię produktów. W 2009 r. Komisja ma dokonać przeglądu i rewizji planu z 2006 r. Wiadomo już jednak, że nie uda się zmniejszyć zużycia energii o 20%. Komisja szacuje, że, zakładając optymistyczny scenariusz, uda się zaoszczędzić najwyżej 13% energii¹⁸¹.

Energia odnawialna

Zwiększenie udziału energii odnawialnej jest oprócz bardziej efektywnego użytkowania czołowym instrumentem unijnych działań w tym zakresie. Na mocy dyrektywy 2001/77/WE państwa członkowskie zobowiązane zostały do określenia krajowych celów co do udziału energii odnawialnej w ogólnym pobieraniu energii. Dla całej UE ten udział określono docelowo na 21%. W 2006 r. wskaźnik wyniósł 14,6%¹⁸². Różnice między poszczególnymi krajami są znaczne. Co ciekawe, nie

¹⁷⁷ Energy Efficiency: Delivering 20% Target, Communication from the Commission, COM(2008), 772 final, s. 8, http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008_11_ser2/com_2008_772_delivering_20_target.pdf (30.11.2008).

¹⁷⁸ *Ibidem*, s. 8.

¹⁷⁹ Internal Market Scoreboard 18..., *op.cit.*, s. 15.

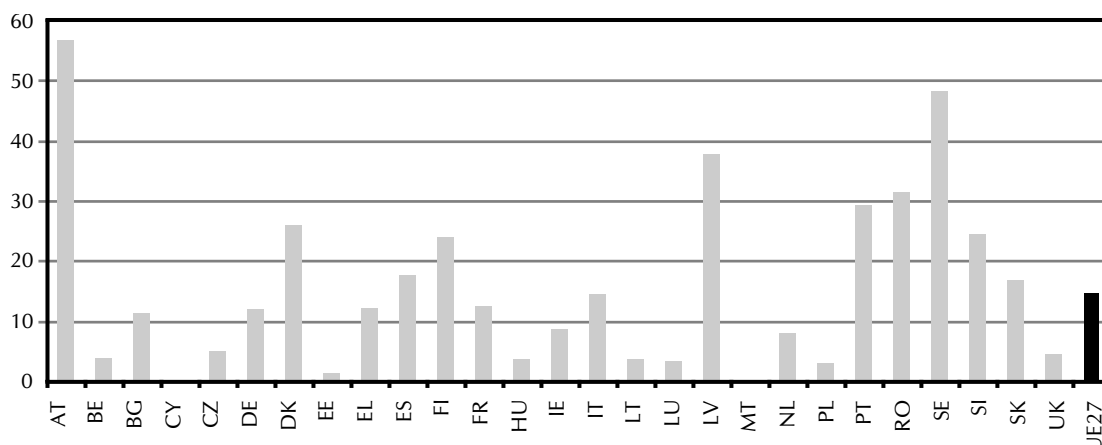
¹⁸⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Energy Performance of Buildings (recast), COM (2008) 720 final.

¹⁸¹ Energy Efficiency: Delivering..., *op.cit.*, s. 3.

¹⁸² Źródło: Eurostat.

odzwierciedlają one ogólnego rozwoju nowoczesnych technologii. Liderami są Austria i Szwecja. Bardzo wysoki odsetek energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych odnotowano jednak również w Rumunii i na Łotwie. Sukces obu tych krajów wynika przede wszystkim ze specyfiki ich sektorów energetycznych, ukształtowanych jeszcze przed wejściem do Unii. Rumunia dysponuje na przykład dobrze rozwiniętym systemem elektrowni wodnych. Według szacunków Międzynarodowej Agencji Energii na całym świecie udział energii odnawialnej (bez elektrowni wodnych) w produkcji energii elektrycznej ma wzrosnąć z 1% w 2006 r. do 4% w roku 2030¹⁸³.

Wykres 11. Udział (%) odnawialnych źródeł energii w generowaniu elektryczności w 2006 r. (Wskaźniki dla Cypru i Malty wynoszą 0.)



Źródło: Eurostat.

Większa efektywność energetyczna oraz wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych możliwe jest dzięki odpowiednim technologiom. Rozwój ekotechnologii jest jednym z głównych postulatów Strategii Lizbońskiej w tej dziedzinie. W 2004 r. UE przyjęła Plan działań w zakresie technologii ekologicznych, który przewiduje:

- zlikwidowanie przeszkód w rozwoju technologii ekologicznych;
- osiągnięcie przez UE pozycji lidera w stosowaniu ekotechnologii;
- zwiększenie roli instytucji pozarządowych w realizacji tych celów.

Na poziomie wspólnotowym istnieje wiele źródeł finansowania rozwoju ekotechnologii. Do najważniejszych należą „7. program ramowy”, Program na rzecz konkurencyjności i innowacji oraz fundusze strukturalne. Inicjatywy związane *stricto* z ochroną środowiska wspiera program LIFE. Technologie sprzyjające ochronie środowiska można też finansować ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

UE w odpowiedzi na kryzys

Zwiększanie efektywności energetycznej budynków, wspieranie ekologicznych inicjatyw w sektorze motoryzacyjnym i rozwijanie czystych technologii – to najważniejsze priorytety „zielonego” wymiaru planu naprawczego. Na realizację tych celów UE zaoferowała dość znaczne środki: co najmniej 6 mld euro z EBI na projekty związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym oraz z bezpieczeństwem

¹⁸³ World Energy Outlook, op.cit., s. 5.

energetycznym i infrastrukturą, co najmniej 5 mld euro na inicjatywy ekologiczne w motoryzacji, 1 mld euro na działania zmierzające do zwiększenia efektywności energetycznej budynków. Dodatkowo ma zostać przeznaczony 3 mld euro na inicjatywy ekologiczne realizowane na terenach wiejskich. Stworzony zostanie także specjalny fundusz wspierający projekty w zakresie oszczędności energii, zmian klimatycznych i infrastruktury.

Pomoc publiczna na ochronę środowiska

Istotnym wsparciem są także środki z pomocy publicznej. W kwietniu 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła wytyczne związane z pomocą państwa w zakresie ochrony środowiska¹⁸⁴. Wsparcie może obejmować pomoc na:

- inwestycje przedsiębiorstw, które stosują standardy wyższe niż wymagane przez Unię;
- inwestycje na rzecz przyjmowania standardów UE w zakresie ochrony środowiska;
- inicjatywy zmierzające do oszczędzania energii;
- rozwój odnawialnych źródeł energii;
- poprawę efektywności systemów grzewczych.

Przyjęte przez Komisję w lipcu 2008 r. rozporządzenie o wyłączeniach grupowych obejmuje także pomoc publiczną na ochronę środowiska, co sprawia, że wydatki państwa na ten cel są automatycznie akceptowane przez DG Konkurencja.

Środki z pomocy publicznej przekazane w UE27 na rzecz ochrony środowiska i oszczędności energii wyniosły ponad 12 mld euro w roku 2007¹⁸⁵. W 2006 r. wsparcie było o ponad 2 mld euro większe. Stanowi to 0,11% PKB UE27, a także 25% całej pomocy przekazywanej dla sektora przemysłu i usług. Największy odsetek pomocy na ten obszar przekazała Szwecja (85%), Holandia (ponad 58%), Austria (49%). Polska jest w grupie krajów, które bardzo niewielki odsetek horyzontalnej pomocy publicznej przeznaczają na cele związane z ochroną środowiska i energią.

Poziom implementacji prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska

Komisja postanowiła zintensyfikować prace, zmierzające do lepszej implementacji prawa z zakresu ochrony środowiska. W tej kwestii bowiem państwa członkowskie działają opieszale. Pod koniec 2007 r. toczyło się 479 spraw dotyczących naruszenia prawa wspólnotowego (*infringement procedure*) w tym zakresie. Stanowią one największą część (ok. 23%) wszystkich spraw prowadzonych przez Komisję¹⁸⁶. W porównaniu z 2006 r. spraw było o 58 więcej. Gros problemów z przestrzeganiem prawa wspólnotowego nastęrczają państwom członkowskim ochrona przyrody (26%), gospodarka odpadami (19%) oraz standardy czystości powietrza (17%) i wody (15%). Rekordzistami pod względem wytoczonych spraw o naruszenie prawa w zakresie ochrony środowiska są Włochy (60), a kolejne miejsca zajmują

¹⁸⁴ Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, 2008/C 82/01 z 1 kwietnia 2008 r.

¹⁸⁵ State Aid Scoreboard, update, jesień 2008 r., COM (2008) 751 final.

¹⁸⁶ Na podstawie danych DG Environment, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

Hiszpania (42), Irlandia (34) i Wielka Brytania (33)¹⁸⁷. Najmniej spraw toczy się przeciw nowym krajom członkowskim: Rumunii (3), Bułgarii (6), Węgrom (6), Słowenii (7). Przeciwko Polsce prowadzono 13 spraw. W przypadku aż 17 państw zwiększyła się liczba spraw w porównaniu z 2006 r.

Komisja Europejska proponuje, aby stan ten poprawić przez:

- wykorzystanie instrumentów zapobiegających ewentualnemu naruszeniu prawa WE (m.in. upowszechnianie tabel porównawczych implementacji, polepszenie systemu informacji, sformułowanie wytycznych dotyczących transpozycji prawa, rozwinięcie dialogu z ekspertami i przedstawicielami krajów członkowskich);
- bardziej efektywne reagowanie na uwagi obywateli dotyczące naruszeń w stosowaniu prawa UE (publikowanie wszystkich niezbędnych dokumentów we wszystkich językach UE);
- bardziej zdecydowane działania w sprawie naruszeń prawa wspólnotowego;
- poprawę dialogu z Parlamentem Europejskim;
- polepszenie komunikacji między Komisją a innymi podmiotami.

Wnioski

Obszar energii i klimatu jest szczególnie trudny dla państw członkowskich, ponieważ w krótkim czasie nie da się znacząco poprawić wskaźników. Zachodzące procesy mają charakter długotrwały, znacznie przekraczający aktualny horyzont czasowy Strategii. Przeważająca większość krajów członkowskich jest dopiero na początku drogi do osiągnięcia celów SL. Czynniki wpływające na poziom jej realizacji w poszczególnych krajach są wielopłaszczyznowe. Do najważniejszych zaliczyć można:

- efektywność krajowych i wspólnotowych instrumentów finansowych, prawnych i administracyjnych służących do realizacji celów związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych, zwiększeniem produkcji energii odnawialnej oraz efektywności energetycznej;
- charakter sektora energetycznego w danym kraju;
- uwarunkowania społeczno-gospodarcze, które w przeszłości umożliwiały modernizację przemysłu, w tym energetyki, ponieważ im bardziej nowoczesny przemysł, tym mniejsza emisja CO₂;
- świadomość ekologiczna decydentów i obywateli;
- zaangażowanie biznesu, organizacji samorządowych i pozarządowych w działania na rzecz realizacji celów ekologicznych Strategii.

Należy podkreślić, że znaczne zredukowanie emisji gazów cieplarnianych i zmniejszenie energochłonności gospodarek nowych państw członkowskich jest w ogromnej mierze zasługą procesu transformacji gospodarczej. Kraje te muszą teraz podjąć inne działania, które przybliżą je do osiągnięcia celów klimatycznych UE. Sprzeciw wobec projektu pakietu energetyczno-klimatycznego z 2008 r. zjednoczył większość nowych państw członkowskich. Od tego pakietu zależy bowiem w dużej mierze przyszłość ich gospodarek. Porozumienie, które osiągnięto podczas szczytu Rady Europejskiej w grudniu 2008 r., jest satysfakcjonujące dla wszystkich. Warto podkreślić, że wiele krajów z UE15 również na nim skorzystało. Ostateczna zawartość

¹⁸⁷ *Ibidem*, dane dotyczą roku 2007.

pakietu jest obiektem krytyki ze strony środowisk proekologicznych, stanowi jednak możliwy do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie kompromis.

Cele dotyczące pułapu emisji oraz zwiększania udziału energii odnawialnej w konsumpcji energii nie budzą raczej kontrowersji w UE. Wątpliwości co do nich, zwłaszcza w sprawie energii odnawialnej, są marginalne. Pojawiają się jednak pytania, dlaczego akurat ten rodzaj energii ma być tak silnie rozwijany, skoro technologie są dość kosztowne i mogą także negatywnie wpływać na środowisko (jak niektóre rodzaje biopaliw). Obawą napawają także koszty pozyskiwania energii odnawialnej, które szacowane są nawet na kilkaset miliardów euro, co w związku z bardzo poważnymi kłopotami gospodarczymi państw UE może okazać się kwotą nie do pokrycia¹⁸⁸.

Pakiet energetyczno-klimatyczny UE nie przyczyni się znacznie do zmniejszenia światowej emisji gazów cieplarnianych. Jednocześnie bowiem dojdzie do zwiększenia ich emisji przez kraje rozwijające się. W ciągu ostatnich 30 lat znacznie zmniejszyły poziom emisji CO₂ kraje OECD. W 1973 r. wynosił on 65,8% światowej emisji, natomiast w 2006 r. – 46%. W tym samym czasie Chiny zwiększyły emisję z 5,7% do 20,2%, a pozostałe państwa Azji – z 3% do 9,7%¹⁸⁹. Prognozowany jest znaczny globalny wzrost emisji CO₂, którego 97% będzie pochodziło spoza OECD, w tym około 75% z Chin, Indii i Bliskiego Wschodu. Dane te utwierdzają w przekonaniu o konieczności jak najszybszego przyjęcia globalnego porozumienia, tzw. post-Kioto, które obligowałoby kraje rozwijające się do redukcji emisji.

Państwa UE prowadzą zbyt niemrawe działania na rzecz bardziej efektywnego używania energii, a tu wydaje się tkwić ogromny potencjał dla redukcji emisji. Dziś nie sposób przewidzieć, z jaką determinacją państwa będą realizować te działania w warunkach kryzysu. Ogromnym problemem, który utrudnia osiągnięcie większych postępów w ochronie środowiska, jest niedostateczny poziom implementacji *acquis* w tym zakresie (chodzi przede wszystkim o kraje UE15).

Ocena

Pozytywna

Za lidera „zielonego” wymiaru SL uznać można **Szwecję**, która jako jedna z nielicznych państw UE15 wywiązała się już ze swojego zobowiązania z Kioto. Fakt przeznaczania przez ten kraj największego odsetka środków pomocy publicznej na środowisko i energię dowodzi, że segment ten stanowi rzeczywisty priorytet dla rządu w Sztokholmie. Wyróżnić można **Łotwę** i **Rumunię** jako kraje, które notują bardzo dobre wyniki w wielu dziedzinach. Oba kraje z ogromną nadwyżką zrealizowały cele z Kioto, mają też rozwinięty system kogeneracji, a także duży udział energii odnawialnej w produkcji elektryczności.

Negatywna

Negatywnie ocenić wypada **Hiszpanię**, która ma problemy z osiągnięciem celu z Kioto jako jedna z najbardziej energochłonnych gospodarek UE15. Należy też do

¹⁸⁸ F. Harvey, *EU Warned Energy Goal Will Be Missed*, „Financial Times” z 25 listopada 2008 r.

¹⁸⁹ *Key World Energy Statistics*, IEA, 2008, s. 45.

niechlubnych liderów pod względem liczby wtoczonych spaw dotyczących naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska.

Rekomendacje

1. Najważniejszym zadaniem będzie rozpoczęcie implementacji pakietu energetyczno-klimatycznego. Państwa UE powinny przedłożyć krajowe plany osiągania celu w zakresie energii odnawialnej. Te z nich, w których sektor energetyczny jest szczególnie zaniedbany (jak Polska), powinny opracować kompleksowe strategie jego modernizacji, aby zdążyć przygotować elektrownie do uczestnictwa w systemie po upływie okresu przejściowego.
2. Kłopoty europejskich gospodarek powinny zachęcić rządy do poprawy efektywności energetycznej i inwestycji w czystą energię. Chodzi zwłaszcza o polepszenie charakterystyki energetycznej budynków.
3. Państwa UE powinny wykorzystać rekomendacje Międzynarodowej Agencji Energii z 2008 r. w sprawie efektywności energetycznej¹⁹⁰. Zostały one przygotowane na prośbę G8 i zawierają 25 propozycji, które dotyczą zarówno zakresu i strategii działań koniecznych do przeprowadzenia całej operacji, jak i tych w poszczególnych sektorach (m.in. w przemyśle, transporcie, budownictwie).
4. UE powinna jak najszybciej przyjąć obniżoną stawkę podatku VAT na towary i usługi ekologiczne, co zaproponowała Komisja w listopadzie 2008 r.
5. UE powinna zintensyfikować działania na rzecz uświadomienia obywatelom, jak ważne jest efektywne użytkowanie energii.
6. Państwa członkowskie powinny stworzyć sprzyjające warunki dla inwestycji ze źródeł prywatnych w sektor energii. Chodzi zwłaszcza o częstsze wykorzystywanie instrumentów typu *venture capital*.
7. Państwa UE muszą zdecydowanie przyspieszyć implementację przepisów wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska. Komisja powinna bezpardonowo wskazywać kraje opóźniające implementację prawa (*podejście name and shame*).

¹⁹⁰ Energy Efficiency Policy-Recommendations, IEA, 2008.

Segment 7. Zatrudnienie i polityka społeczna

Modernizacja rynków pracy i wprowadzenie europejskich standardów zabezpieczenia społecznego, tak aby uczynić z nich atuty w budowaniu konkurencyjności UE, to największe wyzwania „społecznego wymiaru” Strategii. Kluczowe w związku z tym są: wzrost zatrudnienia we wszystkich grupach wiekowych, podnoszenie jakości kapitału ludzkiego oraz walka z wykluczeniem społecznym.

W zakresie polityki zatrudnienia UE osiągnęła poziom koordynacji w 1997 r., kiedy przyjęto Europejską Strategię Zatrudnienia, inicjując tzw. proces luksemburski¹⁹¹. Najważniejsze wytyczne do 2005 r. stanowiły osobny dokument. W 2005 r. połączono je z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, tworząc Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia. Wytyczne SL na lata 2008–2010 nie różnią się od tych na lata 2005–2007 i obejmują¹⁹²:

- ukierunkowanie polityki na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej;
- promowanie pracy zgodnej z cyklem życia człowieka;
- tworzenie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększanie atrakcyjności pracy oraz czynienie jej opłacalną dla osób poszukujących, w tym znajdujących się w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych;
- lepsze dostosowanie zatrudnionych do potrzeb rynku pracy;
- promowanie elastyczności z jednoczesnym zagwarantowaniem zatrudnienia oraz ograniczenie segmentacji rynku pracy;
- kształtowanie sprzyjających zatrudnianiu kosztów pracy oraz mechanizmów płacowych;
- zwiększanie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki;
- dostosowanie systemów edukacji i szkoleń do nowych wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych.

Zatrudnienie

Kluczowymi wskaźnikami w tej dziedzinie są dane o zatrudnieniu z marca roku 2000 i 2001:

- Ogólna stopa zatrudnienia powinna wynieść 70% osób w wieku produkcyjnym;
- Wskaźnik zatrudnienia kobiet – 60%;
- Wskaźnik zatrudnienia osób starszych (54–65 lat) – 50%¹⁹³.

¹⁹¹ K. Szelaąg, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, część II, „Bank i Kredyt” 2003, nr 4, s. 25–37.

¹⁹² Komisja Europejska, *Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i gospodarczego i zatrudnienia* http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines_pl.pdf (20.11.2008).

¹⁹³ Cele dotyczące poziomu zatrudnienia ogólnego i kobiet ustalono na wiosennym spotkaniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. Cel dotyczący poziomu zatrudnienia osób starszych przyjęto z kolei na szczycie UE w Sztokholmie w marcu 2001 r.

Ogólna stopa zatrudnienia

Zwiększenie zatrudnienia od początku było najważniejszym miernikiem stanu realizacji Strategii w opisywanym segmencie. Kształtowanie się tego wskaźnika ma największy wpływ na ocenę sytuacji.

Ogólny wskaźnik zatrudnienia w 2007 r. wyniósł 65,4% wszystkich osób w wieku produkcyjnym. To więcej niż w latach poprzednich, ale wciąż zdecydowanie poniżej celu – 70% (w 2000 r. poziom zatrudnienia w UE27 wyniósł 62,2%). Biorąc pod uwagę niskie tempo wzrostu ogólnej stopy zatrudnienia, trudno będzie osiągnąć do 2010 r. cel wytyczony w Lizbonie. Obecna sytuacja gospodarcza w UE również nie przybliży do osiągnięcia tego pułapu. Do tej pory tylko siedem państw osiągnęło cel lizboński: Austria, Cypr, Dania (z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia: 77,1%), Finlandia, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania. Bliskie celu są: Estonia, Irlandia i Niemcy. Niemożliwe wydaje się jego osiągnięcie m.in. przez Malte (55,7%), Polskę (57%), Węgry (57,3%), Włochy (58,7), Rumunię (58,8%), – w tych państwach zatrudnienie jest najniższe w całej UE27.

Tabela 32. Wskaźniki zatrudnienia w UE w 2007 r. (%).

	Ogólny	Kobiety	Osoby starsze		Ogólny	Kobiety	Osoby starsze
AT	71,4	64,4	38,6	IT	58,7	46,6	33,8
BE	62,0	55,3	34,4	LT	64,9	62,2	53,4
BG	61,7	57,6	42,6	LU	63,6	55,0	32,9
CY	71,0	62,4	55,9	LV	68,3	64,4	57,7
CZ	66,1	57,3	46,0	MT	55,7	36,9	28,3
DE	69,4	64,0	51,5	NL	76,0	69,6	50,9
DK	77,1	73,2	58,6	PL	57,0	50,6	29,7
EE	69,4	65,9	60,0	PT	67,8	61,9	50,9
EL	61,4	47,9	42,4	RO	58,8	52,8	41,4
ES	65,6	54,7	44,6	SE	74,2	71,8	70,0
FI	70,3	68,5	55,0	SI	67,8	62,6	33,5
FR	64,6	60,0	38,3	SK	60,7	53,0	35,6
HU	57,3	50,9	33,1	UK	71,3	65,5	57,4
IE	69,1	60,6	53,8	UE27	65,4	58,3	44,7

Źródło: Komisja Europejska, Employment in Europe 2008.

Najwyższy wzrost wskaźnika dotyczącego stopy zatrudnienia ogólnego pomiędzy rokiem 2006 a 2007 zanotowano w Bułgarii i Polsce: odpowiednio 3,1 i 2,5 punktu procentowego¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Komisja Europejska, Employment in Europe 2008, s. 29, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en> (20.10.2008).

Stopa zatrudnienia kobiet

Państwom członkowskim lepiej się wiedzie w realizacji celu dotyczącego zatrudnienia kobiet. W 2007 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet w UE27 wyniósł 58,3%, zaledwie 1,7 p.p. poniżej wyznaczonego w Lizbonie poziomu. W 2006 r. wskaźnik ten wynosił 57,3%. Już 15 państw członkowskich osiągnęło cel w 60%. Najwyższy odsetek kobiet pracuje w Danii i Szwecji, odpowiednio 73,2% i 71,8%. Najniższa stopa zatrudnienia występuje na Malcie – 36,9%, we Włoszech – 46,6%, w Grecji – 47,9%. W Polsce wskaźnik wynosi 50,6%.

Istnieją wciąż znaczne różnice w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn. W 2007 r. różnica ta wynosiła 14,2 punktu procentowego¹⁹⁵. Od 2004 r. zmniejszyła się jedynie o 0,7 p.p., a od początku wdrażania Strategii – o 2,9 p.p. Najmniejsze różnice w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn występują w Finlandii i Szwecji, odpowiednio 3,6 p.p. i 4,7 p.p. Niskie są też w: Estonii – 7,3 p.p., Litwie – 5,7 p.p., Łotwie – 8,1 p.p. Największe różnice utrzymują się w państwach południowych UE: Malta – 37,3 p.p., Grecja – 27 p.p., Włochy – 24,1 p.p. Polska plasuje się powyżej średniej unijnej z różnicą wynoszącą 13 p.p.

Poziom zatrudnienia osób starszych

Aktualnie w UE poziom zatrudnienia osób starszych wynosi 44,7%, tj. 5,3 p.p. poniżej celu lizbońskiego. W 2006 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 43,5%. 12 krajów członkowskich zrealizowało już własny cel lizboński. Liderem jest Szwecja ze wskaźnikiem zatrudnienia osób starszych na poziomie 70%. Bardzo dobre wyniki mają też Estonia (60%) i Dania (58,6%). Na samym końcu stawki znajdują się Malta i Polska (odpowiednio 28,3% i 29,7%). Istnieje jednocześnie raczej pozytywna zależność między poziomem zatrudnienia osób starszych a średnim wiekiem schodzenia z rynku pracy. Średnia wieku w UE27 wynosi 61,2 i wzrosła od początku realizacji Strategii (w 2001 r. było to 59,9). W Szwecji średnia wieku osób wycofujących się z rynku pracy wynosi 63,9, w Estonii – 62,6¹⁹⁶. Polska należy do krajów, w których relatywnie wcześniej opuszcza się rynek pracy, mając 59,3 roku. Podobnie jest we Francji i Słowenii (odpowiednio 58,9 i 59,8). Tylko na Malcie pracownicy schodzą z rynku pracy wcześniej niż w Polsce, średnia wynosi tam 58,8¹⁹⁷.

Wzrost zatrudnienia

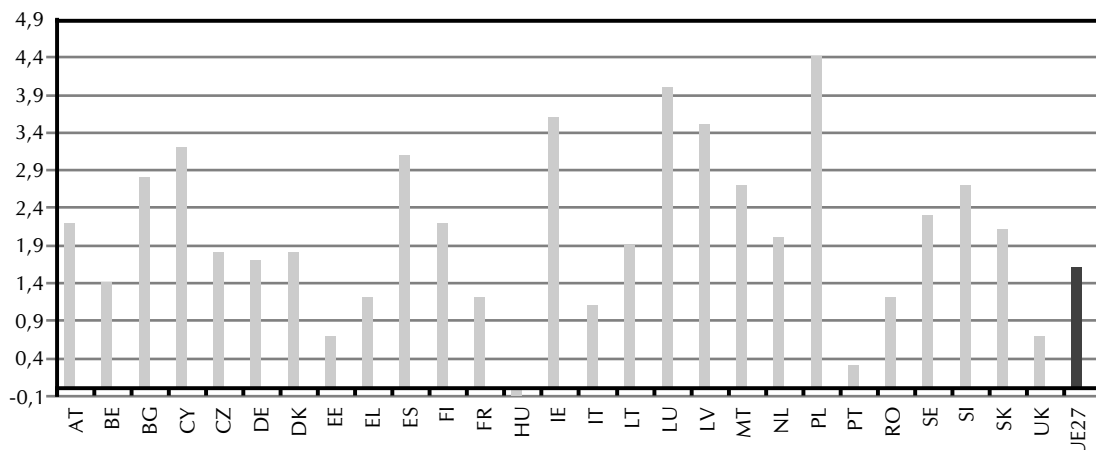
Tempo wzrostu zatrudnienia w UE27 wyniosło 1,6% w 2007 r. i nie zmieniło się w porównaniu z 2006 r. W latach 2000–2007 zatrudnienie wzrosło o 6,7% w całej UE. W 2007 r. Polska była liderem – wzrost zatrudnienia wyniósł 4,4%. W czołówce znalazły się też Luksemburg i Irlandia, które odnotowały odpowiednio 4% i 3,6% wzrostu. Na przeciwnym biegunie uplasowały się Węgry (–0,1%), Portugalia (0,3%), Estonia i Wielka Brytania (po 0,7%).

¹⁹⁵ Indicators for Monitoring the Employment Guidelines Including Indicators for Additional Employment Analysis, 2008 compendium, s. 43, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/2008compendium_en.pdf (20.11.2008).

¹⁹⁶ Dane z 2006 r.; *ibidem*, s. 42.

¹⁹⁷ W przypadku Malty dane dotyczą 2005 r.

Wykres 12. Stopa wzrostu zatrudnienia (%) w UE w 2007 r.



Źródło: Komisja Europejska, Employment in Europe 2008.

Stopa bezrobocia

Stopa bezrobocia w UE w 2008 r. wynieść miała 7% i niemal się nie zmieniała w porównaniu z 2007r. (7,1%). W większości krajów nastąpił lekki spadek bezrobocia. Najbardziej zmniejszyć się ono miało od 2007 r. do 2008 r. w Słowacji (z 11,1% do 9,8%), Polsce (z 9,6% do 7,4%) i Niemczech (z 8,4% do 7,1%). Kryzys gospodarczy jednak może spowodować dość znaczny wzrost bezrobocia w 2009 r. Według prognoz Komisji stopa bezrobocia w UE27 wyniesie 8,7%. Znaczny przyrost bezrobotnych przewidywany jest zwłaszcza w Hiszpanii (z 11,3% w 2008 r. do 16,1%), która stała się ponownie państwem o najwyższym poziomie bezrobocia w UE. Do wzrostu doszło też w Irlandii (6,5% w 2008 r. w porównaniu z 4,6% z 2007 r.; prognoza na rok 2009 wynosi 9,7%).

Tabela 33. Stopa bezrobocia w UE w latach 2007 i 2008

	2007	2008		2007	2008		2007	2008
AT	4,4	4,1	ES	8,3	11,3	MT	6,4	6,5
BE	7,5	6,9	FI	6,9	6,4	NL	3,2	2,9
BG	6,9	6,0	FR	8,3	7,8	PL	9,6	7,4
CY	4,0	3,9	HU	7,4	7,7	PT	8,1	7,8
CZ	5,3	5,0	IE	4,6	6,5	RO	6,4	6,2
DE	8,4	7,1	IT	6,1	6,7	SE	6,1	6,2
DK	3,8	3,5	LT	4,3	5,4	SI	4,9	4,5
EE	4,7	5,1	LU	4,1	4,1	SK	11,1	9,8
EL	8,3	8,3	LV	6,0	6,5	UK	5,3	5,7
UE27	7,1	7,0						

Źródło: Komisja Europejska, Interim Forecast, styczeń 2009 r.

Transgraniczna mobilność zawodowa

Dla europejskiego rynku pracy bardzo istotne jest zwiększanie mobilności zawodowej pracowników. Bez niej, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym, nie da się stworzyć unijnego rynku pracy, w pełni odpowiadającego na potrzeby globalizacji. Aktualnie mobilność pracowników w UE jest dość niska i trwa to od lat.

W 2007 r. poziom transgranicznej mobilności obywateli UE15, mierzony liczbą pracowników zamieszkałych w innych krajach UE27, osiągnął 1,4% całkowitej liczby mieszkańców¹⁹⁸. Wskaźnik mobilności obywateli UE15 między jej krajami wynosi 1,7%. Należy podkreślić, że w wyniku rozszerzenia UE w latach 2004 i 2007 doszło do większego przepływu pracowników, nie miał on jednak masowego charakteru. W latach 2003–2007 odsetek mieszkańców UE15 pochodzących z UE10 wzrósł z 0,2% do 0,5%. Odsetek Bułgarów i Rumunów w krajach UE15 wynosi 0,4%. Liczba obywateli UE10 mieszkających w UE15 wzrosła w tym czasie z 925 tys. do ponad 2 mln¹⁹⁹. Dla porównania: liczba obywateli UE15 żyjących w innych państwach tej grupy wynosi ponad 6,6 mln. Krajem, który gości największy odsetek przybyszów z UE10, jest Irlandia; około 5,8% jej rezydentów stanowią pracownicy z nowej dziesiątki państw członkowskich. W Wielkiej Brytanii odsetek ten wynosi 1,1%. Oba kraje otworzyły swoje rynki dla nowych krajów członkowskich już w 2004 r. Jeżeli chodzi o obywateli UE15 rezydujących w innych państwach tej grupy, to największy ich odsetek mieszka i pracuje w Luksemburgu (37,3%) oraz Irlandii (3,9%).

Napływ pracowników z zewnątrz nie wpłynął negatywnie na sytuację na lokalnych rynkach pracy państw przyjmujących. Nie potwierdziły się obawy, że zatrudnienie osób z nowych krajów członkowskich wiązać się będzie z masowym obniżeniem płac, a nawet utratą miejsc pracy. Przepływ pracowników z nowych krajów UE pozytywnie wpłynął na gospodarkę Wspólnoty. Szacuje się, że migracja pracowników z krajów UE8 (Europa Środkowa i Wschodnia) w latach 2004–2007 przyczyniła się do zwiększenia PKB w UE o 0,17% w krótkiej i o 0,28% w dłuższej perspektywie czasowej²⁰⁰.

Jakość zatrudnienia

Poprawa jakości zatrudnienia należy do najważniejszych działań w realizacji Strategii, która kładzie nacisk na tworzenie lepszych miejsc pracy. Termin ten należy interpretować szeroko. Po pierwsze, chodzi o pracę, która pozwala na wykorzystanie wysokich kwalifikacji i generuje wysoką wydajność. Po drugie, ma to być praca umożliwiająca rozwój pracownika. Po trzecie, musi być stabilna. A zatem przez jakość zatrudnienia należy rozumieć:

- umiejętności i kwalifikacje pracowników;
- warunki pracy;
- poziom bezpieczeństwa socjalnego;
- możliwość łączenia życia zawodowego z życiem prywatnym.

Na podstawie analizy wyróżnia się cztery modele jakości zatrudnienia:

¹⁹⁸ Komisja Europejska, *Employment in Europe...*, op.cit., s. 116.

¹⁹⁹ Skutki swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia UE, KOM (2008)765, wersja ostateczna, s. 7.

²⁰⁰ *Ibidem*, s. 13.

- nordycki;
- kontynentalny;
- południowy;
- nowych krajów członkowskich²⁰¹.

Model nordycki występuje w krajach skandynawskich, a także w Holandii i Wielkiej Brytanii. Oznacza on wysokie zarobki, satysfakcjonujący poziom zabezpieczeń socjalnych w połączeniu z wysoką produktywnością i relatywnie dużym stopniem uczestnictwa pracowników w programach szkoleniowych.

Model kontynentalny jest właściwy przede wszystkim dla Niemiec, Francji i Belgii. Kraje te również mają rozwinięty system zabezpieczeń socjalnych. Jednakże inne wskaźniki jakości zatrudnienia sytuują je na średnim poziomie w UE.

Model południowy (Grecja, Hiszpania, Malta, Portugalia, Włochy) charakteryzuje się niskimi zarobkami, niewłaściwymi warunkami pracy, a także niskim poziomem wykształcenia pracowników.

Model nowych państw członkowskich (z wyjątkiem Słowenii) jest częściowo podobny do modelu południowego (niskie zarobki, złe warunki pracy), ale widoczny jest wyższy niż w modelu południowym poziom wykształcenia pracowników.

W działaniach na rzecz lepszej jakości zatrudnienia ważne miejsce zajmuje realizacja modelu *flexicurity*. Koncepcja ta, promowana w odnowionej Strategii Lizbońskiej, została przejęta z Danii²⁰². Charakteryzuje się połączeniem wysokiego stopnia elastyczności pracy (*flexibility*) z wysokim poziomem zabezpieczeń socjalnych (*security*). Implementacja tego modelu w państwach UE jest ogromnym wyzwaniem dla rządów. Trudność polega przede wszystkim na tym, że albo przywiązuje się większą wagę do elastyczności zatrudnienia (model anglosaski), albo do przywilejów socjalnych (model reński czy częściowo nordycki). Reforma modelu zatrudnienia jest więc raczej długookresowym procesem niż jednorazowym przedsięwzięciem. Model *flexicurity* składa się z czterech głównych komponentów:

- elastyczne formy zatrudnienia;
- strategia kształcenia ustawicznego;
- aktywna polityka na rynku pracy;
- system zabezpieczeń socjalnych.

Wdrażanie *flexicurity* wymaga zaangażowania rządu, samorządów i partnerów społecznych. Jest to płaszczyzna, na której powinna obowiązywać zasada partnerstwa, będąca podstawą Strategii Lizbońskiej²⁰³.

Polityka społeczna

Poziom spójności społecznej

Państwa UE charakteryzują się różnym stopniem spójności społecznej oraz różną efektywnością systemów zabezpieczeń socjalnych. Krajami o największej spój-

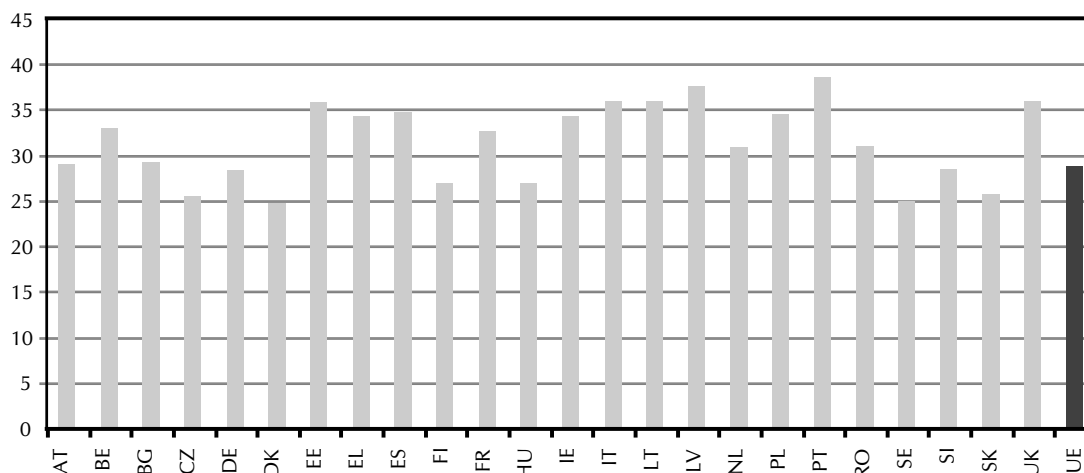
²⁰¹ Komisja Europejska, *Employment in Europe...*, *op.cit.*, s. 161.

²⁰² Opis duńskiego modelu znaleźć można w rozdziale drugim raportu.

²⁰³ Komisja Europejska, *Towards Common Principles of Flexicurity. More and Better Jobs through Flexibility and Security*, 2007.

ności społecznej w UE25 są niezmiennie państwa skandynawskie, przede wszystkim Dania i Szwecja. Stosunkowo niewielkie nierówności występują w kilku nowych państwach UE: Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry. Na przeciwległym biegunie znajdują się Portugalia, Łotwa, Litwa, Estonia. Polska należy do grupy państw UE o relatywnie dużym stopniu nierówności.

Wykres 13. Współczynnik Giniego w UE (0 = pełna równość, 100 = pełna nierówność)
(Współczynnik Giniego obrazuje poziom nierówności społecznych. Im jest wyższy, tym większe są nierówności.
Dane na Cypru, Malty i Luksemburga są niedostępne.)

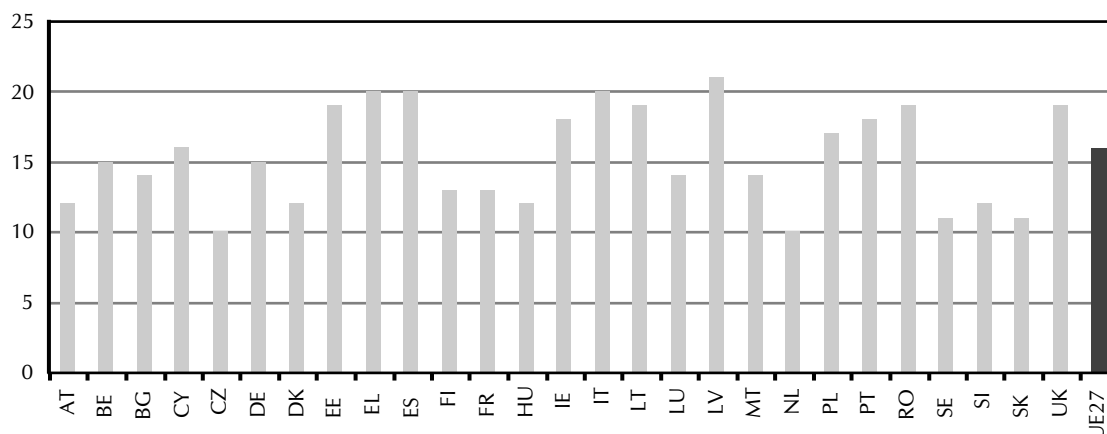


Źródło: UNDP, Human Development Report 2007/2008.

16% obywateli UE (78 milionów osób) jest zagrożonych ubóstwem. Poziom ten jest właściwie niezmienny od początku implementacji Strategii. Najniższy wskaźnik ryzyka ubóstwa występuje w Czechach i Holandii – 10%. Za nimi lokują się Dania i Szwecja – 12%. Największy odsetek osób zagrożonych ubóstwem mają Łotwa – 21%, Litwa – 21%, oraz państwa Europy południowej: Grecja, Hiszpania, Włochy – wszystkie po 20%. We wszystkich tych państwach odsetek zagrożonych ubóstwem wzrósł od 2000 r. W Polsce wskaźnik zagrożonych wynosi 17%.

Warto podkreślić, że w UE zagrożonych ubóstwem jest 17% kobiet i 15% mężczyzn. Niepokoi duży odsetek dzieci (0–17 lat) zagrożonych ubóstwem – 19%²⁰⁴. W większości krajów UE jest on wyższy niż w całej populacji. W Polsce aż 29% dzieci jest zagrożonych ubóstwem, co stanowi największy odsetek w całej Unii Europejskiej. Znaczny jest także na Litwie – 27%, i w Rumunii – 25%, najniższy natomiast w krajach skandynawskich – około 10%. Bieda w UE dotyka szczególnie dzieci z niepełnych rodzin – aż 34% z nich zagrożonych jest ubóstwem. Na większe ryzyko narażone jest także potomstwo rodzin wielodzietnych. Ogromne znaczenie ma też status społeczno-ekonomiczny rodziców. Ponad połowa dzieci z rodzin bezrobotnych lub pozbawionych stałego zatrudnienia zagrożona jest ubóstwem. Jednym z instrumentów, które można wykorzystywać dla powstrzymania tego zjawiska, są transfery socjalne. Ocenia się, że zmniejszają one ryzyko ubóstwa dzieci o połowę. Jeżeli chodzi o osoby starsze, odsetek zagrożonych ubóstwem wynosi również 19%. Wskaźnik ryzyka ubóstwa jest jednym z wyznaczników poziomu spójności społeczeństwa.

²⁰⁴ Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008, SEC (2008) 91 final, COM (2008) 42 final, s. 6.

Wykres 14. Odsetek obywateli zagrożonych ubóstwem(po transferach socjalnych) w 2007 r.

Źródło: Eurostat.

Odnowiona agenda społeczna

Komisja Europejska opublikowała w lipcu 2008 r. odnowioną agendę społeczną mającą stanowić podstawę działań w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej²⁰⁵. Należy dążyć do osiągnięcia trzech naczelnych celów:

- tworzenie możliwości: ułatwianie mobilności, rozwijanie lepszych miejsc pracy, walka z dyskryminacją;
- zapewnienie dostępu: łatwiejszy dostęp do dobrej edukacji, ochrony socjalnej czy opieki zdrowotnej;
- okazywanie solidarności: pomoc dla osób wykluczonych.

Agenda zawiera program działań, które mają być realizowane w nowym cyklu Strategii Lizbońskiej:

- poprawa sytuacji i warunków życiowych dzieci;
- wspieranie mobilności;
- wsparcie w zdobywaniu kwalifikacji, nowych umiejętności, a także lepszych miejsc pracy;
- zwiększanie jakości opieki zdrowotnej;
- walka z wykluczeniem społecznym;
- walka z wszelkimi przejawami dyskryminacji.

Komisja zaproponowała wiele instrumentów służących do realizacji tych celów. Najważniejsze to:

działania legislacyjne:

- projekt dyrektywy o radach zakładowych;
- projekt dyrektywy w sprawie walki z dyskryminacją ze względu na religię, przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną;
- projekt dyrektywy w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej;

działania pozalegisłacyjne:

²⁰⁵ Odnowiona agenda społeczna. Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku, COM (2008) 412; wersja ostateczna.

- wzmocnienie otwartej metody koordynacji;
- sprawozdanie z funkcjonowania Europejskiego Funduszu Globalizacji;
- komunikat w sprawie zaspokojenia potrzeb starzejącego się społeczeństwa;
- komunikat w sprawie wielojęzyczności w UE;
- komunikat w sprawie edukacji szkolnej;
- zielona księga *Migracje i mobilność – wyzwanie dla systemu edukacji*.

Instrumenty wspólnotowe wspierające działania w wymiarze społecznym Strategii

Najważniejsze z nich to Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Globalizacji (EFG) oraz program PROGRESS. Około 75 mld euro z EFS w latach 2007–2013 może być źródłem finansowania niemal wszystkich przedsięwzięć zmierzających do realizacji Strategii w jej wymiarze społecznym. EFG jest w porównaniu z EFS instrumentem raczej symbolicznym – jego budżet wynosi zaledwie 0,5 mld euro rocznie i przeznaczony jest na pomoc osobom, które utraciły pracę na skutek trendów w światowej gospodarce, w znalezieniu nowego zatrudnienia. Oba te instrumenty mają być intensywniej wykorzystane w sytuacji obecnego kryzysu gospodarczego. PROGRESS ma wspierać działania na rzecz osiągnięcia celów polityki zatrudnienia, wdrażania i przestrzegania przepisów zakazujących dyskryminacji czy propagujących równość płci. Budżet programu na lata 2007–2013 wynosi ponad 743 mln euro.

UE w odpowiedzi na kryzys

W społecznej części europejskiego programu naprawy gospodarczej najważniejszym zadaniem jest wspieranie zatrudnienia i podejmowanie działań na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej, a także pomoc dla osób zwalnianych z pracy. Komisja zaproponowała ułatwienie dostępu do środków z EFS oraz przyspieszenie wypłat w 2009 r. na kwotę 1,8 mld euro. Wniosła ponadto o: obniżenie pułapu zwolnionych, od którego państwa mogą ubiegać się o środki z EFG (z 1000 do 500 osób); objęcie pomocą tych, którzy tracą pracę z powodu kryzysu finansowego i gospodarczego; rozszerzenie do 24 miesięcy (zamiast 12) okresu wsparcia z EFG, a także zwiększenie udziału środków z 50% do 75% z tego Funduszu w całym programie pomocowym²⁰⁶. Komisja Europejska przedstawiła także propozycję zwiększenia zdolności dostosowawczych pracowników do zmieniającego się rynku pracy, a także lepszy pomiar potrzeb rynku zatrudnienia i jego rozwoju w celu kształcenia adekwatnych umiejętności²⁰⁷.

Wnioski

Postępy w wymiarze społecznym Strategii pozostają priorytetem dla wszystkich państw członkowskich. Ostatni okres był pod tym względem umiarkowanie opty-

²⁰⁶ *Improved Globalization Fund Will Help More European Workers Who Lose Their Job*, IP/08/1985, informacja prasowa z 16 grudnia 2008 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1985&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (19.12.2008).

²⁰⁷ *New Skills for New Jobs: Better Matching and Anticipating Labour Market Needs*, IP/08/1984, informacja prasowa, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1984&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (19.12.2008).

mistyczny. Należy podkreślić, że większe postępy poczyniono w obszarze zatrudnienia niż polityki społecznej.

Wzrost zatrudnienia we wszystkich grupach objętych benchmarkiem lizbońskim jest efektem wielu czynników. Do najważniejszych zaliczyć można:

- dobrą sytuację gospodarczą w okresie 2005–2007, która stworzyła warunki do wzrostu zatrudnienia;
- stosowanie na różnych poziomach skutecznych bodźców, które zachęcają do podejmowania pracy lub pozostania na rynku pracy;
- podejmowanie reform rynków pracy.

Trudno jednoznacznie przesądzić, który z tych czynników miał decydujący wpływ na wzrost zatrudnienia w UE. Należy jednak podkreślić, że mimo sprzyjających warunków gospodarczych w UE w okresie 2005–2007 nie udało się wystarczająco poprawić większości wskaźników, tak aby w 2010 r. możliwe było osiągnięcie podstawowych celów lizbońskich (z wyjątkiem poziomu zatrudnienia kobiet). Zbyt mało uwagi poświęca się dysproporcji w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn.

Kryzys gospodarczy wywołać może poważne perturbacje na rynkach pracy UE (zwłaszcza w takich sektorach, jak finansowy, motoryzacyjny czy chemiczny), które spowodują zwiększenie bezrobocia, a co za tym idzie – nasilenie problemów społecznych. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego w wymiarze socjalnym staje się kluczowym wyzwaniem dla tego segmentu Strategii Lizbońskiej.

Efektywność polityki społecznej wciąż jest niewystarczająca. Wskaźniki przedstawione w raporcie ujawniają brak postępów w zmniejszaniu skali ubóstwa w UE. Szczególnie niepokoi znaczny odsetek zagrożonych biedą dzieci. W UE jest wciąż dużo obszarów, w których potęguje się ubóstwo, będące przyczyną wykluczenia społecznego. Trzeba pamiętać, że skala wykluczenia społecznego w krajach UE nie zależy wyłącznie od poziomu zamożności. Dowodów dostarczają Wielka Brytania i Irlandia, w których skala zagrożenia ubóstwem i związane z tym rozwarstwienie są znacznie wyższe niż w wielu nowych krajach członkowskich na niższym poziomie zamożności, jak Czechy, Słowacja czy Słowenia.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat w Europie przeprowadzono ponad 400 różnego typu reform w polityce społecznej²⁰⁸. Zdecydowana większość dotyczyła takich kwestii, jak reforma systemów emerytalnych, przywileje socjalne czy ochrona zatrudnienia. Znaczna część miała na celu ograniczenie ochrony i zwiększenie korzyści z uczestnictwa w rynku pracy, była więc raczej zgodna z ideą Strategii. Problem tkwi jednak w skali reform. Systemy rynków pracy, emerytalne i socjalne większości państw UE wymagają zmian o charakterze strukturalnym, przede wszystkim ze względu na narastające problemy demograficzne oraz wyzwania globalne.

²⁰⁸ I. Begg, J. Draxler, J. Mortensen, *Is Social Europe Fit for Globalization? A Study of the Social Impact of Globalization in the European Union*, CEPS 2008, s. 77, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_situation/simglobe_fin_rep_en.pdf (21.10.2008).

Ocena

Pozytywna

Dania jest zdecydowanym liderem w opisywanym segmencie, osiąga bardzo dobre wyniki zarówno w zatrudnieniu, jak i polityce społecznej. Generalnie **kraje skandynawskie** mają w tej dziedzinie najlepsze wyniki. Jeżeli chodzi o sferę spójności społecznej, oprócz państw skandynawskich wyróżnić można **Czechy**

Negatywna

Największe problemy z realizacją celów z tego obszaru mają **Polska, Malta i Włochy** – kraje te charakteryzują się niskimi wskaźnikami zatrudnienia we wszystkich badanych grupach. Problemy ze spójnością mają również **Irlandia i Wielka Brytania**.

Rekomendacje

1. W związku ze złą sytuacją gospodarczą państwa członkowskie powinny skupić się na działaniach, które będą minimalizować skutki zwolnień. W tym celu Komisja Europejska powinna zintensyfikować (korzystając z pomocy np. European Monitoring Center of Change – EMCC) monitoring rozwoju sytuacji na rynkach pracy oraz (gdy zajdzie konieczność) proponować dodatkowe fundusze na rzecz złagodzenia skutków kryzysu. Państwa powinny wykorzystywać instrumenty finansowe Wspólnoty (EFS czy EFG), a także środki własne (m.in. czerpane z pomocy publicznej) na realizację programów przekwalifikowania zawodowego oraz wsparcia w podejmowaniu zatrudnienia.
2. Trudna sytuacja gospodarcza nie może stanowić pretekstu do nadmiernej redukcji zabezpieczeń socjalnych, która skutkować będzie pogłębieniem wykluczenia społecznego. Obecny kryzys powinien zachęcić państwa UE do wdrażania modelu *flexicurity*.
3. Zdecydowanie trzeba zintensyfikować walkę z biedą w UE, zwłaszcza wśród dzieci i osób starszych. Państwa powinny podejmować działania wspólnie z samorządami i organizacjami społecznymi. Komisja Europejska musi rozważyć stworzenie odrębnej strategii przeciwdziałającej wykluczeniu wśród dzieci.
4. UE powinna silniej zachęcać kraje trzecie do przestrzegania standardów warunków pracy, traktowania pracowników i ułatwiania im rozwoju.
5. Zintensyfikowana musi zostać wymiana dobrych praktyk z obszaru zatrudnienia i polityki społecznej. Szczególnie dotyczy to projektów finansowanych przez EFS i EFG.

Rozdział II

Przykłady ROZWIĄZAŃ WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ STRATEGII

Analiza Strategii Lizbońskiej wyłącznie przez pryzmat wskaźników to dominujące podejście w tego typu raportach. Istnieje jednak także inna płaszczyzna, którą trzeba rozwijać w trakcie badań realizacji Strategii: to analiza dobrych praktyk. Na ich podstawie można precyzyjnie określić, jakie instrumenty zostały wykorzystane w realizacji SL, oraz zobaczyć efekty zasady partnerstwa, kluczowej w odnowionej Strategii. Dokonanie oceny postępów dzięki analizie praktycznych sposobów realizacji SL jest zadaniem skomplikowanym, ponieważ wymaga dokładnej wiedzy o specyfice konkretnego sektora w danym kraju oraz precyzyjnego zbadania skutków określonego działania. Taka ocena wymaga skorzystania z dużych zasobów badawczych. Cel niniejszego rozdziału jest skromniejszy: zarysowanie alternatywnego w stosunku do analizy wskaźnikowej pomiaru postępów w realizacji SL. Wydaje się, że jest to przestrzeń oferująca ogromny potencjał do badań oraz wielopłaszczyznowych analiz.

Poniżej zostały przedstawione trzy przykłady realizacji Strategii w najbardziej zaawansowanych w danym sektorze krajach członkowskich:

- duński model rynku pracy;
- holenderski model redukcji obciążeń administracyjnych;
- austriacki model funkcjonowania e-administracji.

Wybór prezentowanych modeli nie jest przypadkowy. Dania, Holandia i Austria są liderami, jeżeli chodzi o rozwiązania, które wdrożyły w wymienionych obszarach. Kraje te zaczęły wprowadzać reformy jeszcze przed sformułowaniem Strategii Lizbońskiej. Nie stanowiła więc ona warunku podjęcia działań. Niemniej odgrywa ważną rolę w procesie ulepszania poszczególnych elementów modeli. Wczesny start dał tym krajom przewagę nad resztą państw, które często znajdują się dopiero na początku budowy własnych modeli w tych obszarach. Skutkiem tego pewne rozwiązania, przyjęte wcześniej w analizowanych przypadkach, promuje się już dziś na poziomie europejskim. Duńska koncepcja *flexicurity* została uznana za godny polecenia sposób funkcjonowania rynku pracy w UE, a holenderski model mierzenia kosztów administracyjnych jest stosowany przez różne państwa członkowskie.

Studium 1. Dania: model rynku pracy *flexicurity*

Koncepcja *flexicurity* w myśl Strategii Lizbońskiej powinna przeobrazić się w docelowy model funkcjonowania rynku pracy w Unii Europejskiej. Model ten łączy bowiem elastyczność zatrudnienia z bezpieczeństwem socjalnym i sprawnie funkcjonuje od wielu lat w Danii. Fundamentem duńskiego systemu jest społeczny konsens co do charakteru rynku pracy. Jego filary położono już w 1899 r. w tzw. porozumieniu wrześnieowym (*septemberforliget*), w którym ustalono, że negocjacje zbiorowe pomiędzy pracownikami a pracodawcami będą podstawową formą ustalania zasad warunków pracy i płacy. Na tej płaszczyźnie Duńczycy skonstruowali kompleksowy mechanizm funkcjonowania rynku pracy oparty na tzw. złotym trójkącie obejmującym:

- elastyczne przepisy dotyczące zatrudniania i zwalniania pracowników;
- wysoki poziom zabezpieczenia socjalnego;
- aktywną politykę publiczną na rynku pracy.

Elastyczne przepisy dotyczące zatrudniania i zwalniania pracowników

Dania ma dość liberalne przepisy dotyczące zatrudnienia. Wskaźnik prawnej ochrony zatrudnienia EPL (*Employment Protection Legislation*) według danych OECD wynosi 1,83 i jest mniejszy niż w innych krajach uchodzących za „socjalne”²¹¹. W Szwecji wskaźnik ten wynosi 2,62, w Finlandii – 2,12, we Francji – 2,89, w Niemczech – 2,47. Dla porównania: w USA wskaźnik EPL wynosi 0,65, a w Wielkiej Brytanii – 1,10²¹².

Dania przoduje wśród krajów o najbardziej elastycznych przepisach zatrudnienia. Dzięki temu łatwe jest tam przyjmowanie i zwalnianie pracowników. Elastycznie podchodzi się do ustalania płac i godzin pracy, co jest zagwarantowane w układach grupowych. Elastyczne warunki na duńskim rynku pracy umożliwiają częste zmiany pracy: rocznie likwiduje się około 250 tys. miejsc pracy, ale prawie tyle samo powstaje²¹³. Każdego roku około 700 tys. osób zmienia pracodawcę, co powoduje, że Danię charakteryzuje dużo większa mobilność zawodowa niż inne państwa w UE²¹⁴.

Wysoki poziom zabezpieczenia socjalnego

W Danii rozwinięto system ubezpieczeń od bezrobocia; ubezpieczenie nie jest obowiązkowe, ale ponad 80% pracowników je posiada. Ubezpieczenia są częściowo finansowane przez państwo i zarządzane przez prywatne fundusze (jest ich ponad 30),

²¹¹ Wskaźnik prawnej ochrony zatrudnienia stosowany przez OECD identyfikuje poziom elastyczności prawa pracy, biorąc pod uwagę takie czynniki, jak poziom ochrony pracowników przed indywidualnym zwolnieniem, uregulowania dotyczące zwolnień grupowych, regulacje dotyczące czasowych form zatrudnienia.

²¹² Najbardziej dostępne dane dotyczą 2003 r. i są oparte na tzw. drugiej wersji indeksu, <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx> (11.12.2008).

²¹³ D. Lang, *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Wzór do naśladowania?*, s. 4, www.ips.uw.edu.pl/rszarfi/pdf/lang.pdf (2.12.2008).

²¹⁴ *Flexicurity in Denmark. Introduction to the Danish Market Model*, The Confederation of Danish Employers (DA), 2007, s. 3, www.da.dk/bilag/Flexicurity%20in%20Denmark.pdf (2.12.2008).

które współpracują ze związkami zawodowymi²¹⁵. Prawo do pomocy z tego źródła mają osoby, które przepracowały co najmniej 52 tygodnie w ostatnich trzech latach w pełnym wymiarze czasu oraz są członkami funduszu co najmniej rok. Tym, którzy nie mają ubezpieczenia, państwo także pomaga, gdy stracą pracę, lecz w mniejszym stopniu. Czas wypłaty świadczeń dla bezrobotnych wynieść może nawet 48 miesięcy. To znacznie dłużej niż w innych krajach skandynawskich: w Finlandii – 23 miesiące, w Szwecji – 10 miesięcy²¹⁶.

System świadczeń uprzywilejowuje osoby, których zarobki są niższe niż średnia krajowa. Bezrobotny, który w momencie zatrudnienia uzyskiwał zarobki na poziomie 75% średniej, może otrzymać świadczenie w wysokości 79% zarobków. Bezrobotny z zarobkami na poziomie średniej krajowej dostanie świadczenie w wysokości 61% zarobków, a z zarobkami wynoszącymi 150% średniej – 46%. Różnice między świadczeniami w Danii są dużo większe niż na przykład w Niemczech, gdzie wynoszą dla osób zarabiających poniżej 75% średniej – 59% świadczenia, a dla tych z zarobkami na poziomie 150% średniej – 58%²¹⁷.

Aktywna polityka zatrudnienia

Trzeci komponent modelu *flexicurity* łączy instrumenty rozwoju zawodowego z systemem aktywizacji bezrobotnych. Każda osoba otrzymująca świadczenia zobowiązuje się, że przystąpi do programu aktywizacyjnego, mającego na celu powrót na rynek pracy. Bezrobotni muszą mieć regularny kontakt z pracownikami lokalnych centrów pracy, którzy pomagają w zdobyciu zatrudnienia, a także śledzą postępy w aktywizacji zawodowej. Wskaźnik uczestnictwa w kształceniu ustawicznym wynosi 29,2% osób w wieku 25–64 i jest najwyższy w UE. System kształcenia ustawicznego rozwija się w Danii od lat 60. XX w., kiedy powstały instytucjonalne formy szkoleń zawodowych dla pracowników. Finansowanie spoczywa głównie na państwie, które postrzega to działanie jako instrument służący do zwiększania konkurencyjności całej duńskiej gospodarki²¹⁸. Liczba osób uczestniczących w różnych formach aktywnej polityki zatrudnienia jest jednak niższa niż we Francji i w Niemczech, co wynika ze spadku bezrobocia oraz zmniejszenia środków na programy aktywizacyjne. Niemniej Dania przeznaczona 4,49% PKB na politykę zatrudnienia, co znacznie przekracza wydatki w innych krajach OECD (w Niemczech – 3,45%, we Francji – 2,69, w USA – 0,53%)²¹⁹.

Ocena

Duński model *flexicurity* nie obejmuje jedynie rynku pracy, ale dotyczy całego systemu polityki socjalnej. Funkcjonując już od ponad 100 lat, świadczy, jak długim

²¹⁵ C. Bogedan, *Activation and Flexicurity in Denmark*, materiał na konferencję ESPAnet „Making Social Policy in the Post-industrial Age”, zorganizowaną przez Uniwersytet we Fribourgu, Szwajcaria, 22–24 września 2005 r., s. 11.

²¹⁶ *Flexicurity in Denmark. Introduction to the Danish Market Model*, www.da.dk, s. 6.

²¹⁷ A. Ilsoe, *The Danish Flexicurity Model – a Lesson for the US?*, FAOS, czerwiec 2007 r., s. 9–10.

²¹⁸ T. Bredgaard i F. Larsen, *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Centre for Labour Market Research at Aalborg University, s. 12.

²¹⁹ A. Ilsoe, *The Danish Flexicurity Model...*, op.cit., s. 11.

i skomplikowanym procesem jest stworzenie skutecznego modelu zatrudnienia oraz bezpieczeństwa socjalnego. W tym kontekście możliwość szybkiego przybliżenia rynków pracy państw UE do modelu *flexicurity* jest postulatem nierealnym, wymagałoby bowiem w wielu krajach całościowego przededefiniowania ich polityki zatrudnienia i zabezpieczeń socjalnych.

Choć model duński uchodzi za wzorcowy, ma też poważne mankamenty. Po pierwsze, jest kosztowny. Dania należy do krajów o najwyższych podatkach dochodowych na świecie, a najwyższa stawka podatkowa wynosi tam 59% – najwięcej w UE²²⁰. Po drugie, imigranci mają duże problemy z integracją z rynkiem pracy. Zaledwie 55,8% mężczyzn i 44,8% kobiet mieszkających w Danii, lecz urodzonych za granicą pracuje. Jest to mniej niż np. w USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech i we Francji²²¹.

Możliwość zastosowania przez inne państwa

Specyfika duńskiego modelu powoduje, że nie da się go łatwo skopiować w innych krajach. Zresztą metoda „kopiuj-wklej” zwykle jest najgorszym sposobem reformowania. Inne państwa UE mogą jednak czerpać z doświadczeń duńskich w odniesieniu do różnych fragmentów funkcjonowania modelu *flexicurity*. Najbardziej interesujące z nich to:

- dialog społeczny i rozwiązywanie sporów między pracownikami i pracodawcami;
- wykorzystanie instrumentów aktywnej polityki na rynku pracy;
- programy kształcenia ustawicznego;
- rozwijanie mobilności pracowników.

²²⁰ KPMG' *Individual Income Tax Rate*, survey 2008, s. 25, [www.kpmg.com/SiteCollection Documents/Individual-income-tax-rate-survey-2008.pdf](http://www.kpmg.com/SiteCollection/Documents/Individual-income-tax-rate-survey-2008.pdf) (3.12.2008).

²²¹ A. Ilsoe, *The Danish Flexicurity Model...*, *op.cit.*, s. 17.

Studium 2.

Holandia: redukcja obciążeń administracyjnych

Holandia jest jednym ze światowych liderów, jeżeli chodzi o zaawansowanie redukcji obciążeń administracyjnych. Uznać ją można za państwo pionierskie w UE w zakresie wprowadzania instrumentów służących do badania kosztów administracyjnych. Holandia uczyniła tę kwestię priorytetem w działaniach na rzecz implementacji inicjatywy *better regulation*, dzięki której Unia Europejska zamierza ulepszyć prawo wspólnotowe.

Redukcję obciążeń administracyjnych rząd w Hadze podjął znacznie wcześniej, nim uwzględniono je w Strategii Lizbońskiej. Reformy regulacyjne zainicjowano pod koniec lat 80. XX w. systematycznie kontynuowano w latach 90. W 1994 r. rząd holenderski przystąpił do deregulacji oraz podniesienia jakości stanowionego prawa. Odpowiedzialność za wdrażanie programu spoczęła na Ministerstwach Sprawiedliwości i Gospodarki²²². Efekty ich działań okazały się w miarę pozytywne. Zachęcony tym rząd holenderski uznał ograniczanie obciążeń administracyjnych za działanie priorytetowe na rzecz ustanowienia lepszego prawa. W 1998 r. powołano Komitet do spraw redukcji obciążeń administracyjnych spoczywających na przedsiębiorstwach (tzw. komitet Schlichte), który składał się z przedstawicieli przedsiębiorstw, rządu, partii politycznych oraz posłów do Parlamentu Europejskiego. Komitet zidentyfikował kilkadziesiąt działań, których wyeliminowanie pozwoliłoby zredukować procedury administracyjne. Intensyfikacja prac nastąpiła w 2003 r., kiedy rząd zdecydował się na 25-procentową redukcję obciążeń administracyjnych do końca roku 2007²²³. W 2007 r. rząd ustalił nowy cel – dalszą redukcję o kolejne 25% do 2011 r., zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym²²⁴.

Model holenderski jest dość rozbudowany. Na szczególną uwagę zasługują następujące jego elementy²²⁵:

- obliczanie kosztów administracyjnych;
- określenie wymiernego celu;
- koordynacja na poziomie ministerialnym;
- powołanie niezależnego organu doradczego;
- powiązanie działań z cyklem budżetowym;
- silne polityczne poparcie dla działań.

Obliczanie kosztów administracyjnych jest kluczowym elementem holenderskiego podejścia do redukcji kosztów. Model ten został przyjęty w wielu krajach UE jako standardowy model kosztów (SCM – *Standard Cost Method*)²²⁶. SCM służy do identyfikacji kosztów administracyjnych nakładanych przez państwo na biznes. Łatwo obliczyć ich wysokość, ponieważ SCM jest iloczynem: $SCM = P \times T \times Q$, gdzie P (*price*)

²²² *Cutting Red Tape. Reducing Administrative Burdens in the Netherlands*, OECD, 2007, s. 20.

²²³ World Bank Group, *Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Program*, listopad 2006 r., s. 2.

²²⁴ World Bank Group, *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, 2007, s. 2.

²²⁵ *Ibidem*, s. 8.

²²⁶ *International Standard Cost Model Manual, Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*, SCM network, s. 8–9.

oznacza koszt pracy potrzebnej do wypełnienia nieodzownych formularzy, przeliczany na zarobek za godzinę pracy lub godzinowy koszt dostarczenia odpowiedniej usługi przez podmiot z zewnątrz; T (*time*) – czas potrzebny na wypełnienie obowiązku dostarczenia informacji; Q (*quantity*) – wielkość będącą iloczynem liczby przedsięwzięć, których dotyczy obciążenie, oraz częstotliwości zgłaszania informacji.

Dla ułatwienia obliczeń koszty obciążenia podzielono na trzy grupy:

- administracyjne nałożone i implementowane na poziomie międzynarodowym;
- nałożone na poziomie międzynarodowym, lecz implementowane na poziomie krajowym;
- nałożone i wdrażane na poziomie krajowym.

Cel wymierny: Holandia od początku działań na rzecz redukcji obciążeń administracyjnych wytycza sobie cele na poszczególne okresy referencyjne. Co więcej, każde ministerstwo ma ustalony swój cel sektorowy. Takie podejście zwiększa odpowiedzialność poszczególnych podmiotów, ułatwia także pomiar efektów.

Koordinacja działań: od jesieni 2007 r. zajmuje się tym Grupa do spraw Reform Regulacyjnych (*Regulatory Reform Group*), która zastąpiła funkcjonujący wcześniej Wydział do spraw Obciążeń Administracyjnych (IPAL), usytuowany najpierw w Ministerstwie Gospodarki, a później w Ministerstwie Finansów. W skład Grupy do spraw Reform Regulacyjnych wchodzi osoby z Ministerstwa Gospodarki, zajmujące się lepszymi regulacjami.

Organ doradczy i monitorujący: rolę organu doradczego dla rządu i parlamentu w zakresie obciążeń administracyjnych pełni niezależna rada ACTAL powołana w roku 2000²²⁷. Obecnie liczy czterech członków, wspieranych przez kilkunastoosobowy sekretariat. ACTAL dokonuje dla organów rządowych analizy istniejącej i powstającej legislacji pod kątem identyfikacji obciążeń administracyjnych. Głównie sporządza raporty, w których określa stanowisko wobec danej propozycji legislacyjnej. Wydaje cztery rodzaje opinii: pozytywną bez komentarza, warunkowo pozytywną, warunkowo negatywną lub w najgorszym przypadku bezwzględnie negatywną. ACTAL monitoruje także postępy w realizacji działań na rzecz redukcji obciążeń administracyjnych

Powiązanie redukcji obciążeń administracyjnych z cyklem budżetowym: hollenderski model zawiera dość interesujące rozwiązanie polegające na powiązaniu cyklu budżetowego z monitoringiem działań na rzecz zmniejszania obciążeń administracyjnych. Poszczególne ministerstwa podejmują zobowiązania dotyczące pułapu redukcji obciążeń administracyjnych. Raporty z wykonania budżetu są połączone ze sprawozdaniami na temat redukcji obciążeń administracyjnych w poszczególnych resortach. Stosowne opracowanie całości przygotowuje dwa razy w roku minister finansów i przedstawia je parlamentowi.

Szerokie poparcie dla działań: działania na rzecz redukcji obciążeń administracyjnych są przedmiotem konsensu politycznego. Popierają je także partnerzy społeczni.

²²⁷ Zob. www.actal.nl/actal_nl/a7e88a653d3f4513a973580ac6e1e100x1x45313x37.php (6.12.2008).

Ocena

Holenderski model należy do najbardziej rozwiniętych w UE. Jego budowa trwała *de facto* kilkanaście lat. Sukces holenderskiego modelu, jak wynika z analizy Banku Światowego, jest rezultatem kilku czynników:

- odpowiednio wcześnie ustalonego celu redukcji obciążeń administracyjnych, co skutecznie rozbudziło zainteresowanie reformą, a także skłoniło do śledzenia postępów w realizacji programu;
- koordynacji działań w całej administracji;
- funkcjonowania ciała doradczego ACTAL;
- politycznej zgody między partiami politycznymi²²⁸.

Holandia potrafiła umiejętnie wypromować stosowane przez siebie rozwiązania, które zostały przyjęte przez inne kraje UE. W dużej mierze przyczyniła się także do uproszczenia *acquis* i tworzenia lepszej jakości prawa wspólnotowego. Inicjatywa *better regulation* była propagowana przez Holandię podczas jej prezydencji w UE w drugiej połowie 2004 r.

Model ma jednak pewne wady, na które zwrócono uwagę zarówno w OECD, jak i Banku Światowym. W 2007 r. na prośbę holenderskiego rządu instytucje te przygotowały ocenę systemu redukcji obciążeń administracyjnych. Obie odnotowały nadmierne skupienie na redukcji obciążeń administracyjnych kosztem reform regulacyjnych. Rząd pozytywnie ustosunkował się do tych uwag, kładąc w programie na lata 2007–2011 większy nacisk na inne działania²²⁹. Zgodnie z rekomendacjami przeprowadził także reformę organów zajmujących się koordynacją prac i doradztwem w zakresie obciążeń administracyjnych.

Możliwość zastosowania przez inne państwa

Holenderski model redukcji obciążeń administracyjnych może być w znacznej mierze implementowany przez inne państwa. Najlepszym dowodem jest stosowanie instrumentu SCM w wielu krajach. Szczególnie interesujące wydają się doświadczenia holenderskie z zarządzania całym systemem, a przede wszystkim koordynacji i funkcjonowania organu doradczego ACTAL. Śledząc rozwiązania przyjęte w Holandii, państwa UE powinny uczyć się na jej błędach w planowaniu i realizacji, a zwłaszcza unikać zbyt wąskiego podejścia do problemu i skupiania się na jednej kwestii kosztem innych.

²²⁸ World Bank Group, Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme..., *op.cit.*, s. 4.

²²⁹ Regulatory Reform Group, Management Summary Action Plan Reduction Red Tape for the Netherlands 2007–2011, www.ez.nl/dsresource?objectid=159422&type=PDF (12.12.2008).

Studium 3. Austria: model e-administracji

Ze wszystkich państw UE Austria ma najbardziej rozwiniętą administrację elektroniczną. Wszystkie podstawowe usługi publiczne, zarówno dla obywateli, jak i dla biznesu, są dostępne drogą elektroniczną – pod tym względem kraj ten jest europejskim liderem. Austriacki model zawiera następujące komponenty²³⁰:

- **informacja** – dostęp do informacji online dla obywateli, przedsiębiorców, instytucji publicznych;
- **interakcja** – możliwość wymiany informacji i dokumentów w określonej sprawie pomiędzy zainteresowanym podmiotem a administracją publiczną;
- **transakcja** – możliwość załatwienia sprawy online.

Wszystkie te komponenty w niemal równym stopniu funkcjonują w Austrii.

Oprócz powyższych zasad ogólnych austriackie władze wprowadziły wiele reguł, zgodnie z którymi funkcjonuje austriacki model²³¹:

- **jak najbliżej obywatela** – usługi publiczne powinny być na wyciągnięcie ręki, tak aby ludzie bez trudu mogli załatwiać swoje sprawy;
- **dostępność** – obywatele, bez względu na wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania czy pochodzenie, powinni mieć łatwy dostęp do platformy usług publicznych. Dlatego trzeba unikać rozwiązań, które mogłyby okazać się barierą;
- **użyteczność** – system powinien być przejrzysty i łatwy w obsłudze;
- **ochrona danych** – użytkownicy muszą mieć pewność, że ich dane są chronione. Systemy ochrony danych powinny spełniać najwyższe standardy;
- **przejrzystość** – rozwój systemu powinien odbywać się w jak najbardziej przejrzysty sposób i z udziałem podmiotów społecznych;
- **interoperacyjność** – poszczególne składowe systemu są w pełni skoordynowane.

Austriacki model e-administracji działa na podstawie wielu aktów prawnych, z których najważniejsza jest ustawa o administracji elektronicznej z marca 2004 r., stanowiąca podstawę funkcjonowania systemu e-administracji²³². Formułuje ona także wiele zasad ogólnych, jak możliwość wyboru środków komunikacji z administracją publiczną, wysoki poziom ochrony użytkowników czy swobodny dostęp do platformy usług osób niepełnosprawnych. Innymi ważnymi aktami są ustawa dotycząca ochrony danych, ustawa o podpisie elektronicznym.

Austriacki model administracji elektronicznej jest efektem rozwoju systemu w ostatnich latach. Można wyróżnić co najmniej dwie zasadnicze fazy jego kształtowania. Pierwsza trwała od połowy lat 90. XX w. do 2001 r. W tym okresie przyjęto m.in. plan działań zmierzających do zbudowania społeczeństwa informacyjnego (rok 1997), zawarto porozumienie pomiędzy władzami federalnymi a landami o współpra-

²³⁰ *Administration on the Net. The ABC Guide of E-Government in Austria*, Federal Chancellery, nowa edycja, lipiec 2008 r., s. 6, www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=19394 (09.12.2008).

²³¹ Komisja Europejska, *e-Government Factsheets – Austria*, styczeń 2009 r., www.epractice.eu/factsheets (30.01.2009).

²³² *Ibidem*, s. 12.

cy w dziedzinie rozwijania komunikacji elektronicznej, a w 2001 r. utworzono Radę do spraw Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych (Rada ICT), która koordynowała współpracę instytucji rządowych i lokalnych w zakresie e-administracji. Druga faza rozpoczęła się w 2003 r., kiedy przyspieszono budowę elektronicznej administracji. Najważniejszym efektem tych działań było stworzenie w 2005 r. platformy Cyfrowa Austria (*Digital Austria*)²³³. Jest to najważniejszy element w systemie e-administracji w Austrii. Platformą zarządza powoływany przez rząd federalny główny informatyk (*Chief Information Officer*), który oprócz tego doradza rządowi w sprawie e-administracji oraz zajmuje się promocją austriackiego modelu za granicą. Jego zaplecze stanowi wydział do spraw strategii ICT (*ICT Strategy Unit*) w kancelarii rządu federalnego. Organem wspierającym jest też Centrum Innowacyjne e-Administracji (*E-government Innovation Centre*), które skupia specjalistów opracowujących nowe rozwiązania mające usprawniać pracę systemu.

Najważniejsze elementy składowe austriackiej infrastruktury administracji elektronicznej to:

- portal *help.gv.at*;
- system ELAK;
- system elektronicznego dostarczania dokumentów.

Portal *help.gv.at*

Portal *help.gv.at* jest często pierwszym punktem uzyskiwania przez obywateli oraz przedsiębiorstwa informacji o procedurach administracyjnych, dostępnym także dla obcokrajowców chcących mieszkać i pracować w Austrii. To swoisty internetowy przewodnik, który pozwala szybko zdobyć informacje o warunkach życia i pracy, a także zakładaniu i prowadzeniu biznesu. Stanowi też tzw. *one stop shop* – można tu nie tylko uzyskać informacje, ale także pobrać i wypełnić wnioski potrzebne do załatwienia różnych formalności. Zawiera około 350 procedur online, a także 1000 e-formularzy²³⁴. Portal powstał w 1997 r. i stopniowo ewoluował. Dziś jest uważany za jeden z najbardziej rozwiniętych portali tego typu w Europie. Jego znaczenie jeszcze bardziej wzrośnie w związku z implementacją dyrektywy usługowej, będzie bowiem kluczowym elementem zgodnego z nią systemu obsługi klientów.

System ELAK

Budowa Systemu Elektronicznego Rejestru (ELAK) trwała cztery lata i zakończyła się w 2005 r. ELAK, powiązany z portalem *help*, umożliwia generowanie, gromadzenie i przesyłanie dokumentów w formie elektronicznej pomiędzy poszczególnymi podmiotami administracji, zarówno na poziomie ministerstw federalnych, jak i lokalnym. Jego funkcjonowanie poprawia efektywność procedur wewnętrznych w poszczególnych resortach, a także redukuje koszty i czas.

²³³ Zob. www.digitales.oesterreich.gv.at (11.12.2008).

²³⁴ C. Rupp, *E-government in Austria. Organization – Implementation – Cooperation*, Austrian Federal Chancellery, prezentacja multimedialna, www.epma.cz/Docs/EEEGD08/Plenary_I_Rupp.pdf (10.12.2008).

System elektronicznego dostarczania dokumentów

Elektroniczne dostarczanie dokumentów (*Electronic Delivery Service*) zostało wprowadzone w 2004 r. Jest to trzeci kluczowy człon systemu. Umożliwia przesłanie online oficjalnych dokumentów przez urząd do odbiorców. Odbiorca, jeżeli ma dostęp do Internetu, może odebrać wiadomość w każdej chwili. Aby otrzymać dokument, wystarczy mieć elektroniczną kartę obywatela (e-ID) potwierdzającą tożsamość. Jest ona warunkiem dostępu do usług e-administracji. Zawiera podpis elektroniczny niezbędny do załatwienia formalności online. Funkcję karty może pełnić także karta bankowa lub zdrowotna (e-Karta).

Ocena

Austriacki model e-administracji wnosi dużą wartość dodaną i wpływa bardzo znacząco na efektywność, czas i koszty działania administracji państwowej, obywateli oraz przedsiębiorców. Austriacki model, podobnie jak holenderski model redukcji obciążeń administracyjnych oraz duńskie *flexicurity*, nie powstał z dnia na dzień. Jest rezultatem wielu doświadczeń i prób. Istotą sukcesu wydaje się kilka czynników:

- koordynacja pomiędzy administracją federalną, lokalną i organizacjami pozarządowymi – w dużej mierze jest to konieczność w federalnym państwie, w którym gros kompetencji pozostaje we władzach lokalnych;
- przejrzystość i łatwy dostęp – austriacki system jest prosty w obsłudze, przynajmniej na poziomie podstawowym (wyszukanie informacji czy złożenie wniosku);
- rozwinięte podstawy prawne – tak rozległe przedsięwzięcie jak budowa e-administracji nie jest możliwe bez spójnych regulacji prawnych. W Austrii udało się wprowadzić jednolitą infrastrukturę prawną, choć nie obyło się bez trudności: w 2005 r. Komisja Europejska uznała, że Austria niewłaściwie wdrożyła dyrektywę o ochronie danych osobowych;
- powszechna informacja o możliwościach i funkcjonowaniu systemu – użytkownicy bez trudu zdobywają informacje o działaniu systemu, a także możliwościach dostępu. Oprócz portalu Cyfrowa Austria wydawany jest także kompleksowy przewodnik po systemie;
- użyteczność rozwiązań – karta umożliwia dostęp do usług elektronicznych i może pełnić także inne funkcje, co ułatwia obywatelom codzienne załatwianie formalności w różnych instytucjach;
- wola polityczna do działań – kolejne austriackie rządy bardzo poważnie traktowały rozwój e-administracji; na pochwałę zasługuje także zaangażowanie władz lokalnych w landach.

Możliwość zastosowania przez inne państwa

Austriacki model z pewnością może być wzorem dla wielu państw europejskich. Pomysły konkretnych rozwiązań, szczególnie system ELAK, elektroniczne dostarczanie dokumentów, a także karta obywatela zasługują na powielenie w krajach UE. Należy jednak pamiętać, że system jest dostosowany do specyfiki austriackiej administracji i nie wszystkie jego elementy da się bezpośrednio przenieść.

Rozdział III

WNIOSKI i REKOMENDACJE

1. Skutki kryzysu dla Strategii Lizbońskiej. Na realizacji Strategii w 2008 r. w ogromnym stopniu zaważył kryzys finansowy i gospodarczy, który dotknął UE i cały świat w ostatnich miesiącach. W związku z kryzysem doszło do mimowolnego prze-definiowania głównego celu SL, którym w tym ostatnim okresie będzie nie zwiększenie konkurencyjności gospodarki UE, ale raczej przywrócenie jej do stanu sprzed kryzysu. Sytuacja gospodarcza UE jest najgorsza w całym okresie implementacji Strategii, czyli od 2000 r. Kluczowe pytanie dotyczy wpływu obecnego kryzysu na tempo realizacji Strategii Lizbońskiej. Można też zastanawiać się, czy Strategia pomoże w walce z recesją w Unii Europejskiej. Oba pytania pozostaną w tym momencie bez odpowiedzi. Z pewnością bardzo wiele zależy od konkretnej sytuacji w danym państwie, a przede wszystkim:

- głębokości kryzysu gospodarczego;
- polityki makroekonomicznej przyjętej w warunkach kryzysu;
- polityki monetarnej prowadzonej przez EBC i banki centralne krajów spoza strefy euro;
- dotychczasowego stanu realizacji Strategii Lizbońskiej;
- realizacji działań ujętych w Strategii w obecnych warunkach;
- poziomu współpracy i dialogu z partnerami społecznymi w poszukiwaniu rozwiązań niezbędnych w procesie naprawczym gospodarki;
- stopnia współpracy z instytucjami UE, zwłaszcza Komisją Europejską, a także innymi państwami członkowskimi w podejmowaniu działań stymulujących gospodarkę.

2. Obecny kryzys dodaje wagi Strategii Lizbońskiej, która stała się elementem planów naprawy gospodarki i odgrywa rolę komplementarną podczas wdrażania bodźców stymulujących w krótkim okresie. Problem jednak w tym, że w niektórych państwach oba człony planu mogą się częściowo wykluczać. Realizacja wielu wskazań lizbońskich ujętych w planie działań wymaga uruchomienia dużych środków finansowych, zwłaszcza w dziedzinie edukacji, B+R, dostępu do sieci szerokopasmowych. Wiele państw członkowskich ma lub będzie miało poważne kłopoty budżetowe, a dodatkowym obciążeniem staną się koszty działań stymulujących gospodarkę. Ponadto konieczność redukcji deficytu, wynikająca z Paktu Stabilności i Wzrostu, może sprawić, że niektóre fundusze przeznaczone na realizację Strategii będą obcinane lub przesuwane do innych sektorów. Taka reakcja wydaje się prawdopodobna przede wszystkim na Łotwie, będącej w bardzo trudnej sytuacji gospodarczej – bez pomocy finansowej ze strony MFW czy UE kraj ten mógłby mieć poważne problemy z przetrwaniem obecnego kryzysu. Dylemat z ustaleniem priorytetu (przestrzeganie paktu czy aktywne realizowanie działań lizbońskich) w najbliższych dwóch latach wyraźnie da się we znaki krajom UE.

Należy jednak podkreślić, że dla niektórych segmentów Strategii obecna sytuacja gospodarcza stanowi szansę. Dotyczy to przede wszystkim segmentu przedsiębiorczości w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych czy też ułatwienia dostępu do kapitału. Można także liczyć na intensyfikację działań na rynku pracy, zwłaszcza w aspekcie wspierania zatrudnienia czy pomocy na przekwalifikowanie. Zapewne wzrośnie też determinacja w poszukiwaniu rozwiązań przynoszących oszczędności energii.

3. W związku z kryzysem na rynku finansowym w UE podjęto działania koordynacyjne w znacznie większym stopniu oparte na konsensie między państwami niż

w przypadku naprawy gospodarczej. Wynikać to może z różnych powodów. Przede wszystkim pomoc instytucjom finansowym wymagała szybkiego działania, aby nie pogłębiać niepokoju na rynkach. Presja czasu i informacje z kolejnych banków, które spodziewają się kłopotów, przyczyniły się do sprawnego ustalenia przez państwa UE zasad udzielania pomocy oraz instrumentów służących do jej realizacji. Wszelkie pomysły kontrowersyjne, na przykład utworzenie europejskiego funduszu stabilności, zostały szybko odrzucone. W rezultacie nakreślono kompleksowe ramy europejskiej koordynacji. Więcej kontrowersji wzbudziła koordynacja stymulacji gospodarki, ponieważ plan ten, choć wielokrotnie mniejszy niż plan pomocy dla banków, nie dotyczył jednego sektora, lecz całej gospodarki. Trudniej jest wtedy ukierunkować działania i wybrać najbardziej właściwe instrumenty. Ponadto takie państwa, jak Niemcy czy Holandia, obawiają się, że plan naprawy gospodarki na całe lata zachwieje stabilnością budżetową UE i osłabi instrument jej koordynacji: Pakt Stabilności i Wzrostu.

Należy podkreślić, że pomimo wyznaczenia ram koordynacyjnych realnym dylematem pozostaje intensywność uzgadniania działań pomiędzy państwami Wspólnoty, solidarność między nimi (wyrażająca się m.in. odrzuceniem podejścia *beggar thy neighbour*) a stopień unilateralnych działań poszczególnych krajów.

Wspólne działania UE dotyczące rynku finansowego oraz w zakresie naprawy gospodarki powinny pozostawać całkowicie spójne. Pomoc dla sektora bankowego musi być zgodna z wszystkimi wytycznymi Komisji z października i grudnia 2008 r. Gdy nie jest to sprzeczne z prawem konkurencji, trzeba brać pod uwagę interesy całej gospodarki. Chodzi tu przede wszystkim o taką pomoc, która będzie skutkowałą zwiększeniem kapitału oferowanego firmom czy konsumentom przez bank, lecz nie spowoduje niezdrowego umacniania się banku na konkurencyjnym rynku. W działaniach tych należy, co podkreśla Komisja, przestrzegać równowagi pomiędzy utrzymaniem konkurencji na rynku, przywróceniem stabilności systemu finansowego, a także zapewnianiem dostępu do kredytów podmiotom gospodarczym.

Kryzysy finansowy i gospodarczy sprawiają, że pewne kluczowe instrumenty prawne (jak prawo do pomocy publicznej czy też Pakt Stabilności i Wzrostu) są interpretowane i stosowane bardzo elastycznie, co UE w obecnej sytuacji toleruje. Komisja powinna jednak monitorować pomoc publiczną przekazywaną przez państwa zarówno instytucjom finansowym, jak i MSP, a także działania mające na celu stymulowanie gospodarki. Chodzi o wychwycenie przedsięwzięć, które mogą szczególnie przyczynić się do deficytu finansów publicznych. Obecna sytuacja nie powinna usprawiedliwiać nieprzestrzegania przepisów regulujących politykę konkurencji czy politykę budżetową.

4. Stan realizacji Strategii. SL nie powinna być oceniana tylko przez pryzmat ogólnej sytuacji gospodarczej. Z tym oczywistym zastrzeżeniem wypada stwierdzić, że realizacja SL w 2008 r. nie przybliżyła znacznie UE do realizacji celów Paktu na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia. Sytuacja jednak nie jest taka sama we wszystkich sektorach. Dynamicznie poprawia się klimat dla przedsiębiorczości. Widoczne są postępy, zwłaszcza w kwestii ułatwień w zakładaniu działalności gospodarczej. Segment ten należy uznać za przodujący wśród wszystkich, które obejmuje Strategia. Postępy dostrzec można także w segmencie rynku wewnętrznego, choć ze względu na jego rozległość zmiana jest nierównomierna. Na pochwałę zasługuje osiągnięcie celu w zmniejszaniu deficytu dyrektyw oraz kontynuowanie zgodnych ze Strategią Lizbońską trendów co do udzielania pomocy publicznej. Dużo zaległości pozostaje

wciąż w liberalizacji sektorów sieciowych. Probierzem skuteczności działań państw członkowskich w tej dziedzinie będzie w najbliższym roku transponowanie dyrektywy o usługach na rynek wewnętrzny. Nie najgorzej wygląda też rozwój społeczeństwa informacyjnego: zwiększył się dostęp do Internetu, w tym także szerokopasmowego, rozwija się też oferta elektronicznych usług publicznych.

Słabiej wypadają efekty implementacji Strategii w segmentach edukacji, B+R, zatrudnienia i polityki społecznej. Brak postępów w dziedzinie edukacji i prac badawczo-naukowych (przytłaczająca większość wskaźników jest poniżej celu i nie odnotowuje się znaczącej poprawy) sprawia, że przepaść w dziedzinie innowacji między UE a USA jest wciąż wielka. Stan realizacji Strategii nie jest też dobry w wymiarze dotyczącym zatrudnienia i polityki społecznej. Nie poprawia się zwłaszcza sytuacja na froncie walki z wykluczeniem społecznym – większość celów nie została i prawdopodobnie w najbliższych latach nie zostanie osiągnięta.

W dziedzinie energii i zmian klimatycznych nieco zintensyfikowano działania. Dotychczasowe efekty są mocno zróżnicowane. Główne zadanie, jakim jest obecnie wypełnienie celów z Kioto, może zostać pomyślnie zrealizowane w UE15. Obraz „zielonego wymiaru” psuje jednak regularne naruszanie przez państwa członkowskie prawa dotyczącego ochrony środowiska.

5. Wyniki państw członkowskich w realizacji Strategii. Miniony rok nie wykreował nowych liderów. Co więcej, sytuacja gospodarcza sprawia, że takie kraje, jak Irlandia, Łotwa czy Hiszpania, tracą dotychczasowe dobre pozycje. Pomimo wielu ograniczeń, przedstawionych w części dotyczącej metodologii niniejszego raportu, można jednak wyróżnić państwa, które najlepiej i najslabiej radziły sobie we wdrażaniu Strategii.

Liderami pozostają kraje skandynawskie, Holandia oraz Austria, które charakteryzują się dobrymi i porównywalnymi wynikami we wszystkich właściwie obszarach.

Większość państw wdraża Strategię na średnim poziomie. Do tej grupy należą m.in. Wielka Brytania, Niemcy, Francja, pozostałe kraje Beneluksu, Irlandia, a z nowych państw Czechy, Słowacja, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia. Część z nich charakteryzuje nierównomierne rozłożenie efektów, tzn. w niektórych obszarach osiągają bardzo dobre wyniki, w innych mają problemy (np. Wielka Brytania należy do liderów w liberalizacji rynków, ale słabo radzi sobie z wykluczeniem społecznym). Zdarza się też, że w jednym segmencie pewne kraje odnotowują bardzo różne wyniki (np. Niemcy odnoszą sukcesy w rozwoju sektora innowacji, lecz słabo funkcjonuje ich system szkolnictwa wyższego).

Są wreszcie **kraje, których wyniki są najslabsze.** Ta grupa się nie zmienia i należą do niej z UE15: **Grecja, Portugalia** oraz **Włochy**, a z nowych krajów: **Polska, Bułgaria, Malta, Rumunia.** Państwa te odnotowują niskie wyniki w niemal wszystkich segmenach Strategii. Szczególny niepokój budzi niska stopa zatrudnienia we wszystkich badanych grupach, niski stopień rozwoju społeczeństwa informacyjnego czy też bardzo słabo rozwinięty sektor B+R.

Państwom członkowskim należy umożliwić rewizję Krajowych Programów Reform (KPR), które powstały lub zostały uaktualnione na potrzeby obecnego cyklu Strategii. W europejskim planie naprawczym państwa członkowskie podjęły lub podejmą wiele inicjatyw wspierających ich własną gospodarkę. KPR muszą uwzględnić te działania oraz wprowadzić ewentualne zmiany do priorytetów Strategii Lizbońskiej.

Dlatego Komisja Europejska powinna dać krajom członkowskim rozsądny czas na zmianę KPR.

6. Czynniki wpływające na realizację Strategii. Porównanie poszczególnych segmentów jest trudne, gdyż każdy z nich ma inną specyfikę i charakter. Dlatego w niektórych dziedzinach można dostrzec postęp szybko, a w innych efekty widoczne będą w dłuższej perspektywie. Segmenty, które w raporcie wymieniono jako najbardziej zaawansowane pod względem realizacji SL, należą głównie do tej pierwszej grupy. Znaczenie ma też typ instrumentów służących do oceny postępów w określonym sektorze. Jeśli chodzi o przedsiębiorczość, kluczowe znaczenie mają instrumenty regulacyjne i administracyjne. Sektory, w których efekty są słabsze, w dużo większym stopniu zależą od instrumentów finansowych.

Nie można jednoznacznie określić relacji przyczynowo-skutkowych pomiędzy stanem realizacji SL w każdym sektorze. W przypadku szeregu państw (przede wszystkim z grupy liderów i najsłabszych) istnieje jednak prawidłowość, że poziom efektywności implementacji Strategii w jednym segmencie jest najczęściej odzwierciedlany wynikami osiąganymi w innych. Jest relatywnie niewielka grupa krajów, które charakteryzują się znaczącymi różnicami w stanie realizacji Strategii między poszczególnymi segmentami. Wpływ na taki stan ma splot różnych czynników i uwarunkowań.

Analiza czynników, które wpływają na rezultaty państw w realizacji Strategii Lizbońskiej, nie jest celem tego raportu. Jednak charakter i zakres Strategii, modele zaprezentowane w rozdziale drugim oraz wskaźniki pozwalają wskazać różne kategorie czynników. Obecny kryzys gospodarczy umacnia znaczenie czynników zewnętrznych (zarówno w stosunku do poszczególnych państw UE, jak i całej Wspólnoty) wpływających na stan realizacji SL. Czynniki te są w dużej mierze związane z rozwojem procesów globalizacyjnych.

Dominująca grupa czynników ma jednak charakter wewnętrzny. Czynniki tego rodzaju podzielić można na dwie grupy:

obiektywne

- ogólny poziom gospodarczy danego kraju;
- zdolność społeczeństwa do przyswajania nowych idei i adaptacji do zmian wynikających z procesów globalizacyjnych;

subiektywne

- efektywność rządu;
- sprawność struktur administracyjnych;
- zaangażowanie rządu i konsens polityczny w sprawie reform;
- stopień partnerstwa między rządem a innymi podmiotami;
- zaangażowanie podmiotów niepublicznych w formułowanie i realizację Strategii;
- społeczna akceptacja dla przeprowadzanych reform;
- promocja działań w różnych grupach społecznych.

Jak wynika z powyższego zestawienia, obiektywne uwarunkowania silnie wpływają na wyniki w poszczególnych segmentach Strategii. Rezultaty państw skandynawskich potwierdzają tę tezę. Przez ostatnie kilka lat takie kraje, jak: Estonia, Łotwa, Litwa udowodniały, że osiągają lepsze wyniki w niektórych segmentach, choć znajdują się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego niż wiele krajów UE15. Niestety, głębszy niż gdzie indziej kryzys gospodarczy każe nieco zrewidować tę opinię.

7. Zarządzanie Strategią. W sytuacji kryzysów finansowego i gospodarczego w UE trzeba jeszcze ściślej przestrzegać zasady partnerstwa między poszczególnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi na różnych poziomach. Jest to szczególnie ważne w wymiarze społecznym Strategii. Obecny kryzys przyniesie negatywne skutki dla pracowników wielu sektorów, na przykład finansowego, motoryzacyjnego czy chemicznego. Może zajdzie konieczność udzielenia pomocy pracownikom, którzy tracą pracę w związku z kryzysem. Działania takie wymagają skutecznego współdziałania i harmonijnego podziału odpowiedzialności między władzami lokalnymi, centralnymi oraz organizacjami społecznymi. Partnerstwo trzeba wzmocnić także w celu przyspieszenia realizacji inicjatyw zmierzających do efektywności energetycznej oraz budowania trójkąta wiedzy.

Komisja Europejska powinna zastanowić się nad usprawnieniem zarządzania Strategią w czasie kryzysu finansowego i gospodarczego. Wskazane są zmiany w strukturze organizacyjnej, aby poprawić koordynację działań pomiędzy Dyrekcjami Generalnymi KE, które zajmują się różnymi aspektami SL (zwłaszcza w DG Konkurencja, DG Sprawy Ekonomiczne i Finansowe, DG Rynek Wewnętrzny, DG Badania, DG Zatrudnienie, Polityka Społeczna i Równe Szanse) i Sekretariatem Generalnym KE. Należy pomyśleć także o zwiększeniu personelu w Dyrekcjach, które są kluczowe ze względu na obecną sytuację: DG Konkurencja i DG Sprawy Ekonomiczne i Finansowe.

8. Przyszłość Strategii Lizbońskiej. Dziesięcioletni cykl realizacji (w formule 4+3+3) wstępuje w ostatnią fazę. W grudniu 2008 r. Rada Europejska wezwała do refleksji nad przyszłością Strategii. Czas poważnych zaburzeń gospodarczych w UE wymaga przyspieszenia dyskusji nad koncepcją działań na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Jest co najmniej kilka opcji, które należy rozważyć:

- prolongowanie Strategii na kolejny okres realizacji w obecnej formule z ewentualnymi drobnymi retuszami;
- ukierunkowanie Strategii na zagadnienia związane z rozwojem sektora prac badawczo-rozwojowych oraz innowacyjności;
- stworzenie strategii *à la carte*, umożliwiającej elastyczne podejście państw do tych obszarów, na których muszą skupić swoje działania;
- rezygnacja z ogólnej formuły strategii i rozwój działań w poszczególnych sektorach.

Debata na temat Strategii, aby była owocna, musi mieć podstawę merytoryczną. Dlatego dobrze byłoby, gdyby powołano grupę ekspertów do zreferowania efektów implementacji Strategii oraz zaproponowania jej przyszłości. Decyzje w tej sprawie mogłaby podjąć Rada Europejska na wiosennym szczycie w 2009 r. Takie grupy tworzono już w procesie wdrażania Strategii: w 2003 r. zespół prof. André Sapira, w 2004 r. grupa Wima Koka. W skład grupy ekspertów, podobnie jak w przeszłości, powinni wchodzić przedstawiciele środowisk naukowych, biznesu, związków zawodowych czy think-tanków, tak aby odzwierciedlone były różne punkty widzenia. Komisja powinna też zamówić w różnych instytucjach naukowych i analitycznych opracowanie raportów szczegółowo odnoszących się do ważnych aspektów związanych z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej.

Niezależnie od tych działań Komisja Europejska powinna zainicjować już w 2009 r. publiczne konsultacje na temat przyszłości Strategii, korzystając z pozytywnych doświadczeń z niedawnymi konsultacjami w sprawie przyszłości budżetu UE. Zainicjowanie konsultacji w 2009 roku może oznaczać, że będą one silnie zdetermi-

nowane przez uwarunkowania związane z kryzysami finansowym i gospodarczym. Konsultacje powinny być umiejętnie moderowane przez Komisję Europejską, tak aby kontekst kryzysu nie przytłumił całkowicie innych kwestii wymagających pogłębionej dyskusji, np. istniejących wciąż dylematów dotyczących możliwości pogodzenia spójności z konkurencyjnością.