

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

RAPORT Z WYKONANIA
STRATEGII LIZBOŃSKIEJ
ZA ROK 2009

Opracował Marcin Koczor

Warszawa, 12 marca 2010 r.

Redaktor tekstu
Aleksandra Zieleniec

Redaktor techniczny
Dorota Dołęgowska

Recenzenci:

dr Maciej Duszczyk, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski,
Michał Kurtyka, prezes BPI Polska,
dr Mariusz-Jan Radło, Szkoła Główna Handlowa,
Piotr Woźniak, Agencja ds. Współpracy Organów Energetyki (ACER)

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2010

ISBN 978-83-89607-86-7

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

Druk i oprawa:
Centrum Poligrafii Sp. z o.o., ul. Łopuszańska 53, 02-232 Warszawa

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów nazw państw	7
Streszczenie	9
Rozdział I	
Realizacja Strategii Lizbońskiej w roku 2009	11
1.1. Ogólna sytuacja gospodarcza	13
1.1.1. Sytuacja w sektorze finansowym	13
1.1.2. Wpływ kryzysu na PKB	15
1.1.3. Deficyt i dług	19
1.1.4. Wpływ demografii na finanse publiczne	22
1.1.5. Inflacja	23
1.1.6. Wnioski	23
1.1.7. Ocena	24
1.1.7.1. Pozytywna	24
1.1.7.2. Negatywna	25
1.1.8. Rekomendacje	25
1.2. Przedsiębiorczość	26
1.2.1. Zakładanie własnej działalności gospodarczej	27
1.2.2. System kredytowy	29
1.2.3. Rejestracja prawa własności nieruchomości	30
1.2.4. System podatkowy	32
1.2.5. Sądownictwo gospodarcze	34
1.2.6. Postępowanie upadłościowe	35
1.2.7. Małe i średnie przedsiębiorstwa	37
1.2.8. Lepsze prawo	38
1.2.9. Wnioski	41
1.2.10. Ocena	42
1.2.10.1. Pozytywna	42
1.2.10.2. Negatywna	42
1.2.11. Rekomendacje	42

1.3. Rynek wewnętrzny	42
1.3.1. Dyrektywa usługowa	43
1.3.2. Wdrażanie dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego	44
1.3.3. Pomoc publiczna	47
1.3.4. Rynki sieciowe	50
1.3.4.1. Energia i gaz	50
1.3.4.2. Telekomunikacja	52
1.3.4.3. Kolej	53
1.3.5. Wnioski	54
1.3.6. Ocena	54
1.3.6.1. Pozytywna	54
1.3.6.2. Negatywna	54
1.3.7. Rekomendacje	55
1.4. Trójkąt wiedzy	55
1.4.1. Absolwenci szkół średnich	56
1.4.2. Przedwczesne kończenie edukacji	57
1.4.3. Kształcenie ustawiczne	58
1.4.4. Kwalifikacje uczniów w przedmiotach matematycznych i przyrodniczych	59
1.4.5. Absolwenci kierunków ścisłych	60
1.4.6. Rozwój szkolnictwa wyższego	61
1.4.7. Wydatki na edukację	62
1.4.8. Wydatki na B + R	63
1.4.9. Mobilność kadry naukowej	66
1.4.10. Rozwój systemu patentowego	67
1.4.11. Wspieranie badań i rozwoju (B + R) w ramach pakietów stymulacyjnych	70
1.4.12. Wnioski	70
1.4.13. Ocena	72
1.4.13.1. Pozytywna	72
1.4.13.2. Negatywna	73
1.4.14. Rekomendacje	73
1.5. Społeczeństwo informacyjne	73
1.5.1. Ogólny poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego	74
1.5.2. Korzystanie z Internetu	75
1.5.3. Poziom wykluczenia cyfrowego	77
1.5.4. Rozwój administracji elektronicznej	78
1.5.5. Dywidenda cyfrowa	81

1.5.6. Wnioski	81
1.5.7. Ocena	82
1.5.7.1. Pozytywna	82
1.5.7.2. Negatywna	82
1.5.8. Rekomendacje	82
1.6. Energia i klimat	82
1.6.1. Stan realizacji celu z Kioto.	83
1.6.2. Generowanie energii ze źródeł odnawialnych	88
1.6.3. Inwestycje w technologie niskoemisyjne	89
1.6.4. Rozwój kogeneracji	91
1.6.5. Wsparcie inicjatyw energetyczno-klimatycznych w ramach działań stymulacyjnych.	92
1.6.6. Wnioski	93
1.6.7. Ocena	94
1.6.7.1. Pozytywna	94
1.6.7.2. Negatywna	94
1.6.8. Rekomendacje	94
1.7. Rynek pracy i polityka społeczna	95
1.7.1. Ogólna stopa zatrudnienia	95
1.7.2. Stopa zatrudnienia kobiet	96
1.7.3. Stopa zatrudnienia osób starszych	97
1.7.4. Poziom bezrobocia	98
1.7.5. Produktywność	100
1.7.6. Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie	101
1.7.7. Polityka społeczna	103
1.7.8. Wnioski	105
1.7.9. Ocena	106
1.7.9.1. Pozytywna	106
1.7.9.2. Negatywna	106
1.7.10. Rekomendacje	106

Rozdział II

Unia Europejska wobec kryzysu finansowego i gospodarczego.	109
2.1. Podstawy działań antykryzysowych	111
2.2. Działania łagodzące	113
2.2.1. Sektor finansowy.	113
2.2.1.1. Wnioski	117

2.2.2. Cała gospodarka	117
2.2.2.1. Wnioski	120
2.3. Działania prewencyjne	121
2.3.1. Kierunek i istota zmian regulacyjnych	121
2.3.2. Reforma nadzoru finansowego	123
2.3.3. Wnioski	126
2.4. Strategie wyjścia z kryzysu.	126
2.4.1. Polityka fiskalna	127
2.4.2. Rynek wewnętrzny	128
2.4.3. Polityka monetarna	128
2.4.4. Wyzwania	128
2.5. Koordynacja stanowiska UE na G20.	129
 Rozdział III	
Wnioski końcowe i rekomendacje	131

Wykaz skrótów nazw państw

Kod UE		Państwo
AT	–	Austria
BE	–	Belgia
BG	–	Bułgaria
CY	–	Cypr
CZ	–	Czechy
DE	–	Niemcy
DK	–	Dania
EE	–	Estonia
EL	–	Grecja
ES	–	Hiszpania
FI	–	Finlandia
FR	–	Francja
HU	–	Węgry
IE	–	Irlandia
IT	–	Włochy
LT	–	Litwa
LU	–	Luksemburg
LV	–	Łotwa
MT	–	Malta
NL	–	Królestwo Niderlandów
PL	–	Polska
PT	–	Portugalia
RO	–	Rumunia
SE	–	Szwecja
SI	–	Słowenia
SK	–	Słowacja
UK	–	Wielka Brytania

Streszczenie

1. Drugi raport PISM z realizacji Strategii Lizbońskiej ukazuje się w momencie jej zakończenia i formułowania nowej agendy gospodarczej na okres po 2010 r. Nie stanowi on jednak podsumowania minionych 10 lat. Pokazuje najbardziej aktualny stan wykonania postanowień wszystkich segmentów Strategii, przybliżając tym samym odpowiedź na pytanie, czy cele Strategii Lizbońskiej, zrewidowane w 2005 r., zostały osiągnięte.
2. Tegoroczny raport składa się z dwóch głównych i komplementarnych wobec siebie części. W pierwszej – podobnie jak w poprzedniej edycji – przedstawiono stan realizacji siedmiu segmentów Strategii w 2009 r. Przyjęta w ubiegłorocznym raporcie metodologia przygotowywania tej części została zasadniczo utrzymana¹. Również zakres raportu nie uległ zmianie². W większości segmentów zawarto odniesienia do działań państw członkowskich podejmowanych w ramach walki z kryzysem, który stanowił główny kontekst realizacji Strategii w 2009 r. Działania te – z którymi w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej powiązana jest Strategia Lizbońska – stanowiły bez wątpienia najważniejszy punkt polityki gospodarczej UE w 2009 r. Z powodu trudności w precyzyjnym wyodrębnieniu działań związanych *stricto* z realizacją Strategii Lizbońskiej oraz Europejskiego planu naprawy gospodarczej Raport nie zawiera takiego podziału.
3. W drugiej części omówiono działania UE w związku z globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym, których zakres wykracza poza tematykę Strategii. Ich opis i analiza są jednak niezbędne dla zrozumienia mechanizmów funkcjonowania UE w wymiarze gospodarczym. Okazać się mogą też bardzo pomocne z punktu widzenia prac nad strategią polizbońską („UE 2020”). Ze względu na ograniczenia objętościowe, a także dużą dynamikę sytuacji raport nie wyczerpuje naturalnie tego problemu.
4. Gospodarkom większości państw UE udało się co prawda w trzecim kwartale 2009 roku wyjść z recesji, ale rozczarowujące dane z czwartego kwartału dowodzą, że w najbliższych miesiącach wzrost PKB będzie jeszcze bardzo wąty. Podtrzymanie tego wzrostu będzie wymagało kontynuowania działań stymulacyjnych w wielu państwach członkowskich.
Koszty kryzysu w postaci ogromnego wzrostu długu publicznego, wynikającego m.in. z konieczności pokrywania rosnącego deficytu sektora publicznego, są bardzo duże. Przywrócenie stabilności fiskalnej w sposób

¹ Zob. M. Koczor, *Raport z wykonania Strategii Lizbońskiej w 2008 roku*, PISM, Warszawa 2009, s. 7–11 – www.pism.pl/zalaczniki/druk_raport_SL_za2008.pdf (10.01.2010). Należy odnotować, że badanie efektów realizacji Strategii Lizbońskiej jest utrudnione ze względu na brak aktualnych danych statystycznych, głównie dotyczących sfery społeczno-środowiskowej, a także ich fragmentaryczność. Nie było zatem możliwe przedstawienie jednolitych czasowo danych statystycznych w poszczególnych segmentach. **Raport zawiera jednak najbardziej aktualne dane, jakie były dostępne na dzień 22 lutego 2010 r.**

² Raport nie ocenia realizacji Krajowych Programów Reform przez państwa członkowskie. Nie analizuje również polityk wspólnotowych relewantnych dla realizacji Strategii Lizbońskiej (np. polityki spójności). Zasadniczo nie zawiera również odniesień porównawczych do krajów trzecich (np. USA czy Japonii). Wynika to ze świadomego wyboru skupienia się na aspekcie wewnątrzunijnym. Po części jest to związane z faktem braku wiarygodnych i w pełni porównywalnych danych statystycznych dla krajów trzecich w odniesieniu do niektórych segmentów raportu (np. rynku wewnętrznego, edukacji czy społeczeństwa informacyjnego).

niezagrożający wzrostowi gospodarczemu stanowić będzie dla UE najważniejsze wyzwanie w najbliższym okresie.

5. Analiza wykonania Strategii Lizbońskiej w 2009 r. prowadzi do następujących wniosków:
 - a. W wymiarze mikroekonomicznym Strategii Lizbońskiej poszczególne państwa odnotowały różny postęp. Docenić należy rozwój niektórych kluczowych elementów społeczeństwa informacyjnego (np. zwiększający się odsetek osób korzystających z Internetu) i utrzymującą się pozytywną tendencję transpozycji dyrektyw. Większość państw nie zdążyła jednak terminowo implementować dyrektywy usługowej, choć miała na to trzy lata. Pogorszyły się, wskutek kryzysu, warunki prowadzenia działalności gospodarczej np. w zakresie dostępności do kredytów. W ramach polityki antykryzysowej rozwinięto działalność wspomagającą przedsiębiorstwa. Powinna ona przynieść pozytywne skutki w dłuższej perspektywie.
 - b. Wciąż dalece niesatysfakcjonujące są efekty działań państw na rzecz tworzenia trójkąta wiedzy (edukacja, innowacje, badania). Z pięciu podstawowych wskaźników w sferze edukacji zrealizowano tylko jeden. Uniwersytety europejskie, poza kilkoma uniwersytetami brytyjskimi, nie zaliczają się do światowej czołówki. Docenić należy postęp (wieloletnich już) prac nad stworzeniem patentu unijnego, choć droga do ostatecznego przyjęcia stosownej regulacji pozostaje długa.
 - c. Gdyby do działań w sferach energii i klimatu przykładano w UE znaczenie choć w części proporcjonalne do wagi politycznej, jaką się nadaje tym zagadnieniom, z dużym prawdopodobieństwem można by przyjąć, że raportowano by już np. wypełnienie zobowiązań z Kioto przez UE-15 oraz osiągnięcie celu w zakresie zwiększenia roli źródeł odnawialnych w generowaniu elektryczności. Nic takiego nie miało jednak do tej pory miejsca. W badanym okresie poczyniono w sumie niewielkie postępy w tym segmencie, choć poprawiła się perspektywa realizacji celu z Kioto.
 - d. Zatrudnienie i polityka społeczna to sektory, w których szczególnie ostro widać negatywne skutki globalnego kryzysu. Odwrócił on pozytywny trend przyrostu nowych miejsc pracy, obserwowany w latach 2005–2008. Aktualne okoliczności uniemożliwiają Unii osiągnięcie podstawowego celu w odniesieniu do poziomu zatrudnienia ogólnego.
6. Unia podjęła działania antykryzysowe, które polegają na łagodzeniu skutków recesji i załamania na rynku finansowym, a jednocześnie stanowią bardziej długofalową strategię mającą w przyszłości uchronić ją przed tą skalą zaburzeń, która wystąpiła w latach 2008–2009. Rok 2010 będzie początkiem ostrożnego procesu inicjowania strategii wyjścia z kryzysu.

Rozdział I

REALIZACJA STRATEGII Lizbońskiej w roku 2009

1.1. Ogólna sytuacja gospodarcza

W 2009 r. globalny kryzys finansowy i gospodarczy, zintensyfikowany we wrześniu 2008 r. po upadku banku Lehman Brothers, osiągnął swój szczyt. Najważniejszymi celami działań antykryzysowych podejmowanych zarówno przez UE, jak i jej państwa członkowskie były przywrócenie stabilności systemu finansowego oraz jak najszybsze wejście na ścieżkę wzrostu. Postęp w osiągnięciu celu drugiego był ściśle uzależniony od skutecznej realizacji pierwszego³.

1.1.1. Sytuacja w sektorze finansowym

Mimo że nie doszło do upadku żadnego z dużych banków w Europie, zostały one bardzo dotknięte przez kryzys, choć ich straty są mniejsze od strat banków amerykańskich. Według szacunkowych danych Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z czerwca 2009 r. łączne straty banków od początku perturbacji na rynku finansowym wyniosły 1042 mld dol., z czego ok. 20% przypada na banki strefy euro, kolejne 20% – banki brytyjskie i instytucje finansowe z innych krajów europejskich spoza strefy euro⁴. Według szacunków EBC z grudnia 2009 r. wielkość odpisów strat w bankach strefy euro może wynieść łącznie 553 mld euro w okresie 2007–2010⁵. Na tę kwotę składają się odpisy strat wynikające z niespłaconych kredytów, które wynoszą 355 mld euro, a także strat poniesionych na papierach wartościowych – 198 mld euro. Szacunki te są wyższe od szacunków EBC z czerwca 2009 r. (zakładano wtedy, że straty te mogą wynieść 488 mld euro). Z kolei według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) skumulowane odpisy w bankach strefy euro mogą wynieść w tym samym okresie 814 mld dol., brytyjskich – 604 mld dol., a amerykańskich – 1025 mld dol.⁶. Należy jednak podkreślić, że banki w USA uwzględniły już w swoich bilansach 60% wielkości tych strat, a banki europejskie – 40%, co częściowo jest skutkiem różnic w cyklach kredytowych i w regułach księgowania⁷. Jest to jednak poważny problem, który może negatywnie wpłynąć na tempo normalizacji sytuacji w sektorze bankowym, a co za tym idzie w całej gospodarce⁸. Analiza kondycji banków w UE (tzw. *stress-test*), przeprowadzona przez Europejski Komitet Nadzorców Bankowych (Committee of European Banking Supervisors, CEBS) na przykładzie 22 głównych europejskich instytucji finansowych, wskazała na ich generalnie dobre zabezpieczenie przed ryzykiem (mierzone jako stosunek kapitału własnego do aktywów, we wszystkich przypadkach spełniający standardy przyjęte przez Komitet

³ Działania UE podjęte w związku z kryzysem finansowym i gospodarczym przedstawiono w części drugiej raportu.

⁴ European Central Bank, *Financial Stability Review*, czerwiec 2009 r., s. 85 – www.ecb.int/pub/pdf/other/financialstabilityreview200906en.pdf?bbd9b1464bae33b8681e6a77fa9c24c0 (5.11.2009).

⁵ European Central Bank, *Financial Stability Review*, grudzień 2009 r., s. 90 – www.ecb.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview200912en.pdf?0a322143c6f8469e794cdacb70bac30e (28.12.2009).

⁶ International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report*, październik 2009 r., s. 10 – www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/text.pdf (5.11.2009).

⁷ *Ibidem*, s. 9.

⁸ W. Munchau, *Eurozone Banking Needs a Co-ordinated Strategy*, „Financial Times” z 27 kwietnia 2009 r.

Bazylejski⁹. Wiele banków europejskich – podobnie zresztą jak instytucje amerykańskie – zwiększyło w 2009 r. kapitał własny¹⁰. Z informacji EBC wynika, że poprawiła się jakość kapitału największych banków strefy euro – wskaźnik kapitału podstawowego kategorii pierwszej, tzw. *core tier 1* – zwiększył się, między końcem 2008 r. a połową 2009 r., o 7%¹¹. Wzrost ten wynikał w przeważającej mierze z presji rynku i rządów wielu państw członkowskich na zwiększenie kapitału stanowiącego bufor bezpieczeństwa, chroniący te instytucje przed ryzykiem.

Europejski Komitet Nadzorców Bankowych przyznał, że potencjalne odpisy strat banków europejskich mogą wynieść w latach 2009–2010 ok. 400 mld euro. Swe szacunki, trzeba podkreślić, oparł jednak na dość pesymistycznych prognozach stanu gospodarki¹². Szczegółowe wyniki tego badania – w przeciwieństwie do podobnej analizy amerykańskiego sektora finansowego – nie zostały ujawnione. Wydaje się, że jawność w tym zakresie mogłaby zmotywować rządy państw członkowskich i samą UE do aktywniejszych działań na rzecz przywracania stabilności sektorowi bankowemu¹³.

Należy wskazać, że pomoc udzielona bankom przez rządy państw członkowskich i EBC poprawiła sytuację na rynku finansowym, a tym samym przybliżyła perspektywę wyjścia z kryzysu. Nastąpił postęp np. w zakresie płynności rynku. Poprawiła się rentowność banków europejskich mierzona poziomem stopy zwrotu z kapitału własnego (*return on equity*). Średni wskaźnik zwrotu największych instytucji finansowych w strefie euro (*large and complex banking groups*) wyniósł w drugim i trzecim kwartale 2009 r. odpowiednio 7,21% i 6,41% (w ujęciu kwartalnym), podczas gdy w pierwszym kwartale 2009 r. był na poziomie 2,2%, a w czwartym kwartale 2008 r. spadł do poziomu – 18,7%¹⁴.

W konsekwencji poprawy dostępności kapitału na rynku międzybankowym banki złagodziły swoje restrykcyjne podejście do udzielania kredytów przedsiębiorcom i klientom indywidualnym. Największe zaostrzenie polityki kredytowej (jeżeli chodzi o strefę euro) nastąpiło w trzecim i czwartym kwartale 2008 r. W roku 2009, zwłaszcza od drugiego kwartału, restrykcyjna polityka kredytowa w państwach strefy euro uległa złagodzeniu (choć w czwartym kwartale tempo łagodzenia spadło w porównaniu z poprzednim) w efekcie wzrostu optymizmu na rynkach i wiążącego się z tym zmniejszenia trudności w pozyskiwaniu przez banki kapitału¹⁵.

⁹ *Statement by Ministers and Governors on the EU-wide Stress Test*, Informal Ecofin Council, 1–2 October 2009.

¹⁰ Bank of International Settlements, *Banking and Financial Market Developments*, „BIS Quarterly Review”, grudzień 2009 r., s. 12 – www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0912.pdf (28.12. 2009).

¹¹ European Central Bank, *Financial Stability Review*, grudzień 2009 r., s. 82.

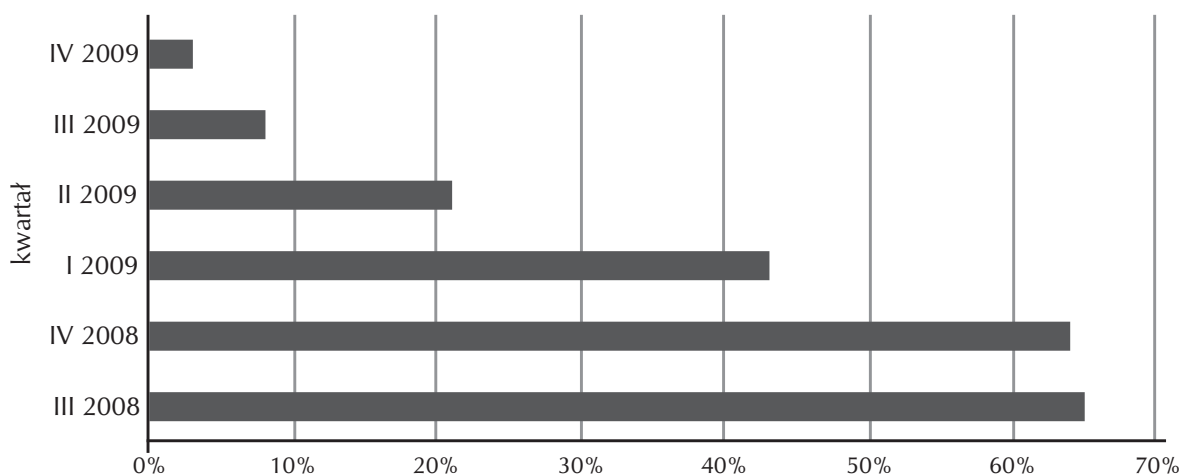
¹² Badanie CEBS zostało oparte na założeniu, że PKB w 2009 r. spadnie o 5,2% i 2,7% w 2010 r.

¹³ J. Pisani-Ferry, B. Wederdi Mauro, *Europe Must Take Control of Banking Stress Tests*, „Financial Times” z 1 czerwca 2009 r.

¹⁴ European Central Bank, *Financial Stability Review*, grudzień 2009 r., s. 77, *Financial Stability Review*, czerwiec 2009 r., s. 83.

¹⁵ European Central Bank, *Euro Area Banking Lending Survey*, październik 2009 r., s. 4 – www.ecb.int/stats/pdf/blssurvey_200910.pdf?7eacd9476f0c91f493b6bc7b95865fbc (15.11.2009).

Wykres 1. Odsetek banków deklarujących zastrzeżenie kryteriów dostępności do kredytów



Źródło: *Euro Area Banking Lending Survey*, European Central Bank, styczeń 2010 r. (w badaniu EBC bierze udział ponad 100 banków ze wszystkich państw strefy euro).

Przejawem pozytywnych tendencji może być też poprawa sytuacji na giełdach – od maja do października 2009 r. większość indeksów giełdowych w Europie wzrosła o 15%¹⁶.

Pomimo polepszenia sytuacji na rynku finansowym stabilność systemu bankowego UE jest wciąż zagrożona. Wynika to z takich czynników, jak m.in.:

- niepewność co do tempa stabilizowania sytuacji na rynku amerykańskim;
- utrzymująca się silna niestabilność finansowa i gospodarcza w niektórych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (ryzyko wystąpienia niestabilności występuje także w państwach, których banki prowadzą szeroką działalność w krajach tego regionu, np. w Austrii i Szwecji);
- niepewność co do kondycji sektora niefinansowego, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, wpływająca na ich możliwości wypełniania zobowiązań kredytowych wobec banków;
- wzrost odsetka gospodarstw domowych niebędących w stanie spłacać kredytów (szczególnie w takich krajach, jak Hiszpania);
- potencjalnie negatywne konsekwencje zbyt wczesnego uruchomienia strategii wyjścia.

1.1.2. Wpływ kryzysu na PKB

Szczyt kryzysu gospodarczego przypadł na pierwszy kwartał 2009 r., w którym PKB spadł o 2,5% w strefie euro i 2,4% w UE-27 (kwartał do kwartału) oraz odpowiednio 5% i 4,9% w ujęciu rocznym. Najwięcej – w ujęciu rocznym – spadł PKB na Łotwie (18,7%), w Estonii (15%) i na Litwie (13,1%)¹⁷. Jedynym państwem, które charakteryzowało się wzrostem gospodarczym w pierwszym kwartale (liczonym

¹⁶ European Commission, *European Economic Forecast*, jesień 2009 r., s. 10 – http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf (15.11.2009).

¹⁷ Eurostat, *Euro Area and EU27 GDP Up by 0.1%*, 22/2010 12 February 2010 – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-12022010-BP/EN/2-12022010-BP-EN.PDF (13.02.2010).

kwartał do kwartału, jak też w stosunku rocznym), była Polska (wzrost odpowiednio o 0,1 i 1,5%).

Tabela 1. Kształtowanie się PKB w ujęciu kwartalnym w 2009 r.

Obszar	Pierwszy kwartał	Drugi kwartał	Trzeci kwartał	Czwarty kwartał
Strefa euro	-2,5%	-0,1%	0,4%	0,1%
UE-27	-2,4%	-0,3%	0,3%	0,1%
USA	-1,6%	-0,2%	0,6%	1,4%

Źródło: Eurostat – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-12022010-BP/EN/2-12022010-BP-EN.PDF.

Sytuacja gospodarcza w państwach Unii zaczęła się poprawiać w drugim kwartale. Dwie największe europejskie gospodarki: Francja i Niemcy, zanotowały wtedy wzrost PKB o odpowiednio 0,3% i 0,4%. Wzrost w trzecim kwartale 2009 r. był dodatni i wyniósł w UE 0,3%, a w strefie euro – 0,4%. W czwartym kwartale z kolei był dużo słabszy niż w poprzednim (0,1% w strefie euro i UE-27), co pokazuje, jak powoli i z jakimi problemami przebiega wychodzenie z kryzysu gospodarek państw UE.

Poprawa sytuacji na rynku finansowym wpłynęła w dużym stopniu na wzrost optymizmu w gospodarce, co w konsekwencji znalazło odzwierciedlenie we wskaźnikach PKB. Po kilkumiesięcznych spadkach, w kwietniu 2009 r., zaczął rosnąć tzw. wskaźnik nastrojów ekonomicznych (*economic sentiment indicator*), który mierzy nastroje w przemyśle, usługach, budownictwie, handlu i wśród konsumentów, a także wskaźnik klimatu biznesu (*business climate indicator*). Nadal są one jednak niższe od wskaźników sprzed kryzysu.

Do poprawy sytuacji gospodarczej przyczyniło się uruchomienie przez większość państw członkowskich pakietów stymulacyjnych. Ich wpływu na przywracanie wzrostu nie można jeszcze dokładnie ustalić¹⁸. Należy podkreślić, że efekty oddziaływania pakietów stymulacyjnych są zróżnicowane w zależności od państwa członkowskiego, co wynika z takich czynników, jak skala i rodzaj wsparcia czy model gospodarki. Według szacunków Komisji Europejskiej (KE) PKB całej UE, dzięki pakietom stymulacyjnym, powinien być większy o 0,75 p.p. w 2009 r. i 0,3 p.p. w 2010 r.¹⁹ Wielkość brutto środków przyznanych w ramach pakietów stymulacyjnych może wynieść w okresie 2009–2010 ok. 2,7% PKB UE²⁰. Jednym z bezpośrednich czynników wzrostu PKB było zwiększenie produkcji przemysłowej w drugim kwartale 2009 r. Nie była to jednakże trwała tendencja, gdyż w październiku 2009 r. wskaźnik ten spadł (o 0,8% w całej UE w ujęciu miesięcznym) i po lekkim wzroście w listopadzie

¹⁸ Dane dotyczące wielkości działań stymulacyjnych podjętych przez państwa UE znajdują się w drugiej części Raportu.

¹⁹ European Commission, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, European Economy no. 7, s. 67 – http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf (15.11.2009).

²⁰ European Commission, *Progress Report on the Implementation of the European Economic Recovery Plan*, grudzień 2009 r., s. 3 – http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-economic-recovery-plan/eeperp_update_december_2009_en.pdf (15.02.2010).

(0,9%) ponownie się zmniejszył w grudniu 2009 r. (o 1,9%), co z konsekwencji negatywnie odbiło się na PKB w czwartym kwartale²¹.

Pomimo pozytywnych symptomów wychodzenia z kryzysu szacowany przez KE spadek PKB wyniósł w 2009 r. 4,1% w UE-27 i 4,0% w strefie euro. Szacunki te pozostają właściwie na tym samym poziomie co prognozy z pierwszej połowy roku. Rok 2010 ma przynieść wzrost gospodarczy na poziomie 0,7% zarówno w strefie euro, jak i w UE -27²².

Według szacunków KE spadek PKB w całej UE w 2009 r. był większy niż w USA, gdzie wyniósł 2,5%, i nieco mniejszy niż w Japonii (5,9%). Szacowany przez KE wzrost gospodarczy w 2010 r. w UE ma być z kolei mniejszy niż w USA (2,2%) i Japonii (1,1%). Podobną tendencję pokazują prognozy MFW, z których wynika, że PKB w strefie euro spadło w 2009 r. o 3,9%, a w 2010 r. ma wzrosnąć o 1%. W USA i Japonii z kolei PKB w 2009 r. zmniejszył się odpowiednio o 2,5% i 5,3%, w 2010 r. ma wynieść 2,7% i 1,7²³. Dodać należy, że PKB w ujęciu globalnym spadł – według MFW – o 0,8% w 2009 r., a w 2010 r. wzrośnie szacunkowo o 3,9%.

Jednym z powodów większej skali spadku tempa wzrostu gospodarczego w UE niż w USA może być fakt, że przedsiębiorstwa w strefie euro w większym stopniu niż w USA korzystały z tzw. dźwigni finansowej (*leverage*). Oznacza to, że uruchomienie przez instytucje finansowe i niefinansowe inwestycji jest silniej uzależnione od pozyskiwania zewnętrznego kapitału²⁴. W 2008 r. stosunek długu (prywatny) do PKB, obrazujący to zjawisko w ujęciu makroekonomicznym, wynosił w strefie euro 4,73%, a w USA – 3,46%²⁵. W latach 1999–2007 stopień korzystania z tego mechanizmu był wyższy w strefie euro niż w USA, wskutek czego załamanie się rynku kredytowego w wyniku kryzysu spowodowało poważne perturbacje zarówno europejskich instytucji finansowych, jak i korporacji niefinansowych.

Komisja Europejska szacuje, że największy spadek PKB w 2009 r. nastąpił na Litwie (o 18,1%) i Łotwie (o 18%) oraz w Estonii (13,7%). Duży spadek odnotowała też większość pozostałych krajów Europy Środkowej: Rumunia (8%), Słowenia (7,4%), Węgry (6,5%), Bułgaria (5,9%) i Słowacja (5,8%). Średni spadek PKB w dziesięciu państwach członkowskich tego regionu wyniósł 4,2% w 2009 r., a w 2010 r. ma wzrosnąć o 0,9%²⁶. W krajach UE-15 duży spadek PKB wedle szacunków Komisji zanotowała Irlandia (7,5%), Finlandia (6,9%), Niemcy (5%), Wielka Brytania (4,6%) oraz Francja (2,2%). W Polsce, jako jedynym kraju UE, PKB wzrósł o 1,2%.

²¹ Eurostat, *Industrial Production Down by 1.7% in Euro Area*, 21/2010, 12 February 2010 – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-12022010-AP/EN/4-12022010-AP-EN.PDF (15.02.2010).

²² European Commission, *European Economic Forecast*, jesień 2009 r., s. 20.

²³ International Monetary Fund, *World Economic Outlook, Update*, styczeń 2010 r. – www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/update/01/pdf/0110.pdf (28.01.2010).

²⁴ D. Gros, *Why Europe Will Suffer More*, „CEPS Policy Brief”, lipiec 2009 r., s. 2 – www.ceps.be/book/why-europe-will-suffer-more (5.11.2009).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ World Bank, *EU10 Regular Economic Report*, październik 2009 r., s. 3 – http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256755672295/RER27Oct09_ALL.pdf (7.11.2009).

Tabela 2. Prognozy wielkości PKB

Państwo	2008	2009	2010
AT	2,0	-3,7	1,1
BE	1,0	-2,9	0,6
BG	6,0	-5,9	-1,1
CY	3,7	-0,7	0,1
CZ	2,5	-4,8	0,8
DE	1,3	-5,0	1,2
DK	-1,2	-4,5	1,5
EE	-3,6	-13,7	-0,1
EL	2,0	-1,1	-0,3
ES	0,9	-3,7	-0,8
FI	1,0	-6,9	0,9
FR	0,4	-2,2	1,2
HU	0,6	-6,5	-0,5
IE	-3,0	-7,5	-1,4
IT	-1,0	-4,7	0,7
LT	2,8	-18,1	-3,9
LU	0,0	-3,6	1,1
LV	-4,6	-18,0	-4,0
MT	2,1	-2,2	0,7
NL	2,0	-4,5	0,3
PL	5,0	1,2	1,8
PT	0,0	-2,9	0,3
RO	6,2	-8,0	0,5
SE	-0,2	-4,6	1,4
SI	3,5	-7,4	1,3
SK	6,4	-5,8	1,9
UK	0,6	-4,6	0,9
UE-27	0,8	-4,1	0,7
Strefa euro	0,6	-4,0	0,7
USA	0,4	-2,5	2,2
Japonia	-0,7	-5,9	1,1
Chiny	9,7	8,7	9,6

Źródło: European Commission, „European Economic Forecast”, jesień 2009 r.

Czynnikiem, który bardzo negatywnie wpłynął na wiele gospodarek europejskich, było załamanie się handlu międzynarodowego. Według KE eksport globalny UE-27 spadł w 2009 r. o 13,8%, a ze strefy euro – o 14,2%²⁷. Bolesnie odczuły to eksportowe gospodarki np. Finlandii, Królestwa Niderlandów, Niemiec, a z nowych krajów członkowskich – Słowacji. Gwałtowny spadek światowych obrotów handlowych nastąpił w czwartym kwartale 2008 r. (o 6,75% w ujęciu kwartalnym) i w pierwszym kwartale 2009 r. (o 11%). W drugim kwartale wyniósł już tylko 0,7%²⁸.

1.1.3. Deficyt i dług

Ubocznym skutkiem wdrażania pakietów ratunkowych i stymulacyjnych jest radykalny wzrost deficytu i długu publicznego. Pogorszenie parametrów fiskalnych wynika także ze zmniejszenia przychodów do budżetu państwa, co jest spowodowane osłabieniem ogólnej aktywności gospodarczej. Według szacunków KE przychody do budżetu spadły w 2009 r. w krajach UE z 44,6% PKB w 2008 r. do 43,4%²⁹. W strefie euro deficyt sektora finansów publicznych osiągnął według tych samych szacunków 6,4% PKB w 2009 r. (wzrost z 2% w 2008 r.), a w całej UE – 6,9% (wzrost z 2,3%). W 2010 r. poziom deficytu może wynieść odpowiednio 6,9% i 7,5%.

Skalę problemów budżetowych obrazuje fakt, że już 20 państw UE (z wyjątkiem Bułgarii, Cypru, Estonii, Danii, Finlandii, Luksemburga i Szwecji) zostało objętych procedurą nadmiernego deficytu. W 2010 r. deficyt finansów publicznych wszystkich państw UE (z wyjątkiem Bułgarii) może przekroczyć poziom dopuszczalny przez Traktat z Maastricht oraz Pakt stabilności i wzrostu. Według szacunków najwyższy deficyt w 2009 r. wystąpił w Grecji (12,7%). Przypadek tego kraju jest poważny, gdyż jego władze prognozowały początkowo dużo niższe dane dotyczące deficytu. Problemy z jakością i wiarygodnością greckich statystyk występowały już w momencie ubiegania się przez nią o wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej³⁰. Znaczącej wielkości deficyt zanotowany został też w Irlandii (12,5%), Wielkiej Brytanii (12,1%) oraz Hiszpanii (11,2%). Wymienione państwa oraz Francja (8,3%) otrzymały – w związku z tym, że podjęły działania zmierzające do redukcji deficytu oraz ze względu na nadzwyczajne okoliczności gospodarcze – dodatkowy rok na zmniejszenie deficytu poniżej 3% PKB³¹. Z najmłodszych państw członkowskich największy deficyt zanotowała Litwa (9,8%) i Łotwa (9,0%). Litwa analogicznie do wyżej wymienionych państw otrzymała dodatkowy rok na zmniejszenie deficytu (z podobnego przywileju skorzystały jeszcze Malta i Rumunia). W Polsce deficyt wyniósł 6,4% PKB w 2009 r. i prognozowany jest na 7,5% w 2010 r.

²⁷ European Commission, *European Economic Forecast...*, s. 210.

²⁸ *Ibidem*, s. 16.

²⁹ *Ibidem*, s. 205.

³⁰ ECOFIN Council, 2972nd Council Meeting, 10 November 2009, 15572/09 (Presse 319) – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf (5 12 2009).

³¹ 2981st Council Meeting, Economic and Financial Affairs, 2 December 2009, s. 10 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111706.pdf (5.12.2009).

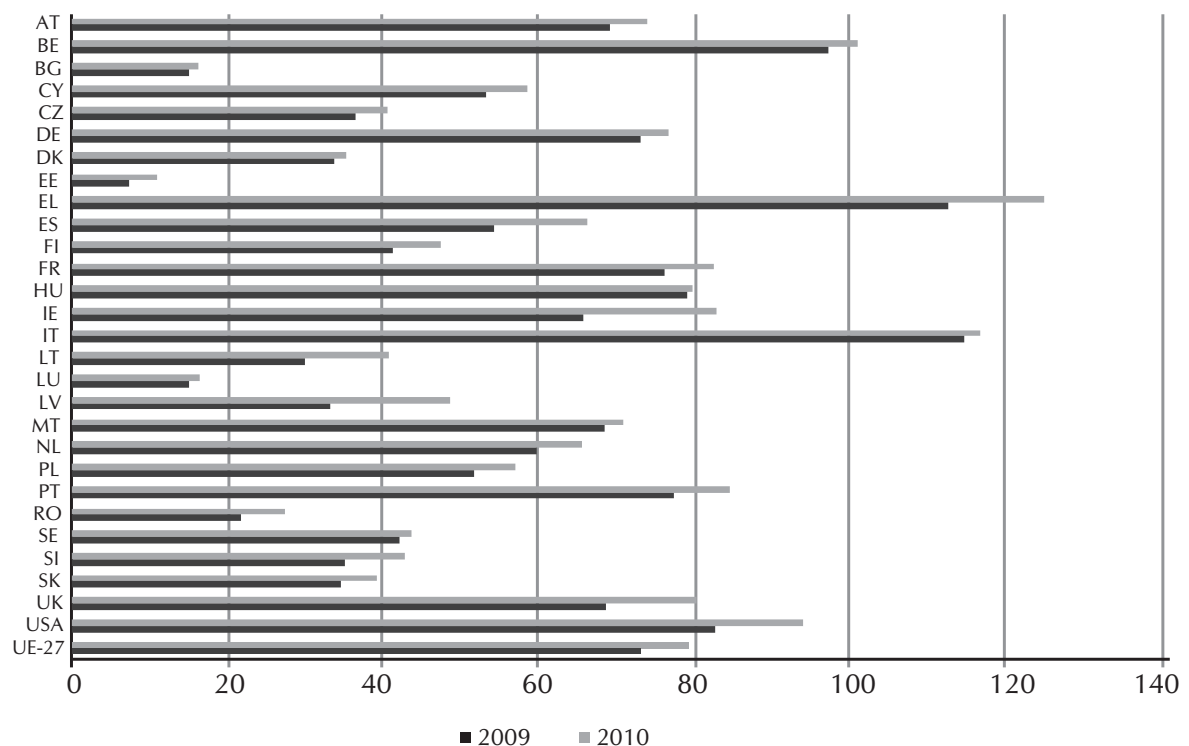
Tabela 3. Państwa, wobec których wszczęto procedurę nadmiernego deficytu i którym wyznaczono termin redukcji (stan na 10 lutego 2010 r.)

AT	BE	CZ	DE	EL	ES	FR	HU	IE	IT
2013	2012	2013	2013	2010	2013	2013	2011	2014	2012
LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SI	SK	UK
2012	2012	2011	2013	2012	2013	2012	2013	2013	2014/15

Źródło: Komisja Europejska, DG ECFIN – http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm.

Według szacunków KE zadłużenie sektora finansów publicznych wzrosło w 2009 r. w całej UE do 73% i 78,2% w strefie euro (wzrost w porównaniu do roku poprzedniego o odpowiednio 11,5 p.p i 8,9 p.p.). Skala rocznego wzrostu długu publicznego w UE jest bezprecedensowa. Krajami o największym poziomie zadłużenia pozostają Włochy (114,6% PKB), Grecja (112,6%) i Belgia (97,2%). Znaczący wzrost długu nastąpił w krajach poważnie dotkniętych kryzysem: w Wielkiej Brytanii (z 52% do 68,6% PKB), Irlandii (z 44,1% do 65,8%), Hiszpanii (z 39,7% do 54,3%), na Łotwie (z 19,5% do 33,2%) i Litwie (z 15,6% do 29,9%). Wzrost zadłużenia jest przede wszystkim rezultatem konieczności finansowania rosnącego deficytu oraz uruchomienia pakietów pomocowych dla sektora finansowego. W roku 2010 poziom zadłużenia jeszcze się zwiększy i może wynieść w UE 79,3%, a w strefie euro 84%. Problemy budżetowe nie wynikają jednak tylko z kryzysu. W niektórych krajach (np. w Polsce) są konsekwencją niewystarczających działań na rzecz reform finansów publicznych.

Wykres 2. Projekcja długu publicznego w UE w relacji do PKB w %



Źródło: European Commission, „European Economic Forecast”, jesień 2009 r.

Tabela 4. Kształtowanie się wskaźników fiskalnych w UE

Państwo	Deficyt/nadwyżka budżetowa (<i>general government</i>) w % PKB		2009:2008	Dług publiczny (<i>general government</i>) w % PKB		Wzrost w p.p.
	2008	2009		2008	2009	
AT	-0,4	-4,3	-3,9	62,6	69,1	6,5
BE	-1,2	-5,9	-4,7	89,8	97,2	7,4
BG	1,8	-0,8	-2,6	14,1	15,1	1,0
CY	0,9	-3,5	-4,4	48,4	53,2	4,8
CZ	-2,1	-6,6	-4,5	30	36,5	6,5
DE	0,0	-3,4	-3,4	65,9	73,1	7,2
DK	3,4	-2,0	-5,4	33,5	33,7	0,2
EE	-2,7	-3,0	-0,3	4,6	7,4	2,8
EL	-7,7	-12,7	-5,0	99,2	112,6	13,4
ES	-4,1	-11,2	-7,1	39,7	54,3	14,6
FI	4,5	-2,8	-7,3	34,1	41,3	7,2
FR	-3,4	-8,3	-4,9	67,4	76,1	8,7
HU	-3,8	-4,1	-0,3	72,9	79,1	6,2
IE	-7,2	-12,5	-5,3	44,1	65,8	21,7
IT	-2,7	-5,3	-2,6	105,8	114,6	8,8
LT	-3,2	-9,8	-6,6	15,6	29,9	14,3
LU	2,5	-2,2	-4,7	13,5	15,0	1,5
LV	-4,1	-9,0	-4,9	19,5	33,2	13,7
MT	-4,7	-4,5	0,2	63,8	68,5	4,7
NL	0,7	-4,7	-5,4	58,2	59,8	1,6
PL	-3,6	-6,4	-2,8	47,2	51,7	4,5
PT	-2,7	-8,0	-5,3	66,3	77,4	11,1
RO	-5,5	-7,8	-2,3	13,6	21,8	8,2
SE	2,5	-2,1	-4,6	38,0	42,1	4,1
SI	-1,8	-6,3	-4,5	22,5	35,1	12,6
SK	-2,3	-6,3	-4,0	27,7	34,6	6,9
UK	-5,0	-12,1	-7,1	52,0	68,6	16,6
Strefa euro	-2,0	-6,4	-4,4	69,3	78,2	8,9
UE-27	-2,3	-6,9	-4,6	61,5	73,0	11,5

Źródło: European Commission, „European Economic Forecast”, jesień 2009 r.

W związku z koniecznością przywrócenia stabilności fiskalnej kluczowym wyzwaniem dla UE stało się podjęcie działań na rzecz redukcji deficytu i zadłużenia³². Pomiędzy państwami członkowskimi rozgorzał spór o datę ich rozpoczęcia. Ostatecznie uzgodniono, że będzie to najpóźniej rok 2011, kiedy to europejska gospodarka powinna w pełni powrócić do stanu stabilności.

1.1.4. Wpływ demografii na finanse publiczne

O ile skutki kryzysu finansowego i gospodarczego dla budżetów będą miały charakter przede wszystkim krótko- i średniookresowy, o tyle największym wyzwaniem długookresowym dla finansów publicznych UE są koszty starzenia się społeczeństw. Są to przede wszystkim wydatki na emerytury, służbę zdrowia, opiekę nad osobami starszymi i pomoc socjalną. Jak szacuje Komisja, w okresie 2010–2060 wydatki te wzrosną o 4,6 p.p. PKB w całej UE i 5,1 p.p. w strefie euro³³. Należy podkreślić, że przyszłe koszty funkcjonowania systemu emerytalnego stanowią ukryty dług publiczny, tzn. nie są zaliczane do obecnych zobowiązań publicznych. Zmiana metodologii służąca uwzględnianiu wskazanych kosztów mogłaby zasadniczo zmienić obraz zadłużenia poszczególnych państw.

Budżety państw członkowskich Unii będą odczuwały w różnym stopniu skutki tych wydatków. Wynika to zarówno z czynników obiektywnych, np. różnic w strukturze demograficznej, jak i subiektywnych, do których zaliczyć można efektywność systemów emerytalnych i socjalnych oraz skuteczność podjętych reform. Ze względu na skalę spodziewanych kosztów budżetowych z powodu zwiększania wydatków demograficznych można wyróżnić trzy grupy państw, w których nastąpi wzrost wydatków:

- co najmniej o 7 p.p. PKB do 2060 r.: Cypr, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Słowenia, Malta, Królestwo Niderlandów, Rumunia;
- o 4–7 p.p. PKB do 2060 r.: Belgia, Czechy, Finlandia, Litwa, Niemcy, Słowacja, Węgry, Wielka Brytania;
- poniżej 4 p.p. PKB do 2060 r.: Austria, Bułgaria, Dania, Estonia, Francja, Łotwa, Polska, Portugalia, Szwecja, Włochy³⁴.

Państwa, które przeprowadziły reformy emerytalne, należą w przeważającej mierze do trzeciej grupy krajów, jednak nawet one muszą nadal działać na rzecz zwiększenia efektywności całego systemu.

Na razie Unia nie opracowała szczegółowej strategii rozwiązania wyzwań demograficznych. Rada ECOFIN w listopadzie 2009 r. potwierdziła jedynie ważność stanowiska Rady Europejskiej przyjętego w 2001 r. w Sztokholmie, które opiera się na trzech elementach³⁵:

- redukcji deficytu i długu publicznego,
- zwiększeniu stopy zatrudnienia,
- reformie systemu emerytalnego.

³² Więcej o fiskalnej strategii wyjścia w drugiej części Raportu.

³³ European Commission, *Sustainability Report 2009*, DG ECFIN 2009, s. 29 – http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf (20.11.2009).

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Economic and Financial Affairs*, 2972nd Council Meeting, s. 10.

1.1.5. Inflacja

Ze względu na obniżenie aktywności gospodarczej, co spowodowało m.in. poważne osłabienie presji płacowych, a także na dalszy spadek cen energii (8% w ujęciu rocznym we wrześniu 2009 r.) i żywności utrzymał się trend spadkowy inflacji, który zaczął być widoczny w drugiej połowie 2008 r. Co więcej, w strefie euro w połowie 2009 r. pojawiła się deflacja, która utrzymywała się do listopada. Według szacunkowych danych KE w całym roku 2009 w UE inflacja wyniosła 1%, a w strefie euro – 0,3%. Deflacja miała wystąpić w Irlandii (–1,5%), Portugalii (–1,0%), Hiszpanii (–0,4%). W roku 2010 inflacja w strefie euro i w całej UE ma wzrosnąć odpowiednio do 1,1% i 1,3%.

Tabela 5. Prognozowany wskaźnik inflacji (Indeks zharmonizowanych cen konsumpcyjnych) w 2009 r. (w %).

AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES
0,5	0,0	2,4	0,8	0,6	0,3	1,1	0,2	1,2	–0,4
FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL
1,8	0,1	4,3	–1,5	0,8	3,9	0,0	3,5	2,0	1,1
PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	UE-27	Strefa euro	
3,9	–1,0	5,7	1,9	0,9	1,1	2,0	1,0	0,3	

Źródło: European Commission, „European Economic Forecast”, jesień 2009 r.

1.1.6. Wnioski

Unii Europejskiej udało się wyjść z najgorszej fazy kryzysu finansowego i gospodarczego, jednakże trudno mówić już o jego całkowitym zażeganiu. Przede wszystkim nie nastąpił pełny powrót do stabilności na rynku finansowym. Co więcej, można mieć wątpliwości, czy wydarzy się to w 2010 r. Jest to spowodowane m.in. niepewnością co do rzeczywistej kondycji banków europejskich. Niepewność tę powiększają nieuwzględnienie do tej pory przez banki większości potencjalnych odpisów strat, a także brak wystarczającej koordynacji między państwami członkowskimi w radzeniu sobie z problemem tzw. kłopotliwych aktywów. Od pełnego rozwiązania tej kwestii zależy będzie w znacznym stopniu tempo wychodzenia z kryzysu finansowego, a co za tym idzie – poprawa sytuacji w całej gospodarce.

Kryzys bardzo mocno odczuły te kraje, które miały dużą nierównowagę obrotów bieżących. Najbardziej dotknięte zostały te kraje, w których występował znaczny deficyt: Litwa, Łotwa, Hiszpania, w mniejszym stopniu Irlandia. Wynikało to ze znacznego popytu wewnętrznego zaspokajanego w dużej mierze z zewnątrz. Równocześnie kraje z nadwyżką obrotów handlowych również napotkały poważne problemy na skutek załamania w światowym handlu. Kryzys dosadnie pokazał więc koszty utrzymywania znaczących nierównowag w obrotach bieżących. Warto zauważyć, że taki stan w dłuższej perspektywie zagraża spójności strefy euro. Niestety problem ten nie zyskał dotychczas należytej uwagi Eurogrupy czy ECOFIN. Wiele krajów członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej okazało się bardzo podatnych na kryzys. Fakt, że większość z nich nie jest w strefie euro, spowodował, że zwykle muszą

ponosić np. relatywnie większe koszty pozyskiwania i obsługi długu w porównaniu do państw strefy euro i nie jest to wynik kryzysu, lecz stała sytuacja. Potwierdza to tezę, że członkostwo w tej strefie co prawda nie chroni przed poważnymi zaburzeniami w gospodarce, ale daje swoistą premię w postaci możliwości łatwiejszego pozyskania środków ze sprzedaży obligacji³⁶. W kryzysie skorzystały z niej zwłaszcza najsłabsze kraje strefy euro: Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia i Włochy, choć należy dodać, że większość z nich, z racji pogorszenia się oceny ich wiarygodności kredytowej, ma pewne trudności z pozyskiwaniem środków z obligacji (szczególnie dotyczy to Grecji i Portugalii). Będąc jednak poza strefą euro, mogłyby doświadczać jeszcze większych problemów z finansowaniem deficytu przez emisję długu.

Pogłębiający się fatalny stan finansów publicznych w wielu krajach UE stanowi niewątpliwie duże zagrożenie nie tylko dla wspólnej waluty, lecz także całej UE. Problemy budżetowe w państwach UE nie wynikają tylko z kryzysu. W niektórych krajach (m.in. w Polsce) nie podjęto wystarczających działań w celu poprawy stanu finansów publicznych obejmujących np. zmniejszenie tempa wzrostu wydatków i ich redukcji tam, gdzie jest to konieczne, zwiększenie wpływów do budżetu, lepsze niż dotąd zarządzanie środkami publicznymi.

W związku z niezwykle wysokim poziomem deficytu i długu publicznego, jaki zanotowano w UE w 2009 r., oraz jaki prognozuje się na rok 2010, można zastanawiać się, czy Pakt stabilności i wzrostu okaże się skutecznym instrumentem dyscyplinującym państwa do zmniejszania deficytu budżetowego. Jak na razie, jest to jednak jedyny twardy instrument, którym Unia dysponuje. Rok 2010 będzie więc dla Komisji Europejskiej, jak też Rady UE ważnym testem na rzetelne wypełnianie obowiązków z niego wynikających.

Ostrożne podejście w UE do terminu rozpoczęcia wdrażania strategii wyjścia z kryzysu wynika przede wszystkim z chęci uniknięcia przedwczesnego wygaszania środków pomocowych i stymulacyjnych. Mogłoby to bowiem mieć negatywny wpływ na tempo przywracania wzrostu w poszczególnych gospodarkach. W tym kontekście należy dodać, że mogłoby to negatywnie się odbić na sytuacji gospodarczej krajów ściśle z nimi powiązanych (efekt *spillover*)³⁷.

1.1.7. Ocena

1.1.7.1. Pozytywna

Polska, która jako jedyne państwo UE utrzymała dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, zdecydowanie zasługuje na pozytywną ocenę. Czynniki, które pozwoliły jej uniknąć recesji, są: struktura gospodarki (mniejsze uzależnienie od eksportu, silny rynek wewnętrzny), stabilny system bankowy, skuteczne wykorzystywanie środków z polityki spójności oraz pozytywne oddziaływanie efektów niektórych instrumentów stymulacyjnych zastosowanych przede wszystkim w Niemczech, a także elastyczność przedsiębiorstw. Dobrą ocenę psuje bardzo niepokojący stan finansów publicznych

³⁶ Z. Darvas, *EU Support to CEE Countries During the Crisis*, „Bruegel Policy Contribution”, grudzień 2009 r., s. 10 – www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/pc_cee_dec09_311209.pdf (5.01.2010).

³⁷ P. De Grauwe, *Coordinate or Not-coordinate?*, CEPS Commentary z 7 października 2009 r. – www.ceps.be/book/coordinate-or-not-coordinate (6.11.2009).

i niewielkie szanse polityczne na przeprowadzenie niezbędnych reform w najbliższym czasie.

Wyróżnić należy także **Bułgarię** za utrzymanie deficytu poniżej 3% PKB oraz niskie zadłużenie.

1.1.7.2. Negatywna

Negatywną ocenę otrzymuje **Grecja**³⁸. W grudniu 2009 r. Rada ECOFIN stwierdziła, że Grecja nie podjęła wystarczających działań na rzecz redukcji deficytu. Agencja ratingowa FITCH krótko potem obniżyła wiarygodność kredytową tego kraju i przyznała ocenę najniższą w strefie euro (BBB+), co spowodowało natychmiastowy wzrost kosztów pozyskania i obsługi długu. *Spread* między obligacjami greckimi a niemieckimi wzrósł po tej informacji o kilkadziesiąt punktów do 250 punktów bazowych. Wzrosły także koszty zabezpieczenia długu (*credit default swap*)³⁹. Problemy tego kraju wynikają przede wszystkim ze słabości gospodarki (niski poziom konkurencyjności, duży deficyt obrotów bieżących, niewydajny sektor publiczny)⁴⁰. Wprawdzie nowy rząd w Atenach zobowiązał się wdrożyć działania naprawcze (zakładające m.in. daleko idące cięcia budżetowe i wzrost niektórych podatków), ale poprawa sytuacji fiskalnej tego kraju wymaga podjęcia kompleksowych i radykalnych reform, co będzie trudne w związku ze spodziewanym oporem społecznym.

1.1.8. Rekomendacje

1. Kwestie makroekonomiczne, ze względu na ich rangę, powinny pozostać jednym z głównych tematów strategii po 2010 r. Ich wyłączenie czyniłoby bowiem tę strategię niekompletną, zwłaszcza w kontekście wyzwań, jakie przyniósł kryzys finansowy i gospodarczy.
2. Trzeba jak najszybciej określić relacje między strategią wyjścia z kryzysu a nową strategią. Jest to ważne z punktu widzenia spójności i efektywności działań na rzecz poprawy stanu finansów publicznych, co jest niezbędnym warunkiem zwiększenia konkurencyjności Unii Europejskiej.
3. Zminimalizowanie presji zmian demograficznych na krajowe budżety powinno się stać najważniejszym długoterminowym wyzwaniem w kontekście poprawy stanu finansów publicznych w UE. W związku z tym w ramach realizacji nowej strategii należy zintensyfikować działania na rzecz reformy systemów emerytalnych oraz opieki zdrowotnej. Byłoby pożądane, aby postanowienia dotyczące tego zagadnienia, przyjęte w 2001 r., zostały zaktualizowane i silniej umocowane w nowej strategii gospodarczej UE.
4. Należy poświęcić większą uwagę wewnętrznym nierównowagom występującym w UE, a zwłaszcza w strefie euro. Ten problem powinien być podejmowany na posiedzeniach Eurogrupy i Rady ECOFIN. Rekomendacje indywidualne dla państw członkowskich powinny dotyczyć także tego

³⁸ Ze względu na ramy czasowe Raport nie zawiera analizy reakcji UE na kryzys budżetowy Grecji, w tym kwestii udzielenia ewentualnej pomocy finansowej dla tego kraju. Temat ten znajdzie zapewne swoje miejsce w przyszłorocznym opracowaniu PISM.

³⁹ *Eurointelligence Daily Briefing* z 9 grudnia 2009 r.

⁴⁰ K. Hope, R. Atkins, *Hellian Burden*, „Financial Times” z 3 grudnia 2009 r.

problemu. Deklaracje przewodniczącego Eurogrupy Jeana-Claude Junckera rodzą jednak nadzieję, że ta kwestia zyska większy status w pracach tego organu⁴¹.

5. W związku ze wzrostem znaczenia Eurogrupy po wejściu w życie Traktatu z Lizbony konieczne jest zapewnienie spójności pomiędzy działaniami Eurogrupy i Rady ECOFIN. Eurogrupa powinna wziąć jednak odpowiedzialność decyzyjną w granicach jej możliwości. W szczególności powinno to dotyczyć takich kwestii, jak:
 - dbałość o spójność polityki gospodarczej ze Zintegrowanymi wytycznymi na rzecz wzrostu i zatrudnienia.
 - reagowanie na sytuacje zagrażające stabilności makroekonomicznej strefy euro;
 - zapewnienie przestrzegania Paktu stabilności i wzrostu w krajach wspólnej waluty.

1.2. Przedsiębiorczość

Globalny kryzys wpłynął w znaczącym stopniu na funkcjonowanie przedsiębiorstw europejskich, dla których podstawowym problemem stało się ograniczenie dostępności kredytów z powodu zaostrzenia kryteriów ich przyznawania przez banki. Taka sytuacja zmusiła państwa członkowskie do wdrożenia szeregu instrumentów wsparcia firm. Działania łagodzące ze względu na swój charakter przyczyniają się do realizacji jednego z priorytetów odnowionej Strategii Lizbońskiej, jakim jest poprawa warunków funkcjonowania firm, zwłaszcza mniejszych. Część z nich zostało uruchomionych w oparciu o Krajowe Programy Reform. Do połowy grudnia 2009 r. Komisja Europejska wydała ponad sześćdziesiąt decyzji akceptujących różne formy wsparcia przedsiębiorstw przez instytucje publiczne⁴².

Według Komisji około 31% z ponad 500 środków antykryzysowych, przyjętych bądź planowanych przez państwa członkowskie, obejmuje różne formy pomocy firmom⁴³. Większość z nich (60%) dotyczyła złagodzenia negatywnych skutków ograniczeń w dostępności kapitału i została przyjęta przez gros krajów członkowskich. Wiele krajów wprowadziło gwarancje, poręczenia, dopłaty do odsetek, ubezpieczenie kredytów eksportowych czy też dotacje bezpośrednie (do 500 tys. euro na przedsiębiorstwo w ramach podniesionego pułapu pomocy *de minimis*). Inne działania polegają na pobudzaniu popytu na określone produkty. Za takie wsparcie uznać można dopłaty do złomowanych samochodów, wprowadzone m.in. przez Austrię, Hiszpanię, Francję, Niemcy, Rumunię i Włochy. Bezpośrednie subsydia dla firm wprowadziły lub zamierzają wprowadzić m.in. Austria, Francja, Hiszpania i Szwecja. Co ciekawe, znikomą część środków z pakietów stymulacyjnych przeznaczono na rozwój

⁴¹ Letter from the President of the Eurogroup to Euro Area Finance Ministers, the European Commissioner for Economic and Monetary Affairs and the President of the European Central Bank, Luxembourg, 15 January 2010 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Eurogroup-mission-letter20100115.pdf (20.01.2010).

⁴² European Commission, State Aid: Overview of National Measures Adopted as Response to the Financial Economic Crisis, MEMO/09/499, 17 XII 2009 – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/564&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (20.11.2009).

⁴³ European Commission, *Driving European Recovery*, Volume 2 Annexes, COM(2009) 114 final, s. 7 – http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_annx_en.pdf (20.11.2009).

„zielonego biznesu” – takie działania podjęto np. Francji, w Hiszpanii, Niemczech czy Wielkiej Brytanii. Należy pamiętać, że duża część środków, zakwalifikowanych jako wsparcie rynku pracy, a także inwestycyjne, może bezpośrednio lub pośrednio stanowić pomoc dla przedsiębiorstw. Wśród działań antykrzysowych są również inicjatywy deregulacyjne zmniejszające obciążenia administracyjne (np. Czechy, Estonia, Portugalia, Słowacja)⁴⁴.

1.2.1. Zakładanie własnej działalności gospodarczej⁴⁵

W ciągu ostatnich 12 miesięcy, tj. od wydania poprzedniego Raportu PISM, nie nastąpiła znacząca poprawa warunków powstawania firm. Najbardziej korzystne zasady zakładania firmy są według Banku Światowego w Belgii (najkrótszy, oprócz Węgier, czas na rejestrację – 4 dni i najmniej, oprócz Finlandii, Słowenii, Szwecji, formalności – 3), Danii (oprócz Słowenii zerowe koszty), Estonii i we Francji. Z pewnością największy postęp poczyniła Słowenia, w której wydatnie zmniejszył się czas na dopełnienie wszelkich formalności (z 19 do 6 dni) oraz liczba procedur (z 5 do 3). Poprawę można zaobserwować także w Bułgarii, gdzie znacząco spadł czas rejestracji i zmniejszyły się koszty. Polska pozostaje państwem z jednym z najbardziej nieprzychylnych klimatów do rozpoczynania biznesu mimo zmniejszenia liczby procedur potrzebnych do rejestracji działalności gospodarczej. Nadal bowiem czas potrzebny w naszym kraju na załatwienie wszystkich formalności jest – oprócz Hiszpanii – najdłuższy w Unii (32 dni), podobnie jak koszty tego procesu, które są największe w UE (17,9% DNB) i w tej samej wysokości co we Włoszech.

⁴⁴ European Commission, *Progress Report on the Implementation...*, s. 8.

⁴⁵ Dane wykorzystane do przedstawienia warunków prowadzenia i rozwoju działalności gospodarczej pochodzą z opracowania Banku Światowego *Doingbusiness*. Jest to najbardziej kompleksowe zestawienie tego typu. Umożliwia ono porównanie niemal wszystkich państw UE (bez Malty) w wielu kategoriach. Ranking Banku Światowego ma jednak kilka słabości. Pierwsza z nich dotyczy wyjściowych założeń co do typu przedsiębiorstwa (najczęściej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), które przyjmuje się jako wzór w badaniu warunków funkcjonowania biznesu w poszczególnych krajach. Kolejną słabością zestawienia jest ograniczenie się w zbieraniu danych tylko do największego pod względem aktywności gospodarczej miasta w danym kraju. Inną wadą jest automatyczne założenie, że przedsiębiorcy wykonują prawidłowo wszystkie formalności, a więc ewentualne opóźnienia w tej mierze wynikają z niewłaściwego funkcjonowania administracji. Powyższe słabości, rozpoznane przez autorów rankingu, powodują, że obraz dotyczący warunków dla biznesu w danym państwie wyłaniający się z rankingu nie jest w każdym przypadku w pełni reprezentatywny.

Tabela 6. Rejestracja działalności gospodarczej

Państwo	Czas (w dniach)		Liczba procedur		Koszty w % DNB	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
AT	28	28	8	8	5,1	5,1
BE	4	4	3	3	5,2	5,3
BG	49	18	4	4	2,0	1,7
CY	–	8	–	6	–	13,3
CZ	15	15	8	8	9,6	9,2
DE	18	18	9	9	5,6	4,7
DK	6	6	4	4	0,0	0,0
EE	7	7	5	5	1,7	1,7
EL	19	19	15	15	10,2	10,9
ES	47	47	10	10	14,9	15,0
FI	14	14	3	3	1,0	0,9
FR	7	7	5	5	1,0	0,9
HU	5	4	4	4	8,4	8,0
IE	13	13	4	4	0,3	0,3
IT	10	10	6	6	18,5	17,9
LT	26	26	7	7	2,7	2,4
LU	26	24	6	6	6,5	1,8
LV	16	16	5	5	2,3	2,1
NL	10	10	6	6	5,9	5,6
PL	31	32	10	6	18,8	17,9
PT	6	6	6	6	2,9	6,4
RO	10	10	6	6	3,6	2,9
SE	15	15	3	3	0,6	0,6
SI	19	6	5	3	0,1	0,0
SK	16	16	6	6	3,3	2,0
UK	13	13	6	6	0,8	0,7
Średnia UE	17	15,1	6,16	5,9	5,24	5,3
USA	6	6	6	6	0,7	0,7

Źródło: World Bank, Doing Business 2010: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB10_European_Union.pdf; Doing Business 2009: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB09_European_Union.pdf (20.11.2009).

1.2.2. System kredytowy

Kryzys nie wpłynął do tej pory na formalne zmiany w poziomie ochrony kredytodawców i kredytobiorców oraz w dostępie do informacji kredytowych. Oba te wskaźniki utrzymały się *de facto* na tym samym poziomie od 2008 r. Wskaźnik ochrony jest najwyższy na Cyprze, w Danii, na Łotwie, w Polsce, Słowacji i Wielkiej Brytanii⁴⁶. Najgorsza sytuacja pod względem ma miejsce w Grecji, Portugalii i we Włoszech. Dostęp do informacji kredytowych jest nadal najłatwiejszy w Austrii, Bułgarii, na Litwie, w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Najtrudniej uzyskać informacje kredytowe na Cyprze i w Luksemburgu.

Tabela 7. System kredytowy

Państwo	Wskaźnik zakresu uprawnień (0 – najniższy, 10 – najwyższy)		Dostęp do informacji kredytowych (0–6)	
	2008	2009	2008	2009
AT	7	7	6	6
BE	7	7	4	4
BG	8	8	6	6
CY	–	9	–	0
CZ	6	6	5	5
DE	7	7	6	6
DK	9	9	4	4
EE	6	6	5	5
EL	3	3	4	5
ES	6	6	5	5
FI	7	7	5	5
FR	7	7	4	4
HU	7	7	5	5
IE	8	8	5	5
IT	3	3	5	5
LT	5	5	6	6
LU	7	7	0	0
LV	9	9	4	5
NL	6	6	5	5
PL	8	9	4	4
PT	3	3	4	5

⁴⁶ Wskaźnik zakresu uprawnień obrazuje poziom ochrony kredytobiorców, a także kredytodawców oraz dostępność kredytu.

Państwo	Wskaźnik zakresu uprawnień (0 – najniższy, 10 – najwyższy)		Dostęp do informacji kredytowych (0–6)	
	2008	2009	2008	2009
RO	8	8	5	5
SE	5	5	4	4
SI	6	6	2	2
SK	9	9	4	4
UK	9	9	6	6
Średnia UE	6,6	6,8	4,5	4,5
USA	8	8	6	6

Źródło: World Bank, Doing Business 2010: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB10_European_Union.pdf; Doing Business 2009: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB09_European_Union.pdf (20.11.2009).

1.2.3. Rejestracja prawa własności nieruchomości

W badanym okresie nastąpiła niewielka poprawa funkcjonowania systemu rejestracji prawa własności nieruchomości. Zmniejszył się średni czas potrzebny na tę rejestrację. Znaczące postępy w tym zakresie poczyniły: Belgia, Czechy, Estonia, Francja i Rumunia i Wielka Brytania. Co ciekawe, czas rejestracji prawa własności zmniejszył się, mimo że liczba procedur w tych państwach pozostała taka sama (z wyjątkiem Francji). Może to świadczyć o poprawie efektywności funkcjonowania administracji. Najkrótszy czas potrzebny na rejestrację prawa własności nieruchomości jest na Litwie i w Królestwie Niderlandów (odpowiednio 3 i 5 dni). Liczba niezbędnych formalności pozostała taka sama w przeważającej większości badanych krajów. Oprócz Francji nieznacznie zredukowano liczbę procedur na Łotwie. Z kolei w Szwecji liczba procedur wzrosła z jednej do dwóch, co mogło się przyczynić do drastycznego zwiększenia czasu potrzebnego na rejestrację nieruchomości (z 2 do 15 dni). Innymi krajami z najmniejszą liczbą procedur (2) pozostają Litwa, Królestwo Niderlandów i Wielka Brytania. Koszty rejestracyjne także pozostały w większości państw na tym samym poziomie co rok wcześniej, z wyjątkiem Irlandii, Francji i Rumunii, gdzie zmalały, oraz Estonii, Finlandii, Grecji, Królestwa Niderlandów i Włoch, gdzie wzrosły (choć nieznacznie, z wyjątkiem Włoch). Najniższe koszty pozostają na Słowacji (0,1% wartości nieruchomości). Polska dobrze wypada, jeżeli chodzi o koszty rejestracji nieruchomości, ale nie udało się jej zmniejszyć czasu potrzebnego na dokonanie tej czynności – jest on najdłuższy w UE po Słowenii.

Tabela 8. System rejestracji prawa własności nieruchomości

Państwo	Czas (w dniach)		Liczba procedur		Koszty (w % wartości nieruchomości)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
AT	32	32	3	3	4,5	4,5
BE	132	79	7	7	12,7	12,7
BG	19	15	8	8	2,3	2,3
CY	–	34	–	3	–	10,0
CZ	123	78	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	18	3	3	0,4	0,5
EL	22	22	11	11	3,8	4,0
ES	18	18	4	4	7,2	7,2
FI	14	14	3	3	4,0	4,1
FR	113	98	9	8	6,3	6,1
HU	17	17	4	4	11,0	11,0
IE	38	38	5	5	9,6	6,7
IT	27	27	8	8	0,6	4,6
LT	3	3	2	2	0,5	0,5
LU	29	29	8	8	10,3	10,3
LV	50	45	7	6	2,0	2,0
NL	5	5	2	2	6,1	6,2
PL	197	197	6	6	0,5	0,5
PT	42	12	5	5	7,4	7,4
RO	83	48	8	8	2,4	1,3
SE	2	15	1	2	3,0	3,0
SI	391	391	6	6	2,0	2,0
SK	17	17	3	3	0,1	0,1
UK	21	8	2	2	4,1	4,1
Średnia UE	61	51,6	5,16	5,0	4,38	4,6
USA	12	12	4	4	0,5	0,5

Źródło: World Bank, Doing Business 2010: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB10_European_Union.pdf; Doing Business 2009: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB09_European_Union.pdf (20.11.2009).

1.2.4. System podatkowy

W porównaniu z rokiem 2008 nastąpiła pewna poprawa w funkcjonowaniu systemów podatkowych w krajach Unii Europejskiej. Przede wszystkim skrócono czas potrzebny na dopełnienie formalności podatkowych. Zmniejszyła się także całkowita stawka podatkowa, tj. suma wszystkich podatków i opłat, które muszą płacić przedsiębiorcy. Największy postęp odnotowała Finlandia, gdzie wydatnie zmniejszyły się liczba godzin potrzebnych na wypełnienie obowiązków podatkowych (z 269 w 2008 r. do 243) oraz liczba płatności (z 20 do 8). Również we Francji i na Litwie zmniejszono liczbę płatności. W innych krajach pozostała ona niezmienną. Najmniej płatności podatkowych jest w Szwecji (2). Najbardziej spektakularne skrócenie czasu potrzebnego na rozliczenie miało miejsce w Czechach (o ponad 300 godzin), choć jest on tam wciąż – oprócz Bułgarii – najdłuższy w Unii. Również w Finlandii, Hiszpanii, Królestwie Niderlandów, Polsce i Słowacji zmniejszył się czas rozliczenia podatkowego, ale wzrósł w Wielkiej Brytanii. W Polsce, która jest po Rumunii (113) krajem o największej liczbie płatności (40), zwiększył się wskaźnik całkowitej stawki podatkowej (z 40,2% do 42,5%). Podobna tendencja wystąpiła m.in. w Austrii, Estonii czy Słowacji. Całkowitą stawkę zredukowano np. w Bułgarii, Hiszpanii, na Litwie, w Niemczech, Rumunii i we Włoszech (choć w tym ostatnim kraju pozostaje wciąż najwyższa w UE – 68,4%). Najbardziej przyjazne warunki podatkowe są w Luksemburgu ze względu na najkrótszy czas potrzebny do dokonania formalności podatkowych (59 godzin) i najniższy poziom całkowitej stawki podatkowej (20,9%).

Tabela 9. System podatkowy

Państwo	Liczba płatności		Czas (w godz.)		Całkowita stawka podatkowa (w % zysku)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
AT	22	22	170	170	54,5	55,5
BE	11	11	156	156	58,1	57,3
BG	17	17	616	616	34,9	31,4
CY	–	27	–	149	–	28,8
CZ	12	12	930	613	48,6	47,2
DE	16	16	196	196	50,5	44,9
DK	9	9	135	135	29,9	29,2
EE	10	10	81	81	48,6	49,1
EL	10	10	224	224	47,4	47,4
ES	8	8	234	213	60,2	56,9
FI	20	8	269	243	47,8	47,7
FR	11	7	132	132	65,4	65,8
HU	14	14	330	330	57,5	57,5
IE	9	9	76	76	28,8	26,5

Państwo	Liczba płatności		Czas (w godz.)		Całkowita stawka podatkowa (w % zysku)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
IT	15	15	334	334	73,3	68,4
LT	15	12	166	166	46,4	42,7
LU	22	22	59	59	21,0	20,9
LV	7	7	279	279	33,0	33,0
NL	9	9	180	164	39,1	39,3
PL	40	40	418	395	40,2	42,5
PT	8	8	328	328	43,6	42,9
RO	113	113	202	202	48,0	44,6
SE	2	2	122	122	54,5	54,6
SI	22	22	260	260	36,7	37,5
SK	31	31	325	257	47,4	48,6
UK	8	8	105	110	35,3	35,9
Średnia UE	18,4	18,0	253	231,1	46,0	44,5
USA	10	10	187	187	42,3	46,3

Źródło: World Bank, Doing Business 2010: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB10_European_Union.pdf; Doing Business 2009: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB09_European_Union.pdf (20.11.2009).

Kryzys finansowy i gospodarczy nie doprowadził, jak na razie, do znaczących zmian w polityce podatkowej wobec przedsiębiorstw w Europie. Średnia stopa podatku CIT w UE pozostaje na poziomie 23,22%. W Czechach, Luksemburgu, Niemczech, Słowenii i Szwecji podatek CIT został nieznacznie obniżony w porównaniu do poprzedniego roku, a na Litwie podwyższony (z 15% do 20%).

Tabela 10. Stopa podatku od przedsiębiorstw (CIT) w UE (stan na 1 stycznia 2009 r.)

AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES
25	33,99	10	10	20	29,44	25	21	25	30
FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL
26	33,33	16	12,5	31,4	20	28,59	15	35	25,5
PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	UE		
19	25	16	26,3	21	19	28	23,22		

Źródło: KPMG, KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2009.

Więcej zmian dokonano w podatku VAT, którego średnia stawka podstawowa wzrosła z 19,5% w 2008 r. do 19,8% w 2009 r.⁴⁷ Został on podwyższony w krajach silnie dotkniętych przez kryzys: w Estonii (z 18% do 20%), Irlandii (z 21% do 21,5%), na Litwie (z 18 do 19%), Łotwie (z 18% na 21%), Węgrzech (z 20% do 25%). Podwyżka ta wynikała z konieczności zwiększenia wpływów do budżetów w celu choć częściowego pokrycia wzrastającego deficytu sektora publicznego. Z kolei w Wielkiej Brytanii i Portugalii stawkę podstawową podatku VAT obniżono (odpowiednio z 17,5 do 15% i z 21% do 20%), co służyć miało wygenerowaniu efektu stymulacyjnego.

1.2.5. Sądownictwo gospodarcze

Sprawność funkcjonowania sądownictwa gospodarczego w państwach UE pogorszyła się w porównaniu z okresem analizowanym w poprzednim Raporcie PISM, czego dowodem może być zarówno wydłużenie czasu dochodzenia należności, jak i wzrost kosztów pozwu w państwach Unii Europejskiej. Poprawa efektywności sądów w tym zakresie nastąpiła w Czechach, gdzie skrócił się czas dochodzenia do należności (o ponad 200 dni, do 611), Słowenii (o 60 dni, do 1290 – wciąż najdłużej w UE), Portugalii (o 30 dni, do 547) i Wielkiej Brytanii (o 5 dni do 399 dni). W Portugalii i Słowenii spadły też koszty pozwu. Wydłużył się czas trwania całego procesu w krajach, w których równocześnie pozostaje on najkrótszy, tzn. na Litwie (z 210 do 275 dni) oraz Łotwie (z 279 do 309). Radykalnie zwiększył się też w Finlandii (z 235 do 375 dni) oraz na Węgrzech (z 335 do 395 dni). Koszty pozwu wzrosły w Estonii, Luksemburgu, na Łotwie, w Słowacji i Rumunii. W Luksemburgu, pomimo wzrostu, pozostają one najniższe w całej Unii (9,7% wartości pozwu). Polska nie poczyniła żadnych postępów w tej dziedzinie (830 dni na dochodzenie należności; koszty pozwu w wysokości 12% jego wartości). Najwyższe koszty pozwu są w Czechach (33%) i Szwecji (31,2%).

Tabela 11. System sądownictwa gospodarczego

Państwo	Czas dochodzenia należności (w dniach)		Koszty (w % wartości pozwu)	
	2008	2009	2008	2009
AT	397	397	18,0	18,0
BE	505	505	16,6	16,6
BG	564	564	23,8	23,8
CY	–	735	–	16,4
CZ	820	611	33,0	33,0
DE	394	394	14,4	14,4
DK	380	380	23,3	23,3
EE	425	425	18,9	26,3

⁴⁷ KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2009, s. 34–36 – www.kpmg.ch/docs/KPMG_CorporateIndirectTaxRateSurvey_FINAL.pdf (20.11.2009).

Państwo	Czas dochodzenia należności (w dniach)		Koszty (w % wartości pozwu)	
	2008	2009	2008	2009
EL	819	819	14,4	14,4
ES	515	515	17,2	17,2
FI	235	375	10,4	10,4
FR	331	331	17,4	17,4
HU	335	395	13,0	13,0
IE	515	515	26,9	26,9
IT	1210	1210	29,9	29,9
LT	210	275	23,6	23,6
LU	321	321	8,8	9,7
LV	279	309	16,0	23,1
NL	514	514	24,4	24,4
PL	830	830	12,0	12,0
PT	577	547	14,2	13,0
RO	512	512	19,9	28,9
SE	508	508	31,3	31,2
SI	1350	1290	18,6	12,7
SK	565	565	25,7	30,0
UK	404	399	23,4	23,4
Średnia UE	540	547,7	19,8	20,5
USA	300	300	9,4	14,4

Źródło: World Bank, Doing Business 2010: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB10_European_Union.pdf; Doing Business 2009: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB09_European_Union.pdf (20.11.2009).

1.2.6. Postępowanie upadłościowe

Nie zmieniła się efektywność postępowania upadłościowego w państwach Unii. Pewien postęp poczyniła Litwa, gdzie spadł czas trwania procesu upadłościowego (z 1,7 do 1,5 roku). W Rumunii z kolei wzrosły koszty procesu (z 9% wartości majątku do 11%). Postępowanie upadłościowe jest najbardziej efektywne w Belgii, Danii, Finlandii, Irlandii i Królestwie Niderlandów. Jego poprawa jest wyzwaniem dla nowych krajów członkowskich, przede wszystkim Czech, Polski i Słowacji.

Tabela 12. Postępowanie upadłościowe

Państwo	Czas trwania procesu upadłościowego (w latach)		Koszty procesu (w % wartości majątku)	
	2008	2009	2008	2009
AT	1,1	1,1	18,0	18,0
BE	0,9	0,9	4,0	4,0
BG	3,3	3,3	9,0	9,0
CY	–	1,5	–	15,0
CZ	6,5	6,5	15,0	15,0
DE	1,2	1,2	8,0	8,0
DK	1,1	1,1	4,0	4,0
EE	3,0	3,0	9,0	9,0
EL	2,0	2,0	9,0	9,0
ES	1,0	1,0	15,0	15,0
FI	0,9	0,9	4,0	4,0
FR	1,9	1,9	9,0	9,0
HU	2,0	2,0	15,0	15,0
IE	0,4	0,4	9,0	9,0
IT	1,8	1,8	22,0	22,0
LT	1,7	1,5	7,0	7,0
LU	2,0	2,0	15,0	15,0
LV	3,0	3,0	13,0	13,0
NL	1,1	1,1	4,0	4,0
PL	3,0	3,0	20,0	20,0
PT	2,0	2,0	9,0	9,0
RO	3,3	3,3	9,0	11,0
SE	2,0	2,0	9,0	9,0
SI	2,0	2,0	8,0	8,0
SK	4,0	4,0	18,0	18,0
UK	1,0	1,0	6,0	6,0
Średnia UE	2,1	2,1	10,72	10,8
USA	1,5	1,5	7,0	7,0

Źródło: World Bank, Doing Business 2010: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB10_European_Union.pdf; Doing Business 2009: European Union – www.doingbusiness.org/Documents/RegionalReports/DB09_European_Union.pdf (20.11.2009).

Konsekwencją kryzysu jest zwiększenie liczby postępowań upadłościowych w Europie. Najbardziej zagrożone upadłością są firmy z sektora finansowego, budownictwa, motoryzacyjnego, chemicznego, telekomunikacyjnego oraz turystycznego. Według szacunków największy wzrost bankructw w 2009 r. w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił w Królestwie Niderlandów – o 75%, Hiszpanii – 58%, Wielkiej Brytanii – 56%, Irlandii i Słowacji – 55%⁴⁸. W Niemczech liczba upadłości wzrosła o 19%, we Francji o 30%, a w Polsce o 26%.

1.2.7. Małe i średnie przedsiębiorstwa

Małe i średnie przedsiębiorstwa, szczególnie narażone na konsekwencje kryzysu finansowego i gospodarczego, mogą odczuć skutki kryzysu przede wszystkim poprzez ograniczenie dostępu do kredytów oraz trudności z uzyskiwaniem płatności za dostarczone towary lub usługi. Tuż przed kryzysem UE przyjęła program Small Business Act, który określa działania bardzo przydatne z punktu widzenia łagodzenia jego skutków dla tych przedsiębiorstw. Program został więc uruchomiony w najlepszym momencie. Duża część przewidzianych w nim działań dotyczy regulacji odnoszących się do funkcjonowania małych firm i jest realizowana w ramach inicjatywy lepsze prawo (*better regulation*). W tym kontekście szczególnie ważne dla małych i średnich przedsiębiorstw są propozycje legislacyjne dotyczące zmiany dyrektywy o opóźnieniach w płatnościach (2000/35/EC) czy dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku VAT (2006/112/EC). Pierwsza z nich, zaproponowana w kwietniu 2009 r. przez Komisję, zakłada m.in.:

- uiszczanie przez władze publiczne, w razie nieprzestrzegania 30-dniowego terminu płatności, od pierwszego dnia zwłoki, zryczałtowanej rekompensaty w wysokości 5% należności lub rekompensaty kosztów odzyskania należności;
- ułatwienia w odniesieniu do roszczeń za opóźnienia w płatnościach⁴⁹.

Proponowane rozwiązania mogłyby ograniczyć powszechną, zwłaszcza w warunkach kryzysu, praktykę opóźniania płatności. Jak się ocenia, średni czas opóźnień w płatnościach w Europie wzrósł z 17 dni w 2008 r. do 19 dni w 2009 r.⁵⁰ Dla prawie 60% mniejszych firm wartość niezapłaconych w terminie faktur stanowi ok. 30% ich obrotu⁵¹. Co warte podkreślenia, opóźnienia dotyczą w większym stopniu władz publicznych niż przedsiębiorstw. W przypadku tych pierwszych średni efektywny czas płatności wyniósł 67 dni w 2009 r. (o 1,7 dnia dłużej niż rok wcześniej) i był o 10 dni dłuższy niż czas regulowania zobowiązań przez przedsiębiorstwa (wzrost o 1,5 dnia

⁴⁸ A. Woźniak, *Wielkie cmentarzysko firm w Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita” z 7 sierpnia 2009 r.

⁴⁹ Komisja Europejska, *Komisja zwalcza opóźnienia w płatnościach*, Informacja prasowa IP/09/552, 8 kwietnia 2009 r. – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/552&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (20.11.2009).

⁵⁰ Informacje pochodzą z badania ankietowego kilkuset przedsiębiorstw przeprowadzonego w 25 europejskich krajach, w tym 22 krajach członkowskich UE (bez Bułgarii, Luksemburga, Malty, Rumunii i Słowenii) oraz Islandii, Norwegii i Szwajcarii; źródło: Inturium Justitia, *European Payment Index 2009*, s. 4 – www.intrum.is/files/2009_9_21_EPI_UK2009.pdf (8.01.2010).

⁵¹ European Commission, *Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on Combating Late Payment in Commercial Transactions (Recast)*, Impact Assessment, SEC(2009) 315, s. 8 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0315:FIN:en:PDF> (8.01.2010).

w 2009 r.)⁵². Najlepsza sytuacja pod względem terminowości płatności występuje w Finlandii, Szwecji i Danii. Na przeciwnym biegunie są Portugalia, Grecja, Cypr. Polska wypada przeciętnie (opóźnienie w płatnościach jest wyższe niż średnia europejska). Niektóre państwa członkowskie (m.in. Francja, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy) podjęły w ostatnim okresie działania na rzecz zmniejszenia opóźnień w płatnościach.

Zaproponowane w styczniu 2009 r. zmiany w fakturowaniu VAT służyć mają przede wszystkim zapewnieniu równego traktowania faktur papierowych i elektronicznych, co – gdyby wszystkie firmy stosowały elektroniczne faktury – mogłoby prowadzić do redukcji obciążeń o ponad 18 mld euro.

Warto wspomnieć także o propozycji Komisji z lutego 2009 r. zwolnienia mikroprzedsiębiorstw z obowiązków sprawozdawczych dotyczących kwestii księgowych określonych w dyrektywie 78/660/EEC i przyznania państwom członkowskim prawa do ustalania własnych reguł w tym zakresie, co mogłoby się przyczynić do odciążenia tych podmiotów⁵³.

Unia Europejska, jak też jej kraje członkowskie uruchomiły dodatkowe środki wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. Europejski Bank Inwestycyjny podniósł wysokość pożyczek dla małych firm z 8,1 mld euro do 11,5 mld euro w okresie 2008–2009⁵⁴. Łączna suma środków dla tych przedsiębiorstw, którą przyjął EBI w ramach działań antykryzysowych w 2008 r., wynosi 30 mld euro. Wiele państw (m.in. Austria, Belgia, Czechy, Estonia, Litwa, Królestwo Niderlandów, Niemcy, Wielka Brytania) podjęło działania na rzecz ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do finansowania (np. poprzez gwarancje lub subsydiowane kredyty)⁵⁵. Niektóre państwa przedsięwzięły kroki w kierunku ułatwienia tym przedsiębiorstwom dostępu do zamówień publicznych.

1.2.8. Lepsze prawo

Redukcja obciążeń administracyjnych stała się priorytetem Komisji Europejskiej w ramach inicjatywy lepsze prawo (*better regulation*). Efekty jej analiz i działań są dużo bardziej widoczne niż zmiany dokonywane samodzielnie przez państwa członkowskie. Najbardziej zaawansowane w redukowaniu obciążeń administracyjnych są: Austria, Dania, Niemcy, Królestwo Niderlandów, Szwecja i Wielka Brytania⁵⁶. Kilka państw (Belgia, Bułgaria, Estonia, Finlandia, Litwa, Luksemburg) dopiero w 2009 r. wyznaczyło cele redukcyjne, mimo że powinny to uczynić do końca 2007 r.

Komisja Europejska oceniła obciążenia administracyjne oraz potencjalną skalę ich redukcji w 13 sektorach. Całkowity poziom obciążeń wynosi, według Komisji,

⁵² Inturium Justitia, *European Payment Index...*, s. 4.

⁵³ European Commission, *Financial Reporting: Commission Gets Rid of Accounting Requirements for Micro Enterprises in Major Burden Reduction for the EU's Smallest Companies*, IP/09/328, 26 II 2009 – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/328> (8.01.2010).

⁵⁴ European Commission, *Report on the Implementation of the SBA*, Commission Working Document, COM(2009) 680, s. 4 – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/implementation/files/sba_imp_en.pdf (10.01.2010).

⁵⁵ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁶ European Commission, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU, Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*. COM(2009) 544 final, s. 11.

ponad 123 mld euro, a najwięcej obciążeń dominuje w dwóch sektorach: podatki/cła – 87 mld euro, rachunkowość/prawo spółek – ponad 14,5 mld. Dotykają one zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, które nie mają np. wystarczających zasobów kadrowych i dlatego realizację pewnych obowiązków muszą zlecać na zewnątrz, a to zwiększa ich koszty.

Jak podkreśla Komisja, ponad 30% obciążeń administracyjnych jest wynikiem skłonności państw członkowskich do wprowadzania własnych, dodatkowych przepisów, które nie są niezbędne do prawidłowej transpozycji prawa europejskiego (tzw. *gold-plating*)⁵⁷.

Tabela 13. Poziom obciążeń administracyjnych wynikających z prawodawstwa UE w poszczególnych sektorach

Sektor	Poziom obciążeń (w mln euro)
Rolnictwo/subsydia rolnicze	5 289,7
Rachunkowość/prawo spółek	14 589
Polityka spójności	929,1
Środowisko	1 180,6
Usługi finansowe	939,6
Rybołówstwo	73,9
Farmaceutyka	943,5
Zamówienia publiczne	216,3
Statystyka	779,5
Podatki/cła	87 005,3
Transport	3 861,7
Bezpieczeństwo żywności	4 073
Środowisko pracy	3 879,2

Źródło: European Commission, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*.

Realizacja wszystkich posunięć przewidzianych przez Komisję mogłaby zmniejszyć obciążenia administracyjne o jedną trzecią, dając oszczędności w wysokości ponad 40 mld euro. Do jesieni 2009 r. udało się przyjąć 48 środków legislacyjnych i pozalegisacyjnych, dzięki czemu obciążenia administracyjne mogą spaść o 7,6 mld euro (6%)⁵⁸. Proporcjonalnie największe redukcje objęły statystykę (o 42%), rolnictwo (36%) i rybołówstwo (26%).

⁵⁷ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁸ *Ibidem*.

Tabela 14. Dotychczasowe efekty redukcji obciążeń administracyjnych podejmowanych na szczeblu UE

Sektor	Uzyskana redukcja obciążeń	
	w %	w mln euro
Statystyka	42	328,1
Rolnictwo	36	1 891,4
Rybołówstwo	26	19
Usługi finansowe	15	142,5
Polityka spójności	13	117,6
Transport	10	403,8
Rachunkowość/prawo spółek	9	1 362,9
Zamówienia publiczne	6	12,5
Podatki/cła	4	3 133,1
Farmaceutyka	4	40,1
Środowisko pracy	2	92,6
Bezpieczeństwo żywności	0,6	24,6
Środowisko naturalne	0,3	3,6
Średnio	6	7,571

Źródło: European Commission, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*.

Można mieć nadzieję, że polityczna ranga inicjatywy na rzecz lepszego prawa może wzrosnąć, ponieważ w nowej kadencji Komisji znajdzie się ona pod bezpośrednim nadzorem jej przewodniczącego (dotychczas należała do kompetencji komisarza ds. przedsiębiorstw i przemysłu). Konsekwencją tego posunięcia będą również zmiany organizacyjne: stosowny wydział zajmujący się tym zagadnieniem w Dyrekcji Generalnej ENTR (Unit ENTR B.5) wejdzie do Sekretariatu Generalnego Komisji. Jednym z najważniejszych wyzwań w tym kontekście będzie dalsze zwiększanie jakości Oceny wpływu przygotowywanych przez KE i identyfikujących ekonomiczne, społeczne i środowiskowe skutki propozycji legislacyjnych i pozalegisłacyjnych. Rada ds. Oceny wpływu (Impact Assessment Board, IAB), zajmująca się kontrolą jakości tego typu raportów w Komisji, wskazuje na trudności w trakcie ich tworzenia. Dotyczą one m.in. precyzyjnej definicji problemu, efektywności procesu konsultacyjnego z partnerami zewnętrznymi czy też identyfikacji wskaźników postępu w odniesieniu do prezentowanego zagadnienia⁵⁹. Powyższe mankamenty powodują, że relatywnie duża liczba raportów oceny wpływu (ok. 37% w 2009 r., 33% w 2008 r.) jest odsyłana przez IAB do poprawy⁶⁰.

⁵⁹ European Commission, *Impact Assessment Board Report 2009*, SEC(2009) 1728 final, s. 8–9 – http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/sec_2009_1728_en.pdf (18.02.2010).

⁶⁰ *Ibidem*, s. 6.

1.2.9. Wnioski

Segment przedsiębiorczości przoduje w realizacji postanowień Strategii Lizbońskiej. Miniony rok nie przyniósł jednak znaczącego postępu, co częściowo można tłumaczyć skupieniem się wielu państw raczej na doraźnym wspomaganium przedsiębiorstw w czasie kryzysu niż na poprawianiu regulacyjnych warunków prowadzenia działalności. Postępu brakuje tam, gdzie byłby on obecnie najbardziej potrzebny, np. w sądownictwie gospodarczym oraz postępowaniach upadłościowych. Są to najbardziej zaniedbane odcinki tego segmentu Strategii Lizbońskiej. Bez poprawy w tej mierze trudno będzie założyć, że zmienią się warunki prowadzenia działalności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej. Nieefektywnie działające sądy i przewlekłe procedury upadłościowe mogą stanowić problem zwłaszcza w czasie kryzysu gospodarczego, kiedy to rośnie liczba przedsiębiorstw, które muszą zakończyć działalność. Z ich punktu widzenia sprawne i stosunkowo mało kosztowne postępowanie jest bardzo ważne. Kryzys sprawia, że wzrosnąć może liczba spraw w sądach gospodarczych (np. w związku z kłopotami z terminowymi płatnościami), co może stanowić wyzwanie dla – i tak często przeciążonych – sądów w wielu krajach. Generować to może dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw wnoszących pozwy i w konsekwencji jeszcze bardziej pogarszać ich sytuację.

W porównaniu z okresem przedstawianym w poprzednim Raporcie PISM nie nastąpiły zasadnicze przetasowania na liście najlepszych i najgorszych krajów w tym segmencie. Jest to generalnie zbieżne z sytuacją w innych segmentach i wynika po części z faktu, że w krótkim okresie trudno niwelować duże różnice między państwami. Kryzys finansowy i gospodarczy nie miał na razie wpływu na kształtowanie się pozycji rankingowej krajów w odniesieniu do tego segmentu, choć należy podkreślić, że prezentowane dane nie uwzględniają jeszcze pełnych implikacji, jakie niesie kryzys.

Państwa członkowskie zbyt wolno redukują poziom obciążeń administracyjnych. Tymczasem jest to jeden z instrumentów, który może służyć poprawie efektywności wydatkowania środków z budżetu UE, na co zwraca uwagę np. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). Dotyczy to zwłaszcza przepisów w zakresie polityki spójności, w której notuje się największy odsetek nieprawidłowo wydatkowanych środków. Trybunał zakwestionował prawidłowość wydatkowania 11% środków w ramach tej polityki w 2008 r.⁶¹

Koordinacja realizacji inicjatywy lepsze prawo będzie teraz należeć do kompetencji przewodniczącego Komisji, ale można mieć wątpliwości, czy będzie on w stanie skutecznie wypełniać jeszcze i to zadanie, jeśli weźmie się pod uwagę szeroki zakres jego obowiązków. Z pewnością dużo będzie zależeć od efektywności współpracy przewodniczącego KE z komisarzem ds. przemysłu i przedsiębiorczości, którego kompetencje zostały okrojone.

⁶¹ Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu UE za rok 2008, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 269 z 10 listopada 2009 r., s. 126.

1.2.10. Ocena

1.2.10.1. Pozytywna

Czechy, Francja i Słowenia zasługują na wyróżnienie z uwagi na ich postępy w różnych sferach opisywanego segmentu. Jeżeli chodzi o ogólne warunki prowadzenia biznesu, liderami pozostają Irlandia, Wielka Brytania i kraje skandynawskie.

1.2.10.2. Negatywna

Ze względu na brak postępu i w związku z utrzymującymi się niekorzystnymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej negatywnie należy ocenić **Grecję**.

1.2.11. Rekomendacje

1. W realizacji Strategii Lizbońskiej po 2010 r. w wymiarze przedsiębiorczości państwa powinny się skupić przede wszystkim na poprawie jakości i efektywności funkcjonowania administracji i sądów gospodarczych. W nowych Krajowych Programach Reform powinny wytyczyć konkretne cele w tym zakresie (np. zmniejszenie liczby dni oczekiwania na orzeczenie sądu czy decyzję administracyjną).
2. Wszystkie państwa powinny dążyć do maksymalnego obniżenia obciążeń administracyjnych. Powinny dokonywać możliwie kompleksowego pomiaru obciążeń w poszczególnych dziedzinach na wzór działań Komisji.
3. Przewodniczący KE, w związku z przejściem bezpośredniej odpowiedzialności za wdrażanie inicjatywy lepsze prawo, powinien powołać w ramach Kolegium specjalną grupę komisarzy odpowiadających za te dziedziny, które są szczególnie ważne z punktu widzenia powodzenia tej inicjatywy.
4. Komisja powinna zainicjować wymianę dobrych praktyk między państwami, a także zintensyfikować współpracę z OECD, która dysponuje wiedzą i doświadczeniem we wspieraniu reform regulacyjnych.
5. Działania na rzecz przedsiębiorczości muszą w większym stopniu uwzględniać komponent społeczny, tzn. należy przede wszystkim wspierać start małych firm tworzonych przez bezrobotnych czy imigrantów. Jest to istotne z powodu narastających problemów z bezrobociem wśród osób młodych.
6. Rządy państw członkowskich powinny dążyć do zmniejszenia opóźnień w płatnościach na rzecz firm. Znaczące opóźnienia, często dłuższe niż w przypadku rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwami, nie tylko powodują negatywne implikacje finansowe, ale także mogą naruszać zaufanie przedsiębiorstw do instytucji publicznych.

1.3. Rynek wewnętrzny

Rozwój rynku wewnętrznego stanowi ważną część Strategii Lizbońskiej. W ostatnich latach Unia zaczęła przykładąć większą wagę do tych jego aspektów, które miały przynieść korzyści dla mniejszych podmiotów gospodarczych i obywateli, a także usprawnienie funkcjonowania rynku. Są to kluczowe elementy podejścia

zainicjowanego w 2006 r., kiedy to rozpoczęto przegląd funkcjonowania rynku wewnętrznego, a jego poszczególne segmenty zaczęły być poddawane monitoringowi mającemu identyfikować istniejące problemy⁶². W 2009 r. Komisja zakończyła np. badanie łańcucha dostaw żywności. Kryzys finansowy i gospodarczy spowodował, że na plan pierwszy wysunęły się ochrona rynku wewnętrznego przed zakłóceniami zasad konkurencji wynikającymi z uruchomienia pakietów pomocowych i stymulacyjnych oraz związane z tym ryzyko pojawienia się protekcjonizmu, które zwykle jest silniejsze w czasie kryzysu. W związku z faktem, że polityka konkurencji jest kompetencją wyłączną UE, kluczową rolę do odegrania ma tu Komisja Europejska będąca strażnikiem traktatów⁶³. Rynek wewnętrzny jest więc segmentem Strategii Lizbońskiej, w którym UE dysponuje najsilniejszymi instrumentami oddziaływania (przede wszystkim o charakterze regulacyjnym) na państwa członkowskie.

1.3.1. Dyrektywa usługowa

Państwa UE miały czas do 28 grudnia 2009 r. na transpozycję dyrektywy usługowej. Kryzys stał się dodatkowym argumentem za jej terminowym wdrożeniem, ponieważ dyrektywa ta może ułatwić zakładanie firm oraz stworzyć dodatkowe miejsca pracy. Należy jednak dodać, że ekonomiczne efekty liberalizacji usług będą widoczne raczej w perspektywie długookresowej. Im bliżej terminu transpozycji, tym częściej pojawiały się wątpliwości, czy kraje członkowskie zdążą dostosować swoje systemy prawne i administracyjne do wymogów dyrektywy i czy będą gotowe struktury obsługi usługodawców (tzw. pojedyncze punkty kontaktowe)⁶⁴. W grudniu 2009 r. 57% izb zrzeszonych w Eurochambres było zdania, że ich kraje implementują ten akt w terminie, podczas gdy w lipcu 2009 r. było to 62%⁶⁵. Według badania Eurochambres jedynie dziewięć krajów członkowskich całkowicie zakończyło proces transpozycji dyrektywy zarówno w wymiarze formalnym, jak i operacyjnym (Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Królestwo Niderlandów, Niemcy, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania). Najbardziej opóźnione są: Bułgaria, Grecja, Irlandia, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Włochy⁶⁶.

Efektywność i jakość funkcjonowania pojedynczych punktów kontaktowych to największy znak zapytania całego procesu transpozycji. Większość krajów ustaliła zakres zadań tych instytucji mających pełnić funkcje informacyjne oraz być miejscem, w którym będzie można dopełnić szeregu formalności. Instytucje te mają mieć głównie charakter zdecentralizowany, co wynika najczęściej ze struktury administracji krajowej. Niektóre państwa, jak Francja, Hiszpania i Portugalia, wdrożyły pilotażowe projekty funkcjonowania punktów. Według Eurochambres większość punktów kontaktowych będzie oferowała obsługę w także w języku obcym (najczęściej angielskim). Obsługa w innych językach nie jest wymagana co prawda przez dyrektywę, ale

⁶² Więcej na temat tych działań zob. M. Koczor, *Raport z wykonania Strategii Lizbońskiej w 2008 r...*, s. 45.

⁶³ Więcej na ten temat w drugiej części Raportu.

⁶⁴ BusinessEurope, *The Service Directive: the Moment of Truth*, 3 September 2009, s. 2.

⁶⁵ Eurochambres, *Mapping the Implementation of the Services Directive in EU Member States*, „Eurochambres Policy Survey”, luty 2010 r., s. 6 – http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/eurochambres-report_en.pdf (3.02.2010).

⁶⁶ *Ibidem*, s. 11–31.

stanowiłaby niebagatelne ułatwienie dla podmiotów z zagranicy, chcących świadczyć usługi w danym kraju.

Według informacji Komisji Europejskiej z września 2009 r. większość państw członkowskich zakończyła proces przeglądu regulacji prawnych (*screening*)⁶⁷. Większość krajów (w tym Polska) zdecydowała się na transpozycję dyrektywy poprzez przyjęcie horyzontalnego aktu prawnego, który ma charakter ramowy i odnosi się do wszystkich rodzajów usług regulowanych przez dyrektywę. Rozwiązania tego nie zastosowały m.in. Francja i Niemcy. Dodatkowo w dużej części krajów UE taka ustawa miała mieć charakter kompleksowy, tzn. zmieniać przepisy w różnych aktach. Tego typu akty wprowadziły m.in. Dania, Czechy, Węgry, Szwecja⁶⁸. W Polsce projekt stosownej ustawy został – w grudniu 2009 r. – przyjęty przez Radę Ministrów⁶⁹.

Państwa członkowskie Unii w różnym stopniu współpracowały ze sobą w zakresie implementacji dyrektywy. Najbardziej aktywne były: Austria, Dania, Francja, Królestwo Niderlandów, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania. To one były organizatorami nieformalnych spotkań (*jamboree meeting*), podczas których urzędnicy wymieniali doświadczenia z tworzenia punktów kontaktowych. Pierwsze takie spotkanie odbyło się w listopadzie 2008 r. z inicjatywy Królestwa Niderlandów i ze wsparciem Danii, Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Zawiązano na nim nieformalną grupę osób odpowiadających za tworzenie punktów w poszczególnych państwach. Inicjatorami drugiego spotkania (czerwiec 2009 r.) były Austria, Szwecja i Wielka Brytania⁷⁰.

1.3.2. Wdrażanie dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego

Według stanu na maj 2009 r. 18 państw członkowskich UE osiągnęło maksymalny deficyt transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego wynoszący 1%⁷¹. Oznacza to, że nie wdrożyły one zaledwie 1% dyrektyw. Jest to niewielki postęp w porównaniu z sytuacją z końca roku 2008, kiedy to 17 państw mieściło się w dopuszczalnej normie. Na wyróżnienie zasługuje Cypr, któremu udało się zrealizować ten cel (1% deficytu w porównaniu do 1,7% pod koniec 2008 r.). Na pozycji liderów umocniły się Dania i Malta, które nieznacznie poprawiły swoje wyniki w porównaniu do roku 2008, ich deficyt transpozycji dyrektyw wyniósł 0,2%, podczas gdy według stanu na listopad 2008 r. było to 0,3%. Nie zmieniła się też grupa państw, które radzą sobie najgorzej z transpozycją. Pozostają w niej Grecja (wzrost deficytu z 1,7% w listopadzie 2008 r. do 2,1% w maju 2009 r.), Portugalia (z 1,9% do 2% w analogicznym okresie) i Polska (z 2% do 2,1%). Należy podkreślić, że między listopadem 2008 r. a majem 2009 r. sześć krajów z dziewięciu, które nie osiągnęły uzgodnionego

⁶⁷ European Commission, *Implementation of the Services Directive: Making the Internal Market for Services Work Better*, Information Note for the Commission, Meeting of the Competitiveness Council, 24–25 September 2009, s. 3 – http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/explanatory/20090914_memo_to_council_en.pdf (03.12.2009).

⁶⁸ Informacje Komisji Europejskiej o dyrektywie usługowej – http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/news_en.htm (02.12.2009).

⁶⁹ Informacje Ministerstwa Gospodarki – <http://www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Strona+glowna/Uslugi+w+Unii+Europejskiej+bez+barrier.htm> (9.12.2009).

⁷⁰ European Commission, *Single Market News*, 2009, nr 55, s. 9 – http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn55/docs/smn55final_en.pdf (3.12.2009).

⁷¹ „Internal Market Scoreboard” 2009, nr 19 – http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score19_en.pdf (3.12.2009).

w 2007 r. celu, pogorszyło swoje rezultaty. W większości z nich problemy z transpozycją mają charakter stały i wynikają ze słabości administracyjnych czy braku wystarczającej determinacji politycznej. Ta sama grupa państw nie zrealizowała celu przewidującego wdrożenie dyrektyw, których termin transpozycji upłynął co najmniej dwa lata wcześniej. Negatywnym liderem w tym zestawieniu pozostaje Luksemburg (osiem zaległych dyrektyw, według stanu na maj 2009 r., o dwie mniej niż w listopadzie 2008 r.) oraz Grecja (pięć dyrektyw, wzrost o trzy w analogicznym okresie). Polska, podobnie jak Czechy, Belgia i Portugalia, nie wdrożyła trzech zaległych dyrektyw. Piętnaście państw UE nie miało tak długo zaległych dyrektyw.

Tabela 15. Państwa według stanu transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego UE (stan na maj 2009 r.)

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

Źródło: „Internal Market Scoreboard” 2009, nr 19 – http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score19_en.pdf.

Zmniejszyła się liczba postępowań w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego (*infringement procedure*) wytaczanych przez Komisję: od maja 2006 r. do maja 2009 r. o 11% w krajach UE-15. Niechlubnym liderami w tej dziedzinie pozostają Włochy (116 spraw), Hiszpania (96) i Grecja (88), choć postępowań tych było mniej o odpowiednio: 34%, 16% i 10%. Równocześnie gwałtownie wzrosła liczba postępowań prowadzonych m.in. przeciw Belgii (o 49%) i Królestwu Niderlandów (o 21%). Nieznacznie wzrosła liczba postępowań przeciw nowym krajom członkowskim: w okresie 2007–2009 o 2%, przy czym najwięcej spraw toczy się przeciw Polsce – 60 (wzrost o 2%). Wzrosła także liczba postępowań przeciw Słowacji (aż o 75%) i Estonii (o 56%). Najwięcej postępowań w odniesieniu do dyrektyw rynku wewnętrznego dotyczy takich dziedzin, jak: podatki, środowisko, usługi, zamówienia publiczne i uznawanie kwalifikacji zawodowych. Pomiędzy listopadem 2008 r. a majem 2009 r. średnia liczba postępowań wytaczanych przez Komisję spadła z 49 do 47. Zmniejszyła się liczba spraw wobec m.in. Austrii, Czech, Niemiec, Hiszpanii, Polski, Portugalii, wzrosła z kolei wobec Irlandii i wszystkich państw Beneluksu.

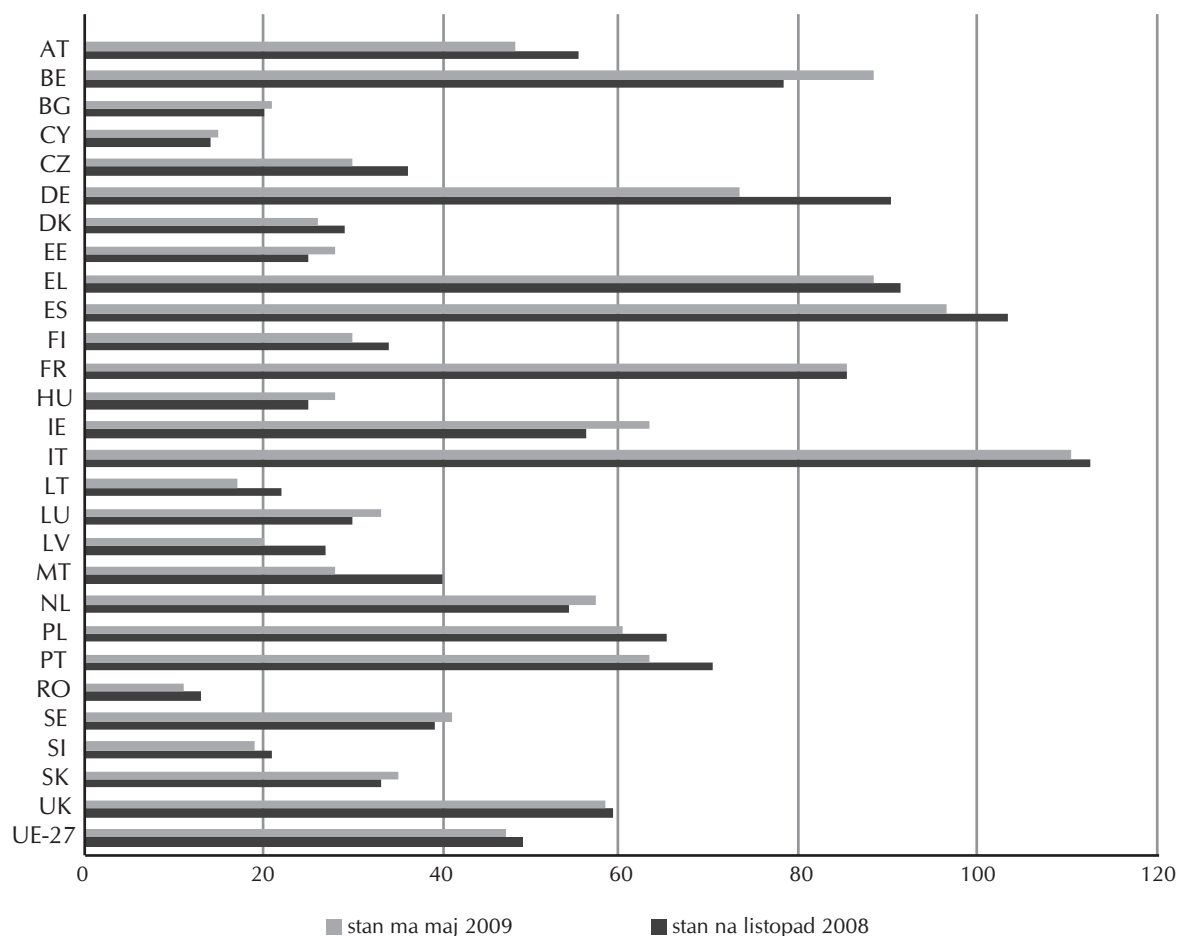
Tabela 16. Wdrażanie dyrektyw rynku wewnętrznego (stan na maj 2009 r.)

Państwo	Liczba dyrektyw nienotyfikowanych ⁷²	Deficyt transpozycji dyrektyw	Liczba dyrektyw niewdrożonych dłużej niż dwa lata
AT	15	0,9	1
BE	20	1,2	3
BG	5	0,3	0
CY	16	1,0	0
CZ	30	1,9	3
DE	13	0,8	0
DK	3	0,2	0
EE	23	1,4	0
EL	34	2,1	5
ES	13	0,8	0
FI	6	0,4	1
FR	13	0,8	1
HU	10	0,6	0
IE	13	0,8	0
IT	28	1,7	2
LT	7	0,4	0
LU	27	1,7	8
LV	12	0,7	0
MT	3	0,2	0
NL	9	0,6	0
PL	33	2,1	3
PT	32	2,0	3
RO	5	0,3	0
SE	10	0,6	0
SI	7	0,4	1
SK	7	0,4	0
UK	18	1,1	2

Źródło: Jak w tabeli 15.

⁷² Komisja Europejska nie otrzymała informacji od państwa członkowskiego o ich transpozycji.

Wykres 3. Liczba spraw o niewłaściwe wdrożenie lub stosowanie dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego



Źródło: Jak w tabeli 15.

1.3.3. Pomoc publiczna

Pomoc publiczna rządów państw członkowskich stała się – oprócz operacji płynnościowych EBC i banków centralnych spoza strefy euro – głównym sposobem na przywrócenie stabilności systemu bankowego w państwach Unii⁷³. Dlatego też w 2008 r. (brak nowszych danych) wielkość pomocy dla wszystkich sektorów i w wymiarze horyzontalnym wzrosła wielokrotnie w porównaniu z rokiem 2007 i wyniosła 279,6 mld euro, co stanowi 2,2% PKB UE-27 (w 2007 r. 66,5 mld euro, tj. 0,52% PKB)⁷⁴. Jeśli jednak odjąć środki przeznaczone na wsparcie banków, wielkość pomocy publicznej była porównywalna z 2007 r. i wyniosła 67,4 mld euro, tj. 0,54% PKB. Najwięcej środków na pomoc publiczną przeznaczyły Węgry (2,38% PKB), Malta (2%) i Bułgaria (1,3%). W liczbach bezwzględnych największe środki przeznaczyły Niemcy (15,7 mld euro), Francja (10,3 mld euro) i Włochy (5,5 mld euro).

⁷³ Przedstawione w tym podrozdziale dane nie uwzględniają pomocy ratunkowej dla sektora finansowego. Wynika to ze szczególnego kontekstu przyznania tych środków. Dane dotyczące pomocy dla sektora finansowego znajdują się w części drugiej Raportu.

⁷⁴ European Commission, *State Aid Scoreboard, Report on State aid Granted by the EU Member States*, jesień 2009 r., COM(2009) 661, s. 4 – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2009_autumn_en.pdf (9.12.2009).

Tabela 17. Pomoc publiczna w 2008 r.⁷⁵

Państwo	Jako odsetek PKB	Wielkość (w mld euro)	Odsetek pomocy dla sektora przemysłu i usług kierowanej cele horyzontalne
AT	0,46	1,3	99
BE	0,46	1,6	99
BG	1,3	0,4	91
CY	0,65	0,1	95
CZ	0,97	1,4	94
DE	0,63	15,7	87
DK	0,80	1,9	94
EE	0,29	0,05	100
EL	0,42	1,0	98
ES	0,48	5,2	79
FI	1,13	2,1	98
FR	0,53	10,3	96
HU	2,38	2,5	81
IE	1,05	1,9	84
IT	0,35	5,5	85
LT	0,82	0,3	100
LU	0,20	0,1	100
LV	0,88	0,2	100
MT	2,0	0,1	2
NL	0,36	2,2	98
PL	1,02	3,7	93
PT	0,93	1,6	16
RO	0,64	0,9	53
SE	0,92	3,0	100
SI	0,66	0,2	89
SK	0,53	0,4	84
UK	0,21	3,8	91
UE-27	0,54	67,4	88

Źródło: European Commission, DG Competition – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

Największy odsetek pomocy był kierowany do sektora przemysłu i usług (52,9 mld euro, 78% wszystkich środków) oraz rolnictwa (11,8 mld euro, 17,5%).

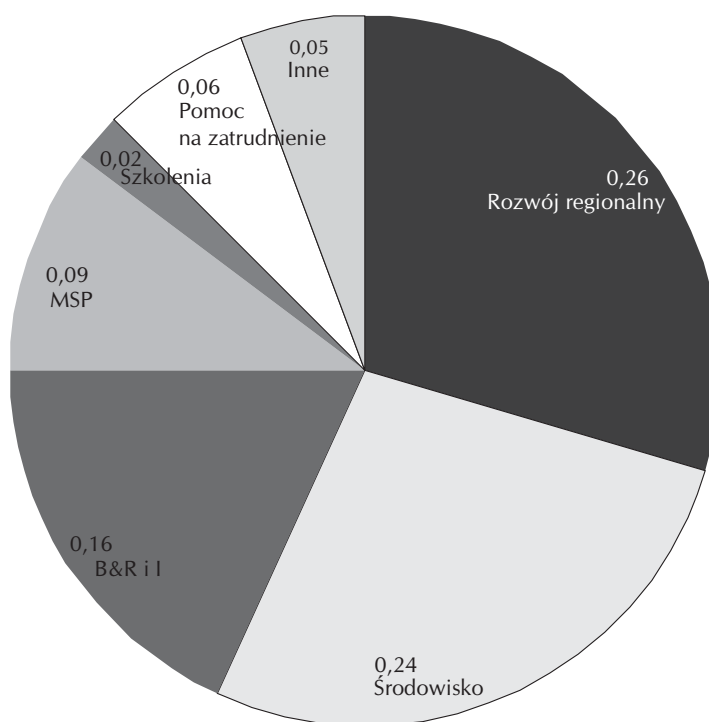
⁷⁵ Bez pomocy dla sektora finansowego i sektora kolejowego.

Tabela 18. Pomoc publiczna w poszczególnych sektorach w 2008 r. (z wyłączeniem pomocy ratunkowej dla banków i pomocy dla sektora kolejowego)

Sektor	Wielkość pomocy (w mld euro)	Odsetek środków przeznaczanych na pomoc publiczną
Przemysł i usługi	52,9	78
Rolnictwo	11,8	17,5
Transport	2,4	3,6
Rybołówstwo	0,2	0,4

Źródło: European Commission, *State Aid Scoreboard, Report on State Aid Granted by the EU Member States*, European Commission, COM (2009) 661.

W 2008 r. zwiększył się, w porównaniu z poprzednim rokiem, odsetek pomocy publicznej kierowanej do sektora przemysłu i usług, która przeznaczona została na cele horyzontalne, służące realizacji Strategii Lizbońskiej, i wyniósł 88 (80 w 2007 r.), tj. 46,3 mld euro (wzrost o 7 mld euro w porównaniu z rokiem 2007)⁷⁶. Całą tego rodzaju pomoc (nie wliczając wsparcia dla banków) na cele horyzontalne przeznaczyły Estonia, Litwa, Łotwa, Luksemburg i Szwecja, a co najmniej 90% pomocy – 17 państw. Najmniej tego rodzaju pomocy przyznano na Malcie (2%) i w Portugalii (16%), najwięcej pomocy przeznaczono w 2008 r. na rozwój regionalny (26%, w 2007 r. 20%), ochronę środowiska (24%, 25%) oraz badania, rozwój i innowacje (16%, 15%).

Wykres 4. Wydatki na horyzontalną pomoc publiczną w 2008 r.

Źródło: European Commission, DG Competition – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

⁷⁶ Pozostała część pomocy publicznej w sektorze przemysłu i usług została skierowana m.in. do górnictwa, sektorów przetwórstwa i finansowego (oprócz pomocy ratunkowej).

Komisja Europejska wprowadziła uproszczoną procedurę rozpatrywania niektórych spraw dotyczących pomocy publicznej. Procedura ta pozwoli już na wczesnym etapie stwierdzić, czy dana pomoc jest zgodna z regułami, czy nie. Dotyczy ona np. projektów z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka, pomocy inwestycyjnej na ochronę środowiska, dla młodych i innowacyjnych przedsiębiorstw, klastrów innowacyjnych, na innowacje, programy na ratowanie przedsiębiorstw i ich restrukturyzację⁷⁷.

1.3.4. Rynki sieciowe

1.3.4.1. Energia i gaz

W 2009 r. udało się zakończyć prace nad tzw. trzecim pakietem liberalizacji rynku energii elektrycznej i gazu. Jego finalna wersja przewiduje trzy opcje rozdzielania produkcji od przesyłu: pełne rozdzielanie (*ownership unbundling*), stworzenie niezależnego operatora systemu lub niezależnego operatora przesyłu⁷⁸. Zgodnie z postanowieniami pakietu utworzona została Agencja Współpracy Regulatorów Energii (Agency for Co-operation of Energy Regulators, ACER), która ma koordynować organy regulacyjne krajów członkowskich. Siedzibą Agencji jest Lublana.

Tymczasem wciąż występują poważne problemy z prawidłowym i terminowym wdrażaniem przepisów dotyczących rynku energii (przede wszystkich chodzi o tzw. drugi pakiet liberalizacyjny z 2003 r.). W czerwcu 2009 r. Komisja uruchomiła pierwszy etap procedury w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego (wezwanie do usunięcia uchybienia) wobec 25 państw członkowskich (bez Cypru i Malty)⁷⁹. Grecja, Litwa, Polska, Portugalia i Rumunia otrzymały dodatkowo wezwania do usunięcia uchybienia z powodu utrzymywania regulowanych cen energii⁸⁰. Najważniejsze zastrzeżenia wysuwane przez Komisję to:

- niewystarczający zakres informacji przekazywanych przez operatorów systemu przesyłowego do dostawców, co utrudnia dostęp do sieci;
- brak odpowiednich procedur rozstrzygania sporów konsumenckich w państwach członkowskich;
- słabość krajowych organów kontrolnych, jeśli chodzi o możliwość egzekwowania prawa w przypadku jego naruszenia przez podmioty działające na rynku.

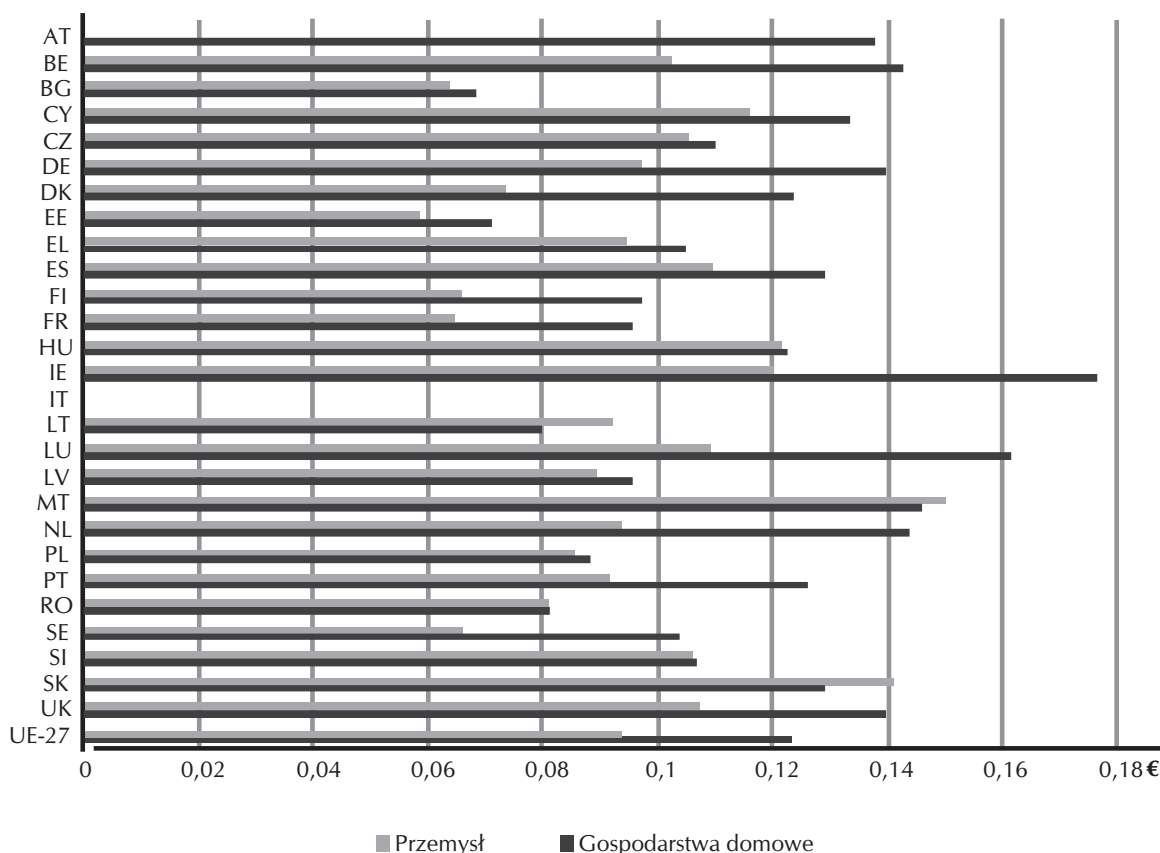
⁷⁷ Zawiadomienie Komisji w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa (2009/C 136/03).

⁷⁸ Council of the European Union, *Council Adopts Internal Market Package*, 11271/09 (Presse 191), Luxemburg, 25 VI 2009 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/108740.pdf (20.10.2009).

⁷⁹ Oba kraje nie mają rozwiniętego rynku gazu.

⁸⁰ Komisja Europejska, *Działania Komisji na rzecz skutecznego i konkurencyjnego rynku energii w całej Europie*, informacja prasowa, IP/09/1035, 25 VI 2009 r. – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1035&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (3.12.2009).

Wykres 5. Cena energii elektrycznej (1 kwh) dla gospodarstw domowych i odbiorców przemysłowych w 2009 r. (w euro, bez podatków)

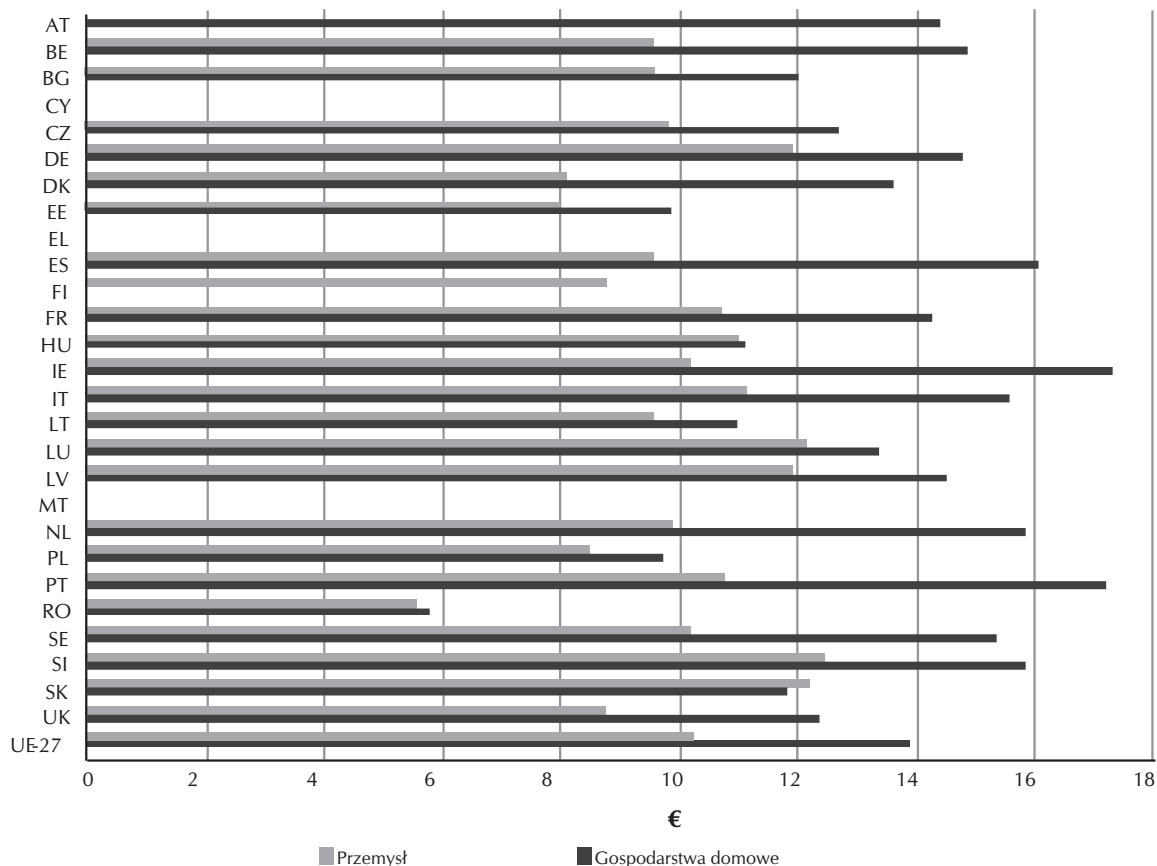


Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsier040&language=e>. Brak danych dla Włoch. Dla Austrii niedostępne są dane dotyczące cen energii dla odbiorców przemysłowych.

Utrzymują się znaczne różnice cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Według Komisji Europejskiej ceny elektryczności dla konsumentów (z uwzględnieniem podatków), na podstawie parytetu siły nabywczej, można uznać za wysokie m.in. na Węgrzech, Słowacji, w Niemczech i Polsce⁸¹. Biorąc pod uwagę parytet siły nabywczej niskie z kolei są ceny m.in. w Finlandii, we Francji i w Grecji. Przy zastosowaniu analogicznego kryterium ceny gazu są najwyższe m.in. w Austrii, Bułgarii i Szwecji, a najniższe we Francji, w Irlandii, na Łotwie i w Wielkiej Brytanii. Ceny energii dla gospodarstw domowych w większości państw pozostają regulowane, co powoduje, że mogą być niższe niż w sytuacji pełnej liberalizacji, choć nie jest to reguła (przykładem może być Irlandia, w której cena energii elektrycznej w ujęciu bezwzględny jest najwyższa w całej UE, mimo że jest regulowana). Jednocześnie regulacja może prowadzić do zakłóceń rynkowych, np. osłabiać konkurencję. Ceny energii dla odbiorców przemysłowych są rzadziej poddane regulacji niż ma to miejsce w przypadku konsumentów indywidualnych (dziesięć państw utrzymuje ceny regulowane dla odbiorców przemysłowych zarówno w odniesieniu do energii elektrycznej jak i gazu, w porównaniu z siedemnastoma w przypadku gospodarstw domowych).

⁸¹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie z postępów w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej*, KOM(2009) 115 wersja ostateczna, 11 III 2009, s. 9–11 – [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0115:FIN:PL:HTML\(7.11.2009\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0115:FIN:PL:HTML(7.11.2009)).

Wykres 6. Ceny gazu (1 gigadżul) dla gospodarstw domowych i przemysłu w 2009 r. (w euro, bez podatków)



Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsier050&language=e>. Cypr i Malta nie mają rynku gazu, brak danych dla Grecji. Dla Finlandii niedostępne są dane dotyczące cen gazu dla gospodarstw domowych, z kolei dla Austrii niedostępne są dane dotyczące cen dla odbiorców przemysłowych.

Tabela 19. Kraje, w których ceny energii dla konsumentów i przemysłu pozostają regulowane

Wyszczególnienie	Konsumenci	Przemysł
Regulacja cen elektryczności i gazu	BE, BG, CZ, DK, EE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SI, SK	BG, DK, ES, FR HU, IE, LV, PL, PT, RO
Regulacja cen gazu	–	–
Regulacja cen elektryczności	CY, EL, FI, LU, MT	CY, EE, EL, IT, LT, MT

Źródło: European Commission, *Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market*, Technical Annex, SEC(2009) 287. Brak informacji o sytuacji na rynku gazu w Finlandii i Grecji.

1.3.4.2. Telekomunikacja

Kolejna obniżka cen za połączenia roamingowe w państwach Unii, przewidziana w rozporządzeniu z 2007 r., weszła w życie 1 lipca 2009 r. Od tego dnia cena wysłania wiadomości tekstowej w roamingu nie może przekraczać 0,11 euro, odebranie połączenia – 0,19 euro, a jego wykonanie maksymalnie 0,43 euro. Obniżyły się także opłaty za przeglądanie stron internetowych w telefonach i ściąganie filmów:

maksymalna opłata hurtowa może wynieść 1 euro za 1 MB danych. Opłaty muszą być naliczane sekundowo, a nie minutowo.

Pod koniec listopada 2009 r. udało się w końcu przyjąć pakiet telekomunikacyjny, przedstawiony dwa lata wcześniej przez Komisję Europejską. W pierwszej połowie roku nic jednak nie zapowiadało szczęśliwego finału. Co prawda pod koniec kwietnia Parlament Europejski i Rada osiągnęli porozumienie, ale wkrótce później Parlament je odrzucił, co spowodowało konieczność prowadzenia uzgodnień w trybie koncyliacji. Nastąpiło to już w nowej kadencji Parlamentu. Najważniejszym punktem spornym była kwestia połączenia sankcji za nielegalnie ściągane pliki z ochroną internautów. Według pierwotnego porozumienia użytkownikom, którym ograniczono albo odcięto dostęp do Internetu, np. za nielegalne ściąganie plików, przysługiwało odwołanie do sądu. Parlament wprowadził jednak poprawkę przewidującą, że odcięcie dostępu do Internetu jest możliwe tylko po uprzedniej zgodzie sądu⁸². Nowo wybrany Parlament przyjął wersję kompromisową, z której usunięto zapis o konieczności uzyskania zgody sądu na odcięcie dostępu do Internetu. Według kompromisowej formuły każda decyzja o ograniczeniu dostępu do Internetu musi być podjęta w ramach przejrzystej i sprawiedliwej procedury. Była to wyraźna rewizja stanowiska PE i *de facto* zwycięstwo Rady⁸³. Warto wspomnieć także o powołaniu w 2009 r. Europejskiego Organu Regulatorów Łączności Elektronicznej (Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC), który ma pełnić funkcję podmiotu opiniodawczego dla Komisji Europejskiej w zakresie stosownych regulacji oraz wspierać krajowe organy regulacyjne.

1.3.4.3. Kolej

Podobnie jak w poprzednich latach, głównymi problemami pozostają jakość i tempo wdrażania dyrektyw przewidujących liberalizację sektora kolejowego. Zdecydowana większość państw członkowskich nie osiągnęła postępu w usuwaniu uchybień dotyczących wdrażania tzw. pierwszego pakietu kolejowego. Dlatego Komisja zainicjowała w październiku 2009 r. drugi etap procedury i wydała tzw. uzasadnioną opinię w stosunku do Austrii, Belgii, Czech, Danii, Estonii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Łotwy, Niemiec, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier i Włoch⁸⁴. Uchybienia zostały usunięte przez Bułgarię, Finlandię i Wielką Brytanię. Najważniejsze zastrzeżenia Komisji dotyczą:

- braku niezależnych krajowych organów regulacyjnych, które gwarantowałyby możliwość rozwoju konkurencji w obrębie rynku;
- niewłaściwego wdrożenia przepisów o opłatach za dostęp do infrastruktury;
- braku niezależnych organów zarządzających infrastrukturą.

⁸² *Telecoms Overhaul Blocked over Internet Users' Rights*, „Euractiv” z 7 maja 2009 r. – www.euractiv.com/en/infosociety/telecoms-overhaul-blocked-internet-users-rights/article-182062 (30.11.2009).

⁸³ *Right to Internet' Dies Quietly in Brussels Back Room*, „Euobserver” z 5 listopada 2009 r. – <http://euobserver.com/9/28944> (30.11.2009).

⁸⁴ Komisja Europejska, *Komisja upomina państwa członkowskie za brak wdrożenia „pierwszego pakietu kolejowego”*, IP/09/1438, 8 X 2009 – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1438&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (25.10.2009).

1.3.5. Wnioski

Aktualne dane dla poszczególnych rynków tego segmentu odnoszą się do różnych okresów i dlatego trudno ocenić postęp dokonany w 2009 r. Niemniej można stwierdzić, że państwa znacznie różnią się pod względem osiągniętych rezultatów.

Kryzys, jak na razie, nie wpłynął na stopień transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego. Nie stał się też bodźcem do przyspieszenia tego procesu w państwach, które mają najwięcej zaległości w tym zakresie. W konsekwencji wciąż pogłębia się dystans między tymi krajami, w których prawo wdrażane jest bez nadmiernej zwłoki, a maruderami. Należy jednak podkreślić, że co najmniej tak samo ważna jak sam fakt transpozycji jest jej jakość, a z tym bywają problemy.

Pomimo apeli organizacji przedsiębiorców i Komisji o przyspieszenie prac nad implementacją dyrektywy usługowej nie została ona terminowo transponowana w wielu państwach UE, co oddala w czasie perspektywę stworzenia dobrze funkcjonującego rynku usług w UE. Proces jej przyjmowania jest często bardzo długi i wymaga zmiany nie tylko licznych aktów prawnych, ale także dotychczasowych praktyk administracyjnych. Nawet więc po transpozycji dyrektywy dochodzenie do stanu pełnej swobody świadczenia usług może być w wielu państwach długie.

Jeśli wyłączyć pomoc ratunkową dla sektora finansowego, można stwierdzić, że tendencja do kierowania wsparcia publicznego na cele horyzontalne została utrzymana, co wzmacnia realizację celów Strategii Lizbońskiej. Pomoc wzmacniającą konkurencyjność gospodarki europejskiej należy uznać za sukces realizacji Strategii. Z punktu widzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego bardzo ważne będzie skuteczne wdrożenie strategii wyjścia z kryzysu w sektorze finansowym. Wstrzymanie pomocy dla banków powinno doprowadzić do przywrócenia konkurencji na rynku finansowym, która została zachwiana wskutek stosowania pakietów ratunkowych.

Jeżeli chodzi o rynki sieciowe, realne postępy w tym zakresie są niejednoznaczne, czego dowodzi przyjęcie kolejnych pakietów legislacyjnych dotyczących liberalizacji rynku energii i telekomunikacji przy utrzymującej się słabej transpozycji poprzednich pakietów.

1.3.6. Ocena

1.3.6.1. Pozytywna

Dania jest pierwszym krajem, który transponował dyrektywę usługową, terminowo wdraża przepisy prawa wspólnotowego i ma niski odsetek spraw wytoczonych jej przez Komisję Europejską.

1.3.6.2. Negatywna

Mimo że **Polska** nieustannie podkreśla znaczenie pogłębiania i rozwoju rynku wewnętrznego, nie robi zbyt wiele w tym kierunku. Poziom deficytu transpozycji dyrektyw jest oprócz Grecji najniższy w UE i regularnie się pogarsza się od 2007 r. Przyczynami opóźnień, oprócz niewystarczającej determinacji politycznej czy nieefektywnej administracji, są m.in. zmiana trybu pracy Sejmu nad implementacją prawa unijnego po akcesji do UE czy specyfika polskiego systemu prawa, która powoduje, że transpozycja nie jest zasadniczo możliwa bez zmiany ustawy. Oba te

czynniki wydłużają cały proces⁸⁵. Za dobitny przykład tego, że Polska nie radzi sobie dobrze z terminową transpozycją unijnego prawa, może uchodzić znaczne opóźnienie w implementacji dyrektywy usługowej. Również poziom liberalizacji rynków sieciowych jest dalece niewystarczający.

1.3.7. Rekomendacje

1. Rynek wewnętrzny, ze względu na konsekwencje, jakie wynikają dla niego z kryzysu finansowego i gospodarczego, powinien zająć ważne miejsce w nowej strategii gospodarczej UE po 2010 r. Realizacja tej strategii powinna dotyczyć nie tylko pogłębienia rynku, lecz także jego wyraźniejszego zorientowania na konsumentów i małe przedsiębiorstwa.
2. Państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę zalecenia Komisji Europejskiej z czerwca 2009 r. w sprawie poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego. Za najważniejsze instrumenty KE uznała:
 - poprawę współpracy z państwami członkowskimi w lepszej transpozycji i lepszym stosowaniu prawa unijnego;
 - usprawnienie koordynacji działań w obrębie rynków krajowych i wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji państw członkowskich;
 - intensyfikację współpracy urzędników państw Unii;
 - dbanie, by urzędnicy mieli odpowiednie kompetencje;
 - dokładne monitorowanie rynku oraz ocenianie funkcjonowania regulacji krajowych;
 - zwiększenie zainteresowania obywateli sposobami rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego (np. system Solvit)⁸⁶.
3. Do końca 2010 r. Komisja musi przedstawić Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie ze stanu transpozycji dyrektywy usługowej oparte na wzajemnej ocenie tego procesu dokonywanej przez państwa członkowskie. Proces monitoringu i ewaluacji transpozycji powinien opierać na zasadzie *name and shame*, tzn. wskazać wszelkie słabości implementacji tej regulacji w poszczególnych państwach członkowskich.

1.4. Trójkąt wiedzy

Segment dotyczący trójkąta wiedzy jest niezwykle rozległym zagadnieniem w Strategii Lizbońskiej. O ile oczywisty jest fakt, że jego rozwój jest niezbędny do wzmocnienia konkurencyjności UE w wymiarze globalnym, o tyle opracowanie efektywnego sposobu urzeczywistnienia tego postulatu wciąż pozostaje dla UE wyzwaniem. Strategia Lizbońska określa ogólne instrumenty realizacji tego celu, a więc każde państwo w UE musi zbudować swój własny model rozwoju trójkąta wiedzy, uwzględniający jego wewnętrzną specyfikę. Kryzys gospodarczy wytworzył dodatkowy kontekst do działań w tym zakresie, który może utrudniać osiąganie postępu w tym segmencie, chociaż ryzyko to nie jest równomiernie rozłożone.

⁸⁵ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej*, Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa 2009, s. 498–500 – http://5lat.ukie.gov.pl/wp-content/uploads/2009/03/piec_lat_polski_w_unii_europejskiej.pdf (7.12.2009).

⁸⁶ *Zalecenie Komisji z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku* (2009/524/WE).

1.4.1. Absolwenci szkół średnich

Nastąpił bardzo niewielki postęp w realizacji celu określającego odsetek młodych osób mających co najmniej średnie wykształcenie. W 2008 r. wskaźnik ten w UE wyniósł 78,5% (wzrost o 0,4 p.p. w porównaniu z rokiem 2007, a w okresie 2000–2008 wzrost tylko o niecałe 2 p.p.). Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że cel 85% nie zostanie osiągnięty do końca roku 2010. W porównaniu z 2007 r. nie zmieniło się grono krajów mających najlepsze rezultaty, ale nastąpiły między nimi przetasowania. Na czoło rankingu wysunęła się Słowacja: w 2008 r. wskaźnik ten wyniósł w tym kraju 92,3% (wzrost o 1 p.p. w porównaniu z rokiem 2007). Kolejne miejsca zajmują Czechy (91,6%), Polska (91,3%) i Słowenia (90,2%). W krajach tych zanotowano niewielki spadek tego wskaźnika w porównaniu z poprzednim rokiem. Cel ten został osiągnięty także przez Litwę (89,1%), Szwecję (87,9%), Irlandię (87,7%), Finlandię (86,2%), Cypr (85,1%). Najmniej młodych osób z co najmniej średnim wykształceniem mieszka na Malcie (53%), w Portugalii (54,3%) i Hiszpanii (60%), choć trzeba podkreślić duży postęp w tych dwóch pierwszych krajach: w latach 2000–2008 wskaźnik ten wzrósł na Malcie o 29,6%, a w Portugalii o 25,7%⁸⁷. W Hiszpanii z kolei spadł o 9,1%.

Tabela 20. Odsetek osób w wieku 20–24 lata, które mają co najmniej średnie wykształcenie (cel – 85%)

Państwo	2007	2008	Państwo	2007	2008
AT	84,1	84,5	IT	76,3	76,5
BE	82,6	82,2	LT	89,0	89,1
BG	83,3	83,7	LU	70,9	72,8
CY	85,8	85,1	LV	80,2	80,0
CZ	91,8	91,6	MT	54,7	53,0
DE	72,5	74,1	NL	76,2	76,2
DK	70,8	71,0	PL	91,6	91,3
EE	80,9	82,2	PT	53,4	54,3
EL	82,1	82,1	RO	77,4	78,3
ES	61,1	60,0	SE	87,2	87,9
FI	86,5	86,2	SI	91,5	90,2
FR	82,4	83,4	SK	91,3	92,3
HU	84,0	83,6	UK	78,1	78,2
IE	86,7	87,7	UE-27	78,1	78,5

Źródło: European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2008; Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009.*

⁸⁷ European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009*, SEC(2009) 1616 final, s. 37 – http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report09/report_en.pdf (2.12.2009).

1.4.2. Przedwczesne kończenie edukacji

Równie niekorzystny co wskaźnik osób z co najmniej średnim wykształceniem jest wskaźnik przedwczesnego kończenia edukacji w UE⁸⁸. W 2008 r. wynosił on 14,9% i był wyższy o 0,1 p.p. w porównaniu z rokiem 2007. Cel 10%, jeśli się weźmie dotychczasową dynamikę (spadek o 2,7 p.p. w porównaniu z rokiem 2000), na pewno nie zostanie osiągnięty. W grupie liderów i krajów mających najłabsze wyniki są generalnie te same kraje co w grupie tworzonej na podstawie wskaźnika absolwentów szkół średnich. Najmniej osób kończy edukację zbyt wcześnie w Polsce (5,0% osób w wieku 20–24 lata), Słowenii (5,1%) i Czechach (5,6%), Słowacji (6%), najwięcej na Malcie (39,0%), w Portugalii (35,4%) i Hiszpanii (31,9%). Największy postęp w okresie 2000–2008 nastąpił na Litwie, gdzie liczba osób wcześniej kończących edukację spadła o ponad połowę (z 16,7% do 7,4%). Cel lizboński osiągnęła również Finlandia (9,8%).

Tabela 21. Odsetek osób (w wieku 18–24 lata), które nie mają średniego wykształcenia i nie kontynuują edukacji w 2008 r. (cel –10%)

UE-27	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL
14,9	10,1	12,0	14,8	13,7	5,6	11,8	11,5	14,0	14,8
ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT
31,9	9,8	11,8	11,7	11,3	19,7	7,4	13,4	15,5	39
NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK		
11,4	5,0	35,4	15,9	11,1	5,1	6,0	17,0		

Źródło: European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009*.

Lepsze wykształcenie generalnie chroni przed bezrobociem⁸⁹. Obserwuje się negatywną korelację między wczesnym kończeniem edukacji a poziomem zatrudnienia. Zwykle poziom zatrudnienia osób wcześniej kończących edukację jest relatywnie niski. W UE wynosił 54,6% w 2008 roku. W krajach OECD poziom zatrudnienia osób w wieku 25–64 lata mających niższe niż średnie wykształcenie wynosi 58,4% (w przypadku osób z wyższym wykształceniem odsetek ten wynosi 84,5⁹⁰). Jest najniższy na Słowacji (22%), w Bułgarii (31,3%), na Węgrzech (35,8%) i w Czechach (38,8%)⁹¹. W Słowacji na przykład stopa zatrudnienia mężczyzn z co najmniej średnim wykształceniem jest o 29 p.p. wyższa niż mężczyzn w niższym wykształceniu, co jest rekordem wśród państw OECD⁹². Specyfika rynku pracy, a także ogólne kompetencje pracowników sprawiają jednak, że takie państwa jak Malta i Portugalia charakteryzują się najwyższą stopą zatrudnienia osób z niskim wy-

⁸⁸ Osoby przedwcześnie kończące edukację to takie, które po ukończeniu podstawowego etapu edukacji jej nie kontynuują.

⁸⁹ OECD, *Education at Glance 2009*, Paris 2009, s. 121.

⁹⁰ Dane za 2007 r., *ibidem*, s. 131.

⁹¹ European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009...*, s. 67.

⁹² OECD, *Education at Glance...*, s. 121.

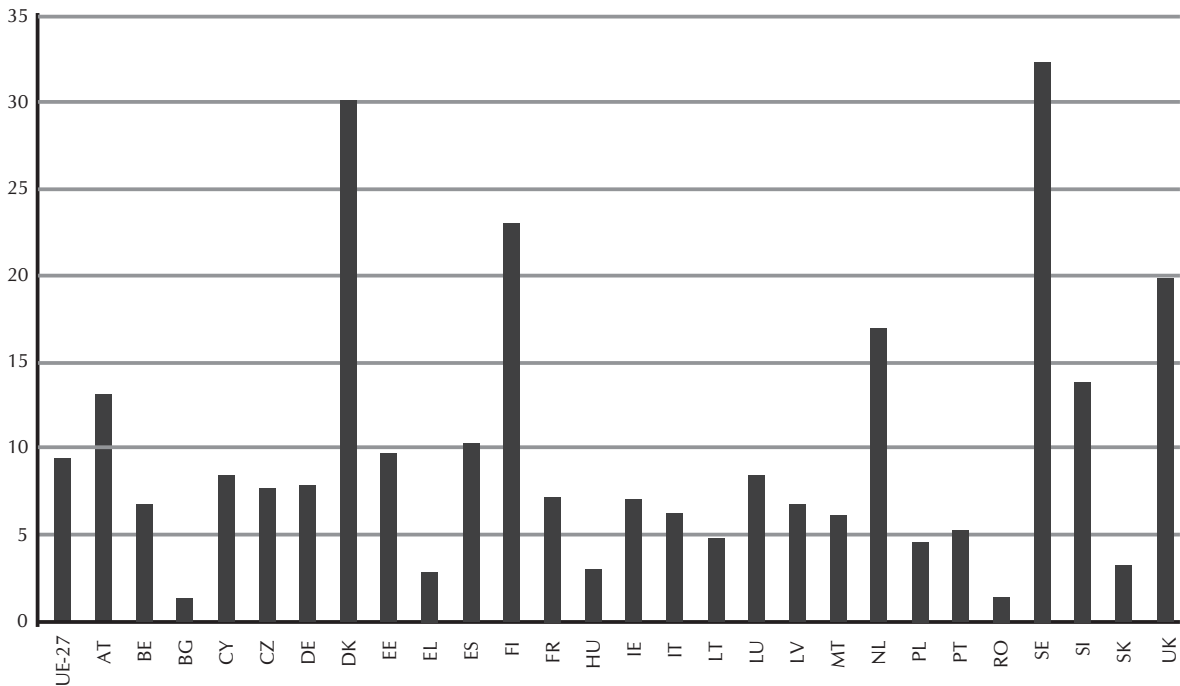
kształceniem (odpowiednio 77,5% i 76,2%). Im wyższe wykształcenie, tym mniejsze różnice w poziomie zatrudnienia między kobietami a mężczyznami – w przypadku osób z wykształceniem niższym niż średnie różnice te wynoszą 22,5 p.p., a w przypadku osób z wykształceniem wyższym – mniej niż 10 p.p.⁹³

1.4.3. Kształcenie ustawiczne

W 2008 r. zanotowano lekki spadek średniej unijnej w zakresie kształcenia ustawicznego. W 2008 r. wskaźnik ten wyniósł bowiem 9,5%, a więc o 0,2 p.p. mniej niż w 2007 r. W okresie 2000–2008 wzrósł o 2,4 p.p. Założony cel 12,5% również nie zostanie osiągnięty.

Zarysowały się też wyraźne różnice pomiędzy krajami. Liderami w tym zestawieniu są państwa skandynawskie: Szwecja (32,4%), Dania (30,2%) i Finlandia (23,1%), które poprawiły swoje rezultaty od 2000 r. Cel osiągnęły także Austria (13,2%), Królestwo Niderlandów (17%), Słowenia (13,9%) i Wielka Brytania (19,9%). Na przeciwległym biegunie pozostają Bułgaria (1,4%), Rumunia (1,5%) i Grecja (2,9%). W Polsce wskaźnik ten wyniósł ok. 4,7% i spadł o ponad 0,4 p.p. w porównaniu z rokiem 2007.

Wykres 7. Odsetek osób w wieku 25–64 lata uczestniczących w kształceniu ustawicznym w 2008 r.



Źródło: European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009*.

W 2006 r. ustalono europejskie ramy kształcenia ustawicznego, w których wskazano na osiem kluczowych umiejętności, takich jak:

- komunikowanie się w języku ojczystym oraz w językach obcych;

⁹³ *Ibidem*, s. 123.

- zdolności matematyczne i techniczne;
- korzystanie z Internetu;
- zdolność do uczenia się;
- kompetencje społeczne i obywatelskie;
- przedsiębiorczość;
- wrażliwość kulturalna⁹⁴.

W ostatnich latach wiele państw (m.in. Austria, Czechy, Hiszpania, Francja, Polska, Rumunia i Słowacja) wykorzystało te zasady do przeprowadzania zmian w swoich systemach edukacyjnych⁹⁵, m.in. dokonało dostosowania programów szkolnych do przyjętych zasad.

1.4.4. Kwalifikacje uczniów w przedmiotach matematycznych i przyrodniczych

Wskaźniki edukacyjne obrazują umiejętność czytania ze zrozumieniem oraz zdolności do nauczenia się matematyki i przedmiotów ścisłych. Ich najbardziej kompleksowego pomiaru dokonuje OECD w ramach badania PISA (*Programme for International Student Assessment*).

W 2006 r. ok. 24% uczniów z UE (bez Cypru i Malty) w wieku 15 lat osiągnęło w matematyce wyniki, które uznaje się za niskie⁹⁶. Jest to niemal identyczny odsetek jak w przypadku czytania. Średnia liczba punktów zdobyta przez uczniów w krajach UE (492) była niższa od średniej liczby punktów uzyskanych przez uczniów w krajach OECD (498)⁹⁷. Największą liczbę punktów zdobyli uczniowie fińscy (548), w dalszej kolejności niderlandzcy (531) i belgijscy (520). Finlandia jest również krajem, w którym odsetek uczniów wykazujących niskie umiejętności matematyczne jest najmniejszy (6,0%). Następne miejsca zajmują Królestwo Niderlandów (11,5%) i Estonia (12,1%). Największy odsetek uczniów z niskimi rezultatami matematycznymi w rankingu PISA zanotowano w Bułgarii (53,3%) i Rumunii (52,7%), a następnie we Włoszech (32,8%) i w Grecji (32,3%). W Polsce odsetek takich uczniów wyniósł 19,8%.

W przedmiotach przyrodniczych również prowadzą uczniowie z Finlandii (563 punkty), Estonii (531) i Królestwa Niderlandów (525). Średnia dla UE wynosi 496 punktów⁹⁸. Kraje te mają równocześnie najniższy odsetek uczniów ze słabymi rezultatami (odpowiednio: 4,1%, 7,7% i 13%). Najgorsza sytuacja pod tym względem ma miejsce ponownie w Rumunii (46,9%), Bułgarii (42,6%), we Włoszech (25,3%) i w Grecji (24%). W Polsce odsetek ten wynosi 17% i jest niższy niż unijna średnia (20,2%). Przedstawione dane można uznać za dość wiarygodne mierniki poziomu

⁹⁴ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on Key Competences of Life Long Learning, 18 December 2009 (2006/962/EC) – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF> (3.12.2009).

⁹⁵ European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and benchmarks 2009. Analysis of Implementation at the European and National Levels*, SEC(2009) 1598, s. 36.

⁹⁶ European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009...*, s. 75.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 75.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 76.

edukacji, choć bazując tylko na ich podstawie, nie należy wyciągać kompleksowych wniosków co do jakości całego systemu nauczania. Można zauważyć częściowy rozdźwięk pomiędzy rezultatami państw mierzonymi wcześniej wskaźnikami ilościowymi i jakościowymi. Państwa, które np. mają największą liczbę absolwentów szkół średnich oraz najmniejszy odsetek osób wcześniej kończących edukację (np. Czechy, Polska, Słowacja), osiągają całkiem przeciętne wyniki w badaniu PISA. Pewną prawidłowością jest to, że słabe rezultaty jakościowe osiągnęte przez takie kraje, jak Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy korelują z ich generalnie słabym poziomem wskaźników ilościowych.

Tabela 22. Odsetek uczniów w wieku 15 lat osiągających niskie wyniki w badaniu PISA w 2006 r.

Państwo	Matematyka	Przedmioty przyrodnicze	Państwo	Matematyka	Przedmioty przyrodnicze
AT	20,0	16,3	IT	32,8	25,3
BE	17,3	17,0	LT	23,0	20,3
BG	53,3	42,6	LU	22,8	22,1
CY	–	–	LV	20,7	17,4
CZ	19,2	15,5	MT	–	–
DE	19,9	15,4	NL	11,5	13,0
DK	13,6	18,4	PL	19,8	17,0
EE	12,1	7,7	PT	30,7	20,2
EL	32,3	24,0	RO	52,7	46,9
ES	24,7	19,6	SE	18,3	16,4
FI	6,0	4,1	SI	17,7	13,9
FR	22,3	21,2	SK	20,9	20,2
HU	21,2	15,0	UK	19,8	16,7
IE	16,4	15,5	UE	24	20,2

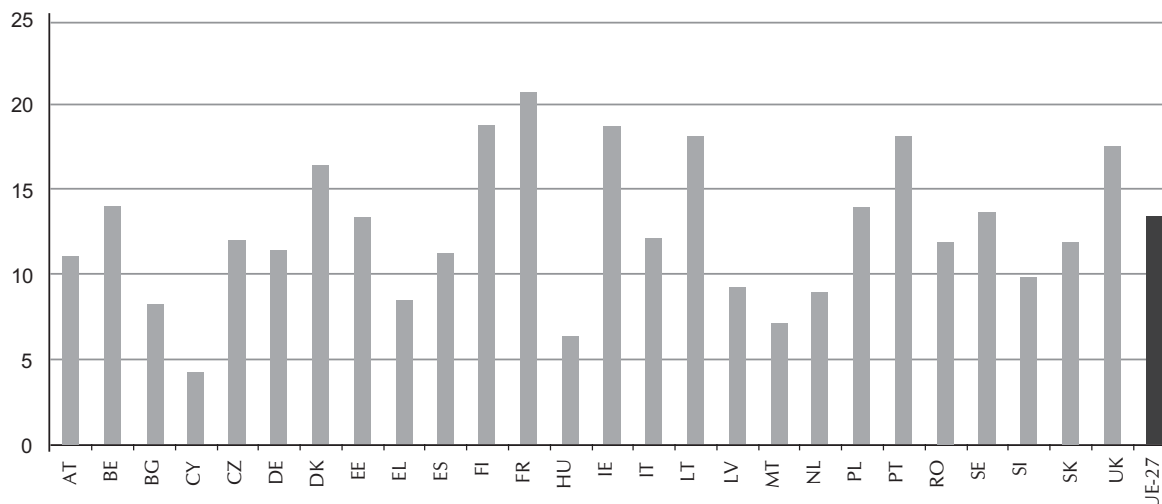
Źródło: European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009.*

1.4.5. Absolwenci kierunków ścisłych

Wzrost w państwach UE liczby absolwentów kierunków ścisłych i technicznych o ponad 33% (230 tys. w okresie 2000–2007) i tym samym ponad dwukrotne przekroczenie wyznaczonego celu (wzrost o co najmniej 15%) to dotychczas największy i jedyny sukces w realizacji edukacyjnych celów Strategii Lizbońskiej. W 2007 r. studia na tych kierunkach ukończyło w UE 917 tys. osób⁹⁹.

⁹⁹ European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009...*, s. 93.

Wykres 8. Liczba absolwentów kierunków ścisłych i technicznych na 1000 mieszkańców w wieku 20–29 lat w 2007 r.



Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir050>.

Najwyższy odsetek absolwentów kierunków ścisłych i technicznych zanotowano we Francji, w Finlandii, Irlandii, Portugalii i na Litwie, najniższy na Cyprze, Węgrzech, Malcie i w Grecji. Największy postęp w okresie 2000–2007 poczyniła Portugalia (prawie 12 p.p.). Z kolei w Irlandii, która pozostaje w czołówce krajów pod względem odsetka absolwentów kierunków ścisłych i technicznych, wskaźnik ten wydatnie spadł w tym samym okresie (o 5,5 p.p.). Lekki spadek nastąpił też w Wielkiej Brytanii (o 1 p.p.). Polska w tym okresie zanotowała wzrost o ponad 7 p.p.

1.4.6. Rozwój szkolnictwa wyższego

W międzynarodowym rankingu uczelni (tzw. szanghajskim), liczącym 500 uczelni, znalazły się 194 uczelnie z państw UE (o dwie mniej niż w roku 2008), 152 amerykańskie i 31 uczelnie japońskich¹⁰⁰. W pierwszej setce jest tylko 27 uczelni z państw UE (29 w 2008 r.) i 55 z USA. W pierwszej dwudziestce – podobnie jak w roku 2008 – znalazły się jedynie dwie uczelnie europejskie: Uniwersytet w Cambridge (4. miejsce) i Oksford (10. miejsce). Z uczelni unijnych i niebrytyjskich najwyższe – 40. – miejsce zajmuje Uniwersytet Paryż 6. Z polskich uczelni w rankingu znalazły się jedynie uniwersytety Jagielloński i Warszawski (czwarta setka rankingu).

¹⁰⁰ Shanghai Jiao Tong University, *Academic Ranking of World Universities 2009* – www.arwu.org/ARWU2009.jsp (2.12.2009). Innym światowym zestawieniem uczelni wyższych jest ranking przygotowywany przez brytyjski magazyn „Times Higher Education” powstający obecnie przy współpracy z Thomson Reuters. W pierwszej dwudziestce tego rankingu w edycji 2009 znalazło się pięć uczelni z UE (wszystkie z Wielkiej Brytanii). W pierwszej setce – 35 uczelni z UE (w tym 18 z Wielkiej Brytanii). Zob. www.timeshighereducation.co.uk/hybrid.asp?typeCode=438 (10.02.2010).

Tabela 23. Najlepsze uniwersytety według rankingu szanghajskiego w 2009 r.

Nazwa uczelni	Miejsce w UE na podstawie pozycji w rankingu światowym	Miejsce w rankingu światowym
Uniwersytet w Cambridge	1.	4.
Uniwersytet w Oksfordzie	2.	10.
University College London	3.	21.
The Imperial College of Science, Technology and Medicine	4.	26.
Uniwersytet Paryż 6	5.	40.
Uniwersytet w Manchesterze	6.	41.
Uniwersytet w Kopenhadze	7.	43.
Uniwersytet Paryż 11	8.	43.
Instytut Karolinska w Sztokholmie	9.	50.
Uniwersytet w Utrechcie	10.	52.

Źródło: Shanghai Jiao Tong University, *Academic Ranking of World Universities-2009...*

Najbardziej zaawansowane pod względem rozwoju poszczególnych elementów procesu bolońskiego, tj. wprowadzania poziomów studiów (licencjackie, magisterskie, doktoranckie) i pomiaru jakości kształcenia, jak też uznawalności (punktów ECTS i dyplomów) są Wielka Brytania (Szkocja), Dania, Irlandia i Królestwo Niderlandów¹⁰¹. Najślabiej radzą sobie Słowacja, Malta i Włochy. Polska jest w środku tego zestawienia.

1.4.7. Wydatki na edukację

W latach 2001–2006 wydatki publiczne na edukację w UE były prawie niezmiennie i stanowiły średnio 11% wszystkich wydatków ponoszonych przez państwa. Największy ich odsetek był na Cyprze – 16,2%, w Danii – 15,5%, Irlandii – 14,3% i Estonii – 14%, najmniejszy w Luksemburgu – 8,8%, Niemczech i we Włoszech – po 9,7%¹⁰². Wydatki publiczne na edukację w UE (na wszystkich szczeblach) wynoszą ok. 5,05% PKB, a w USA 5,5%¹⁰³. Najwyższy poziom wydatków publicznych na edukację utrzymuje się w Danii (7,98%), na Cyprze (7,02%), w Szwecji (6,85%) i Finlandii (6,14%), najniższy w Luksemburgu (3,41%), na Słowacji (3,79%) i w Bułgarii (4,24%)¹⁰⁴. Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe wynoszą w UE ok. 1,12% PKB, najwięcej w Danii (2,38%), Finlandii (1,94%) i Szwecji (1,84%), najmniej

¹⁰¹ *Bologna Process Stocktaking Report 2009*, Report from Working Groups Appointed by the Bologna Follow-up Group to the Ministerial Conference in Leuven/Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009 – www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Stocktaking_report_2009_FINAL.pdf (3.12.2009).

¹⁰² Dane dotyczą 2006 r., Eurostat, *Key Data on Education in Europe 2009*, s. 122 – http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105EN.pdf (10.01.2010).

¹⁰³ Najnowsze dane dotyczą roku 2006: European Commission, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2009...*, s. 20.

¹⁰⁴ Dane za 2006 r. Brak danych dla Grecji, Malty, Rumunii.

w Bułgarii (0,73%), we Włoszech (0,80%), w Rumunii i Słowacji (0,90%)¹⁰⁵. W Polsce wydatki te kształtują się na poziomie 1,19%. Rozwój szkolnictwa wyższego w UE nieco hamuje niski odsetek wydatków ze źródeł prywatnych (0,3% w 2006 r. dla całej UE) w porównaniu do USA (2,0%) czy Japonii (1,1%)¹⁰⁶. Najwyższy odsetek odnotowano na Łotwie (0,9%), w Bułgarii (0,8%) i na Cyprze (0,8%). Należy dodać, że wielkość środków prywatnych poniesionych na finansowanie edukacji na wszystkich poziomach to zaledwie 12,5% wszystkich wydatków w tej dziedzinie¹⁰⁷.

Unia Europejska pozostaje zdecydowanie w tyle za Stanami Zjednoczonymi, jeśli chodzi o wysokość rocznych wydatków na edukację w przeliczeniu na jednego ucznia wszystkich poziomów edukacyjnych. W przypadku USA jest to 13 447 dol., natomiast w przypadku 19 krajów UE, które są członkami OECD – 7 682 dol. Średnia OECD wynosi 7 840 dol.¹⁰⁸ Najwyższy poziom wydatków na studenta z krajów UE należących do OECD odnotowano w Austrii (10 895 dol.), Danii (10 395), Szwecji (9 523), Wielkiej Brytanii (9 309), najniższy zaś na Słowacji (3 485) i w Polsce (3 868).

Tabela 24. Roczne wydatki wybranych państw UE w przeliczeniu na ucznia wszystkich poziomów w 2006 r. (w dol.)

Państwo	Poziom wydatków	Państwo	Poziom wydatków
AT	10 895	ES	7 819
BE	8 827	IE	8 092
DE	7 925	IT	8 263
DK	10 395	NL	9 330
FI	8 048	PL	3 868
FR	8 428	UK	9 309

Źródło: OECD, *Education at a Glance*, 2009.

1.4.8. Wydatki na B + R

Jednym z głównych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej jest osiągnięcie 3-procentowego poziomu wydatków PKB na prace badawczo-rozwojowe (B + R), przy czym 1% miał pochodzić ze źródeł publicznych, a 2% z prywatnych¹⁰⁹. Nie udało się tego zrealizować. Według najbardziej aktualnych danych (2008 r.) wydatki na B + R (Gross Domestic Expenditures on R&D, GERD) wyniosły w UE-27 1,9% (ponad 237 mld euro) i były o ok. 0,05 p.p. wyższe niż w roku 2007 (do danych z tego roku odwoływał się poprzedni Raport). Roczny przyrost wydatków na B + R w UE-27 był najwyższy od 2000 r., co nie zmienia faktu, że nie jest on w stanie zrównoważyć wcześniejszego braku pozytywnych rezultatów w tym zakresie. Jest on wynikiem

¹⁰⁵ Dane za 2006 r., *ibidem*, s. 22.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 22.

¹⁰⁷ Dane za 2006 r., Eurostat, *Key Data on Education in Europe 2009...*, s. 128.

¹⁰⁸ OECD, *Education at a Glance...*, s. 201.

¹⁰⁹ Źródłami finansowania B + R wyróżnianymi w statystykach Eurostat są sektor rządowy, przedsiębiorstwa, źródła zagraniczne, uczelnie wyższe i organizacje non-profit.

przede wszystkim ich dużego zwiększenia w krajach, które są liderami pod tym względem: w Szwecji (wzrost z 3,61% w 2007 r. do 3,75% w 2008 r.), Finlandii (wzrost w okresie 2007–2008 z 3,47% do 3,72%), Danii (z 2,56% do 2,73% w tym samym czasie). Wzrost w opisywanym okresie zanotowały też m.in. Austria (z 2,54% do 2,67%), Niemcy (z 2,53% do 2,63%), Portugalia (z 1,21% do 1,51%), Słowenia (z 1,45% do 1,66%). Z kolei spadek nastąpił w Królestwie Niderlandów (z 1,71% do 1,63%), Czechach (z 1,54% do 1,47%), Francji (z 2,04% do 2,02%) i na Malcie (z 0,58% do 0,54%). Ten ostatni kraj należy do grupy państw członkowskich o najniższym poziomie całkowitych wydatków na B+R, są w niej także Słowacja (0,47% w 2008 r., wzrost o 0,01 p.p.), Cypr (0,47%, wzrost o 0,02 p.p.) i Bułgaria (0,49% PKB wzrost o 0,01 p.p.) W Polsce wskaźnik ten wyniósł 0,61% (wzrost o 0,04 p.p.).

Wzrost wskaźnika GERD nastąpił dzięki zwiększeniu wydatków publicznych i prywatnych. Te pierwsze (do których można zaliczyć wydatki w sektorze rządowym, jak też sektorze wyższych uczelni) wyniosły 0,67% PKB w 2008 r. (ok. 34,5% wszystkich wydatków na B+R), co oznacza wzrost o 0,03 p.p. w porównaniu do roku 2007. Żadnemu z krajów UE nie udało się osiągnąć pułapu 1%, jeżeli chodzi o poziom tego rodzaju wydatków. Najbliżej tego są Szwecja (0,97%) i Finlandia (0,94%). Najniższy poziom odnotowano na Malcie (0,18%), w Słowacji (0,26%), Luksemburgu (0,30%), na Cyprze (0,32%) i w Bułgarii (0,33%). W Polsce wyniósł 0,41%.

W zdecydowanej większości państw dominujący udział w całej strukturze wydatków na B+R mają nakłady ponoszone przez podmioty z sektora przedsiębiorstw (55% wszystkich wydatków na B+R). Ich poziom w całej UE wyniósł 1,21% PKB w 2008 r. i pozostaje znacznie niższy niż w USA (1,88 w 2007 r.). W porównaniu z 2007 r. wzrosły wydatki sektora biznesu na B+R – o 0,02 p.p., najwięcej w krajach skandynawskich (w Szwecji 2,78%, Finlandii 2,76%, Danii 1,91%), najmniej z kolei na Cyprze (0,11%), w Bułgarii i na Łotwie (po 0,15%).

Ze względu na recesję wiele przedsiębiorstw na świecie mogłoby obniżyć swoje wydatki na B+R w 2009 r. Zgodnie bowiem z dotychczasowym trendem spadek PKB powodował jeszcze większe zmniejszenie wydatków na B+R¹¹⁰. Wbrew temu, według w pełni zaktualizowanych danych za rok 2008, wydatki unijnych przedsiębiorstw na B+R zwiększyły się o 8,1% w porównaniu do roku 2007¹¹¹. Drugi raz z rzędu wzrost ten był wyższy niż w USA (5,7% w 2008 r.). Łączne wydatki 1000 firm UE przeznaczających największe środki na B+R to ok. 130 mld euro¹¹². Stany Zjednoczone wciąż zdecydowanie wyprzedzają UE w poziomie inwestycji w sektory o wysokiej intensywności badań (wzrost o 35% w porównaniu do 13,6% w UE). Do takich sektorów należą np. farmaceutyka/biotechnologie, wyposażenie medyczne, sprzęt komputerowy. Największy poziom wydatków przedsiębiorstw z UE na B+R odnotowuje sektor motoryzacyjny (25%, w USA 9%), farmaceutyczny/biotechnologiczny (17%, w USA 25%), sprzętu komputerowego i wyposażenia (13%, w USA 24%¹¹³). Pewnym zaskoczeniem może być fakt, że pomimo bardzo trudnej sytuacji koncerny motoryzacyjne nie zrezygnowały z inwestycji w B+R i wciąż przeznaczały najwięcej środków w technologicznej.

¹¹⁰ OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard 2009*, Paris 2009, s. 9.

¹¹¹ European Commission, *EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2009*, s. 26 – <http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/docs/2009/JRC54920.pdf> (25.11.2009).

¹¹² *Ibidem*, s. 17.

¹¹³ *Ibidem*, s. 30.

Tabela 25. Wydatki na badania i rozwój w poszczególnych sektorach w 2008 r. (w % PKB)

Państwo	Wydatki w sektorze rządowym (GOVERD)	Wydatki w sektorze wyższych uczelni (HERD)	Wydatki w sektorze biznesu (BERD)	Całkowite wydatki (z uwzględnieniem wydatków prywatnych instytucji non-profit) ¹¹⁴
AT	0,14	0,64	1,88	2,67
BE	0,17	0,41	1,32	1,92
BG	0,28	0,05	0,15	0,49
CY	0,10	0,22	0,11	0,47
CZ	0,31	0,25	0,91	1,47
DE	0,36	0,43	1,84	2,63
DK	0,09	0,72	1,91	2,73
EE	0,15	0,56	0,56	1,29
EL	0,12(2007)	0,29(2007)	0,16(2007)	0,58(2007)
ES	0,25	0,36	0,74	1,35
FI	0,30	0,64	2,76	3,72
FR	0,32	0,40	1,27	2,02
HU	0,23	0,22	0,53	1,00
IE	0,08	0,39	0,93	1,43
IT	0,16	0,39	0,60	1,18
LT	0,19	0,43	0,19	0,81
LU	0,25	0,05	1,32	1,62
LV	0,17	0,29	0,15	0,61
MT	0,01	0,17	0,35	0,54
NL	0,21	0,52	0,89	1,63
PL	0,21	0,20	0,19	0,61
PT	0,12	0,51	0,76	1,51
RO	0,24	0,17	0,18	0,59
SE	0,17	0,80	2,78	3,75
SI	0,36	0,22	1,07	1,66
SK	0,15	0,11	0,20	0,47
UK	0,16	0,47	1,21	1,88
UE-27	0,24	0,43	1,21	1,90
USA	0,28(2007)	0,35(2007)	1,88 (2007)	2,62

Źródło: Eurostat – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

¹¹⁴ Wydatki instytucji non-profit w UE-27 wyniosły w 2008 r. średnio 0,02% PKB.

Na liście 10 firm, które wydają najwięcej na B+R na świecie, znajdują się jedynie dwa przedsiębiorstwa unijne: Volkswagen (5,93 mld euro) i Nokia (5,32 mld euro). Na liście 50 firm jest 16 przedsiębiorstw mających siedziby w UE. Globalnymi liderami są Toyota (7,61 mld euro) i Microsoft (6,48 mld euro). W porównaniu z zeszłorocznym rankingiem z listy UE top-10 wypadła firma BMW. Pojawił się za to na niej szwedzki Ericsson.

Tabela 26. Najwięksi inwestorzy europejscy w B + R w roku 2008

Inwestor	Wysokość inwestycji (w mln euro)	Sektor	Państwo
VW	5,926	Motoryzacja	DE
Nokia	5,321	Telekomunikacja	FI
Sanofi-Aventis	4,608	Farmaceutyka	FR
Dailmer	4,442	Motoryzacja	DE
Robert Bosch	3,916	Motoryzacja/części	DE
Siemens	3,836	Elektronika	DE
GlaxoSmithKline	3,835	Farmaceutyka	UK
AstraZeneca	3,622	Farmaceutyka	UK
Alcatel-Lucent	3,167	Telekomunikacja	FR
Ericsson	2,975	Telekomunikacja	SE

Źródło: European Commission, *EU Industrial R&D Industrial Scoreboard 2009*.

Na globalnej liście 1350 firm znajduje się 350 firm z UE (o 52 mniej niż w 2008 r.). Najwięcej z nich ma siedzibę w Wielkiej Brytanii – 247, Niemczech – 209, Francji – 125¹¹⁵.

Należy podkreślić, że inwestycje na B + R są częścią polityki przedsiębiorstw na rzecz innowacji. Według OECD ok. 40% europejskich przedsiębiorstw podejmuje działania, które można potraktować jako innowacyjne¹¹⁶.

1.4.9. Mobilność kadry naukowej

Zwiększanie mobilności naukowców pozostaje jednym z głównych celów budowy europejskiego obszaru badawczego. Postęp w tym zakresie jest jednak ograniczony. Trudno go również mierzyć z powodu braku precyzyjnych, aktualnych i w pełni reprezentatywnych danych. Na podstawie fragmentarycznych informacji można stwierdzić, że w okresie 2000–2006 nastąpił pewien wzrost mobilności osób pracujących w sferze badań i technologii, przede wszystkim jednak wewnątrz Unii. Odsetek pracowników tej sfery urodzonych w innych państwach UE wzrósł w 10 krajach, dla

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 27.

¹¹⁶ *OECD Economic Survey*, Paris 2009, s. 48.

których dostępne są dane, z 345 tys. w 2000 do 496 tys. w 2006 r. (wzrost o 6,2% rocznie)¹¹⁷.

W Unii średnio 79,5% doktorantów studiuje w swoim kraju. Tylko ok. 5,8% doktorantów studiuje w innym państwie UE¹¹⁸. Najwięcej doktorantów z innych krajów UE przyciągają – w liczbach bezwzględnych – Wielka Brytania, Francja i Hiszpania. Natomiast najwięcej doktorantów liczonych jako odsetek wszystkich osób pracujących nad doktoratem jest w Wielkiej Brytanii (12,5%), Austrii (12,5%) i Belgii (12,1%)¹¹⁹. Wielka Brytania przyciąga także najwięcej stypendystów w ramach programu Marie-Curie, który jest przeznaczony dla naukowców i finansowany z 7. programu ramowego.

Tabela 27. Państwa, które przyciągnęły najwięcej stypendystów programu Marie-Curie w okresie 2003–2006 (brak nowszych danych)

Państwo	Odsetek wszystkich stypendystów
UK	35,2
FR	15,6
DE	9,7
NL	7,8

Źródło: European Commission, *Science Technology and Competitiveness. Key Figures Report 2008/2009. Statistical Annex to the Report.*

Dania, Belgia i Królestwo Niderlandów mają najbardziej otwarte systemy badawcze w UE, co można mierzyć proporcją między odsetkiem przepływów naukowców, np. w ramach stypendium Marie-Curie, a liczbą osób z doktoratem w danym kraju¹²⁰.

Stany Zjednoczone są wciąż lepszym miejscem do prowadzenia działalności naukowej niż UE. Są tam m.in. lepsze możliwości uzyskania dostępu do finansowania i korzystniejszy system awansu.

1.4.10. Rozwój systemu patentowego

Stopniowo zwiększa się liczba wniosków patentowych zgłaszanych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EUP). W 2007 r. złożono ponad 140 tys. wniosków, o ponad 40 tys. więcej niż w 2000 r.¹²¹ Ponad 60 tys. wniosków zgłoszono w Niemczech (spadek o 2 tys. w porównaniu z rokiem 2000), w Wielkiej Brytanii – 25 tys. (spadek o 7 tys. w tym samym okresie), we Francji – nieco ponad 17 tys. (prawie tyle

¹¹⁷ Są to: Austria, Belgia, Cypr, Dania, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Królestwo Niderlandów, Szwecja, Wielka Brytania. Zob. European Commission, *Science Technology and Competitiveness. Key Figures Report 2008/2009*, s. 120 – http://ec.europa.eu/research/era/pdf/key-figures-report2008-2009_en.pdf (4.12.2009).

¹¹⁸ Dane pochodzą z 2005 r. – European Commission, *Science, Technology and Competitiveness...*, s. 122.

¹¹⁹ Dane pochodzą z 2005 r., *ibidem*, s. 122.

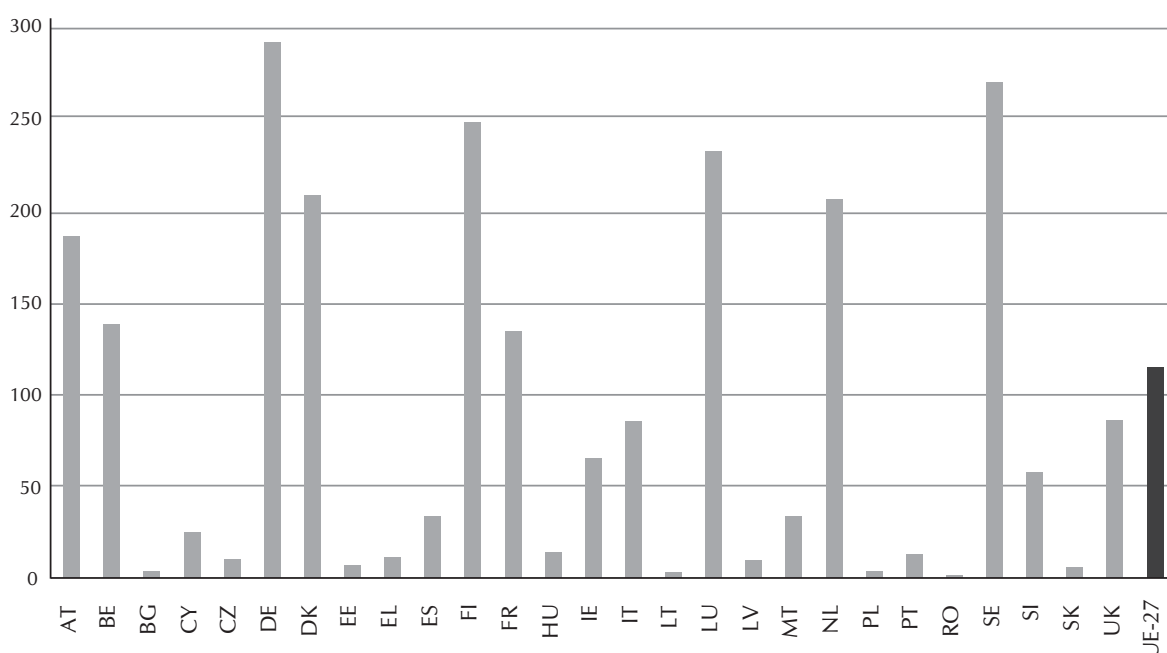
¹²⁰ *Ibidem*, s. 124.

¹²¹ WIPO, *World Intellectual Property Indicators 2009*, s. 89–91 – www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/statistics/patents/pdf/wipo_pub_941.pdf (5.12.2009).

samo w 2000 r.), w Polsce – ponad 2700 (ponad 7300 w 2000 r.)¹²². Natomiast liczba aplikacji do Amerykańskiego Urzędu Patentów i Znaków Towarowych (USPTO) wyniosła ponad 456 tys. w roku 2007 (296 tys. w 2000 r.). Więcej aplikacji patentowych złożono w Japonii, Chinach i Korei niż do Europejskiego Urzędu Patentowego.

Według najnowszych danych za 2006 r. liczba wniosków patentowych do EUP na milion mieszkańców wyniosła w UE średnio 115, podczas gdy w roku 2005 – 112. Liderem pozostają Niemcy: 291 wniosków do EUP na 1 mln mieszkańców, Szwecja – 269, Finlandia – 247. Na końcu listy są trzy nowe kraje UE: Rumunia – 1,6; Litwa – 3,24; Polska – 3,41; Bułgaria – 3,48.

Wykres 9. Liczba wniosków z państw UE do Europejskiego Urzędu Patentowego (na 1 mln mieszkańców) w 2006 r.



Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir060>.

Na funkcjonowanie systemu patentowego w UE wpływa w poważnym stopniu jego fragmentaryzacja. Europejski patent, który przyznaje EUP, daje niewielkie możliwości ochrony, gdyż musi być dodatkowo zatwierdzony i przetłumaczony na języki urzędowe w każdym kraju-stronie Konwencji o udzielaniu patentów europejskich z 1973 r., w którym posiadacz patentu chce chronić swoją własność intelektualną¹²³. Europejski system patentowy jest więc na razie zbiorem krajowych systemów patentowych. Skutkuje to dużymi kosztami uzyskania ochrony patentowej. Fragmentaryzacja przejawia się także w braku jednolitego systemu sądowego do rozwiązywania sporów patentowych, a więc występują zasadnicze różnice w trybie rozpatrywania tego typu spraw w sądach krajowych w UE. Prowadzi to do zwiększenia kosztów pozwów,

¹²² Dane te dotyczą liczby wniosków złożonych do urzędów patentowych w wymienionych krajach.

¹²³ *OECD Economic Survey...*, s.59.

zwłaszcza gdy muszą one jednocześnie być kierowane do sądów w kilku państwach¹²⁴. Może więc powstać sytuacja, że orzeczenia sądów w tym zakresie będą sprzeczne. Przeważająca liczba sporów patentowych toczy się przed sądami Niemiec, Francji, Królestwa Niderlandów i Wielkiej Brytanii. Największy koszt postępowania sądowego w tej materii trzeba ponieść w Wielkiej Brytanii, gdzie wynosi on w pierwszej instancji od 150 tys. do 1,5 mln euro. Łączny koszt prowadzenia sprawy w tych krajach może wynieść od 310 tys. do 1,95 mln euro, a w drugiej instancji – od 320 tys. do 1,39 mln.

Tabela 28. Koszty postępowania w sprawach patentowych w państwach UE, w których toczy się najwięcej postępowań (w tys. euro)

Państwo	Pierwsza instancja	Druga instancja
DE	50	90
FR	50 do 200	40 do 150
NL	60 do 200	40 do 150
UK	150 do 1 500	150 do 1 000

Źródło: Komisja Europejska, *Ulepszenie systemu patentowego w Europie*, 3 IV 2007, COM(2007), załącznik IV.

Problemy te generują bariery w dostępie do systemu patentowego, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz uniwersytetów¹²⁵. Przyjęcie rozporządzenia w sprawie patentu UE, a także stworzenie jednolitego systemu sądowego do rozstrzygania pozwów patentowych mogłoby tym problemom zaradzić. Propozycję rozporządzenia w tej sprawie KE przedstawiła w marcu 2000 r., jednakże wywołała ona ogromne spory między państwami członkowskimi i prace nad nią zostały wstrzymane. Sprawa ożyła dopiero w roku 2007, kiedy Komisja – po konsultacjach z państwami członkowskimi – przedstawiła nowe podejście, podkreślające przede wszystkim konieczność stworzenia jednolitego systemu rozwiązywania sporów patentowych, który łączyłby cechy dwóch odmiennych rozwiązań proponowanych przez państwa członkowskie. Pierwsze przewidywało przyjęcie europejskiego porozumienia w sprawie rozstrzygania sporów i powołanie europejskiego organu sądownictwa patentowego, mającego rozstrzygać sprawy patentów europejskich¹²⁶. Druga opcja zakładała stworzenie specjalnego sądownictwa wspólnotowego, które rozstrzygałoby spory dotyczące zarówno patentu europejskiego, jak i przyszłego patentu unijnego. Komisja, która podkreślała, że nie można dopuścić do powstania w Europie dwóch systemów, zaproponowała utworzenie jednolitego i wyspecjalizowanego sądownictwa patentowego, które zajmowałoby się patentami europejskimi, jak też przyszłymi patentami wspólnotowymi. Propozycja ta została uszczegółowiona w 2009 r. Jednolity system rozstrzygania – według Komisji – powinien zostać ustanowiony na mocy porozumienia między UE a krajami spoza UE, będącymi stronami Konwencji z 1973 r. Obejmowałby sąd I instancji (z oddziałami regionalnymi i miejscowymi), sąd

¹²⁴ B. van Pottelsberghe, J. Danguy, *Economic Cost-Benefits Analysis of the Community Patent*, 7th April 2009, Final Version Submitted to the EC DG Internal Market, s. 7 –http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/studies/compact-cost%20-benefit-study-final_en.pdf (6.12.2009).

¹²⁵ *Ibidem*, s. 9.

¹²⁶ Komisja Europejska, *Ulepszenie systemu patentowego w Europie*, 3 IV 2007, COM(2007), s. 10–11 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0165:FIN:PL:PDF> (5.12.2009).

apelacyjny i rejestr patentowy. Orzekający sędziowie powinni dysponować należytą wiedzą prawniczą i techniczną¹²⁷. Rada ds. Konkurencyjności na posiedzeniu w grudniu 2009 r. osiągnęła wstępne i ogólne porozumienie w sprawie takiego właśnie rozwiązania. Dotyczy ono stworzenia Europejskiego i Unijnego Sądu Patentowego (European and EU Patents Court, EEUPC) oraz patentu unijnego¹²⁸. To oczywiście nie kończy prac i nie przesądza jeszcze o ostatecznym sukcesie, ale stanowi znaczący postęp.

1.4.11. Wspieranie badań i rozwoju (B + R) w ramach pakietów stymulacyjnych

W ramach pakietów stymulacyjnych państwa UE uruchomiły także instrumenty, które bezpośrednio lub pośrednio mogą wesprzeć sektor B + R. W całej puli działań stymulacyjnych środki na ten cel stanowią ok. 4%¹²⁹. Część państw, np. Austria, Finlandia, Niemcy i Słowacja, wprowadziła instrumenty na rzecz wspierania B + R w przedsiębiorstwach. W niektórych krajach takie wsparcie otrzymały uniwersytety (np. w Czechach, we Francji czy w Wielkiej Brytanii). Większość instrumentów ma formę subsydiów lub bezpośredniego finansowania (wprowadziły je m.in. Austria, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Królestwo Niderlandów i Słowenia). Niektóre państwa zastosowały bodźce fiskalne (np. Hiszpania i Królestwo Niderlandów). Niemcy uruchomiły też specjalne pożyczki. Według szacunków Komisji wydatki budżetowe na rzecz wspierania B + R wyniosły ponad 3 mld euro w 2009 r. Wydatki na te cele, nie pochodzące bezpośrednio z budżetów, mogą wynieść ponad 7,2 mld euro¹³⁰.

1.4.12. Wnioski

Trójkąt wiedzy, przede wszystkim jego część edukacyjna, pozostaje swoistym segmentem z najłabszymi rezultatami w realizacji Strategii Lizbońskiej. Wynika to w pewnej mierze z jego specyfiki i wielowarstwowości. Podejmowane działania reformujące muszą być w tej sferze bardziej kompleksowe niż w innych dziedzinach. Na przykład poprawa jakości i wzrost nowoczesności szkolnictwa wyższego nie nastąpi bez podniesienia poziomu edukacji na niższych szczeblach (np. poprzez wprowadzenie zmian w organizacji i programach nauczania), stworzenia systemu wsparcia dla uczelni wyższych ze źródeł prywatnych czy też wprowadzenia rozwiązań zwiększających konkurencję między uczelniami. To wszystko powoduje, że faza przygotowania określonych rozwiązań może być długa, a efekty reform będą widoczne z dużym opóźnieniem. Jest to więc wieloletni proces, który zwykle wykracza poza cykl jednej kadencji parlamentu i rządu. Niewątpliwie stopień realizacji celów

¹²⁷ Zalecenie Komisji do Rady w sprawie upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji dotyczących przyjęcia porozumienia ustanawiającego jednolity system sądowego rozstrzygania sporów patentowych, 20.3.2009 SEK (2009) 330 wersja ostateczna, s. 5 –http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/recommendation_sec09-330_pl.pdf (7.12.2009).

¹²⁸ 2982nd COMPETITIVENESS (Internal market, Industry and Research) Council Meeting, Conclusions on an Enhanced Patent System in Europe, Brussels, 4 XII 2009 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/111744.pdf (7.12.2009).

¹²⁹ European Commission, *The EU's Response to Support the Real Economy During the Economic Crisis: an Overview of Member States' Recovery Measures*, „Occasional Papers” 2009, nr 51, s. 67 – http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15666_en.pdf (7.12.2009).

¹³⁰ *Ibidem*, s. 65.

edukacyjnych Strategii Lizbońskiej jest w znaczącym stopniu determinowany przez model systemu edukacyjnego funkcjonujący w poszczególnych krajach. Tym należy tłumaczyć np. pozytywne wyniki takich krajów, jak Czechy, Polska, Słowacja czy Słowenia dotyczące wysokiego odsetka osób ze średnim wykształceniem i niskiego przedwcześnie kończących edukację czy też rozwinięty system kształcenia ustawicznego w Danii czy Szwecji.

Kluczem do skuteczności reform edukacyjnych jest często umiejętne połączenie instrumentów finansowych i regulacyjnych. Wobec poważnie zmniejszonych (w związku z kryzysem) możliwości budżetowych wielu państw rozwiązania regulacyjne wydają się obecnie najbardziej właściwym instrumentem w tym zakresie.

System edukacji, z uwagi na jego rozczarowujące rezultaty, powinien się stać priorytetem strategii polizbońskiej¹³¹. Docenić należy fakt, że na forum UE nie tylko relatywnie wcześnie zainicjowano dyskusję o priorytetach edukacyjnych po roku 2010, lecz także podjęto już konkretne decyzje w tym zakresie. Za główne cele uznano: dalszy rozwój kształcenia ustawicznego; poprawę jakości i skuteczności kształcenia; upowszechnianie równości, spójności społecznej i aktywności obywatelskiej; zwiększanie kreatywności i innowacyjności poprzez ich promowanie na wszystkich szczeblach edukacji¹³². Nie powinno być wątpliwości co do słuszności tych celów, ale problemem pozostaje oczywiście ich realizacja. Realne możliwości oddziaływania UE są mocno ograniczone, ponieważ Unia ma tylko miękkie i uzupełniające kompetencje w tym zakresie, a wdrażanie działań odbywa się poprzez otwartą metodę koordynacji. Oprócz ustalonych celów określono też pięć nowych wskaźników odniesienia (*benchmark*), które należy osiągnąć do 2020 r. Trzy z nich zostały stworzone na bazie obecnych wskaźników (odsetek dorosłych uczestniczących w kształceniu ustawicznym – 15, odsetek uczniów osiągających niskie wyniki w czytaniu, matematyce i przedmiotach przyrodniczych – poniżej 15, odsetek osób przedwcześnie kończących edukację – do 10). Za inne wskaźniki uznano zwiększenie liczby osób z wyższym wykształceniem (do 40% w wieku 30–34 lata) oraz dzieci w wieku do czterech lat uczestniczących w kształceniu elementarnym (95%). Te wskaźniki pozostają głównie w „ilościowej” filozofii mierzenia zmian, która – jak pokazało doświadczenie z dotychczasowej realizacji Strategii Lizbońskiej – nie daje realnego obrazu jakości edukacji. Co więcej, osiągnięcie wskaźnika osób z wyższym wykształceniem może być trudne do pogodzenia z postulatem poprawy jakości studiów.

Unia Europejska planuje też stworzyć własny globalny ranking uniwersytetów, gdyż uważa, że istniejące zestawienia (w tym ranking szanghajski) nie przedstawiają precyzyjnie stanu faktycznego w tym zakresie. Zdaniem Komisji w nadmiernym stopniu koncentrują się one na działalności badawczej uczelni, a w zbyt małym stopniu uwzględniają dydaktykę¹³³. Ma to jakoby stawiać wiele europejskich uniwersytetów w niekorzystnej sytuacji. Projekt ten zaczął być już realizowany. Własny ranking jest naturalnie dobrym pomysłem, gdyż może on umożliwić Komisji bardziej dokładne

¹³¹ D. Gros, F. Roth, *The Post-2010 Lisbon Process: The Key Role of Education in Employment and Competitiveness*, „CEPS Working Document” 2008, nr 308.

¹³² Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”) (2009/C 119/02), s. 7 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:PL:PDF> (5.12.2009).

¹³³ H. Spongenberg, *EU to Test New University Ranking in 2010*, „EUobserver” z 6 stycznia 2010 r. – <http://euobserver.com/9/29189> (6.01.2010).

mierzenie postępów w rozwoju uczelni wyższych i być skutecznym instrumentem realizacji podejścia *name and shame*. Trudno jednak liczyć na to, że uda się stworzyć w pełni kompleksowe wskaźniki oceny jakości uczelni wyższych. Należy dodać też, że przepaść między najlepszymi uczelniami amerykańskimi a europejskimi (wyłączając Wielką Brytanię) jest obiektywnie duża i nie zmniejsza się, a wiara, że wyniki nowego rankingu byłyby zasadniczo odmienne od istniejących może się okazać naiwna.

Postęp w badaniach, rozwoju i innowacjach następuje zbyt wolno, by mówić o poprawie sytuacji w okresie, dla którego dostępne są dane. Z pewnością za pozytywne należy uznać zwiększanie ogólnego poziomu wydatków na B + R, w tym inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa, choć z dużym prawdopodobieństwem można przewidywać, że dane za rok 2009 (pojawia się pod koniec 2010 r.), które będą już w pełni odzwierciedlały skutki kryzysu, nie będą tak optymistyczne. Należy podkreślić, że w dłuższej perspektywie niekorzystne jest lokowanie najwięcej inwestycji w B + R przez sektor motoryzacyjny, wymagający głębokiej restrukturyzacji, podczas gdy znacznie mniejszy strumień środków jest kierowany do najbardziej zaawansowanych technologicznie sektorów.

Stany Zjednoczone są wciąż lepszym miejscem do prowadzenia działalności naukowej niż UE. Są tam m.in. lepsze możliwości uzyskania dostępu do finansowania i korzystniejszy system awansu. Z pewnością priorytetem na okres po 2010 r. musi pozostać rozwijanie sfery wiedzy w UE. Należy podkreślić, że postęp w tej kwestii będzie zależał od takich czynników, jak:

- zwiększanie konkurencji przy rekrutacji na stanowiska badawcze i naukowe;
- łatwiejszy i równy dostęp do grantów badawczych;
- dostosowanie systemu emerytalnego i socjalnego do wymogów mobilności naukowców¹³⁴.

Drugim priorytetem pozostaje stworzenie wspólnego systemu patentowego w UE, który – poprzez zmniejszenie kosztów wniosku i ewentualnych sporów patentowych – stworzyłby korzystniejsze warunki do rozwoju innowacyjności. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie nie są dostosowane do potrzeb nowoczesnej gospodarki i wyzwań związanych np. z jej ukierunkowaniem na technologie energetyczne.

Kryzys może zwiększyć dystans między liderami innowacyjności (np. kraje skandynawskie) i zwolennikami innowacyjności (np. Austria, Belgia, Francja, Królestwo Niderlandów) a państwami opóźnionymi w tym zakresie. Wynika to z faktu, że te pierwsze – w ramach walki z kryzysem – wprowadziły dodatkowe środki wsparcia, czego nie zrobiły niektóre kraje okupujące dolne miejsca w zestawieniach innowacyjności¹³⁵.

1.4.13. Ocena

1.4.13.1. Pozytywna

Na wyróżnienie zasługują **Finlandia** i **Szwecja** za umacnianie swojej pozycji liderów w zakresie rozwijania trójkąta wiedzy, a także **Wielka Brytania** ze względu na

¹³⁴ OECD *Economic Survey...*, s. 56.

¹³⁵ European Commission, *The EU's Response to Support...*, s. 24.

utrzymującą się wysoką pozycję międzynarodową jej uniwersytetów, rozwój procesu bolońskiego i przyciąganie zagranicznych naukowców.

1.4.13.2. Negatywna

Z uwagi na utrzymujące się bardzo słabe rezultaty w osiąganiu wskaźników edukacyjnych negatywną ocenę otrzymują **Hiszpania i Portugalia**.

1.4.14. Rekomendacje

1. Segment trójkąta wiedzy należy traktować jako jedną całość przy jego wewnętrznej złożoności. W tym kierunku idzie propozycja przyszłej strategii, którą Komisja Europejska przedstawiła w dokumencie konsultacyjnym UE 2020¹³⁶. Ważniejsze od samego ustanowienia priorytetów powinno być stworzenie, w toku prac nad nową strategią, spójnego zestawu celów ilościowych i jakościowych dotyczących badań, rozwoju i innowacji, które uzupełniłyby wskaźniki dotyczące edukacji i ułatwiały mierzenie postępu w tym zakresie.
2. Innowacje powinny być w większym stopniu ukierunkowane na wymiar społeczny i służyć poprawie jakości życia ludzi, m.in. poprzez wdrażanie użytecznych rozwiązań np. w opiece medycznej. Ma to szczególne znaczenie w kontekście starzenia się społeczeństw.
3. Sektor publiczny musi być bardziej otwarty na innowacje np. w usługach i to podejście należy promować po roku 2010. Państwa członkowskie powinny pomyśleć np. o wprowadzeniu odpowiednich procedur zamówień publicznych, które byłyby korzystne z punktu widzenia rozwoju innowacji¹³⁷.
4. Państwa członkowskie Unii powinny ograniczać przeszkody przy ubieganiu się o granty badawcze oraz zapewnić swobodny do nich dostęp obywatelom wszystkich państw członkowskich¹³⁸.
5. W ramach nowej strategii Unia powinna, poprzez instrumenty finansowe i regulacyjne, wspierać innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza w zakresie patentów.

1.5. Społeczeństwo informacyjne

Społeczeństwo informacyjne rozwija się częściowo niezależnie od działań władz państwowych. Wynika to w dużej mierze z szerokiego procesu upowszechniania się nowoczesnych rozwiązań informacyjnych i komunikacyjnych. Władze publiczne mogą jednak w wydatny sposób pomóc w tym rozwoju przede wszystkim poprzez stosowanie instrumentów regulacyjnych i finansowych. Do tych pierwszych można zaliczyć przede wszystkim liberalizację rynku telekomunikacyjnego umożliwiającą obniżenie kosztów korzystania z Internetu czy też telefonów. Środki

¹³⁶ Komisja Europejska, *Konsultacje dotyczące przyszłej strategii „UE 2020”*, Dokument roboczy Komisji, KOM (2009) 647 wersja ostateczna – http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_pl.pdf (9.12.2009).

¹³⁷ *Reinvent Europe Through Innovation- From a Knowledge Society to an Innovation Society, Recommendations by a Business Panel on Future EU Innovation Policy*, 2009, s. 17.

¹³⁸ *OECD Economic Survey...*, s. 67.

finansowe zaś przyczyniają się przede wszystkim do rozwoju potrzebnej infrastruktury. Unia ma w dyspozycji zarówno prawne, jak i finansowe instrumenty (np. fundusze strukturalne), które mogą wpływać na dynamikę rozwoju tego segmentu.

1.5.1. Ogólny poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Najnowsze dostępne dane nie uwzględniają jeszcze wpływu globalnego kryzysu na rozwój sytuacji w tym segmencie, jednakże pokazują najbardziej aktualne tendencje rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W rankingu *E-readiness 2009*, przygotowywanym każdego roku przez *Economist Intelligence Unit* i obrazującym w kompleksowy sposób zaawansowanie w jego budowie, 11 państw UE osiągnęło lepsze rezultaty niż rok wcześniej¹³⁹. Warto podkreślić, że swoje pozycje poprawili wszyscy liderzy: Dania, Szwecja, Królestwo Niderlandów i Finlandia. Spadek zanotowały Austria (o 4 miejsca), należąca także do czołówki w tym zakresie, oraz Wielka Brytania (o 5 miejsc) i Niemcy (o 3 miejsca). Z kolei Francja poprawiła swoją pozycję o 7 miejsc. Większość krajów, z wyjątkiem Bułgarii, Litwy i Polski zajmujących końcowe miejsca, nie poprawiła swoich wskaźników. Co więcej, w Grecji, na Węgrzech i w Rumunii sytuacja uległa pogorszeniu.

Tabela 29. Poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego w państwach UE (bez Cypru i Luksemburga)

Państwo (w kolejności miejsca w rankingu)	Miejsce w rankingu światowym w 2009 r.	Miejsce w rankingu 2008 r.	Wskaźnik (maks. 10)
DK	1.	5.	8,87
SE	2.	3.	8,67
NL	3.	7.	8,64
FI	10.	13.	8,30
UK	13.	8.	8,14
AT	14.	10.	8,02
FR	15.	22.	7,89
DE	17.	14.	7,85
IE	18.	21.	7,84
BE	20.	20.	7,71
MT	23.	23.	7,46
EE	24.	28.	7,28
ES	25.	26.	7,24
IT	26.	25.	7,09
PT	28.	27.	6,86

¹³⁹ Economist Intelligence Unit, *E-readiness Ranking 2009, The Usage Imperative* – www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/pdf/e-readiness_rankings_june_2009_final_web.pdf (26.10.2009).

Państwo (w kolejności miejsca w rankingu)	Miejsce w rankingu światowym w 2009 r.	Miejsce w rankingu 2008 r.	Wskaźnik (maks. 10)
SI	29.	29.	6,63
CZ	31.	31.	6,46
LT	32.	38.	6,34
EL	33.	30.	6,33
HU	35.	33.	6,04
SK	36.	36.	6,02
LV	37.	37.	5,97
PL	39.	41.	5,80
BG	47.	48.	5,11
RO	48.	45.	5,07

Źródło: Economist Intelligence Unit, *E-readiness Ranking 2009. The Usage Imperative...*

1.5.2. Korzystanie z Internetu

Zwiększył się odsetek osób korzystających (przynajmniej raz w tygodniu) z Internetu. W 2008 r. (brak nowszych danych) wyniósł on 56, o 5 p.p. więcej niż w roku poprzedzającym¹⁴⁰. Wiodącymi państwami w tym zakresie są Królestwo Niderlandów (83% w 2008 r., wzrost o 2 p.p. w porównaniu z rokiem 2007), Szwecja (83%, wzrost o 8 p.p.) i Dania (80%, wzrost o 4 p.p.). Na końcu listy lokują się takie państwa, jak Rumunia, Bułgaria, Grecja, Cypr, gdzie wskaźnik korzystania z Internetu jest wciąż bardzo niski i wynosi odpowiednio: 26% (wzrost o 4 p.p. w porównaniu z 2007 r.), 33% (wzrost o 5 p.p.), 33% (wzrost o 5 p.p.), 35% (bez zmian). Natomiast Polska, mimo poprawy tego wskaźnika – z 39% w 2007 r. do 44% w 2008 r. – nadal plasuje się w trzeciej dziesiątce krajów unijnych pod tym względem. Liczba użytkowników Internetu w ujęciu rocznym wzrosła najwięcej na Słowacji (z 51% w 2007 r. do 62% w 2008 r.). W okresie 2005–2008 wszystkie państwa członkowskie poczyniły postęp w zakresie używania sieci przez obywateli, największy: Irlandia, Czechy i Francja.

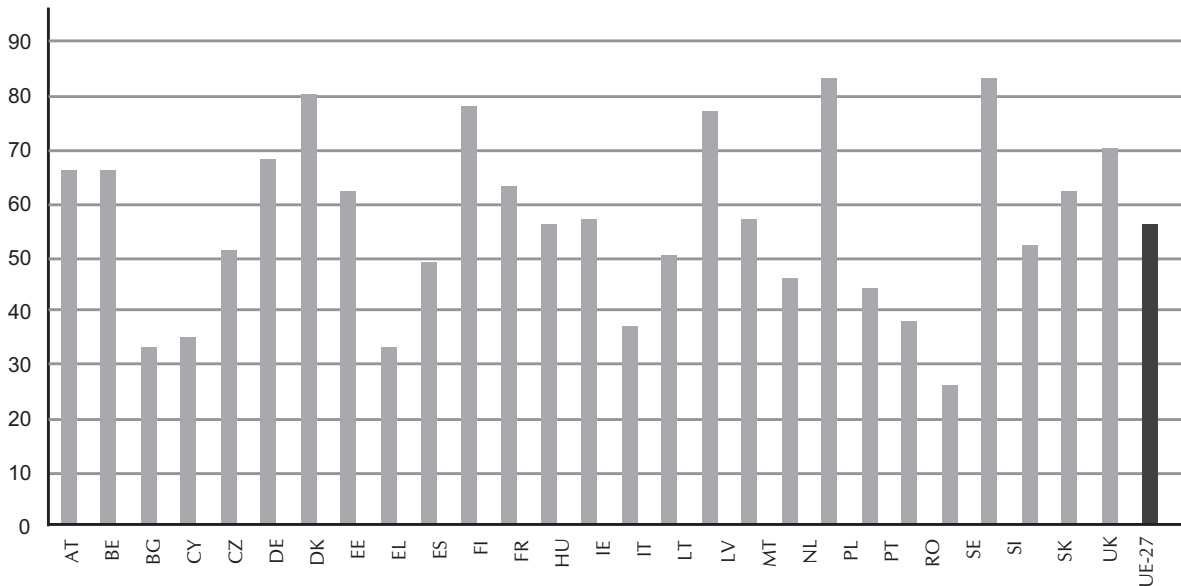
Państwa UE poczyniły też pewien postęp w dostępie do Internetu szerokopasmowego. Według stanu na lipiec 2009 r. (najbardziej aktualne dane) wskaźnik ten wyniósł 23,9% (na 100 mieszkańców) i był wyższy o 2,3 p.p. w porównaniu do lipca 2008 r.¹⁴¹ Na pozycję lidera awansowało Królestwo Niderlandów, gdzie poziom dostępności Internetu szerokopasmowego wśród mieszkańców wynosi 37,9% (w lipcu

¹⁴⁰ European Commission, *Europe's Digital Competitiveness Report, Volume 1: i2010 – Annual Information Society Report 2009*, SEC(2009) 1103, s. 21 – http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/2009/sec_2009_1060_vol_1.pdf (20.10.2009).

¹⁴¹ Wskaźnik (*broadband penetration rate*) jest mierzony dostępem linii szerokopasmowych na 100 mieszkańców z uwzględnieniem gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, European Commission, *Broadband Access in the EU: Situation at 1 July 2009*, s. 8, DG INFSO/C4, COCOM09-29 FINAL – http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/interinstitutional/cocom_broadband_july_09.pdf (10.02.2010).

2008 r. było to 35,8%). Następne miejsca zajmują: Dania – 37,2% w lipcu 2009 r. (37,4% rok wcześniej) oraz Szwecja – 32,5% (wynik bez zmian w porównaniu z 2008 r.). Zdecydowana większość państw członkowskich poprawiła swoje wyniki: najbardziej Malta (z 20,5% w lipcu 2008 r. do 26,2% w następnym roku) i Cypr (z 16% do 21% w tym samym okresie). Polska, mimo poprawy tego wskaźnika (z 9,6% do 12,8%), wciąż pozostaje w gronie najślabszych państw. Innymi krajami z tej grupy są Bułgaria (najślabszy wynik: 11,9%), Rumunia (12,3%) i Słowacja (14,3%). Należy podkreślić, że nieco zmniejszyła się różnica między państwem z najmniej rozwiniętym stopniem korzystania z Internetu a liderem tego zestawienia: z 27,9 p.p. do 26 p.p. Kraje mające najślabsze wyniki zaczęły więc zmniejszać dzielący je dystans, choć pozostaje on znaczny do średniej unijnej.

Wykres 10. Odsetek osób korzystających z Internetu w 2008 r.

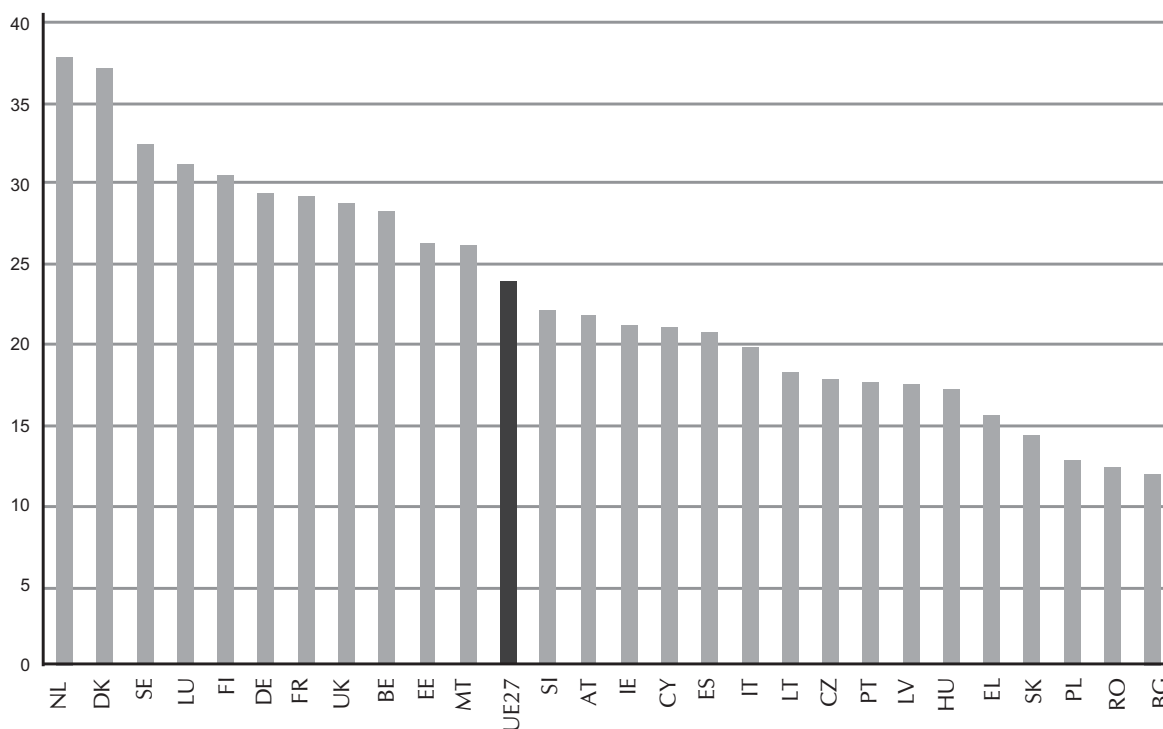


Źródło: European Commission, *Europe's Digital Competitiveness Report, Volume 2: i2010 – ICT Country Profiles SEC(2009) 1104*.

Poprawił się zasięg infrastruktury internetowej typu DSL, która obejmuje obszary zamieszkałe przez ok. 93% ludności UE¹⁴². Rozwija się ona także na wsi, gdzie zasięg wynosi 76,6% (ok. 71,3% w 2007 r.). DSL jest dostępny w pełni – także na wsi – we Francji, w Danii i Luksemburgu. Najgorzej pod tym względem jest w Rumunii, Polsce i Słowacji (odpowiednio 67,6%, 69,6%, 77,9%). Najmniejszy dostęp DSL na wsi jest na Cyprze (12%), w Bułgarii (20%) i Rumunii (34%). W Polsce wynosi 42,5%.

¹⁴² *Ibidem*, s. 11.

Wykres 11. Stopień korzystania z Internetu szerokopasmowego
(w % ludności, stan na lipiec 2009 r.)



Źródło: European Commission, *Broadband Access in the EU: Situation at 1 July 2009...*

1.5.3. Poziom wykluczenia cyfrowego

Powoli przebiega proces zmniejszania wykluczenia cyfrowego w ramach realizacji tzw. deklaracji z Rygi z 2006 r.¹⁴³ Indeks korzystania z Internetu przez grupy najbardziej zagrożone wykluczeniem cyfrowym zwiększył się z 0,62% w 2006 r. do 0,66% w 2008 r., do czego przyczynił się zwłaszcza wzrost liczby osób, które korzystają z sieci, słabo wykształconych (o 0,1 p.p.) oraz nieaktywnych i w wieku 55–64 lata (0,08 p.p.)¹⁴⁴. Nie poprawiła się sytuacja, jeżeli chodzi o dostęp do Internetu osób bezrobotnych oraz mieszkających na wsi. Znaczące różnice między państwami członkowskimi w zakresie skali wykluczenia cyfrowego odzwierciedlają ogólną lukę dotyczącą dostępności Internetu w państwach Unii. Nie mogą w związku z tym zaskakiwać poniższe dane: najmniejszy poziom wykluczenia cyfrowego utrzymuje się w Królestwie Niderlandów (0,85%, wzrost o 0,07 p.p.), w Szwecji (0,84%, wzrost o 0,02 p.p.) i w Danii (0,79%, wzrost o 0,01 p.p.). Natomiast największa ekskluzja cyfrowa występuje w Bułgarii (0,45%, wzrost o 0,08 p.p.), Grecji i Rumunii (w obu przypadkach 0,46%). W Polsce wskaźnik ten wynosi 0,55% (wzrost o 0,05 p.p.). Największy postęp dokonał się na Węgrzech (z 0,52% do 0,64%) i w Luksemburgu (z 0,66% do 0,76%).

¹⁴³ Więcej informacji o deklaracji z Rygi zob. M. Koczor, *Raport z wykonania Strategii Lizbońskiej...*, s. 81. Grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym obejmują: osoby w wieku powyżej 55 lat (55–64, 65–74), kobiety, mieszkańców wsi, osoby słabo wykształcone, bezrobotne, nieaktywne.

¹⁴⁴ European Commission, *Europe's Digital Competitiveness Report...*, s. 23.

Tabela 30. Indeks korzystania z Internetu przez grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym (w %)

Państwo	2006	2008	Państwo	2006	2008
AT	0,65	0,69	IT	0,53	0,57
BE	0,64	0,69	LT	0,49	0,56
BG	0,37	0,45	LU	0,66	0,76
CY	0,47	0,53	LV	0,54	0,60
CZ	0,56	0,60	MT	–	0,62
DE	0,72	0,74	NL	0,78	0,85
DK	0,78	0,79	PL	0,50	0,55
EE	–	0,71	PT	–	0,54
EL	0,46	0,46	RO	–	0,46
ES	0,50	0,56	SE	0,82	0,84
FI	0,71	0,77	SI	0,50	0,56
FR	–	0,74	SK	0,52	0,55
HU	0,52	0,64	UK	–	0,70
IE	0,57	0,64	UE-25	0,62	0,66

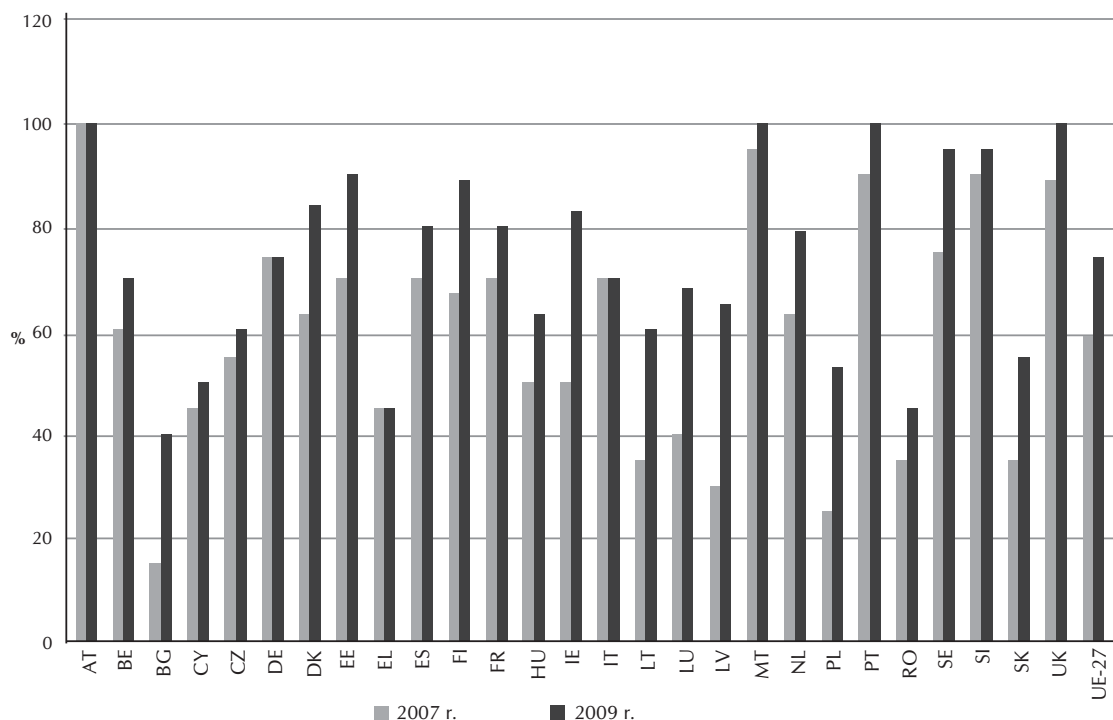
Źródło: European Commission, *Digital Competitiveness Report 2009, Volume 1: i2010 – Annual Information Society Report 2009 Benchmarking i2010: Trends and Main Achievements*, SEC (2009) 1103.

1.5.4. Rozwój administracji elektronicznej

W okresie 2007–2009 w większości krajów UE zdecydowanie poprawiła się dostępność do elektronicznych usług publicznych w całej UE. W 2009 r. z 20 podstawowych usług publicznych 74% było dostępnych *online* w UE-27, podczas gdy w 2007 r. 59% (dane za rok 2008 są niedostępne)¹⁴⁵. Największy postęp zanotowały Łotwa (wzrost o 35 p.p. do 65%) oraz Irlandia (wzrost o 33 p.p. do 83% w 2009 r.), następnie kraje skandynawskie: Szwecja (wzrost z 75% do 95%), Finlandia (z 67% do 89%) i Dania (z 63% do 84%). Na czele zestawienia są Austria, Malta, Portugalia i Wielka Brytania ze 100-procentowym wskaźnikiem, przy czym pierwszy z tych krajów już w 2007 r. charakteryzował się pełną dostępnością podstawowych usług *online*. Polska, pomimo znaczącego zwiększenia dostępności elektronicznych usług publicznych w opisywanym okresie (z 25% do 53%) pozostaje w gronie krajów, w których wskaźnik ten jest najniższy. Są to Bułgaria (40%), Grecja (45%), Rumunia (45%) oraz Cypr (50%). Ponadto zwiększyła się liczba czynności formalnych, które można wykonać przez Internet (np. wymiana dokumentów). Najlepsza sytuacja pod tym względem jest na Malcie, w Portugalii i Szwecji, najgorsza w Bułgarii i Rumunii¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Do tych usług zaliczyć można m.in. płatności podatków, rejestrację samochodu, wyrobienie paszportu czy prawa jazdy.

¹⁴⁶ European Commission, *Smarter, Faster, Better eGovernment-8th Benchmark Measurement*, listopad 2009 r., s. 24 – http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf (10.02.2010).

Wykres 12. Odsetek podstawowych dwudziestu usług publicznych dostępnych *online*

Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir120>.

W latach 2008–2009 zwiększyła się i tak znaczna luka pomiędzy stopniem korzystania z usług publicznych *online* przez osoby indywidualne (w wieku 16–74 lata) oraz przedsiębiorstwa. W 2009 r. wynosiła ona 42 p.p., co oznacza wzrost o 2 p.p. w porównaniu z rokiem 2008. W obu grupach nastąpił jednak nieznaczny wzrost wskaźnika w opisywanym okresie: z 28% do 29% w przypadku osób indywidualnych i z 68% do 71% – podmiotów gospodarczych.

Najwyższy wzrost stopnia korzystania z usług e-administracji przez użytkowników indywidualnych nastąpił w Danii (z 44% do 67%), co pozwoliło temu krajowi wysunąć się na pozycję lidera. Spory postęp pod tym względem poczyniły: Belgia (wzrost o 15 p.p. do 31%), Czechy (wzrost o 10 p.p. do 24%) i Estonia (o 10 p.p. do 44%). W Polsce odsetek ten wzrósł o 2 p.p. do 18. Najmniej osób indywidualnych korzysta z takiej formy kontaktu z administracją publiczną w Rumunii (6%, spadek o 3 p.p. w porównaniu z 2008 r.), Bułgarii (10%, wzrost o 2 p.p.) i Grecji (12%, wzrost o 2 p.p.).

Jeżeli chodzi o korzystanie z e-usług publicznych przez przedsiębiorstwa w 2009 r., to należy wskazać, że z państw, dla których dostępne są dane, najwyższym wskaźnikiem mogą się pochwalić: Finlandia (96%, wzrost o 1 p.p.), Słowacja (92%, wzrost o 4 p.p.), Litwa (91%, o 5 p.p.), Szwecja (wzrost o 8 p.p. do 86%), Niemcy i Łotwa (w obu krajach wzrost o 9 p.p. do odpowiednio 65% i 64%). 90% przedsiębiorców korzystało w 2009 r. z elektronicznych usług w Danii, 89% w Irlandii, Luksemburgu i Słowenii. Polska obok Czech zanotowała z kolei największy spadek (o 7 p.p. do 61%), osiągając poziom wyższy tylko od Rumunii (41%) i Bułgarii (60%). Należy podkreślić, że nie zawsze funkcjonuje prawidłowość, że im większa liczba użytkowników indywidualnych, tym wyższy odsetek przedsiębiorstw korzystających z tego typu usług (np. w Grecji i we Włoszech niski odsetek obywateli i relatywnie wysoki przedsiębiorstw korzystających z elektronicznych usług publicznych).

Tabela 31. Liczba osób i przedsiębiorstw korzystających z elektronicznych usług publicznych (w %)

Państwo	Ludność		Przedsiębiorstwa	
	2008	2009	2008	2009
AT	39	39	80	79
BE	16	31	69	–
BG	8	10	58	60
CY	16	22	65	72
CZ	14	24	73	66
DE	33	37	56	65
DK	44	67	90	90
EE	34	44	77	79
EL	10	12	83	81
ES	29	30	64	65
FI	53	53	95	96
FR	43	–	73	75
HU	25	25	60	68
IE	27	28	91	89
IT	15	17	82	83
LT	20	19	86	91
LU	48	54	90	89
LV	16	23	55	64
NL	54	55	85	83
MT	20	24	74	79
PL	16	18	68	61
PT	18	21	75	77
RO	9	6	39	41
SE	52	57	78	86
SI	31	32	88	89
SK	30	31	88	92
UK	32	35	64	68
UE-27	28	29	68	71

Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir130>; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir140>.

1.5.5. Dywidenda cyfrowa

Niewątpliwą szansą na dalszy rozwój infrastruktury internetowej jest przejście z systemu analogowego nadawania programu telewizyjnego do cyfrowego, co powinno się zakończyć się zasadniczo do 1 stycznia 2012 r. Poszczególne kraje unijne w bardzo różnym tempie przechodzą na nowy system naziemnego nadawania telewizji. Proces ten został już całkowicie zakończony w Finlandii, Luksemburgu, Królestwie Niderlandów, Niemczech i Szwecji. Polska będzie zapewne ostatnim państwem, które wyłączy naziemną telewizję analogową, gdyż ma to uczynić najpóźniej dopiero w 2015 r.

Tabela 32. Zmiana systemu analogowego nadawania programu telewizyjnego na system cyfrowy

Stan procesu	Państwo
Zakończony	BE (dotyczy regionu Flandrii), DE, FI, LU, NL, SE
Zakończenie najpóźniej do 31 grudnia 2010 r.	AT, DK, EE, ES, MT, SI
Zakończenie najpóźniej do 31 grudnia 2012 r.	BE (dotyczy regionu Brukseli i Walonii), BG, CY, CZ, EL, FR, HU, IT, LT, LV, PT, RO, SK, UK

Źródło: Komisja Europejska, *Państwa członkowskie UE na drodze do wyłączenia naziemnej telewizji analogowej*, Bruksela, 16 lutego 2009 r.

W wyniku tego procesu zwolnione częstotliwości będzie można wykorzystać na bezprzewodowy Internet, telefonię najnowszej generacji czy też interaktywne kanały telewizyjne (tzw. dywidenda cyfrowa). Dzięki temu rozwiną się np. usługi elektroniczne zarówno o komercyjnym, jak i administracyjnym charakterze. Zwiększy się również konkurencja na rynku. Według szacunków korzyści dla gospodarki UE z tytułu wykorzystania dywidendy cyfrowej – przy skoordynowanych działaniach państw – mogą wynieść 20–50 mld euro w ciągu najbliższych 15 lat¹⁴⁷. Nie należy zapominać także o potencjalnych pozytywnych skutkach tych działań dla rozwoju regionów. Odstąpienie częstotliwości radiowych stanowi bowiem bardzo dużą szansę na rozwój infrastruktury internetowej na obszarach, gdzie istnieje poważny niedobór w tym zakresie. Komisja zaproponować ma harmonizację warunków technicznych dla podzakresu częstotliwości 790–862 MHz, który ze względu na swoje parametry można skutecznie wykorzystać do dostarczania Internetu bezprzewodowego. Umożliwi to harmonijny rozwój usług elektronicznych, powstałych dzięki dywidendzie cyfrowej, w obrębie całej UE. Komisja proponuje także m.in. ustalenie wspólnego stanowiska UE w kwestii współpracy z państwami trzecimi w korzystaniu z dywidendy cyfrowej.

1.5.6. Wnioski

Spółczesność informacyjna jest jednym z najbardziej skutecznie rozwijających się segmentów Strategii Lizbońskiej. Dostrzegalne są jednak znaczne różnice w osiągniętych przez poszczególne państwa unijne wynikach. Znaczne różnice między krajami wynikają m.in. z faktu, że proces doganiania najlepszych państw przez te

¹⁴⁷ European Commission, *Transforming the Digital Dividend into Social Benefits and Economic Growth*, COM(2009) 586/2 – http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/radio_spectrum/_document_storage/other_docs/en_com586_dd.pdf (30.10.2009).

pozostające na końcu postępuje zbyt wolno. Opóźnienia infrastrukturalne w tym zakresie osłabiają konkurencyjność państw. Ponieważ często wynikają one z wieloletnich zaniedbań, nie da się ich usunąć w krótkim czasie. W ramach pakietów stymulacyjnych niektóre państwa podjęły działania na rzecz rozwoju infrastruktury internetowej, co w dłuższej perspektywie daje szansę na poprawę wskaźnika penetracji Internetu szerokopasmowego. Przeważająca część z 1 mld euro uruchomionych w ramach Europejskiego programu naprawy gospodarczej na wspieranie różnych projektów na wsi zostanie przeznaczona na rozwój Internetu szerokopasmowego.

Bez wątplenia ranga tego segmentu rośnie przede wszystkim w związku koniecznością cyfryzacji zasobów intelektualnych. Określi to kierunki i możliwości rozwoju społeczeństwa informacyjnego po roku 2010. Ze względu na wieloaspektowość tego problemu podejmowane działania muszą być całkowicie spójne z priorytetami rynku wewnętrznego, polityką na rzecz konsumentów czy też polityką konkurencji.

1.5.7. Ocena

1.5.7.1. Pozytywna

Ze względu na postęp w rozwoju społeczeństwa informacyjnego nie tylko w UE, ale i na świecie wyróżnienie ponownie otrzymują **Dania, Królestwo Niderlandów i Szwecja**.

1.5.7.2. Negatywna

Rumunia i Grecja nie poczyniły w ostatnim okresie postępu w tym zakresie i dzieli jest coraz większy dystans do średniej europejskiej.

1.5.8. Rekomendacje

1. Interdyscyplinarny charakter wyzwań związanych z rozwojem społeczeństwa informacyjnego powoduje, że potrzebna jest ścisła koordynacja działań komisarzy odpowiadających za – powiązane z tym segmentem – rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów. Za koordynację powinna odpowiadać Neelie Kroes, nowa komisarz ds. agendy cyfrowej, zwłaszcza że będzie pełnić też funkcję wiceprzewodniczącego Kolegium.
2. Trzeba rozwijać i promować wykorzystanie dywidendy cyfrowej, szczególnie w najbardziej zapóźnionych krajach. Największą uwagę należy poświęcić działaniom na rzecz ograniczenia wykluczenia cyfrowego. Walka z wykluczeniem cyfrowym powinna absorbować zarówno komisarza ds. agendy cyfrowej, jak i komisarza ds. zatrudnienia i spraw społecznych.
3. Pomimo przyjęcia pakietu telekomunikacyjnego UE powinna w dalszym ciągu poszukiwać skutecznych rozwiązań, które będą godzić walkę z piractwem i skutecznie egzekwować prawa autorskie z ochroną praw użytkowników sieci. Jest to zagadnienie, które nadal będzie budziło wiele kontrowersji.

1.6. Energia i klimat

Energia i klimat są jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się segmentów Strategii Lizbońskiej o dużym znaczeniu politycznym dla UE. Sfera ta

łączy się z wymiarem zewnętrznym działań UE (dotyczy to przede wszystkim globalnego porozumienia klimatycznego, a także zewnętrznej polityki energetycznej). Idealnie więc wpasowuje się w logikę ostatniego cyklu Strategii Lizbońskiej, przewidującej, że wysiłki Unii powinny być kierowane również na zewnątrz i tym samym służyć zwiększaniu obecności i roli UE w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Światowy kryzys nie powinien zakłócić tempa działań w tym segmencie.

1.6.1. Stan realizacji celu z Kioto

Unia Europejska poczyniła postęp w spełnieniu zobowiązań redukcyjnych zawartych w protokole z Kioto. Zgodnie z danymi Europejskiej Agencji ds. Środowiska (European Environment Agency, EEA) spadek emisji gazów cieplarnianych (Greenhouse gas, GHG) w 2007 r. (ostatni rok, dla którego dostępne są pełne dane) w UE-15 wyniósł 4,3% w porównaniu do 1990 r. Jak na razie, cel z Kioto wypełniany jest przez Francję, Grecję, Niemcy, Szwecję i Wielką Brytanię. W ostatnim okresie, dla którego dostępne są pełne dane (lata 2006–2007), emisja tych gazów w państwach UE-15 spadła o 1,6%¹⁴⁸. W UE-27 spadek ten wyniósł w tym samym czasie 1,2%. W 17 państwach członkowskich zmniejszyła się w tym samym okresie emisja, a liderem pod tym względem jest Dania.

Największy wzrost emisji w latach 2006–2007 zanotowano w Estonii, na Litwie i w Bułgarii, choć należy przypomnieć, że wymienione państwa wydatnie zmniejszyły już poziom emisji gazów cieplarnianych i tym samym z nawiązką zrealizowały swoje zobowiązania z Kioto. Według szacunków zmniejszenie emisji w latach 2007–2008 może wynieść 1,5% w UE-27 i 1,3% w UE-15¹⁴⁹.

Na podstawie projekcji można stwierdzić, że istnieją szanse na realizację zobowiązań redukcyjnych UE, jednakże pod warunkiem zastosowania dodatkowych środków przez państwa członkowskie UE-15, które jeszcze nie wypełniły swoich zobowiązań. W przeciwnym razie redukcja może wynieść maksymalnie 6,8%¹⁵⁰. Rządy tych państw w celu wypełnienia zobowiązań wykorzystują lub planują wykorzystać mechanizmy z Kioto. Można do nich zaliczyć: kupowanie jednostek praw do emisji (Emissions Trading, ET), finansowanie inwestycji zmniejszających obecność gazów cieplarnianych w atmosferze w innych krajach wymienionych w Aneksie I do Konwencji klimatycznej z 1992 r. – wspólne wdrożenia (Joint Implementation, JI) oraz w krajach rozwijających się – mechanizmy czystego rozwoju (Clean Development Mechanism, CDM).

W latach 1990–2007 całkowita redukcja emisji w Unii-27 wyniosła 9,3%¹⁵¹. Jest to skutek zmniejszenia emisji w trzech największych gospodarkach UE (odpowiadających za ponad 40% całości emisji UE), jak też w nowych krajach Unii¹⁵², z wyjątkiem

¹⁴⁸ European Commission, *Progress Towards Achieving the Kyoto Objectives*, COM(2009) 630 final, 12.11.2009, s. 3 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0630:FIN:PL:PDF> (22.11.2009).

¹⁴⁹ European Environment Agency, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2009*, November 2009, s. 22 – www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2009_9 (22.11.2009).

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 84.

¹⁵¹ European Environment Agency, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections...*, s. 23.

¹⁵² Cypr i Malta nie podjęły zobowiązań z ramach celu z Kioto.

Słowenii, która będzie mogła osiągnąć swój cel redukcyjny poprzez zastosowanie mechanizmów z Kioto.

Tabela 33. Stan wypełniania zobowiązań z Kioto (w %)

Państwo	Cel Kioto	Poziom redukcji/zwiększenia emisji względem roku bazowego – 2007)	Zmiana w okresie 2006–2007 (w %)
AT	-13	11,3	-3,9
BE	-7,5	-8,3	-3,9
BG	-8	-35,6	5,4
CY	-	85,3	1,6
CZ	-8	-22,5	1,2
DE	-21	-21,3	-2,4
DK	-21	-3,5	-6,2
EE	-8	-47,5	14,8
EL	25	24,9	2,9
ES	13	53,5	2,1
FI	0	10,6	-2,0
FR	0	-5,6	-2,0
HU	-6	-23,5	-3,7
IE	13	25	-0,7
IT	-6,5	7,1	-1,8
LT	-8	-49,6	8,1
LU	-28	-1,6	-2,9
LV	-8	-54,7	3,5
MT	-	49	2,6
NL	-6	-2,1	-0,5
PL	-6	-13,2	-0,1
PT	27	38,1	-3,4
RO	-8	-37,3	-1,0
SE	4	-9,1	-2,2
SI	-8	11,6	0,7
SK	-8	-35,9	-4,1
UK	-12,5	-17,4	-1,7
UE-15	-8	-4,3	-1,6
UE-27	-	-9,3	-1,2

Źródło: European Environment Agency, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe* 2009, November 2009.

Tabela 34. Sposób wypełnienia zobowiązań protokołu z Kioto

Państwo	Planowane użycie mechanizmów z Kioto	Typ mechanizmów	Planowane oparcie się wyłącznie na działaniach wewnętrznych
AT	tak	ET, JI, CDM	nie
BE	tak	ET, JI, CDM	nie
BG	nie	–	tak
CY	nie	–	–
CZ	nie	–	tak
DE	nie	–	tak
DK	tak	ET, JI, CDM	nie
EE	nie	–	tak
EL	nie	–	tak
ES	tak	ET, JI, CDM	nie
FI	tak	ET, JI, CDM	nie
FR	nie	–	tak
HU	tak	ET	tak
IT	tak	ET, JI, CDM	nie
IE	tak	ET, JI, CDM	nie
LT	nie	–	tak
LU	tak	ET, JI, CDM	nie
LV	nie	–	tak
MT	nie	–	–
NL	tak	ET, JI, CDM	nie
PL	nie	–	tak
PT	tak	ET, JI, CDM	nie
RO	nie	–	tak
SE ¹⁵³	nie	JI, CDM	tak
SI	tak	ET, JI, CDM	nie
SK	nie	–	tak
UK	nie	–	tak

Źródło: European Commission, *Progress Towards Achieving the Kyoto Objectives*, SEC(2009) 1581 final.

¹⁵³ Szwecja rozpoczęła przygotowania do wykorzystania, jeżeli będzie to niezbędne, mechanizmów z Kioto dla wypełnienia jej zobowiązania.

Szacunkowa wewnętrzna redukcja emisji w okresie 1990–2008 wyniosła 10,7% w UE-27. Unia jest więc *de facto* w połowie drogi do osiągnięcia wyznaczonego w marcu 2007 r. celu redukcji emisji o 20% do roku 2020¹⁵⁴. Przy zastosowaniu dodatkowych środków redukcja emisji gazów cieplarnianych może sięgnąć tego samego roku do 14%.

Całkowity spadek emisji jest wynikiem m.in. jej ograniczenia w sektorze energii, który wraz z transportem w 2007 r. wytworzył prawie 80% emisji GHG w UE-15. Poziom emisji w sektorze energii spadł w porównaniu do 1990 r. o 13,8% w całej UE i o 7,4% w UE-15. W latach 1990–2007 poziom tych emisji pochodzących z wykorzystania energii spadł o 15% w UE-15 i o 20% w całej UE. Dużo niższy był spadek emisji pochodzących z procesu wytwarzania oraz dostarczania energii i wyniósł 8% w UE-27. W UE-15 zanotowano w tym samym czasie wzrost o 1%. Według szacunków w 2010 r. poziom emisji pochodzących z używania energii może być wyższy niż w roku 2007 z powodu m.in. zwiększenia emisji w Niemczech. W UE-15 emisja z tego źródła ma spaść najmocniej w Wielkiej Brytanii, we Francji i Włoszech. W roku 2010, w porównaniu do roku 2007, spadnie też emisja pochodząca z produkcji energii zarówno w UE-15, jak i UE-27, w największym stopniu w Wielkiej Brytanii, Niemczech i we Włoszech.

Trudnym problemem jest redukcja powodowanej przez transport emisji GHG, która w latach 1990–2007 wzrosła o 26% w UE-27 i 23,7% w UE-15. Niemcy, jako jedyne państwo UE-15, zmniejszyły w okresie 1990–2007 tę emisję¹⁵⁵. Unia Europejska w swoim stanowisku negocjacyjnym na szczyt w Kopenhadze zaproponowała przyjęcie celów redukcyjnych w odniesieniu do emisji pochodzących z transportu lotniczego (10%) i morskiego (20%)¹⁵⁶. Pojawiły się również postulaty nałożenia na paliwa lotnicze specjalnych podatków, z których można by finansować zobowiązania zewnętrzne UE w zakresie klimatu¹⁵⁷.

Redukcja emisji nastąpiła w sektorach rolnictwa i przemysłu. W 2007 r. emisje pochodzące z rolnictwa zmniejszyły się, w porównaniu z rokiem 1990, odpowiednio o 11,3% w UE-15 i 20,2% w UE-27. Z państw „piętnastki” największe redukcje emisji pochodzących z przemysłu poczyniły Królestwo Niderlandów, Francja i Wielka Brytania. Także w tych trzech krajach nastąpiło największe zmniejszenie emisji pochodzących z przemysłu: w latach 1990–2007 odpowiednio o 10,8% w UE-15 i 9,9% w UE-27.

¹⁵⁴ European Environment Agency, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections...*, s. 92.

¹⁵⁵ European Commission, *Progress Towards Achieving the Kyoto Objectives*, SEC(2009) 1581 final, s. 3 – http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/gge/sec_2009_1581.pdf (10.12.2009).

¹⁵⁶ Stanowisko UE na konferencję kopenhaską w sprawie zmiany klimatu (7–18 grudnia 2009 r.), przyjęte przez Radę ds. Środowiska 21 X 2009 r., s. 7 – <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st14/st14790.pl09.pdf> (5.12.2009).

¹⁵⁷ J. Rankin, *EU Agrees Aviation Emissions Targets*, „European Voice” z 21 października 2009 r. – www.europeanvoice.com/article/2009/10/eu-agrees-aviation-emissions-targets/66186.aspx (2.12.2009).

Tabela 35. Poziom emisji i ich redukcji według sektorów w %

Sektor	Udział w emisjach w 2007 r.		Redukcja/przyrost emisji w 2007 r. w porównaniu z rokiem bazowym	
	UE-15	UE-27	UE-15	UE-27
Energia (produkcja i używanie)	58,5	59,8	-7,4	-13,8
Transport	21,3	19,5	23,7	26,0
Rolnictwo	9,2	9,2	-11,3	-20,2
Przemysł	8,2	8,5	-10,8	-9,9

Źródło: European Commission, *Progress Towards Achieving the Kyoto Objectives*, SEC(2009) 1581 final.

Jednym z ważniejszych zadań w polityce klimatycznej UE w 2009 r. stało się przekonanie partnerów zewnętrznych do zawarcia ambitnego i wiążącego porozumienia klimatycznego na szczycie 15. Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (COP15) w Kopenhadze. Unia podtrzymywała swoją obietnicę ustalenia celu 30-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych, jednak uzależniała to od przyjęcia równie ambitnych zobowiązań przez inne strony (kraje rozwinięte 30% redukcji do roku 2020 i 80–95% do roku 2050, państwa rozwijające się – 15–30% w stosunku do scenariusza przewidującego brak działań). Podkreślała także konieczność przyjęcia przez wszystkie kraje – z wyjątkiem najbiedniejszych – strategii rozwoju niskoemisyjnego oraz wzmocnienia mechanizmów weryfikacji i kontroli¹⁵⁸. W grudniu 2009 r. Rada Europejska zgodziła się na jednostronne uruchomienie 7,2 mld euro w latach 2010–2012 (*fast track action*) na walkę ze zmianami klimatycznymi w krajach rozwijających się. Wcześniej przychyliła się do wyliczeń Komisji Europejskiej, według których roczny wkład – pokrywany ze źródeł publicznych i prywatnych – we wsparcie takich działań powinien wynosić 100 mld euro, a międzynarodowy wkład publiczny – 22–50 mld euro rocznie¹⁵⁹. Nie udało się jednak ustalić wewnętrznego mechanizmu podziału obciążeń na okres po 2012 r., co wynikało przede wszystkim z różnic poglądów państw na kryterium, które powinno w największej mierze decydować o wielkości udziału finansowego danego państwa. Większość krajów UE-15 stała na stanowisku, że powinna nim być wielkość emisji. Nowe państwa z kolei – z Polską na czele – uważały, że trzeba brać pod uwagę przede wszystkim poziom zamożności danego państwa i jego możliwości płatnicze. Kompromisowa formuła uzgodniona na spotkaniu Rady Europejskiej w październiku 2009 r. łączyła w sobie te dwa elementy, a jej szczegóły miały zostać wypracowane przez specjalną grupę roboczą.

Pomimo takiego stanowiska UE nie była w stanie przekonać nie tylko USA czy Chiny, które nie chciały podejmować ambitnych zobowiązań podczas kopenhaskiej konferencji, ale także państw rozwijających się, domagających się większego wsparcia bogatych krajów. W konsekwencji wynik szczytu w Kopenhadze okazał się niezwykle rozczarowujący ze względu na fakt, że nie osiągnięto nawet politycznego

¹⁵⁸ E. Wyciszekiewicz, *Stanowisko Unii Europejskiej na Konferencję Klimatyczną NZ w Kopenhadze*, „Biuletyn” (PISM) 2009, nr 72 (604).

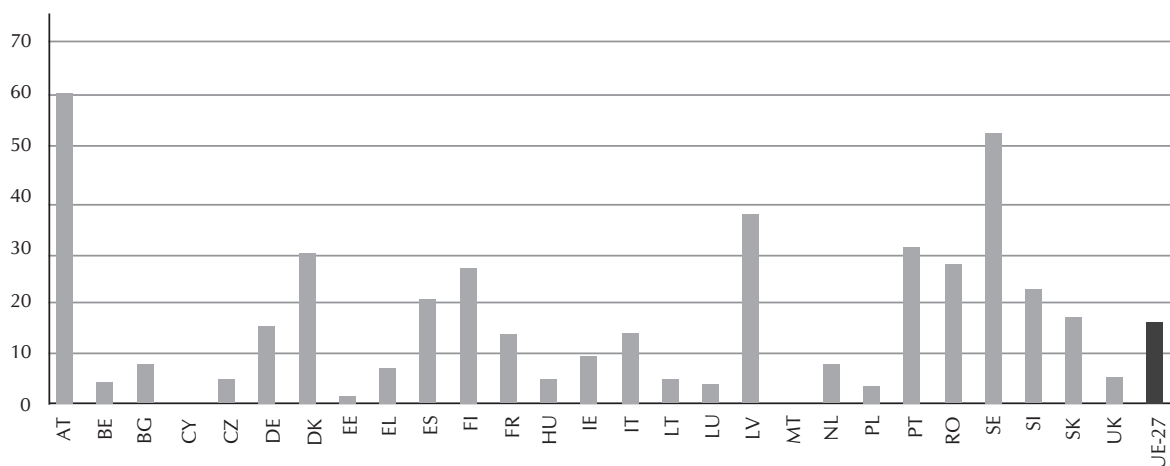
¹⁵⁹ European Commission, *Stepping up International Climate Finance: A European Blueprint for the Copenhagen Deal*, COM(2009) 475/3 – http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/com_2009_475.pdf (10.12. 2009).

porozumienia oraz dlatego, że Unia miała niewielki wpływ na przebieg negocjacji w ich finalnej fazie.

1.6.2. Generowanie elektryczności ze źródeł odnawialnych

Nastąpił niewielki postęp w realizacji celu określającego odsetek energii elektrycznej generowanej ze źródeł odnawialnych (21% dla całej UE na podstawie dyrektywy 2001/77/EC) w całkowitej konsumpcji energii elektrycznej. W 2007 r. (brak nowszych danych) wskaźnik ten wyniósł 15,6%, co oznacza wzrost odpowiednio o 1 p.p. w porównaniu do roku 2006 i 1,2 p.p. do roku 2001. Z państw członkowskich swoje cele osiągnęły jedynie Dania (29%, tyle samo co jej cel), Niemcy (15,1%, cel – 12,5%) i Węgry (4,6%, cel – 3,6%). W porównaniu do lat 2001–2007 wskaźnik ten nawet się pogorszył m.in. w Austrii, we Francji, w Hiszpanii, na Łotwie, w Portugalii, Rumunii, Słowacji, a w okresie 2006–2007 – m.in. w Czechach, Grecji, na Łotwie, w Słowenii i we Włoszech. Największy wzrost tego wskaźnika miał miejsce w tym samym czasie w Austrii, Danii, Niemczech i Szwecji. Większość państw UE może mieć kłopot z wypełnieniem swoich zobowiązań w tym zakresie. W konsekwencji cel unijny raczej nie zostanie osiągnięty i w najlepszym wypadku może wynieść 18–19%¹⁶⁰. Polska jest mniej więcej w połowie drogi (cel 7,5%, w 2007 r. 3,5% elektryczności pochodziło ze źródeł odnawialnych).

Wykres 13. Udział odnawialnych źródeł energii w generowaniu elektryczności w 2007 r.



Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsien050>.

Unia Europejska jest na początku drogi do zwiększenia do 20% udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii. W 2006 r. (brak nowszych danych) udział ten wynosił ok. 9,2%¹⁶¹. Aby osiągnąć ten cel, poziom energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych musiałby wynieść 30%¹⁶². Równolegle musiałby wzrosnąć udział energii odnawialnej w transporcie (chodzi o biopaliwa i inne paliwa odnawialne). W dyrektywie 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania

¹⁶⁰ European Environment Agency, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections...*, s. 66.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 67.

¹⁶² *Ibidem*, s. 65.

energii ze źródeł odnawialnych cel ten został podniesiony do 10% (z 5,75% w 2003 r.) i ma być osiągnięty do 2020 r.¹⁶³ Według najbardziej aktualnych danych z 2007 r. udział biopaliw w ogólnej konsumpcji paliw w transporcie wyniósł 2,6% (ponad 80% udziału przypadło łącznie na Austrię, Francję, Niemcy, Szwecję i Wielką Brytanię)¹⁶⁴.

Osiągnięcie wyznaczonego celu udziału energii odnawialnej wymaga uruchomienia różnych instrumentów wsparcia. Wiele krajów UE wprowadziło już rozmaite zachęty dla producentów energii odnawialnej, np. systemy cen gwarantowanych czy zbywalne świadectwa pochodzenia (tzw. zielone certyfikaty), wyłączenia podatkowe czy też korzystne rozwiązania w zakresie zamówień publicznych. Pomoc publiczna dla inwestycji w energię odnawialną może być udzielana bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody Komisji, gdyż jest objęta tzw. wyłączeniem grupowym. Wsparcie finansowe UE dla tego rodzaju działań jest możliwe z wielu źródeł: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, programu Inteligentna Energia dla Europy, który jest częścią Programu na rzecz Konkurencyjności i Innowacji, a także z 7. programu ramowego.

1.6.3. Inwestycje w technologii niskoemisyjne

Wydatki publiczne na prace badawczo-rozwojowe w zakresie energii (zarówno technologii nuklearnych, jak i innych) wyniosły w 2007 r. (brak nowszych danych) łącznie ponad 2,5 mld euro¹⁶⁵, ponad 65% z nich przypadało na największe kraje: Francję, Niemcy i Włochy. W relacji do PKB największy poziom wydatków odnotowano w Finlandii i we Francji¹⁶⁶. Udział tych inwestycji w całości wydatków publicznych na B + R wyniósł 2,9% w UE w 2007 r., podczas gdy w Japonii – 15,2%, a w USA – 1,1%¹⁶⁷. Wydatki o tym charakterze wydatnie spadły w porównaniu z latami 80. Z państw UE jedynie Węgry inwestują w tego typu przedsięwzięcia ponad 10% środków przeznaczonych na badania i rozwój.

Niski poziom inwestycji w badania i rozwój oraz innowacje w sektorze elektroenergetycznym charakteryzuje całą UE. Przyczynami tego są bariery rynkowe, które zniechęcają przedsiębiorstwa do inwestowania, np. niepewność co do powodzenia inwestycji czy problemy z wejściem na rynek spowodowane strukturą rynku energii¹⁶⁸. Na UE przypada jednak 46,5% światowych wydatków na B + R w tej sferze¹⁶⁹.

¹⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, OJ L 140, 5.6.2009.

¹⁶⁴ European Commission, *The Renewable Energy Progress Report*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 503 final, s. 16 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0503:FIN:EN:PDF> (10.02.2010).

¹⁶⁵ European Commission, *R&D Investment in the Priority Technologies of the European Strategic Energy Technology Plan*, SEC(2009) 1296, s. 35 – http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2009_10_investment_set_plan.pdf (10.12.2009).

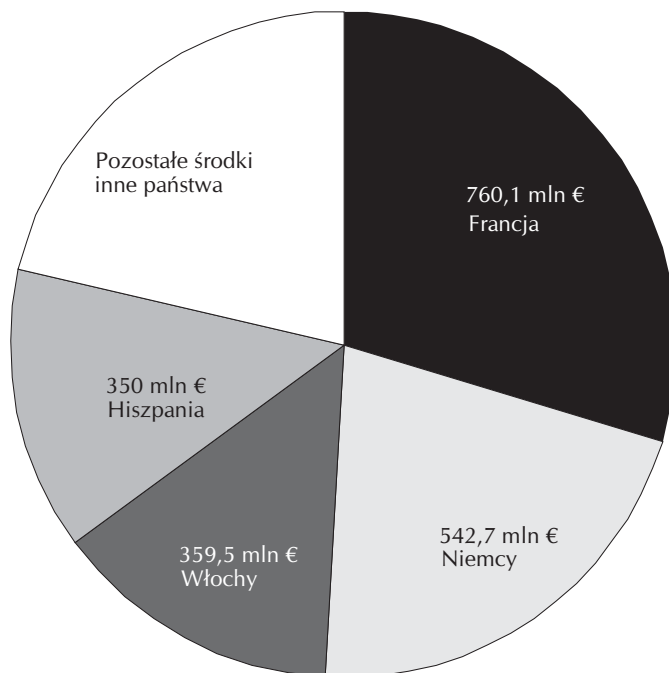
¹⁶⁶ *Ibidem*, s. 33.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ *OECD Economic Survey...*, s. 115.

¹⁶⁹ R. Veugelers, C. Serre, *Cold Start for the Green Innovation Machine*, „Bruegel Policy Contribution”, listopad 2009 r., s. 4 – www.bruegel.org/fileadmin/files/admin/publications/policy_contributions/2009/pc_climatervcs_231109.pdf (5.12.2009).

Wykres 14. Udział wybranych krajów UE w całości środków publicznych przeznaczanych na B + R w zakresie energii w UE w 2007 r.



Źródło: European Commission, *R&D Investment in the Priority Technologies of the European Strategic Energy Technology Plan*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1296.

W 2007 r. Komisja przedstawiła Europejski plan strategiczny w dziedzinie technologii energetycznych (European Strategic Energy Technology Plan, SET-Plan), który ma być technologicznym „ramieniem” polityki energetyczno-klimatycznej w UE. Za priorytety uznano m.in.:

- rozwijanie drugiej generacji biopaliw, które byłyby alternatywą dla tradycyjnych paliw;
- komercyjne wykorzystanie technologii wychwytywania i składowania CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS);
- podwojenie mocy największych turbin wiatrowych;
- komercyjne wykorzystanie ogniw fotowoltaicznych i skoncentrowanej energii słonecznej;
- rozwój jednolitej i inteligentnej sieci infrastruktury elektroenergetycznej, zdolnej do przyjmowania i dystrybuowania energii ze źródeł odnawialnych;
- wprowadzenie do masowego użytku konwerterów energii i urządzeń końcowych do zastosowania np. w budownictwie;
- utrzymanie konkurencyjności w technologiach rozszczepienia jądrowego i zwiększenie efektywności zarządzania odpadami¹⁷⁰.

Na potrzeby realizacji tego planu powołano Grupę Sterującą ds. Strategicznego Wykorzystania Technologii Energetycznych (European Community Steering Group on Strategic Energy Technologies). Postanowiono także zbudować system informacji

¹⁷⁰ European Commission, *A European Strategic Energy Technology Plan- SET-Plan*, „Towards a Low Carbon Future”, COM(2007) 723 final, s. 5 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0723:FIN:EN:PDF> (24.11.2009).

o technologiach energetycznych (European Energy Technology Information System), który umożliwiłby bieżący monitoring postępu.

W 2009 r. Komisja przedstawiła propozycję zintensyfikowania działań w zakresie inwestycji w technologie niskoemisyjne i opracowała mapy drogowe na okres 2010–2020 w odniesieniu do energii wiatrowej, słonecznej, bioenergii, sieci energetycznych, technologii wychwytywania i składowania CO₂ oraz zrównoważonego rozszczepienia jądrowego¹⁷¹. Zgłosiła także inicjatywę, która miałaby objąć do 30 miast, dotyczącą energooszczędności. Komisja obliczyła, że realizacja tych inicjatyw wymaga uruchomienia dodatkowych środków w wysokości 50 mld euro w najbliższej dekadzie, rocznie wydatki z różnych źródeł powinny wzrosnąć z 3 do 8 mld euro¹⁷². Najwięcej środków miałyby pochłoniąć inwestycje w energię słoneczną (16 mld euro), technologię wychwytywania i składowania CO₂ (13 mld), bioenergię (9 mld), rozszczepianie (7 mld) i energię wiatrową (6 mld). Zwiększenie efektywności energetycznej w miastach wiązałoby się z uruchomieniem dodatkowych 11 mld euro. Kluczowe znaczenie dla powodzenia realizacji tego planu będzie miało dalsze zwiększanie zaangażowania finansowego podmiotów prywatnych w poszczególne projekty. Z sektora przedsiębiorstw pochodziło bowiem ok. 70% środków (1,66 mld euro), jakie w 2007 r. przeznaczono na prace badawczo-rozwojowe nad technologiami energetycznymi innymi niż nuklearne wymienionymi w Europejskim planie strategicznym w dziedzinie technologii energetycznych. Z budżetów państw członkowskich w tym samym okresie wydano 570 mln euro, a ze środków UE ok. 160 mln euro. Łącznie na B + R w zakresie takich technologii przeznaczono 2,38 mld euro¹⁷³.

Znaczny wkład w finansowanie technologii może wnieść EBI, który zwiększył swoje cele kredytowe w sektorze energii do 9,5 mld euro w 2009 r. i 10,25 mld euro w 2010 r. W 2008 r. udzielił on pożyczek w wysokości 2,9 mld euro na projekty związane z energią odnawialną lub efektywnością energetyczną.

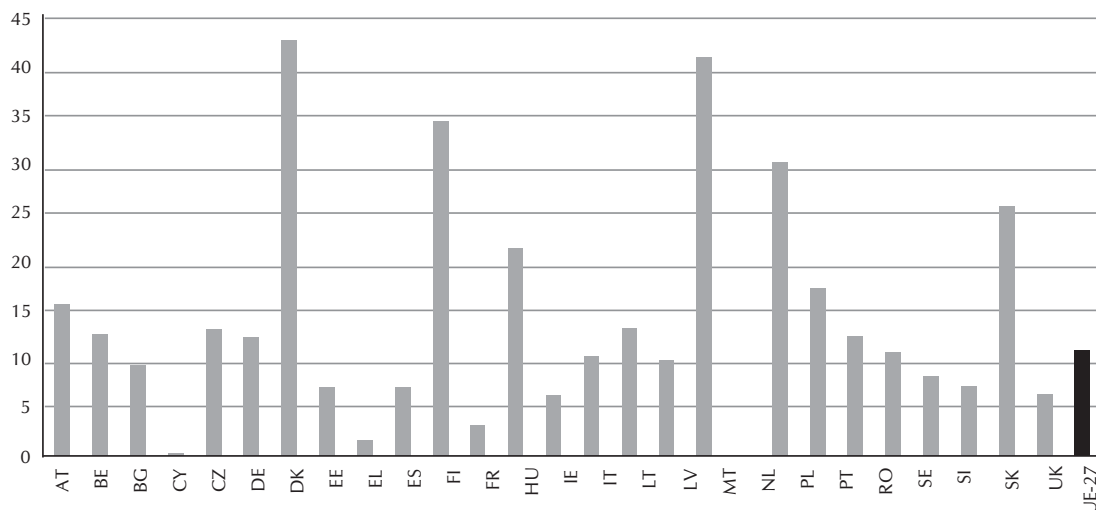
1.6.4. Rozwój kogeneracji

Nie zwiększył się odsetek energii pochodzącej z kogeneracji. W 2007 r. (nie ma nowszych danych) wynosił on – podobnie jak rok wcześniej – 10,9. Najwyższy odsetek łącznej produkcji energii elektrycznej i ciepłej odnotowano w Danii (42,8), która poprawiła ten wskaźnik w porównaniu z 2006 r. Kolejne miejsce zajmuje Łotwa, gdzie jednakże odsetek kogeneracji zmniejszył się do 40,9. Odsetek energii pochodzącej z kogeneracji wzrósł w okresie 2006–2007 m.in. w Królestwie Niderlandów (z 29,9 do 30,1), Polsce (z 16 do 17,3), Portugalii (z 11,6 do 12,3) i Bułgarii (z 6 do 9,4), a najbardziej spadł w Rumunii (z 18,0 do 10,7).

¹⁷¹ European Commission, *Investing in the Development of Low Carbon Technologies (SET-Plan)*, COM(2009) 519 final – http://ec.europa.eu/energy/technology/set_plan/doc/2009_comm_investing_development_low_carbon_technologies_en.pdf (5.12.2009).

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ European Commission, *R&D Investment in the Priority Technologies...*, s. 30.

Wykres 15. Odsetek energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji w 2007 r.¹⁷⁴

Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsien030>.

1.6.5. Wsparcie inicjatyw energetyczno-klimatycznych w ramach działań stymulacyjnych

W ramach pakietów stymulujących państwa członkowskie podjęły działania na rzecz zwiększania efektywności energetycznej. Według wstępnych szacunków łączne środki przeznaczone na ten cel w latach 2009–2010 mogą wynieść ok. 20 mld euro (0,16% PKB UE)¹⁷⁵. Zdecydowana większość państw członkowskich zapowiedziała uruchomienie instrumentów wspierających efektywność energetyczną, w szczególności poprawę jej współczynników w budynkach. Część państw skupiła się na wspieraniu rozwoju energii odnawialnej (Dania, Francja, Irlandia, Królestwo Niderlandów, Łotwa, Węgry, Włochy)¹⁷⁶. Państwa UE przewidziały mniejszą kwotę na działania proekologiczne niż USA czy Chiny¹⁷⁷.

W marcu 2009 r. Radzie Europejskiej udało się osiągnąć kompromis w sprawie przeznaczenia 5 mld euro z budżetu UE na projekty energetyczne i rozwój obszarów wiejskich (głównie w zakresie infrastruktury szerokopasmowej i bioróżnorodności). Skonkretyzowana propozycja Komisji natrafiła jednak na przeszkody uniemożliwiające jej szybsze przyjęcie. Niektóre państwa członkowskie, np. Niemcy, wyrażały wątpliwości co do realnego wpływu tych inwestycji na pobudzenie gospodarki, a także doboru projektów energetycznych¹⁷⁸. Ostatecznie uzgodniono, że na projekty energetyczne zostanie przeznaczone 3,98 mld euro w latach 2009–2010, a 1,020 mld na

¹⁷⁴ Dla Malty wskaźnik wynosi 0.

¹⁷⁵ European Commission, *The EU's Response to Support the Real Economy During the Economic Crisis...*, s. 58.

¹⁷⁶ European Commission, *Progress Report on the Implementation...*, s. 10.

¹⁷⁷ HSBC, *A Climate for Recovery. The Colour of Stimulus Goes Green*, February 2009, s. 3 – www.globaldashboard.org/wp-content/uploads/2009/HSBC_Green_New_Deal.pdf (7.12.2009).

¹⁷⁸ M. Koczor, *Walka z kryzysem finansowym i gospodarczym w Unii Europejskiej – decyzje Rady Europejskiej 19–20 marca 2009 r.*, „Biuletyn” (PISM) 2009, nr 16 (548).

rozwój infrastruktury szerokopasmowej i inicjatyw zgodnych z wnioskami z analizy (*health check*) Wspólnej Polityki Rolnej. Środki mają pochodzić z marginesu budżetowego na politykę rolną i powinny być efektywnie wydane do końca 2010 r. Mają być przeznaczone na:

- projekty gazowe i elektroenergetyczne – 2,365 mld euro;
- projekty morskich elektrowni wiatrowych – 565 mln euro;
- projekty w sferze technologii wychwytywania i składowania CO₂ – 1,05 mld euro¹⁷⁹.

1.6.6. Wnioski

Recesja gospodarki europejskiej może wpłynąć na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w UE. Obecnie nie da się jednak precyzyjnie wskazać, jaka może być skala tej dodatkowej redukcji. Można przypuszczać, że może ona być największa w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem (jak Litwa czy Łotwa). Trudno też oszacować efekty działań stymulacyjnych na rzecz np. zwiększania efektywności energetycznej. Można jednak stwierdzić, że mimo iż w Europejskim planie naprawy gospodarczej poświęcono wiele miejsca tej kwestii, dla większości państw członkowskich miały ona drugorzędne znaczenie, państwa te bowiem skupiały się na wspieraniu przedsiębiorstw i rynku pracy.

Konieczność realizacji postanowień pakietu energetyczno-klimatycznego wymusza niejako rozwijanie „zielonego” kierunku rozwoju gospodarek europejskich. Jednak postęp w tej dziedzinie w ogromnym stopniu zależy od współpracy z partnerami prywatnymi w inwestowaniu w technologie niskoemisyjne. Do tej pory działania te były słabe i nieskoordynowane. Największym problemem w najbliższych latach będzie wygenerowanie odpowiednich środków na finansowanie tych technologii. Kłopoty budżetowe prawie wszystkich krajów UE i konieczność konsolidacji finansów publicznych mogą stanowić pewną barierę rozwoju tych technologii. Kryzys dodatkowo utrudnił dostęp do finansowania tego typu inwestycji ze źródeł prywatnych, i tak niełatwy w normalnych warunkach, ze względu na duże ryzyko takich inwestycji. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu przyszła perspektywa finansowa na lata 2014–2020 okaże się istotnym źródłem finansowania działań na rzecz dostosowania się do zmian klimatycznych.

Przeciągające się negocjacje w sprawie globalnego porozumienia klimatycznego, a także widoczny brak siły UE do przeforsowania popieranego przez nią rozwiązań mogą rodzić ryzyko usztywnienia stanowiska negocjacyjnego w niektórych kwestiach oraz forsowania takich propozycji, jak podatek węglowy, który mógłby być nakładany np. w formie cła na towary wytwarzane w krajach trzecich niezmnijających emisji (pomysł ten promuje Francja).

¹⁷⁹ Kompromisowa propozycja prezydencji dotycząca finansowania projektów infrastrukturalnych przedstawionych przez Komisję jako część europejskiego planu naprawy gospodarczej, przyjęta przez Radę Europejską na posiedzeniu 19–20 marca 2009 r. – <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st07/st07848-re01.pl09.pdf> (17.11.2009).

1.6.7. Ocena

1.6.7.1. Pozytywna

Na wyróżnienie zasługuje **Dania**, która odnotowała postęp w wypełnianiu zobowiązań z Kioto, zrealizowała cel dotyczący generowania elektryczności ze źródeł odnawialnych oraz poprawiła pozycję lidera w kogeneracji.

1.6.7.2. Negatywna

Ze względu na problemy z realizacją zobowiązań z Kioto i utrzymujące się niskie wskaźniki w zakresie generowania elektryczności ze źródeł odnawialnych i kogeneracji ponownie negatywnie trzeba ocenić **Hiszpanię**.

1.6.8. Rekomendacje

1. Problematyka energii i zmian klimatycznych łączy w sobie zagadnienia z różnych segmentów (rynek wewnętrzny, badania i rozwój, przedsiębiorczość), dlatego wzmacnianie synergii pomiędzy nimi jest warunkiem niezbędnym do realizacji priorytetu rozwoju „zielonej gospodarki”. Po powołaniu komisarza ds. działań klimatycznych (została nim Connie Hedegaard) kluczowym wyzwaniem staje się zapewnienie ścisłej koordynacji działań w kolegium (między tym komisarzem a komisarzami ds. energii i środowiska oraz wszystkimi innymi członkami kolegium zajmującymi się zagadnieniami powiązаныmi z polityką energetyczno-klimatyczną) oraz między urzędnikami. Należy w związku z tym zapewnić w jak najkrótszym czasie pełne funkcjonowanie nowej Dyrekcji Generalnej ds. Działań Klimatycznych i tak je zaprogramować, aby nie dublowało się z kompetencjami Dyrekcji Generalnej Środowisko i Dyrekcji Generalnej Energia (powstała z podzielenia Dyrekcji Generalnej TREN).
2. Sprawą o istotnym znaczeniu jest zwiększenie roli partnerstwa publiczno-prywatnego w realizowaniu inicjatyw w dziedzinie technologii niskoemisyjnych. W tym kontekście ważne jest przyjęcie przez rządy państw członkowskich legislacji skłaniającej do takowej współpracy. Należałoby także prowadzić taką politykę zamówień publicznych, która sprzyjałaby efektywności energetycznej i stosowaniu odnawialnych źródeł energii¹⁸⁰.
3. Priorytetem UE powinien być taki rozwój rynku energii, który zapewniałby możliwość swobodnego wdrażania nowych technologii niskoemisyjnych i pozwalałby na ich swobodny przepływ. Dlatego też oprócz działań na rzecz wspierania innowacji w sektorze energetycznym ważna jest liberalizacja rynku energii.
4. Państwa członkowskie powinny zwiększyć horyzontalną pomoc publiczną na wspieranie nowoczesnych technologii środowiskowych i innych inicjatyw z dziedziny energii i klimatu. W tym celu powinny stosować wytyczne Komisji Europejskiej z kwietnia 2008 r. dotyczące pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska. Ważnym kryterium takiej pomocy

¹⁸⁰ OECD Economic Survey..., s. 127.

powinna być ogólna wartość dodana danego przedsięwzięcia, a w przypadku prac badawczo-rozwojowych – możliwość zastosowania ich rezultatów. W tym kontekście należy również zwiększyć wsparcie dla młodych przedsiębiorstw zajmujących się innowacyjną działalnością w sektorze technologii niskoemisyjnych¹⁸¹.

1.7. Rynek pracy i polityka społeczna

Ten segment Strategii Lizbońskiej nabrał dodatkowego znaczenia w związku z rozwojem kryzysu gospodarczego. Wzrost bezrobocia, będący skutkiem kryzysu, częściowo niweczy efekty wcześniejszych wysiłków, zmierzających do generowania zatrudnienia i zwiększania produktywności. Koncentracja na poprawie sytuacji na rynku pracy jest obecnie istotna z punktu widzenia ekonomicznego, jak też politycznego i społecznego. Unia Europejska odgrywa w tym zakresie głównie rolę koordynacyjną, nie należy jednak zapominać, że dysponuje także instrumentami finansowymi, które mogą wspierać wiele inicjatyw realizowanych w tej sferze.

1.7.1. Ogólna stopa zatrudnienia

Ze względu na naturalne opóźnienie w publikacji danych statystycznych przedstawione w tym rozdziale informacje o kształtowaniu się stopy zatrudnienia w różnych kategoriach nie uwzględniają pełnego wpływu kryzysu finansowego i gospodarczego. Poziom zatrudnienia w trzecim kwartale 2009 r. (brak nowszych danych kwartalnych w momencie przygotowania raportu) w porównaniu do tego samego okresu roku poprzedniego spadł o 2%, najwięcej na Łotwie (o 16,3%) i w Estonii (o 10,7%)¹⁸². Jedynymi krajami, które zanotowały wzrost zatrudnienia, były Luksemburg i Polska (o 0,3%).

Według danych z 2008 r. ogólna stopa zatrudnienia w UE-27 wyniosła 65,9% osób w wieku produkcyjnym (o więcej 0,5 p.p. w porównaniu do 2007 r.). W trzecim kwartale 2009 r. zanotowano jednakże jej spadek do poziomu 64,8% (o 1,6 p.p. w porównaniu z tym samym okresem 2008 r.)¹⁸³.

Jeszcze przed wybuchem kryzysu było jasne, że cel lizboński (70%) nie zostanie osiągnięty. Z danych z 2008 r. wynika, że osiem państw UE osiągnęło ten cel: Austria (72,1%), Cypr (70,9%), Dania (78,1%), Finlandia (71,1%), Królestwo Niderlandów (77,2%), Niemcy (70,7%), Szwecja (74,3%) i Wielka Brytania (71,5%). Kryzys wpłynął jednak na przetasowania w tej grupie państw. Na podstawie danych z trzeciego kwartału 2009 r. można stwierdzić, że sześciu państwom z tej grupy udało się zachować poziom zatrudnienia powyżej celu wynoszącego 70%. Są to: Austria (72,3%), Cypr (70%), Dania (76,3%), Królestwo Niderlandów (77%), Niemcy (71%) i Szwecja (72,9%)¹⁸⁴. Poziom zatrudnienia spadł poniżej tego pułapu w Finlandii

¹⁸¹ A. Sapir (red.), *Europe's Economic Priorities 2010–2015. Memos to the New Commission*, Bruegel, Brussels 2009, s. 69 – www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/comm_memos_082009.pdf (7.12.2009).

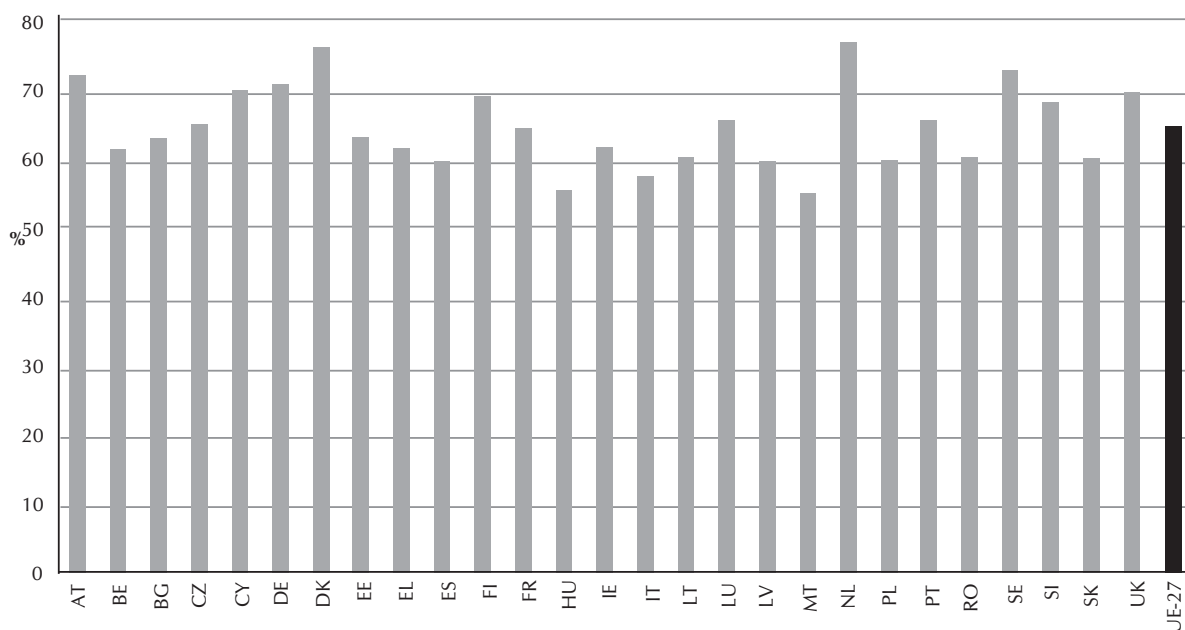
¹⁸² European Commission, *Quarterly EU Labour Market Review*, luty 2010 r., s. 4 – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=703&furtherNews=yes> (18.02.2010).

¹⁸³ *Ibidem*, s. 10.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

(69,3%) i Wielkiej Brytanii (69,8%), a bardzo blisko jego osiągnięcia była w 2008 r. Estonia (69,8%), jednakże ze względu na efekt kryzysu wskaźnik ten spadł do poziomu 63,4% w przedostatnim kwartale 2009 r. Kryzys spowodował, że oddaliła się perspektywa dojścia do celu przez Irlandię, która w 2008 r. zanotowała spadek stopy zatrudnienia o 1,5 p.p. – do 67,6% (61,8% w trzecim kwartale 2009 r.), podobnie jak Hiszpania – z 65,6% do 64,3% (59,7% w trzecim kwartale 2009 r.). Z państw o najmniejszej stopie zatrudnienia postęp zaznaczył się w Polsce, w której poziom zatrudnienia zwiększył się o 2,2 p.p. i wyniósł 59,2% w 2008 r. (59,9% w trzecim kwartale 2009 r.). Najniższy wskaźnik zatrudnienia utrzymuje się na Malcie (55,2% w 2008 r., 55,1% w trzecim kwartale 2009 r.) i Węgrzech (56,7%, 55,5%).

Wykres 16. Stopa zatrudnienia w państwach UE w trzecim kwartale 2009 r.



Źródło: European Commission, *Quarterly EU Labour Market Review*, luty 2010 r.

1.7.2. Stopa zatrudnienia kobiet

O ile wzrost ogólnej stopy zatrudnienia jest niewielki, o tyle dużo lepiej wygląda sytuacja, jeżeli chodzi o wzrost stopy zatrudnienia kobiet. W 2008 r. wyniosła ona 59,1% (58,3% w 2007 r.) i gdyby nie recesja, z dużym prawdopodobieństwem można by prognozować, że cel 60% zostanie w 2010 r. osiągnięty. Kryzys jednak spowodował, że stopa ta spadła do 58,7% w trzecim kwartale 2009 r. Według danych z 2008 r. 15 państw zrealizowało cel lizboński. Najwyższą stopę zatrudnienia kobiet miały: Dania (74,3%), Szwecja (71,8%) i Królestwo Niderlandów (71,1%). Dania i Królestwo Niderlandów oraz ponad 20 innych krajów poprawiły swoje wskaźniki. Największy wzrost stopy zatrudnienia kobiet w okresie 2007–2008 odnotowano w Bułgarii (1,9 p.p. do 59,5%) i Polsce (o 1,8 p.p. do 52,4%), z kolei spadek – w Irlandii, na Litwie, w Rumunii i na Węgrzech. Najmniej kobiet pracuje w Grecji (48,7%), na Malcie (37,4%), we Włoszech (47,2%).

1.7.3. Stopa zatrudnienia osób starszych

Podobnie jak w dwóch poprzednich kategoriach, w 2008 r. nastąpił wzrost stopy zatrudnienia osób starszych: o 1 p.p. w porównaniu z rokiem 2007 – do poziomu 45,6%. W 12 państwach członkowskich stopa zatrudnienia przewyższa poziom celu (50%), najwyższa utrzymywała się w Szwecji (70,1%) i Estonii (62,4%) oraz na Łotwie (59,4%), najniższa – na Malcie (29,1%). W Polsce wskaźnik ten wzrósł o 1,9 p.p. do 31,6% w 2008 r., jednak nadal jest jednym z najniższych w Unii.

Tabela 36. Główne wskaźniki zatrudnienia w 2008 r. (w %)

Państwo	Ogólny (osób w wieku produkcyjnym)	Kobiety	Osoby starsze
AT	72,1	65,8	41,0
BE	62,4	56,2	34,5
BG	64,0	59,5	46,0
CY	70,9	62,9	54,8
CZ	66,6	57,6	47,6
DE	70,7	65,4	53,8
DK	78,1	74,3	57,0
EE	69,8	66,3	62,4
EL	61,9	48,7	42,8
ES	64,3	54,9	45,6
FI	71,1	69,0	56,5
FR	65,2	60,7	38,3
HU	56,7	50,6	31,4
IE	67,6	60,2	53,6
IT	58,7	47,2	34,4
LT	64,3	61,8	53,1
LU	63,4	55,1	34,1
LV	68,6	65,4	59,4
MT	55,2	37,4	29,1
NL	77,2	71,1	53,0
PL	59,2	52,4	31,6
PT	68,2	62,5	50,8
RO	59,0	52,5	43,1
SE	74,3	71,8	70,1
SI	68,6	64,2	32,8
SK	62,3	54,6	39,2
UK	71,5	65,8	58,0
UE-15	67,3	60,4	47,4
UE-27	65,9	59,1	45,6

Źródło: European Commission, *Employment in Europe 2009* – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en> (25.11.2009).

W latach 2000–2008 powstało ponad 17 mln stanowisk pracy, z czego 58,2% zajęły osoby w wieku 25–54 lata, a 37,9% osoby w wieku 55–64¹⁸⁵. Więcej stanowisk przypało kobietom (59%) niż mężczyznom.

Tabela 37. Udział we wzroście zatrudnienia w okresie 2000–2008 (w %)

Przedział wiekowy	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
15–24	1,3	0,9	0,3
25–54	58,2	19,1	39,1
55–64	37,9	18,9	19,0
65+	2,6	2,0	0,6

Źródło: Jak w tabeli 36.

1.7.4. Poziom bezrobocie

Naturalną implikacją kryzysu finansowego i gospodarczego w UE stało się zwiększenie liczby osób tracących pracę i trudności w znalezieniu nowego zatrudnienia. Liczba bezrobotnych w całej UE w 2009 r. wyniosła ok. 21,5 mln osób w wieku produkcyjnym¹⁸⁶. W grudniu 2009 r. stopa bezrobocia w strefie euro wyniosła 10%, a w całej UE 9,6%¹⁸⁷. Według szacunków KE stopa bezrobocia wzrosła w strefie euro do 9,5% i 9,1% w UE-27 w 2009 r. (wzrost odpowiednio o 2 p.p. i 2,1 p.p. w porównaniu do 2008 r.). W 2010 r. bezrobocie może sięgnąć odpowiednio 10,7% i 10,3%. W USA zaobserwowano większe tempo przyrostu bezrobocia niż w UE (5,8% w 2008 r. i 9,2% w 2009 r.).

Gwałtowny wzrost bezrobocia wystąpił począwszy od roku 2008 we wszystkich krajach najsilniej odczuwających recesję. Negatywnym liderem w tym zestawieniu jest Hiszpania, gdzie stopa bezrobocia, według szacunków KE, wyniosła 17,9% (19,5% w grudniu 2009 r.) i wzrosła w ciągu roku o nieco ponad 6,5 p.p. Również w latach 90. kraj ten miał najwyższe bezrobocie ze wszystkich państw UE. Szacuje się, że w 2010 r. bezrobocie w Hiszpanii może wzrosnąć do 20%. Na Łotwie stopa bezrobocia wyniosła 16,9% (z 7,5% w 2008 r.), a w 2010 r. ma wzrosnąć prawie do poziomu hiszpańskiego. Według szacunków KE na Litwie bezrobocie wyniosło 14,5% w 2009 r. (5,8% w 2008 r.) i ma osiągnąć 17,6% w 2010 r. Najmniejsze problemy na rynkach pracy odnotowało Królestwo Niderlandów (3,4%, w 2010 r. 5,4%). W Danii bezrobocie wzrosło z 3,3% w 2008 r. do 4,5% w 2009 r. W Polsce poziom bezrobocia wyniósł 8,4% w 2009 r. (7,1% w 2008 r.) i ma sięgnąć 9,9% w 2010 r. Największy wkład w ogólny wzrost stopy bezrobocia w UE w okresie sierpień 2008 r. – sierpień 2009 r. miała Hiszpania – 32%, Wielka Brytania – 15% i Francja – 13%¹⁸⁸.

¹⁸⁵ European Commission, *Employment in Europe 2009*, s. 15 – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en> (25.11.2009).

¹⁸⁶ European Commission, *Quarterly EU Market Review...*, s. 10.

¹⁸⁷ Eurostat, *Euro Area Unemployment Rate Up to 10.0%*, 16/2010, 29 January 2010 – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-29012010-AP/EN/3-29012010-AP-EN.PDF (2.02.2010).

¹⁸⁸ European Commission, *Employment in Europe...*, s. 33.

Tabela 38. Stopa bezrobocia w państwach UE

Państwo	2008	2009	Państwo	2008	2009
AT	3,8	5,5	LT	5,8	14,5
BE	7,0	8,2	LU	4,9	6,2
BG	5,6	7,0	LV	7,5	16,9
CY	3,6	5,6	MT	5,9	7,1
CZ	4,4	6,9	NL	2,8	3,4
DE	7,3	7,7	PL	7,1	8,4
DK	3,3	4,5	PT	7,7	9,0
EE	5,5	13,6	RO	5,8	9,0
EL	7,7	9,0	SE	6,2	8,5
ES	11,3	17,9	SI	4,4	6,7
FI	6,4	8,5	SK	9,5	12,3
FR	7,8	9,5	UK	5,6	7,8
HU	7,8	10,5	Strefa euro	7,5	9,5
IE	6,0	11,7	UE-27	7,0	9,1
IT	6,8	7,8	USA	5,8	9,2

Źródło: European Commission, „European Economic Forecast”, jesień 2009 r.

Na bezrobocie, będące skutkiem kryzysu, są narażone szczególnie osoby młode (poniżej 25 lat), które dopiero wchodzi na rynek pracy. W grudniu 2009 r. odsetek bezrobotnych w tej grupie wyniósł 21,4%, a w strefie euro – 21% i był wyższy niż rok wcześniej o odpowiednio 4,5 p.p. i 4 p.p. Dramatycznie pod tym względem wygląda sytuacja w Hiszpanii, gdzie bezrobocie w tej grupie wyniosło 44,5% i w przeciągu roku wzrosło o prawie 14 p.p.¹⁸⁹, a także na Łotwie, gdzie osiągnęło ono poziom 43,8% (wzrost o ponad 24 p.p. w przeciągu roku).

Kryzys dotknął poszczególne rynki pracy w różnym stopniu. Wynika to z kilku czynników. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- stopień, w jakim gospodarka danego państwa UE została dotknięta przez kryzys;
- strukturę rynku pracy w danym kraju;
- poziom odporności rynku zatrudnienia na zaburzenia występujące w gospodarce;
- stopień elastyczności rynku pracy.

Jeżeli chodzi o ujęcie sektorowe, największy spadek zatrudnienia pomiędzy trzecim kwartałem 2009 r. a tym samym okresem rok wcześniej nastąpił w sektorze produkcji (o ponad 2,4 mln miejsc pracy) i w budownictwie (o ok. 1,4 mln)¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Eurostat, *Euro Area Unemployment Rate Up to 10%...*

¹⁹⁰ European Commission, *Quarterly EU Labour Market Review...*, s. 7.

Na skutek kryzysu wiele przedsiębiorstw w UE zaczęło coraz częściej zatrudniać pracowników w niepełnym wymiarze godzin. Pomiedzy trzecim kwartałem 2008 r. a trzecim kwartałem 2009 r. nastąpił wzrost tej formy zatrudnienia o 0,7 p.p.¹⁹¹; największy – w Estonii (o 3,6 p.p.), na Łotwie (o 3,2 p.p.) i w Irlandii (2,8 p.p.)¹⁹². Równocześnie spadła średnia liczba godzin przepracowanych w tygodniu: z 40,4 w trzecim kwartale 2008 r. do 40,1 w analogicznym kwartale roku 2009 r., najwięcej w Estonii (o 1 godzinę).

W związku z kryzysem zwiększyła się liczba przeprowadzanych restrukturyzacji, które powodowały również redukcję zatrudnienia. Według Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) procesy restrukturyzacyjne z lat 2008–2009 doprowadziły do likwidacji 900 tys. miejsc pracy, najwięcej w Wielkiej Brytanii (205 tys.) i we Francji (137 tys.).

Tabela 39. Kraje z największą liczbą restrukturyzacji w latach 2008–2009

Państwo	Liczba przypadków	Liczba likwidowanych miejsc pracy w tys.
UK	388	205
FR	148	137
DE	117	105
PL	172	78
IT	88	46
SE	156	40,5
CZ	102	40
RO	67	38

Źródło: Eurofound, *Restructuring in Recession*, ERM 2009.

Należy wskazać, że w analizowanym przez Fundację okresie, w wyniku procesów restrukturyzacyjnych, powstały także nowe miejsca pracy: ok. 200 tys. (najwięcej w Polsce: 97 tys. i Wielkiej Brytanii: 93 tys.)¹⁹³.

1.7.5. Produktywność

Kryzys przyczynił się do spadku produktywności pracy mogącego wynikać m.in. z podtrzymywania zatrudnienia (często dzięki wsparciu władz publicznych) przy równoległym ogólnym spadku aktywności przedsiębiorstw spowodowanym zmniejszeniem popytu na rynku¹⁹⁴. W dłuższym okresie może to negatywnie oddziaływać na zmniejszenie lub zahamowanie inwestycji np. w innowacyjne rozwiązania. Według

¹⁹¹ *Ibidem*, s. 8.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Eurofound, *Restructuring in Recession...*, s. 66.

¹⁹⁴ European Commission, *European Competitiveness Report 2009: Volume 1*, 2009, SEC(2009) 1657 final, s. 4 –http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5559&userservice_id=1&request.id=0 (12.01.2010).

szacunków Komisji Europejskiej stopa produktywności (na jednego zatrudnionego) spadła o 2% w 2009 r. (w 2008 r. wzrost wyniósł 0,4%, a w 2007 r. 1,6%), najwięcej na Litwie (10,8%) i Łotwie (6,9%) oraz w Estonii (5,1%), następnie: w Słowenii (4,9%), Rumunii (4,9%) i Niemczech (4,6%). Wzrost produktywności miał nastąpić w Hiszpanii (3,1%), Irlandii (0,3%) i Polsce (1,9%). W przypadku Hiszpanii wzrost tego wskaźnika wynika przede wszystkim z faktu znaczącego zmniejszenia zatrudnienia, które było wyższe niż tempo spadku PKB¹⁹⁵. Należy wskazać, że procesy restrukturyzacyjne, o których wspomniano powyżej, mogą w wielu przypadkach pozytywnie wpłynąć na produktywność, jeżeli służyć będą poprawie efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa. Poprawie tego wskaźnika mogą służyć również podnoszenie kwalifikacji przez pracowników czy też innowacje w procesie produkcji i zarządzania.

Tabela 40. Stopa spadku/wzrostu produktywności w 2009 r.

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

Źródło: European Commission, „European Economic Forecast”, jesień 2009 r.

1.7.6. Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie

Walka ze wzrostem bezrobocia jest w przeważającej mierze prowadzona przez UE i jej państwa członkowskie w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej. Jej polityczne wzmocnienie miało nastąpić w maju 2009 r. na szczycie w Pradze poświęconym problemom rynku pracy. Jednak ranga spotkania została obniżona i wzięli w nim udział – obok polityków Czech, które przewodziły wówczas Radzie – także przedstawiciele KE, Szwecji, Hiszpanii oraz instytucji społecznych. Na szczycie przyjęto dziesięciopunktowy plan działań, który opiera się na trzech priorytetach: utrzymanie zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy; zwiększenie dostępu do zatrudnienia, szczególnie dla młodych osób; wspieranie rozwoju umiejętności i podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a także promowanie mobilności. Przyjęty plan jest w dużej mierze zgodny z logiką podejścia *flexicurity*, które jest promowane w ramach Strategii Lizbońskiej¹⁹⁶. Z najważniejszych działań, które służą realizacji tych priorytetów, można wymienić: dostosowywanie czasu pracy do potrzeb danego przedsiębiorstwa, tak aby mogło ono utrzymać zatrudnienie; obniżanie pozapłacowych kosztów pracy i obciążeń administracyjnych, co ma stanowić bodziec do tworzenia nowych miejsc pracy; zwiększanie jakości krajowych służb zatrudnienia; rozwój programów staży i szkoleń dla zwiększania kwalifikacji zawodowych; pomoc osobom młodym i bezrobotnym w zakładaniu firmy. Uzupełnieniem planu z Pragi stał się

¹⁹⁵ D. Walewska, *Polacy są liderami wydajności*, „Rzeczpospolita” z 20 stycznia 2010 r.

¹⁹⁶ Więcej o *flexicurity* zob. M. Koczor, *Raport z wykonania Strategii Lizbońskiej za rok 2008...*, s. 112–113.

zestaw propozycji Komisji Europejskiej pod nazwą Wspólne zaangażowanie na rzecz zatrudnienia, które zostały przedstawione na początku czerwca 2009 r. Jedną z najważniejszych jest ustanowienie instrumentu kredytowego w wysokości ok. 500 mln euro (100 mln euro ma pochodzić z budżetu UE, a reszta głównie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego), który ma zostać przeznaczony na tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw¹⁹⁷.

Z najważniejszych działań podjętych na poziomie UE należy wymienić zmiany w Europejskim Funduszu Społecznym i Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Rewizja tego pierwszego funduszu służy przede wszystkim uproszczeniu zarządzania i kontroli wydatkowanych środków oraz zwiększeniu zakresu kosztów kwalifikowalnych (wydatki poniesione podczas realizacji projektu, które kwalifikują się do refundacji). Z tego funduszu uruchomiono ok. 1,8 mld euro dodatkowych zaliczek, które mają pomóc w walce ze społecznymi skutkami kryzysu. Do końca czerwca 2009 r. przedłużono także okres kwalifikowalności wydatków z tego funduszu w latach 2000–2006. W projekcie Wspólnego zaangażowania na rzecz zatrudnienia KE zaproponowała szybkie udostępnienie 19 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2009–2010 oraz pełną refundację kosztów w tym okresie (wnioskodawcy nie musieliby w związku z tym dysponować wkładem własnym). Większość państw członkowskich odrzuciła jednak pomysł pełnej refundacji, argumentując, że ważniejsze jest wydłużenie okresu wykorzystania środków z tego funduszu¹⁹⁸.

Zmiany w Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji dotyczą przede wszystkim wydłużenia okresu wsparcia z tego źródła z 12 do 24 miesięcy oraz zwiększenia maksymalnej kwoty wkładu wspólnotowego do programu restrukturyzacyjnego przedsiębiorstwa-beneficjenta z 50% do 65% (do końca 2011 r.). Obniżono także pułap liczby zwalnianych pracowników (z 1000 do 500) w danym przedsiębiorstwie, regionie lub sektorze, który uprawnia do wnioskowania o środki z tego funduszu. Od momentu jego uruchomienia w 2007 r. państwa członkowskie wystąpiły z blisko 50 aplikacjami o środki z tego źródła. W 2008 r. zgłoszono pięć aplikacji do KE na łączną kwotę ponad 20,5 mln euro¹⁹⁹. Rada i Parlament podjęły osiem decyzji o uruchomieniu środków (pięć dotyczyło aplikacji z 2007 r.) w łącznej wysokości ponad 49 mln euro na wsparcie prawie 10 tys. pracowników²⁰⁰. W związku z kryzysem liczba wniosków w 2009 r. wzrosła do 31²⁰¹. Kilka z nich dotyczyło sektora motoryzacyjnego (m.in. Volvo i Renault). Najwięcej aplikacji w 2009 r. pochodziło z Królestwa Niderlandów (8), Litwy (4) i Irlandii (3)²⁰².

¹⁹⁷ European Commission, *A Shared Commitment for Employment*, COM(2009) 257 Final – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=514> (20.11.2009).

¹⁹⁸ J. Brunsten, *Barroso Told to Rethink Unemployment Scheme*, „European Voice” z 24 września 2009 r. – www.europeanvoice.com/article/imported/barroso-told-to-rethink-unemployment-scheme/65934.aspx (30.11.2009).

¹⁹⁹ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Activities of the European Globalisation Adjustment Fund in 2008*, COM(2009) 394 final, 28 VII 2009, s. 4 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0394:FIN:EN:PDF> (12.12.2009).

²⁰⁰ *Ibidem*, s. 6.

²⁰¹ European Commission, *Overview of EGF Applications on 19.02.2010* – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en> (20.02.2010).

²⁰² *Ibidem*.

Państwa członkowskie w ramach pakietów pomocowych podjęły działania, które są generalnie zbieżne z punktami planu przyjętego w Pradze i zaleceniami Komisji. Komisja ocenia, że wdrażanych jest ok. 300 środków, które służą wsparciu rynku pracy²⁰³. Kilkanaście państw członkowskich (np. Austria, Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Francja, Węgry) pomaga firmom w celu podtrzymania przez nie zatrudnienia poprzez obniżanie czasu pracy. Ponad 20 krajów dodatkowo wspiera szkolenia zawodowe. Wiele państw (np. Austria, Belgia, Bułgaria, Francja, Królestwo Niderlandów, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Szwecja) obniżyło koszty pracy. Kilka państw zwiększyło okres, a także pułap wsparcia finansowego dla bezrobotnych (Belgia, Grecja, Litwa, Rumunia, Włochy) lub podniosło gwarantowaną płacę minimalną. Kilka krajów pomaga młodym osobom (Bułgaria, Francja, Grecja, Wielka Brytania, Włochy)²⁰⁴. Inne (m.in. Dania, Grecja, Finlandia, Francja, Królestwo Niderlandów) wzmacniają służby zatrudnienia, aby mogły efektywniej radzić sobie w warunkach wzrostu bezrobocia²⁰⁵. Większość z tych działań ma jednak charakter krótkookresowy i jak na razie, państwa członkowskie w małym stopniu wykorzystały okoliczności kryzysu do zainicjowania reform strukturalnych dotyczących rynku pracy.

1.7.7. Polityka społeczna

Walka z bezrobociem stanowi wyzwanie dla wszystkich państw Unii. Z powodu braku najnowszych danych nie można ocenić jeszcze skali wpływu kryzysu na zwiększenie problemów społecznych (przede wszystkim wykluczenie). Stopa zagrożenia ubóstwem w państwach UE w 2008 r. pozostała na tym samym poziomie co rok wcześniej i wynosiła (po transferach socjalnych) 17%, ale może się zwiększyć w krajach, które zostały przez recesję najbardziej dotknięte. Warto odnotować, że niektóre z tych państw (Łotwa, Litwa, Wielka Brytania) jeszcze przed kryzysem charakteryzowały się wysokim odsetkiem osób zagrożonych ubóstwem (odpowiednio 26%, 20%, 19% w 2008 r.). Na Łotwie wskaźnik ten wzrósł w 2008 r. aż o 5 p.p. w porównaniu z 2007 r. i jest on największy spośród wszystkich krajów Unii. Bardzo wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem występuje też w Rumunii (23% w 2008 r.) i Bułgarii (21%). Najniższy z kolei utrzymuje się w Czechach (9%, spadek o 1 p.p. w odniesieniu do 2007 r.), Królestwie Niderlandów (11%, wzrost o 1 p.p. w tym samym okresie) i Słowacji (11%, bez zmian). W Polsce pozostał na poziomie 17%.

Niepokojącym zjawiskiem jest utrzymujący się wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród najmłodszej części społeczeństwa (0–17 lat): w 2008 r. wyniósł on 20%²⁰⁶. W większości krajów UE jest wyższy niż ogólna stopa zagrożenia biedą, najwyższy w Rumunii (33%), Bułgarii (26%), na Łotwie i we Włoszech (25%). Najlepsza pod tym względem jest sytuacja w Danii (9%), Słowenii i Finlandii (12%). W Polsce nastąpiła pewna poprawa względem roku 2007 (spadek o 2 p.p. do 22%).

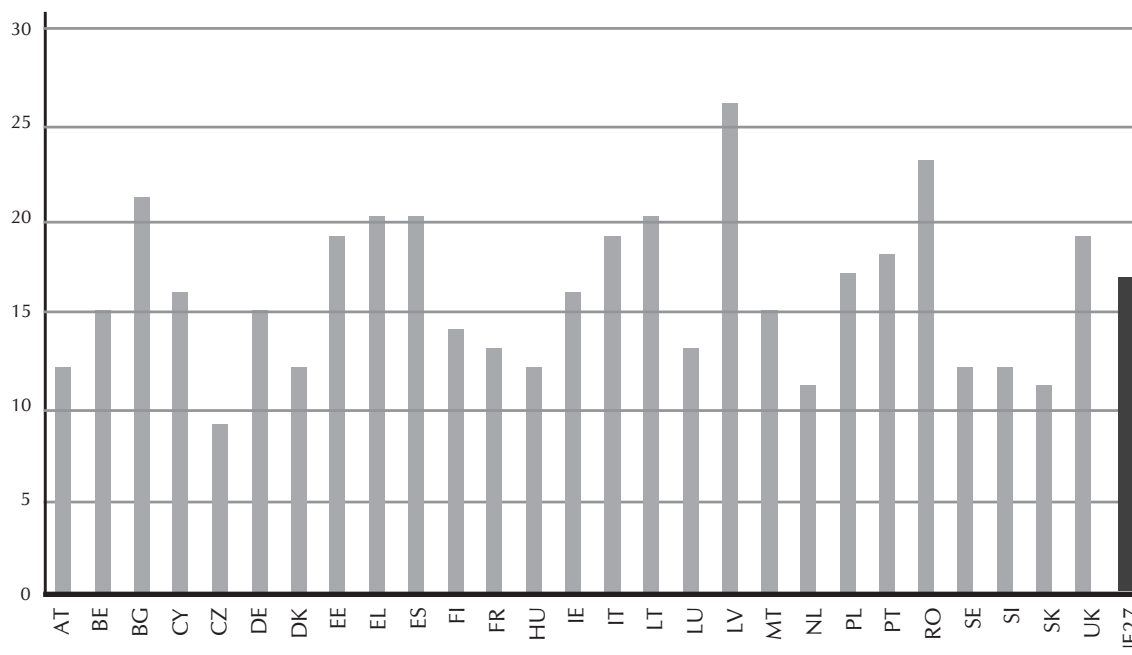
²⁰³ European Commission, *Employment in Europe...*, s. 41.

²⁰⁴ European Commission, *Draft Joint Employment Report 2009/2010*, COM(2009) 674/3, s. 3.

²⁰⁵ *Ibidem*, s. 4.

²⁰⁶ P. Wolff, *17% of EU Citizens Were At-Risk-of-Poverty in 2008*, „Statistics in Focus”2010, nr 10, s. 1 – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-009/EN/KS-SF-10-009-EN.PDF (19.02.2010).

Wykres 17. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem po transferach socjalnych w 2008 r.



Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc030&plugin=1>.

Transfery socjalne zmniejszają stopień zagrożenia ubóstwem o średnio 32% w całej UE²⁰⁷, na Węgrzech, w krajach skandynawskich oraz Czechach o co najmniej 50%²⁰⁸, a w Grecji, Hiszpanii, na Łotwie i we Włoszech o mniej niż 20%. W Polsce ten wskaźnik jest blisko średniej unijnej.

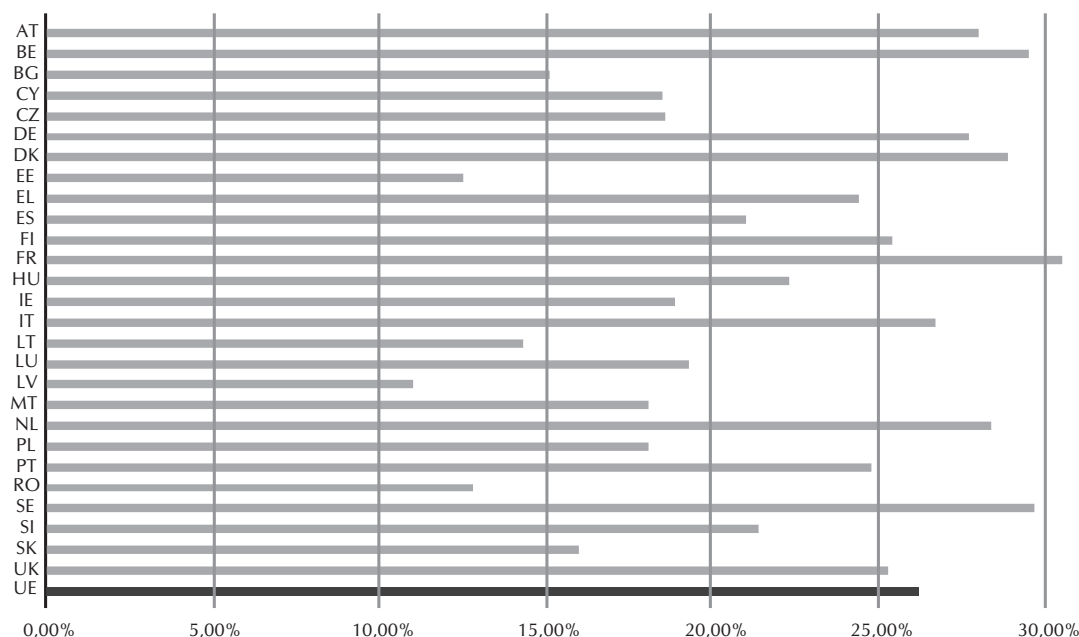
Instrumenty zabezpieczenia społecznego mogą pełnić rolę automatycznych stabilizatorów koniunktury, dlatego też od wielkości i efektywności systemu tych zabezpieczeń może zależeć tempo wychodzenia z kryzysu w UE. Średni poziom wydatków socjalnych w UE wyniósł 26,2 % w 2007 r. (brak bardziej aktualnych danych w momencie przygotowywania raportu). Niski poziom wydatków na sferę socjalną, który w kilku przypadkach (Bułgaria: 15,1% PKB, Estonia: 12,5%, Litwa: 14,3%, Łotwa: 11%, Rumunia: 12,8%) koreluje z wysokim odsetkiem zagrożenia ubóstwem, a w sytuacji głębokiego kryzysu może powodować, że grupy najbardziej zagrożone staną się podatniejsze na skutki recesji. Może też ograniczyć szansę na szybsze wyjście z kryzysu na skutek zmniejszonej możliwości oddziaływania automatycznych stabilizatorów²⁰⁹.

²⁰⁷ Jest to wynik porównania wskaźnika stopy zagrożenia ubóstwem przed transferami socjalnymi (wyniósł 25% w 2008 r.) z wielkością wskaźnika po transferach.

²⁰⁸ P. Wolff, *op.cit.*, s. 3.

²⁰⁹ Social Protection Committee, *Growth Jobs and the social Progress in the EU. A Contribution to Evaluation of the Social Dimension of the Lisbon Strategy*, September 2009, s. 68 – http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/spc_policy_topics_en.htm (20.11.2009).

Wykres 18. Całkowite wydatki na cele socjalne w 2007 r. w % PKB



Źródło: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>.

Za dobry przykład pozytywnego oddziaływania automatycznych stabilizatorów koniunktury (m.in. dzięki rozwiniętemu systemowi pomocy społecznej) może służyć Francja (gdzie poziom wydatków socjalnych jest najwyższy w UE i wynosi ponad 30,5%), której gospodarka okazała się bardziej odporna niż gospodarki wielu innych państw strefy euro.

Krajom, które mają dobrze rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego (Francja, państwa skandynawskie, kraje Beneluksu), generalnie łatwiej amortyzować problemy wzrastającego bezrobocia, niż państwom, w których takie systemy są słabe.

1.7.8. Wnioski

Kryzys wywołał bardzo poważne konsekwencje na rynkach pracy w państwach UE, powodując wzrost bezrobocia i co za tym idzie wzrost problemów natury społecznej. Można stwierdzić, że pogarszająca się sytuacja na rynkach pracy unaocznia skalę kryzysu gospodarczego w UE, wpływając na wzrost nastrojów protekcyjnych w wielu państwach europejskich. Bezrobocie, według badania Eurobarometru z listopada 2009 r., jest uznawane przez 51% badanych za największy problem wewnętrzny i w tym zestawieniu zajmuje pierwsze miejsce²¹⁰. Gwałtowny wzrost liczby likwidowanych miejsc pracy w niektórych krajach (przede wszystkim Hiszpanii) dowodzi, jak nieodporne na kryzys okazały się ich rynki pracy. Poprawa sytuacji w zakresie zatrudnienia jest bezpośrednio uzależniona od skuteczności przywracania stabilności systemu finansowego oraz efektywności pakietów stymulujących sferę realną. Należy jednak podkreślić, że wzrost bezrobocia może stanowić barierę

²¹⁰ Eurobarometer 72, First Results, December 2009, s. 9 – http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf (14.12.2009).

dla zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego, zwłaszcza jeśli wysokie bezrobocie w niektórych krajach przybrałoby charakter trwały.

Ze względu na odmienną specyfikę poszczególnych rynków pracy bardzo trudno przyjąć jeden ogólny model walki z bezrobociem w Unii. Zmiany w Europejskim Funduszu Społecznym mogą się okazać przydatne z punktu widzenia szerokiego finansowania działań antykryzysowych na rynku pracy. Zwiększenie roli tego funduszu jest istotne także dlatego, że Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji w dość ograniczonym stopniu może wesprzeć walkę z bezrobociem w UE i jest raczej instrumentem służącym do wsparcia konkretnych przypadków. Działania antykryzysowe podjęte przez państwa członkowskie w tym segmencie pozytywnie wpłynęły na łagodzenie skutków zapaści gospodarczej w UE. Na dokonanie bardziej szczegółowej oceny jest jeszcze za wcześnie.

1.7.9. Ocena

1.7.9.1. Pozytywna

Na wyróżnienie zasługuje **Królestwo Niderlandów**, charakteryzujące się najniższym poziomem bezrobocia, wynikającym w dużej mierze z nowoczesnego modelu rynku pracy. Konstrukcja tamtejszego rynku pracy (wysoki poziom elastyczności, rozwinięte instrumenty wspierania zatrudnienia) stanowi kluczowy element całego niderlandzkiego modelu gospodarczo-społecznego (zwanego polderowym), a jego dzisiejsze efekty funkcjonowania są m.in. rezultatem reform realizowanych głównie od lat 80. przez kolejne rządy. Ocenia się, że gdyby niderlandzki model zaadaptować w całej UE, liczba miejsc pracy mogłaby się zwiększyć o kilkadziesiąt milionów²¹¹.

1.7.9.2. Negatywna

Poziom bezrobocia i tempo jego wzrostu w **Hiszpanii** podaje w wątpliwość jakość działań rządu zainicjowanych w połowie lat 90., w tym działań w ramach realizacji Strategii Lizbońskiej²¹². Co prawda wydatnie zmniejszyło się bezrobocie, ale nie zwiększyła się odporność tamtejszego rynku pracy na kryzysy.

1.7.10. Rekomendacje

1. Trwała poprawa sytuacji na rynku pracy w UE i zwiększenie jego odporności na perturbacje gospodarcze będą oprócz przywrócenia stabilności budżetowej jednymi z najważniejszych wyzwań agendy ekonomiczno-społecznej UE i dlatego powinny znaleźć kluczowe miejsce w nowej strategii. Należy w związku z tym utrzymać zasadę spójności trzech wymiarów strategii wprowadzoną w 2005 r. w Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

²¹¹ Na podstawie: K. Rybiński, P. Świeboda, *Nowa strategia gospodarcza UE pilnie poszukiwana*, „Rzeczpospolita” z 7 grudnia 2009 r.

²¹² B. Wojna, *Hiszpania. Między dwiema tradycjami europejskimi*, [w:] L. Jesień (red.), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, PISM, Warszawa 2008, s. 101.

2. Długookresowym celem polityki państw Unii musi być zmniejszenie ryzyka związanego z wyzwaniem demograficznymi. W tym kontekście potrzebne są pełna synergia działań o charakterze makroekonomicznym (redukcja deficytu i długu) i inicjatyw na rzecz wydłużenia obecności pracowników na rynku czy też reformy emerytalne. Dodatkowo państwa powinny zintensyfikować reformy systemów opieki zdrowotnej. Ta kwestia (która leży w kompetencjach koordynacyjnych UE) powinna znaleźć ważne miejsce w części społecznej nowej strategii.
3. Z racji faktu, że kryzys w wielu krajach bardzo negatywnie wpłynął na możliwości zdobycia pracy przez młode osoby, które nierzadko także w normalnych warunkach natrafiają na kłopoty ze znalezieniem pracy, Zintegrowane wytyczne powinny w większym stopniu skupić się na eliminowaniu skutków tej sytuacji.
4. W kontekście przeglądu budżetu i przyszłych prac nad nową perspektywą finansową UE powinna dokonać analizy wspólnotowych instrumentów finansowych obejmujących sferę zatrudnienia i politykę społeczną. Należałoby pomyśleć zwłaszcza o zwiększeniu znaczenia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, którego dotychczasowa wielkość nie pozwala na większe wsparcie działań pomocowych dla pracowników tracących zatrudnienie.
5. Konieczność przywrócenia stabilności budżetowej daje powód do przypuszczenia, że w wielu krajach może się to odbyć poprzez redukcję wydatków na zabezpieczenie społeczne. Debata na temat modelu społecznego UE, która jest powiązana z dyskusją o nowej strategii gospodarczej, powinna uwzględnić wnioski płynące z kryzysu. Byłoby w tym kontekście pożądane, aby zmieniło się postrzeganie tej polityki jako balastu dla budżetu przede wszystkim w krajach najbardziej pogrążonych w kryzysie. Warto zwrócić uwagę na jej znaczenie dla łagodzenia skutków zapaści gospodarczej, które może się uwidocznić pod warunkiem utrzymania jej wielkości na odpowiednim poziomie oraz unowocześnienia. Zintegrowane wytyczne w części dotyczącej zatrudnienia przyjęte na okres po 2010 r. powinny obejmować to zagadnienie.

Rozdział II

Unia Europejska wobec kryzysu finansowego i gospodarczego

Walka z kryzysem finansowym i gospodarczym była kluczowym punktem agendy działań UE w 2009 r. Stanowiła również najważniejszy kontekst realizacji Strategii Lizbońskiej. Należy podkreślić, że sama Strategia, realizowana w kontekście Europejskiego planu naprawy gospodarczej, stała się elementem antykryzysowych wysiłków UE, choć nie miała takiego znaczenia jak bezpośrednie instrumenty wsparcia gospodarki i sektora finansowego²¹³. Analiza działań antykryzysowych może się okazać przydatna podczas opracowywania nowej strategii gospodarczej UE na okres po 2010 r. Przedstawienie unijnych działań na rzecz walki z kryzysem stanowi uzupełnienie pierwszej części Raportu.

2.1. Podstawy działań antykryzysowych

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy zmusił UE do podjęcia wielu działań. Priorytet przyznano:

- łagodzeniu skutków kryzysu poprzez wszelkiego rodzaju pakiety ratunkowe oraz stymulacyjne przyznawane w ramach pomocy publicznej przez państwa członkowskie za zgodą Komisji Europejskiej, a także wspieraniu przez Europejski Bank Centralny płynności systemu finansowego;
- zapobieganiu kryzysom w przyszłości przede wszystkim poprzez reformę regulacji rynku finansowego i stworzenie nowej architektury europejskiego nadzoru;
- strategiom wyjścia, tj. skoordynowanemu wygaszaniu środków przyznanych w ramach pomocy dla banków i całej gospodarki oraz w wymiarze fiskalnym redukcji deficytu i długu²¹⁴.

Realizacja dwóch pierwszych priorytetów przebiegała niemal równoległe i została zintensyfikowana jesienią 2008 r., gdy kryzys finansowy nabierał globalnego charakteru i zaczął oddziaływać na europejski sektor bankowy. Trzeci priorytet stał się ważny w momencie osiągnięcia względnie trwałego poziomu stabilności systemu finansowego i powrotu do wzrostu gospodarczego.

Tabela 41. Zakres kompetencji UE w politykach relewantnych dla walki z kryzysem finansowym i gospodarczym

Rodzaj kompetencji	Dziedziny kompetencji	Typ działań antykryzysowych
Kompetencje wyłączne.	Polityka monetarna w strefie euro, polityka konkurencji (w tym pomoc publiczna).	Działania łagodzące, monetarna i finansowa strategia wyjścia.
Kompetencje dzielone.	Rynek wewnętrzny.	Działania prewencyjne.
Kompetencje koordynujące.	Polityka gospodarcza (w wymiarze fiskalnym) i zatrudnienia.	Działania łagodzące, fiskalna strategia wyjścia.

Źródło: opracowanie własne.

²¹³ Relacje między Strategią Lizbońską a Europejskim planem naprawy gospodarczej nie są do końca jasne. Autor przychylił się do opinii, że Strategia jest ściśle powiązana z tym planem, choć proces zarządzania jej wdrażaniem jest w dużym stopniu niezależny od jego realizacji.

²¹⁴ European Commission, *Economic Crisis in Europe...*, s. 58.

Charakter i skala tych działań są wypadkową kompetencji formalnych Unii. W granicach polityk, w jakich podejmowane są wysiłki antykrzysowe, Unia dysponuje bardzo zróżnicowanymi możliwościami działania.

W związku z takim usytuowaniem kompetencyjnym Unii zadania jej instytucji w całym procesie polegają na:

- zapewnieniu przestrzegania prawa konkurencji w ramach kontroli udzielania pomocy publicznej (KE);
- bezpośrednim prowadzeniu działań ratunkowych w sektorze bankowym (EBC);
- tworzeniu ram koordynacyjnych dla działań łagodzących (RUE i RE);
- działaniach stymulacyjnych ze źródeł UE (budżet UE: KE, RUE, PE i EBI);
- tworzeniu rozwiązań regulacyjnych dotyczących rynku finansowego (RUE i PE);
- zapewnieniu koordynacji działań wygaszających w zakresie pomocy publicznej dla banków i działań stymulacyjnych (KE, RUE);
- wdrażaniu monetarnej strategii wyjścia (EBC).

Tabela 42. Zarządzanie kryzysowe w UE – reakcja i prognoza

Rok	Faza kryzysu	Rodzaj działań	Najważniejsze działania
2007	Początek kryzysu na amerykańskim rynku finansowym.	Działania łagodzące i prewencyjne.	Podjęcie działań w sprawie zarządzania kryzysami transgranicznymi w sektorze bankowym (RUE). Zwiększenie operacji płynnościowych (EBC).
2008	Intensyfikacja kryzysu finansowego po upadku banku Lehman Brothers we wrześniu, zdecydowane pogorszenie sytuacji na rynku międzybankowym, w konsekwencji początek kryzysu gospodarczego.	Działania łagodzące.	Ustalenie ram koordynacji pomocy dla sektora bankowego (RE). Ustalenie wytycznych pomocy publicznej dla banków (KE). Zwiększenie pułapu ochrony depozytów (RUE i PE). Przyjęcie Europejskiego planu naprawy gospodarczej (RE). Uruchomienie pomocy finansowej dla Węgier i Łotwy (RUE). Obniżki stóp procentowych, wsparcie płynnościowe (EBC).
		Działania prewencyjne.	Propozycje regulacji m.in. w zakresie agencji ratingowych, zmiany dyrektyw dotyczących wymogów kapitałowych banków – CRD (KE).

2009	Pogłębienie się recesji w gospodarce globalnej, apogeum kryzysu w pierwszym kwartale, poprawa w drugiej połowie roku, m.in. dzięki oddziaływaniu pakietów pomocowych.	Działania łagodzące.	Zasadnicza faza wdrażania działań stymulacyjnych ze źródeł UE (KE, RUE, PE, EBI). Dalsze wytyczne pomocy publicznej dla banków (KE). Uruchomienie pomocy finansowej dla Rumunii (RUE). Zgoda co do podziału 5 mld euro na projekty energetyczne i dot. rozwoju wsi (RE).
		Działania prewencyjne.	Podjęcie reformy nadzoru finansowego (KE, RUE). Przyjęcie rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych, nowelizacja CRD i dalsze propozycje zmian tych dyrektyw (RUE i PE). Propozycje regulacji w zakresie m.in. funduszy hedgingowych (KE).
		Działania w ramach strategii wyjścia.	Opracowanie ogólnej koncepcji budżetowej i finansowej strategii wyjścia (RUE). Przedstawienie zasad monetarnej strategii wyjścia (EBC).
2010 (prognoza)	Powrót wzrostu gospodarczego.	Działania łagodzące.	Kontynuacja działań stymulacyjnych ze źródeł UE (KE, RUE, PE, EBI).
		Działania prewencyjne.	Finalizacja reform nadzoru i większości innych zmian legislacyjnych (RUE i PE).
		Działania w ramach strategii wyjścia.	Początek koordynacji wdrażania budżetowej i finansowej strategii wyjścia (KE i RUE). Wygaszanie ponadstandardowych działań monetarnych (EBC).
2011 (prognoza)	Początek konsolidacji fiskalnej.	Działania prewencyjne.	Dokończenie procesów legislacyjnych dot. regulacji finansowych (RUE i PE).
		Działania w ramach strategii wyjścia.	Koordynacja budżetowej i finansowej strategii wyjścia (KE, RUE). Finalizacja monetarnej strategii wyjścia (EBC).

Źródło: opracowanie własne.

2.2. Działania łagodzące

2.2.1. Sektor finansowy

Działania ratunkowe, będące reakcją na globalny kryzys finansowy, miały przede wszystkim na celu przywrócenie stabilności systemu bankowego, czego kluczowym warunkiem było odbudowanie zaufania uczestników rynku. W momencie

erupcji kryzysu na rynku finansowym jesienią 2008 r. UE nie miała wypracowanych zasad udzielania pomocy ratunkowej dla banków i koordynacji w tym zakresie. Dysponowała jednak ogólnymi zasadami zarządzania transgranicznymi kryzysami bankowymi, które zostały przyjęte przez Radę ECOFIN w październiku 2007 r.²¹⁵ Potwierdzeniem tych ustaleń było podpisanie wiosną 2008 r. przez przedstawicieli organów nadzorczych, ministerstw finansów i banków centralnych *Memorandum of Understanding* w sprawie transgranicznej stabilności finansowej. Działania te dowodzą relatywnie wczesnej i wówczas proporcjonalnej reakcji UE na rozwijający się już wtedy w USA kryzys, jednakże — co dość oczywiste — okazały się one nieadekwatne do sytuacji po upadku banku Lehman Brothers.

W pierwszej fazie kryzysu bankowego w Europie (przełom września i października 2008 r.) działania państw członkowskich były słabo skoordynowane. Brakowało bowiem zarówno silnej politycznej podstawy, jak i szczegółowych wytycznych postępowania w sprawie pomocy publicznej dla banków. Taki stan rodził poważne ryzyko przerzucania kosztów na innych (*beggar thy neighbour*), co ma zwykle charakter protekcjonistyczny. Najbardziej wyrazistym tego przykładem była decyzja Irlandii o objęciu ochroną depozytów sześciu największych irlandzkich banków, sprzeczna z regułami konkurencji i słusznie skrytykowana przez kilka państw członkowskich²¹⁶.

Pierwsze problemy koordynacji zostały rozwiązane na początku października 2008 r., kiedy to Rada Europejska przyjęła ustaloną wcześniej na szczycie Eurogrupy w Paryżu koncepcję walki z kryzysem finansowym. W spotkaniu tym, organizowanym przez Francję, przewodzącą wówczas UE, obok liderów z krajów strefy euro, szefa Komisji i prezesa EBC, brał również udział premier Wielkiej Brytanii. Nie było tam jednak przedstawicieli Czech i Szwecji, z którymi Francja była w trio prezydencji, w założeniu więc powinna skoordynować z nimi swoje działania. Wątpliwości mógł wzbudzać także format spotkania, które miało nieformalny charakter i było wydarzeniem bez precedensu, gdyż nigdy wcześniej państwa Eurogrupy nie spotykały się na najwyższym szczeblu. Decyzje wówczas podjęte wyznaczyły wiarygodną i zarazem silną politycznie podstawę koordynacji działań oraz określiły ich kierunek. Realizacji najważniejszych celów ustalonych na spotkaniu, tj. przywróceniu stabilności systemu finansowego i ochronie klientów banków, miały służyć takie instrumenty, jak dokapitalizowanie banków, wsparcie płynnościowe i gwarancje²¹⁷. Rada Europejska, która zebrała się kilka dni później, zaakceptowała ten plan

²¹⁵ Przewidywały one m.in. że celem zarządzania kryzysem powinno być chronienie stabilności całego systemu, a nie zapobieganie bankructwom poszczególnych banków oraz że środki publiczne powinny być uruchamiane w ostateczności, a pierwszeństwo powinny mieć rozwiązania wiążące się z wykorzystaniem środków prywatnych. Zgodnie z wytycznymi ewentualna pomoc publiczna dla zagrożonych banków transgranicznych powinna być zgodnie uruchamiana przez rządy państw, w których instytucja bankowa prowadzi szeroko rozwiniętą działalność, a obciążenia z niej wynikające powinny być sprawiedliwie dzielone.

²¹⁶ Zob. W. Buiters, *The Irish Solution: Unlawful, Beggar-Thy-Neighbour and Short Sighted, But Apart From That OK* – <http://blogs.ft.com/maverecon/2008/10/the-irish-solution-unlawful-beggar-thy-neighbour-and-short-sighted-but-apart-from-that-ok/> (9.12.2009).

²¹⁷ *Summit of the Euro Area Countries: Declaration on a Concerted European Action Plan of the Euro Area Countries* – www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-10_2008/PFUE-12.10.2008/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concertee.html (9.12.2009).

w całości²¹⁸. Jednym z pierwszych zadań, które dość sprawnie zrealizowano, była nowelizacja dyrektywy dotyczącej systemu gwarantowania depozytów (1994/19/EC), co umożliwiło docelowe podniesienie minimalnego pułapu gwarancji do 100 tys. euro.

Działania Komisji ukierunkowane były na opracowanie szczegółowych ram formalnych udzielania pomocy dla sektora finansowego i jej kontroli. Pierwsze wytyczne z połowy października 2008 r. służyły określeniu ogólnych zasad uruchamiania pomocy, kolejne dotyczyły dokapitalizowania banków (grudzień 2008 r.), pomocy w rozwiązywaniu problemów aktywów o obniżonej jakości (luty 2009 r.) i restrukturyzacji banków (lipiec 2009 r.)²¹⁹. Od października 2008 r. do grudnia 2009 r. KE wydała 81 decyzji dotyczących pomocy dla sektora finansowego²²⁰.

Cała kwota zatwierdzonej przez Komisję pomocy publicznej dla instytucji finansowych od jesieni 2008 r. do listopada 2009 r. wyniosła 3,632 bln euro (29% PKB UE). Największą jej część stanowią gwarancje (2,738 bln euro), dokapitalizowanie (231 mld euro), wsparcie płynnościowe (76 mld euro), pomoc w rozwiązywaniu problemów toksycznych aktywów (1,2 mld euro)²²¹. Oprócz tego zaaprobowano sumę 587 mld euro na pomoc *ad hoc* dla konkretnych instytucji finansowych. Należy podkreślić, że nominalna wielkość udzielonego wsparcia publicznego 2008 r. wyniosła 957,52 mld euro, a efektywna wysokość przekazanej pomocy – 212,15 mld euro. Różnica pomiędzy tymi dwiema wielkościami bierze się stąd, że jedynie niewielka część udzielonych gwarancji musiała być wypłacona z budżetów państw (93,48 mld z 811,12 mld euro). W przypadku dokapitalizowania proporcja wielkości uruchomionych do zaakceptowanych środków wynosi 55%, a w przypadku gwarancji ok. 33%²²². Komisja Europejska zaaprobowwała pakiety pomocowe przedstawione przez 20 państw członkowskich. Największa liczba notyfikacji środków pomocowych przypadła na główną fazę kryzysu pomiędzy październikiem 2008 r. a marcem 2009 r. Najwięcej realnej pomocy publicznej w 2008 r. w stosunku do PKB uruchomiła Irlandia – 19,2%, Luksemburg – 7,64%, Belgia – 5,17%, Łotwa – 4,17%, Wielka Brytania – 3,79%.

²¹⁸ M. Koczor, *Przeciwdziałanie kryzysowi finansowemu – działania Unii Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM) 2008, nr 55(523).

²¹⁹ Strona Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html.

²²⁰ European Commission, *State Aid: Overview of National Measures Adopted as a Response to the Financial/Economic Crisis*, European Commission, MEMO/09/564, Brussels, 17 XII 2009 – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/564&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (30.12.2009).

²²¹ European Commission, *State Aid Scoreboard Autumn 2009 Update, Facts and Figures on State Aid in the EU Member States*, SEC(2009) 1638, s. 41 – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/annex_2009_autumn_en.pdf (10.12.2009).

²²² European Commission, *DG Competition's Review of Guarantee and Recapitalisation Schemes in the Financial Sector in the Current Crisis*, 7th August 2009, s. 4 – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf (9.12.2009).

Tabela 43. Wysokość pomocy publicznej dla sektora bankowego w UE (w mld euro)

Państwo	Do listopada 2009 r.	Nominalna w 2008 r.	Środki wydane w 2008 r.	Środki pomocowe jako % PKB w 2008 r.
AT	90,10	–	–	–
BE	288,31	46,80	17,78	5,17
CY	3,0	–	–	–
DE	589,13	180,94	51,14	2,05
DK	599,75	2,85	2,85	1,2
EL	28	–	–	–
ES	250	99,13	0,93	0,09
FI	54	0,12	0,0	–
FR	345,95	42,90	16,48	0,85
HU	6,03	–	–	–
IE	388,50	355,76	35,58	19,2
IT	20	–	–	–
LU	7,26	4,0	2,80	7,64
LV	7,44	0,96	0,96	4,17
NL	240,54	17,09	14,08	2,37
PL	10	–	–	–
PT	24,45	4,30	0,43	0,26
SI	12	–	–	–
SE	155,32	1,39	0,36	0,1
UK	512,17	201,28	68,75	3,79
UE-27	3631,94	957,52	212,15	1,7

Źródło: European Commission, *State Aid Scoreboard Autumn 2009 Update, Facts and Figures on State Aid in the EU Member States*, SEC(2009) 1638.

Bardzo ważną rolę w łagodzeniu skutków kryzysu miał Europejski Bank Centralny i banki centralne państw spoza strefy euro. Do najważniejszych instrumentów, jakie zastosowano, zaliczyć można:

- obniżenie stóp procentowych;
- zwiększenie operacji płynnościowych i złagodzenie wymogów dotyczących zabezpieczeń;
- działania niekonwencjonalne.

Podstawowa referencyjna stopa procentowa w strefie euro została obniżona od października 2008 r. do maja 2009 r. z 4,25% do 1%. Obniżki miały służyć przede wszystkim ułatwieniu dostępu do kapitału, a EBC, w przeciwieństwie do FED czy Banku Anglii, utrzymał możliwość dalszego stosowania tego instrumentu (w USA i Wielkiej Brytanii stopy obniżono bowiem niemal do zera).

Od sierpnia 2007 r. EBC zintensyfikował operacje służące zwiększeniu płynności systemu finansowego Unii. Rekordową operację płynnościową (uczestniczyło w niej ponad 1100 banków) wykonano pod koniec czerwca 2009 r., kiedy to EBC uruchomił jednoroczną pożyczkę dla banków w wysokości 442 mld euro²²³.

Rada Zarządzająca EBC nie zdecydowała się rozwinąć w takiej skali jak FED czy Bank Anglii działań niekonwencjonalnych, np. monetaryzacji długu (zakupu obligacji państw członkowskich), co wynikało przede wszystkim z ograniczeń traktatowych w tym zakresie (obecny art. 123 ust. 1 TFUE, d. art. 101 ust 1 TWE). W maju 2009 r. rozpoczęła jednak skup listów zastawnych na kwotę 60 mld euro.

Nie należy zapominać także o ścisłej koordynacji działań EBC i innych głównych banków centralnych np. w obniżaniu stóp procentowych (w październiku 2008 r.). Europejski Bank Centralny zawarł też kilka umów swapowych z największymi bankami centralnymi (m.in. z FED, Bankiem Anglii, Bankiem Szwajcarii), umożliwiającymi udzielanie pożyczek bankom komercyjnym w walucie partnera²²⁴.

2.2.1.1. Wnioski

Unia Europejska w walce ze skutkami kryzysu na rynku finansowym uruchomiła wszystkie instrumenty, które miała formalnie do dyspozycji. Na wyróżnienie zasługuje fakt, że po początkowych problemach udało się zapewnić silną koordynację działań ratunkowych poszczególnych państw, do czego przyczyniła się zarówno wola polityczna na szczelbu RE, jak i aktywna postawa Komisji Europejskiej. Komisja w zasadzie sprawnie radziła sobie z wydaniem decyzji w sprawie pakietów pomocowych. Było to możliwe m.in. dzięki silnej kadrowo i merytorycznie Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji. Można więc stwierdzić, że Komisja zdała jak na razie test z zarządzania kryzysowego w kwestii pomocy publicznej dla banków. Pewnym cieniem na tej pozytywnej ocenie kładzie się fakt słabej koordynacji działań na rzecz rozwiązania problemu kłopotliwych aktywów. Nieuporanie się z tym zagadnieniem może opóźnić przywrócenie pełnej stabilności systemu finansowego w Unii. Pozytywnie ocenić należy antykryzysowe działania EBC, który szybko reagował na rozwój wydarzeń i podejmował działania na wielu płaszczyznach, prowadząc przy tym dość skuteczną politykę komunikacyjną, co generalnie służyło uspokojeniu nastrojów na rynku. W dość powszechnej ocenie analityków rynku EBC najlepiej ze wszystkich instytucji UE poradził sobie z działaniami łągodzącymi.

2.2.2. Cała gospodarka

Konieczność przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu, będącemu następstwem kryzysu finansowego, korespondowała z potrzebą uruchomienia działań ratunkowych dla sektora bankowego. Podstawą tych działań stał się Europejski plan naprawy gospodarczej, przyjęty w grudniu 2008 r. przez Radę Europejską. Zakładał on uruchomienie w okresie 2009–2010 200 mld euro (1,5% PKB) na działania stymulacyjne. Środki te miały zapewnić państwa członkowskie (170 mld) i UE (30 mld,

²²³ European Central Bank, „Financial Stability Review”, grudzień 2009 r., s. 63.

²²⁴ A. Bénassy-Quéré, B. Cœuré, P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, *The Crisis: Policy Lessons and Policy Challenges*, „Bruegel Working Paper” 2009, nr 6, s. 41 – www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/wp_crisislessons_091209.pdf (14.12.2009).

głównie z budżetu i EBI). Ustalenie charakteru Planu było efektem kompromisu między państwami członkowskimi. Kilka krajów UE (Niemcy, Królestwo Niderlandów, Polska) wyrażało bowiem wątpliwości co do kosztów tych działań i ich skutków dla stabilności budżetowej w UE²²⁵.

Z podjętych działań na poziomie UE na uwagę zasługuje uruchomienie płatności zaliczkowych w ramach polityki spójności w łącznej kwocie 11,25 mld euro (z czego 6,25 mld euro zostało przewidzianych w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej)²²⁶. EBI do grudnia 2009 r. uruchomił ponad 50 mld euro środków pożyczkowych²²⁷.

Tabela 44. Wysokość środków stymulacyjnych w 2009 r. w % PKB

AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES
1,4	1,2	0,1	2,2	2,3	1,8	0,5	0,4	0,2	2,3
FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL
1,4	0,9	0,5	0,7	0,7	0,0	2,4	1,8	1,6	1,3
PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	UE-27		
2,2	1,0	1,9	1,0	2,4	0,4	1,7	1,4		

Źródło: European Commission, *Progress Report on the Implementation European Economic Recovery Plan*, December 2009.

Na tym etapie koordynacja działań państw członkowskich wydawała się słabsza niż w przypadku sektora finansowego, a jej wady doprowadziły do zwiększenia się ryzyka wzrostu protekcjonizmu w niektórych państwach „starej” UE. Najlepszym tego przykładem może być sytuacja w sektorze motoryzacyjnym. Komisja Europejska nie była zainteresowana wydaniem specjalnych wytycznych pomocy dla przemysłu samochodowego, argumentując, że ten sektor nie powinien być traktowany specjalnie, gdyż jego zła sytuacja wynika przede wszystkim z trwałych słabości, a nie wyłącznie z kryzysu gospodarczego.

Komisja musiała się zmierzyć z dwiema bardzo głośnymi sprawami w tym sektorze: francuskim planem pomocy dla sektora samochodowego i niemieckim planem wsparcia dla firmy Opel. W pierwszym przypadku, z początku 2009 r., zwróciła uwagę na niezgodność francuskiego planu z podstawowymi regułami jednolitego rynku (przede wszystkim powiązanie udzielenia pomocy z utrzymaniem miejsc pracy) i doprowadziła w konsekwencji do jego zarzucenia w proponowanej wersji. W sprawie firmy Opel reakcja Komisji, która nastąpiła *de facto* pod koniec września 2009 r., była spóźniona²²⁸. Wątpliwości dotyczyły całej transakcji sprzedaży Opla: przede wszystkim preferowanie przez rząd RFN kanadyjsko-rosyjskiego konsorcjum Magna/Sberbank oraz domniemane wiązanie udzielenia pomocy publicznej z ochroną miejsc pracy w Niemczech były znane na długo przed reakcją Komisji

²²⁵ M. Koczor, *Plan koordynacji działań UE na rzecz naprawy gospodarki*, „Biuletyn” (PISM) 2008, nr 62 (530).

²²⁶ European Commission, *Progress Report on the Implementation...*, s. 12.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ European Commission, *State Aid: Commission Statement on Aid for Opel Europe*, MEMO/09/411, 23.09.2009 – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/411> (12.12.2009).

i wywoływały kontrowersje w innych państwach (m.in. Belgii, Hiszpanii, Polski, Wielkiej Brytanii), w których koncern GM – będący dotychczasowym właścicielem tej marki – miał fabryki. Szczególnie aktywnym krytykiem niemieckich działań była Wielka Brytania, która domagała się od KE podjęcia odpowiednich działań zaradczych²²⁹. Sytuacja diametralnie się zmieniła w listopadzie 2009 r., gdy koncern GM ogłosił, że rezygnuje ze sprzedaży Opla, co postawiło rząd w Berlinie w bardzo trudnej pozycji zarówno wobec partnerów w UE, jak i własnej opinii publicznej. W tych nowych okolicznościach Komisja skupiła się przede wszystkim na koordynacji decyzji między zainteresowanymi państwami, aby uniknąć „wyścigu subsydiów”, które mogłyby być oferowane GM. Spotkało się to z generalnie przychylną reakcją zainteresowanych rządów i zminimalizowało ryzyko podejmowania przez poszczególne kraje działań jednostronnych bez konsultacji z innymi²³⁰.

Ogłoszenie francuskiego planu wsparcia sektora motoryzacyjnego, uzupełnione agresywną retoryką prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego wobec Czech, przewodzących wówczas Radzie UE, stanowiło dość krytyczny moment, jeżeli chodzi o utrzymanie solidarności między państwami podczas zmagania się ze skutkami kryzysu. Dlatego też bardzo dobrym posunięciem ówczesnej prezydencji było zorganizowanie nieformalnego szczytu UE, który odbył się 1 marca w Brukseli, a jego efektem były silny przekaz polityczny dotyczący wystrzegania się działań protekcyjnych i podkreślenie roli Komisji jako strażnika traktatów²³¹.

Unia Europejska podjęła także sprawne działania na rzecz pomocy finansowej dla Łotwy, Rumunii, Węgier. Przyznano im pożyczki w ramach wsparcia bilansu płatniczego (*balance of payment assistance*) dla państw spoza strefy euro na podstawie art. 143 TFUE, dawny art. 119 TWE. Pułap środków z tego instrumentu został podniesiony najpierw z 12,5 mld euro do 25 mld euro (grudzień 2008 r.), a później do 50 mld euro (marzec 2009 r.). Są one pozyskiwane z rynków finansowych poprzez emisję obligacji przez Unię. Pomoc Unii w każdym z tych przypadków była częścią szerokiego pakietu ratunkowego opierającego się głównie na środkach z MFW, następnie Banku Światowego i EBOiR, a w przypadku Łotwy także państw skandynawskich oraz Czech, Estonii i Polski. Podobnie jak wsparcie z MFW ma ona charakter warunkowy, co oznacza, że otrzymanie kolejnej transzy zależy od podejmowania przez państwo konkretnych działań naprawczych.

Tabela 45. Pomoc ratunkowa dla państw Europy Środkowej i Wschodniej (w mld euro)

Państwo	Formalna decyzja Rady	Wielkość środków z UE	Środki z MFW	Całość pakietu
Łotwa	styczeń 2009 r.	3,1	1,7	7,5
Rumunia	maj 2009 r.	5	13	20
Węgry	listopad 2008 r.	6,5	12,5	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji KE i MFW.

²²⁹ *UK Queries Magna's Vauxhall Plan*, „BBC News” – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8272382.stm> (10.12.2009).

²³⁰ *EU Governments Pull back from Opel Subsidy War*, „EU Business” – www.eubusiness.com/news-eu/competition-us-auto.11w/ (11.12.2009).

²³¹ *Informal Meeting of Heads of State or Government of 1 March 2009*, Joint Press Lines, Brussels, 1 March 2009 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/106390.pdf (11.12.2009).

Szczególne trudności ze spełnieniem warunków miała dotychczas Łotwa. Komisja formułuje restrykcyjne oczekiwania wobec rządu w Rydze i jego działania na rzecz konsolidacji fiskalnej²³². Dopiero podjęcie decyzji o głębokich cięciach budżetowych w czerwcu 2009 r. spowodowało uruchomienie przez nią drugiej transzy pożyczki. Należy podkreślić, że wbrew naleganiom niektórych krajów z Europy Środkowej i Wschodniej (przede wszystkim Węgier) UE pozostała sceptyczna wobec pomysłu stworzenia funduszu pomocowego dla krajów tego regionu. Takie podejście wynikało przede wszystkim z dość oczywistej trudności w stworzeniu jednego programu, który byłby odpowiedni dla radykalnie różniących się gospodarek poszczególnych państw tego regionu.

Warto wspomnieć także o aktywności EBI i EBOR, które wspólnie z Bankiem Światowym zapowiedziały pod koniec lutego 2009 r. uruchomienie 24,5 mld euro w okresie dwóch lat celem wsparcia systemu finansowego i gospodarczego państw Europy Środkowej i Wschodniej. Unia w ramach G20 skutecznie zabiegała także o zwiększenie kapitału MFW, co automatycznie oznaczałoby wzmocnienie pomocy Funduszu m.in. dla krajów tego regionu²³³.

2.2.2.1. Wnioski

Zapewnienie efektywnej koordynacji działań stymulacyjnych okazało się dla UE większym wyzwaniem niż działania ratunkowe skierowane do sektora finansowego. Wynikać to może z różnic w modelu walki poszczególnych państw z kryzysem gospodarczym, a także działań mających protekcyjny charakter służących ochronie rodzimych miejsc pracy. Wydaje się też, że Komisja zbyt pasywnie podchodziła do pomysłu ścisłej koordynacji pomocy przede wszystkim dla sektora motoryzacyjnego. Niewystarczającą aktywność wykazał w tej materii komisarz ds. przedsiębiorstw Günter Verheugen. Państwa UE z większą ostrożnością odnosiły się również do niektórych pomysłów Komisji. Dotyczyło to przede wszystkim propozycji podziału 5 mld euro na projekty energetyczne i – w części dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich – głównie na infrastrukturę szerokopasmową²³⁴. Pewną porażką Komisji jest także – wspomniane w części poświęconej problemowi zatrudnienia – odrzucenie przez większość państw członkowskich propozycji pełnej refundacji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczonych na łagodzenie skutków kryzysu.

²³² *EU to Push Latvia on Spending Cuts*, „Europolitics” z 12 października 2009 r. – www.europolitics.info/eu-to-push-latvia-on-spending-cuts-art250819-28.html (14.12.2009).

²³³ Podczas szczytu G20 w Londynie uzgodniono zwiększenie zdolności pożyczkowych MFW do 750 mld dol. (z czego 500 mld dol. miało pochodzić z wpłat członków Funduszu, a 250 mld z emisji SDR). Państwa UE ostatecznie zaoferowały 125 mld euro środków pożyczkowych dla Funduszu.

²³⁴ Rada Europejska w grudniu 2008 r. zdecydowała, że ewentualna zgoda na uruchomienie środków w wysokości 5 mld jest możliwa dopiero po przedstawieniu konkretnych projektów, na które miałyby być wydane, czego na wstępnym etapie Komisja nie zakładała. Co więcej, pomiędzy Sekretariatem Generalnym Rady a Komisją pojawił się formalny spór dotyczący możliwości uruchomienia środków – urzędnicy z Sekretariatu argumentowali, że nie ma prawnych możliwości wykorzystania środków z marginesu budżetowego z 2008 r. (dział II), co proponowali przedstawiciele Komisji. Ostatecznie przychylnono się do opinii Sekretariatu.

2.3. Działania prewencyjne

2.3.1. Kierunek i istota zmian regulacyjnych

Oprócz łagodzenia skutków kryzysu drugą ważną sferą aktywności UE stało się zabezpieczenie systemu finansowego UE przed kolejnymi poważnymi zaburzeniami w przyszłości. Ze względu na swoje kompetencje UE ma tu większe pole do działania niż w przypadku wysiłków łagodzących. Jej aktywność w tym zakresie wynikała z przekonania, że przyczynami wybuchu kryzysu finansowego na taką skalę są m.in.: nieadekwatność lub też deficyt odpowiednich regulacji, słabość systemu nadzoru na wszystkich poziomach, a także niewłaściwe zarządzanie ryzykiem.

Te i inne przyczyny zostały wskazane w raporcie przygotowanym na prośbę UE przez grupę ekspertów pod przewodnictwem byłego szefa MFW Jacques'a de Larosièrè'a i opublikowanym w lutym 2009 r.²³⁵ Wskazano w nim na konieczność:

- zmian w regułach Bazylea II mających na celu zwiększenie wymogów kapitałowych;
- objęcia agencji ratingowych kompleksowymi regulacjami;
- modyfikacji zasad rachunkowości odnoszących się do wyceny aktywów według wartości rynkowej;
- przyjęcia dyrektywy w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Solvency II);
- zmian w przepisach dotyczących sekurytyzacji;
- przyjęcia wspólnych zasad dotyczących definicji, określenia aktywów funduszy inwestycyjnych;
- poprawy procesu zarządzania ryzykiem;
- przyjęcia spójnych ram regulacyjnych zarządzania w sytuacji kryzysowej w Unii.

Najważniejsze i zarazem najbardziej innowacyjne propozycje dotyczyły nadzoru finansowego. Grupa de Larosièrè'a zaproponowała ustanowienie nadzoru na dwóch poziomach: makro- i mikroostrożnościowym. Na pierwszym poziomie miałyby działać Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, identyfikująca niebezpieczeństwa dla stabilności systemu finansowego. Na drugim – Europejski System Nadzoru Finansowego, w którego skład weszłyby organy nadzoru bankowego, kapitałowego i ubezpieczeniowego.

Inny ważny zbiór rekomendacji grupy de Larosièrè'a dotyczył wymiaru globalnego i przewidywał m.in. zwiększenie roli Forum Stabilności Finansowej w procesie zbliżania przepisów rynku finansowego na poziomie międzynarodowym²³⁶. Ponadto MFW miałyby opracować, we współpracy m.in. z tym Forum, system wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami stabilności systemu finansowego.

²³⁵ W skład grupy wchodził także: Leszek Balcerowicz, Otmar Issing, Rainer Masera, Callum Mc Carthy, Lars Nyberg, José Pérez, Onno Ruding. Zob. *The High-Level Group of Financial Supervision in the EU*, Brussels, 25 February 2009 – http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf (12.12.2009).

²³⁶ W wyniku ustaleń podjętych na szczycie G20 w Londynie Forum Stabilności Finansowej zostało zastąpione przez Radę Stabilności Finansowej (Financial Stability Board, FSB).

Propozycje Grupy de Larosière'a miały w dużej mierze służyć zwiększeniu skuteczności i elastyczności oddziaływania instrumentów regulacyjnych na rynek i tym samym zredukowaniu ich procyklicznego charakteru, nieuwzględniającego możliwości wystąpienia poważnych zaburzeń w płynności rynku²³⁷.

Raport w dużej mierze wpłynął na kształt dalszych propozycji legislacyjnych odnoszących się do rynku finansowego UE, których zarys został przedstawiony przez Komisję na początku marca 2009 r.²³⁸ Część wniosków legislacyjnych została przedstawiona jednak wcześniej. Dotyczyły one m.in. uregulowania działalności agencji ratingowych, które wówczas były właściwie pozbawione efektywnej kontroli działania i poprzez błędną ocenę ryzyka przyczyniły się do wybuchu kryzysu finansowego. Inna nowelizacja odnosiła się do zmiany dyrektyw o wymogach kapitałowych (CRD) i służyła m.in. poprawie zarządzania ryzykiem płynności, jak też jakości kapitału banków oraz zmniejszeniu ryzyka związanego z transakcjami sekurytyzacyjnymi²³⁹. Raport grupy de Larosière'a uwiarygodniał więc działania UE, a także wskazywał dalszy kierunek zmian. Część kluczowych propozycji legislacyjnych została przyjęta podczas prezydencji Szwecji w UE: dyrektywa Solvency II, rozporządzenie dotyczące agencji ratingowych, a także pierwsza propozycja zmian w dyrektywie o wymogach kapitałowych z jesieni 2008 r.

Niektóre propozycje legislacyjne KE odnoszące się do regulacji finansowych wzbudziły poważne wątpliwości i opór. Najlepszym przykładem może być propozycja regulacji dotycząca zarządzania alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (np. funduszami hedgingowymi), którą KE przyjęła wiosną 2009 r. Zakładała ona m.in. ustanowienie systemu zezwoleń dla zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi na terenie UE (nie dotyczy zarządzających aktywami poniżej 100 mln euro, a w przypadku niekorzystania z dźwigni finansowej poniżej 500 mln), zwiększenie przejrzystości działań zarządzających alternatywnymi instrumentami finansowymi oraz wprowadzenie lepszych standardów zarządzania ryzykiem i płynnością²⁴⁰. Pomysły KE wywołały falę krytyki niektórych państw (przede wszystkim Wielkiej Brytanii) i Parlamentu Europejskiego, jak też przedstawiciele sektora finansowego oraz EBC. Reakcja rządu w Londynie wynikała z uzasadnionych obaw, że wprowadzenie tej regulacji może osłabić pozycję konkurencyjną londyńskiego City. Przedstawiciele PE z kolei podkreślali, że propozycja Komisji jest źle przygotowana i nie idzie wystarczająco daleko. W konsekwencji późną jesienią 2009 r. istniały aż trzy propozycje

²³⁷ A. Nowak-Far, *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego*, [w:] J. Osiński (red.), *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2009, s. 93.

²³⁸ European Commission, *Driving European Recovery*, COM(2009) 114 final, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf (12.12.2009).

²³⁹ European Commission, *Commission Proposes Revision of Bank Capital Requirements Rules to Reinforce Financial Stability*, Brussels, 1th October 2008, IP/08/143 – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/143&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr> (12.12.2009).

²⁴⁰ Wniosek Komisji: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmieniająca dyrektywy 2004/39/WE i 2009/.../WE, KOM(2009) 207 wersja ostateczna 2009/0064 (COD) – http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/alternative_investments/fund_managers_proposal_pl.pdf (14.12.2009).

legislacyjne w tym zakresie – oprócz wniosku Komisji także projekt opracowany przez Szwecję przewodniczącą Radzie oraz projekt przygotowany w Parlamencie²⁴¹.

2.3.2. Reforma nadzoru finansowego

Stworzenie nowego systemu nadzoru finansowego stanowi najważniejszy punkt działań prewencyjnych Unii. Jest też ważnym etapem w zmniejszaniu luki pomiędzy poziomem rozwoju i integracji rynku finansowego w UE a stopniem integracji europejskiego nadzoru. Szybki tryb pracy nad reformą nadzoru wynika z silnej woli politycznej państw członkowskich, dodatkowo wzmocnionej wnioskami z raportu de Larosière'a.

Tabela 46. Harmonogram pracy nad reformą europejskiego nadzoru finansowego

Okres	Podjęmowane działania
Luty 2009 r.	Rekomendacje grupy de Larosière'a.
Marzec 2009 r.	RE przyjmuje wnioski i oczekuje propozycji od KE.
Maj 2009 r.	KE przedstawia ogólną koncepcję architektury nadzoru.
Czerwiec 2009 r.	Przyjęcie, z pewnymi zmianami, propozycji KE przez ECOFIN oraz RE.
Wrzesień 2009 r.	Szczegółowe propozycje legislacyjne przedstawione przez KE.
Październik 2009 r.	Ogólne porozumienie w Radzie ECOFIN w sprawie propozycji legislacyjnej dotyczących nadzoru makroostrożnościowego.
Grudzień 2009 r.	Osiągnięcie porozumienia w Radzie ECOFIN co do propozycji legislacyjnych dotyczących nadzoru mikroostrożnościowego. Rozpoczęcie negocjacji z PE w celu osiągnięcia porozumienia w pierwszym czytaniu.
2010	Planowane zakończenie prac legislacyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

W maju 2009 r. Komisja – w ślad za wnioskami z raportu de Larosière'a – zaproponowała dwuszczeblowy podział systemu nadzoru finansowego²⁴². Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego miałaby przede wszystkim monitorować i identyfikować zagrożenia stabilności finansowej w skali makro, ostrzegać – gdy to konieczne – przed ryzykiem oraz wydawać zalecenia w celu przeciwdziałania zagrożeniu. Potrzeba powołania takiego organu wynika z rozdrobnienia nadzoru na poziomie ogólnounijnym²⁴³. Dotychczas bowiem kompetencje w tym zakresie miały różne organy, m.in. Komitet Ekonomiczno-Finansowy czy też Komitet Nadzorców Bankowych przy EBC, a ich działalność była słabo skoordynowana. Ponadto instytucje

²⁴¹ N. Tait, *EU Seeks Pact on Hedge Funds*, „Financial Times” z 4 grudnia 2009 r.

²⁴² Komisja Europejska, *Europejski Nadzór Finansowy*, KOM(2009) 252 wersja ostateczna – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:PL:PDF> (13.12.2009).

²⁴³ European Commission, *Communication from the Commission 'European Financial Supervision', Impact Assessment*, s. 12 – http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/impact_assessment_fulltext_en.pdf (13.12.2009).

te nadmiernie skupiały się na nadzorze w skali mikro; brakowało też systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach²⁴⁴.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego nie miałaby osobowości prawnej, a w jej skład, w myśl propozycji z maja 2009 r., weszliby: prezes EBC (jako przewodniczący), wiceprezes EBC, prezesi 27 krajowych banków centralnych, przewodniczący trzech europejskich organów nadzoru i członek KE. Status obserwatorów mieliby przedstawiciele krajowych organów nadzorczych i przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego.

Na poziomie mikro Komisja zaproponowała stworzenie Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervisors, ESFS) obejmującego trzy europejskie organy nadzoru, które zostałyby stworzone na bazie funkcjonujących komitetów tzw. poziomu trzeciego procesu Lamfalussiego, tj:

- Europejski Organ Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA), który zastąpiłby Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (Committee of European Banking Supervisors, CEBS) z siedzibą w Londynie;
- Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA) utworzony z Komitetu Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (Committee of European Securities Regulators, CESR), którego siedzibą jest Paryż;
- Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA), który powstałby na bazie Komitetu Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS) mieszczącego się we Frankfurcie.

Wszystkie te trzy organy miałyby osobowość prawną, a do ich najważniejszych zadań należałoby:

- opracowanie jednolitego zbioru zharmonizowanych przepisów (norm technicznych), np. nadzoru nad kolegiami organów nadzorczych;
- zapewnienie spójnego stosowania przepisów UE, a także kultury nadzoru i praktyk nadzorczych;
- rozwiązywanie sporów pomiędzy krajowymi organami nadzorczymi;
- reagowanie na naruszenia prawa wspólnotowego przez krajowe organy nadzoru;
- nadzorowanie niektórych podmiotów paneuropejskich (jak agencje ratingowe);
- koordynowanie działań w sytuacjach kryzysowych, w tym podejmowanie decyzji nadzwyczajnych.

Rada każdego z trzech organów nadzoru składałaby się z przewodniczącego oraz szefów odpowiednich organów nadzoru w państwach członkowskich, a także w charakterze obserwatorów przedstawicieli Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Komisji oraz przedstawicieli nadzoru z państw EFTA–EOG.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 12.

Europejski System Organów Nadzoru Finansowego składałby się z europejskich i krajowych organów nadzorczych i byłby kierowany przez Komitet Zarządzający, w którego skład weszliby przedstawiciele trzech europejskich organów nadzoru oraz Komisji.

Organy poziomu makro- i mikroostrożnościowego miałyby ściśle ze sobą współpracować w celu zapewnienia zintegrowanego podejścia do działań nadzorczych. W tym celu np. Europejski System Organów Nadzoru Finansowego przekazywałby potrzebne informacje Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego.

Koncepcja KE uzyskała aprobatę Rady Europejskiej w czerwcu 2009 r., choć uwidoczniły się różnice zdań pomiędzy państwami członkowskimi. Szczególnie aktywna była Wielka Brytania, która sprzeciwiała się nadaniu szefowi EBC funkcji przewodniczącego Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, w czym – jako kraj spoza strefy euro – upatrywała możliwość osłabienia swojej pozycji w nowym ogranie. Ostatecznie Rada Europejska uznała, że przewodniczącym będzie wybierać Rada Ogólna EBC²⁴⁵. Inną kwestią podniesioną przez rząd Gordona Browna było ograniczenie możliwości wpływania europejskich organów nadzoru na odpowiedzialność budżetową państw członkowskich poprzez wydawanie przez nie wiążących decyzji w sytuacjach nadzwyczajnych lub podczas rozwiązywania sporów między krajowymi organami nadzoru, co przewidywała propozycja Komisji Europejskiej. Cześć państw obawiała się bowiem, że wprowadzenie takiego rozwiązania może spowodować np. zmuszenie ich do uruchomienia środków publicznych na rzecz ratowania określonej instytucji²⁴⁶. Rada Europejska w czerwcu 2009 r. podkreśliła, że działania europejskich organów nadzoru nie mogą w żaden sposób wpłynąć na odpowiedzialność budżetową państw członkowskich.

Ogólna zgoda polityczna co do charakteru nowych rozwiązań umożliwiła KE przedstawienie pod koniec września szczegółowych propozycji legislacyjnych. Komisja uwzględniła stanowisko Rady Europejskiej w sprawie ochrony odpowiedzialności budżetowej państw członkowskich. Do propozycji rozporządzeń ustanawiających trzy organy europejskiego nadzoru wprowadziła odpowiednią klauzulę zabezpieczającą. Zgodnie z nią jeżeli dane państwo uznaje, że decyzja organu nadzoru, podjęta w sytuacji nadzwyczajnej lub też dotycząca rozwiązania sporu między krajowymi organami, narusza jego odpowiedzialność budżetową, może ono notyfikować tę sprawę do rady właściwego organu nadzoru i Komisji, a w przypadku decyzji nadzwyczajnych także do Rady ECOFIN. Musi ono jednak wyjaśnić sposób, w jakim decyzja właściwego europejskiego organu nadzoru narusza jego odpowiedzialność budżetową. W przypadku decyzji nadzwyczajnych związanych z poważnymi zaburzeniami na rynku finansowym Rada ECOFIN większością kwalifikowaną decyduje, czy decyzja danego organu zostanie utrzymana, czy uchylona. W przypadku decyzji dotyczących rozwiązania sporu tryb działań jest nieco wolniejszy i zakłada, że po etapie notyfikacji przez państwo informacji o sposobie naruszenia odpowiedzialności budżetowej decyzja organu zostaje zawieszona. Sprawa trafia na posiedzenie Rady, gdy organ uzna, że po określonym czasie od zawieszenia decyzja zostanie podtrzy-

²⁴⁵ Konkluzje Rady Europejskiej, 18–19 czerwca 2009, s. 8 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf (14.12.2009).

²⁴⁶ Rada ECOFIN, 2948. posiedzenie. Komunikat prasowy, Luksemburg, 9 VI 2009, s. 14 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/108961.pdf (14.12.2009).

mana²⁴⁷. Takie sformułowanie klauzuli okazało się zbyt słabe dla Wielkiej Brytanii, która domagała się silniejszego zabezpieczenia zasady nienaruszalności odpowiedzialności budżetowej²⁴⁸. W grudniu 2009 r. udało się osiągnąć porozumienie w Radzie w sprawie wniosków legislacyjnych dotyczących trzech organów nadzoru. Przewiduje ono, że Rada stanowi zwykłą większość (a nie kwalifikowaną) w zakresie uchylecia nadzwyczajnej decyzji właściwego organu nadzoru podjętej w sytuacji kryzysu. Gdyby takiej większości nie udało się stworzyć, zainteresowane państwo może się zwrócić do Rady Europejskiej o podjęcie ostatecznej decyzji²⁴⁹. Równocześnie Rada uznała, że to ona będzie stwierdzać – na potrzeby decyzji organów nadzoru – o istnieniu kryzysowej sytuacji na rynku. Pierwotnie miała to robić Komisja²⁵⁰. Kluczową fazą prac nad pakietem będą negocjacje RUE i PE w celu przyjęcia pakietu już w pierwszym czytaniu. Powinno to nastąpić w 2010 r.

2.3.3. Wnioski

Bogata agenda zmian legislacyjnych przeprowadzanych w ramach działań antykryzysowych przez UE wynika z przyjęcia słusznego założenia, że aby rzeczywiście zabezpieczyć się przed ryzykiem przyszłych poważnych zaburzeń w sektorze bankowym, należy zastosować kompleksowe podejście do wszystkich kluczowych elementów systemu finansowego (nadzór, wymogi kapitałowe, zarządzanie ryzykiem, agencje ratingowe), tak aby nie było luk regulacyjnych w jakimś zagadnieniu. O ile państwa UE uznają potrzebę zmian regulacyjnych, o tyle różnią się w poglądach na ich zakres i skalę. Stanowisko państw może być determinowane przez takie czynniki, jak: ogólne podejście do filozofii regulacyjnej w odniesieniu do rynku, obawy przez możliwościami osłabienia pozycji krajowych podmiotów regulacyjnych i nadzorczych oraz chęć wzmocnienia lub przynajmniej utrzymania pozycji konkurencyjnej w międzynarodowym systemie finansowym. Konieczność pogodzenia różnych wizji i interesów państw członkowskich sprawia, że niektóre propozycje legislacyjne (np. reforma nadzoru) zostały w procesie prac w Radzie osłabione w porównaniu do wniosków KE, co może negatywnie oddziaływać na skuteczność działań UE.

2.4. Strategie wyjścia z kryzysu

W roku 2010 w walce z kryzysem Unia w dużej mierze skoncentruje się na rozwijaniu strategii wyjścia na trzech płaszczyznach:

- polityki fiskalnej;

²⁴⁷ Zob. art. 23 we wniosku Komisji: *Proposal of Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority*, COM(2009) 501 final 2009/0142 (COD) – http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20090923/com2009_501_en.pdf (14.12.2009 r.).

²⁴⁸ *UK Holds Back on EU Financial Supervisor*, „Euractiv” z 21 października 2009 r. – www.euractiv.com/en/financial-services/uk-holds-back-eu-financial-supervisor/article-186617 (14.12.2009).

²⁴⁹ *EU States Clinch Painful Deal on Financial Watchdogs*, „Euobserver” z 3 grudnia 2009 r. – <http://euobserver.com/?aid=29088> (14.12.2009).

²⁵⁰ J. Brunsten, *Deal on Strengthening Financial Supervision*, „European Voice” z 2 grudnia 2009 r. – www.europeanvoice.com/article/2009/12/deal-on-strengthening-financial-supervision/66617.aspx (12.12.2009).

- rynku wewnętrznego (pomoc dla sektora finansowego);
- polityki monetarnej.

Unia dysponuje instrumentami, które będą odgrywać kluczową rolę w tej strategii na wszystkich przedstawionych płaszczyznach.

Tabela 47. Rola UE w działaniach na rzecz wychodzenia z kryzysu

Typ działań	Sfera działań	Strategia wyjścia	Możliwości oddziaływania UE
Wsparcie stymulacyjne.	Polityka fiskalna.	Budżetowa.	Średnie (Pakt stabilności i wzrostu).
Publiczne wsparcie ratunkowe dla sektora bankowego.	Rynek wewnętrzny.	Finansowa.	Znaczące (ramy pomocy publicznej).
Wsparcie w zakresie płynności realizowane przez EBC oraz zmniejszenie stóp procentowych.	Polityka monetarna.	Monetarna.	Pełne (w strefie euro).

Źródło: opracowanie własne.

2.4.1. Polityka fiskalna

Fiskalna strategia wyjścia ma prowadzić do przywrócenia stabilności finansów publicznych i konsolidacji budżetowej. Ze względu na duże różnice w sytuacji gospodarczej państw członkowskich, w tym fakt, że wiele z nich będzie zmuszonych do utrzymywania pakietów stymulacyjnych w 2010 r., nie było możliwe stworzenie szczegółowej i jednolitej strategii dla wszystkich państw. Rada ECOFIN w październiku 2009 r. określiła w związku z tym ramową i ogólną koncepcję, która jest oparta na:

- spójnej realizacji przez państwa członkowskie Paktu stabilności i wzrostu;
- rozpoczęciu najpóźniej w 2011 r. działań na rzecz konsolidacji budżetowej;
- ambitnej konsolidacji, co oznacza, że w wielu państwach powinna ona wynieść co najmniej 0,5% PKB rocznie;
- równoległym wdrażaniu reform strukturalnych oraz innych działań wpływających na poprawę stabilności fiskalnej²⁵¹.

Filarem strategii wyjścia ma być Pakt stabilności i wzrostu. Jako główny instrument nadzoru fiskalnego Unii szczegółowo określa on ramy programowania działań konsolidacyjnych (programy stabilności/konwergencji). Ponadto uszczegóławia działania w ramach procedury nadmiernego deficytu przewidzianej w art. 126 TFUE (dawny art. 104 TWE)²⁵².

²⁵¹ Rada ECOFIN, 2967 posiedzenie. Komunikat prasowy, Luksemburg, 21 X 2009, s. 5 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/110810.pdf (10.12.2009).

²⁵² Zob. wnioski w segmencie dotyczącym ogólnej sytuacji makroekonomicznej.

2.4.2. Rynek wewnętrzny

W grudniu 2009 r. Rada ECOFIN przyjęła zasady strategii wyjścia w odniesieniu do sektora finansowego. Uznała, że przygotowanie strategii i jej wdrażanie powinno:

- być ściśle koordynowane pomiędzy państwami członkowskimi, przejrzyste i przeprowadzone na podstawie pogłębionej wymiany informacji;
- uwzględniać bodźce służące powrotowi do konkurencji rynkowej;
- brać pod uwagę ocenę stabilności systemu finansowego.

Kluczowe znaczenie w realizacji tej strategii będzie mieć pomoc publiczna, określona m.in. przez szereg wytycznych przyjętych przez KE od października 2008 r. Istotne w tym zakresie będą zwłaszcza wytyczne z lipca 2009 r. dotyczące sposobu restrukturyzacji banków. Przewidują one, że pomoc powinna prowadzić do przywrócenia rentowności banku, być odpowiednio rozłożona na udziałowców oraz minimalizować zakłócenie zasad konkurencji na rynku. Restrukturyzowany bank musi przejść tzw. test warunków skrajnych, określający jego silne i słabe strony. Komisja w ramach tego procesu podjęła decyzje wobec kilku dużych banków, m.in. ING, KBC, Lloyds czy RBS, skutkujące najczęściej ograniczeniem ich działalności biznesowej²⁵³.

2.4.3. Polityka monetarna

Na początku grudnia 2009 r. EBC przedstawił ogólną koncepcję strategii wyjścia z kryzysu przewidującą wygaszanie środków wsparcia rynku finansowego. Zapowiedział m.in., że zmniejszy częstotliwość operacji płynnościowych. Późną jesienią 2009 r. ogłosił także zaostrenie wymogów jakości niektórych zabezpieczeń przy dokonywaniu operacji pożyczkowych dla banków. Zapowiedział np., że od marca 2011 r. będzie wymagał co najmniej dwóch ocen wiarygodności papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami (*asset-backed security*), stanowiących zabezpieczenie banków, którym udziela pożyczek płynnościowych²⁵⁴. Gdy pojawi się sprzyjająca sytuacja, EBC zacznie również podwyższać stopy procentowe.

2.4.4. Wyzwania

W strategii wyjścia istotne jest określenie momentu rozpoczęcia jej wdrażania oraz zakresu i tempa²⁵⁵. Najważniejsze jednakże wyzwanie stanowi koordynacja realizacji poszczególnych elementów strategii wyjścia oraz uzgodnienie kolejności ich wdrażania. Ustalenie tych kwestii nie jest łatwe, chociażby ze względu na fakt niezależności EBC i wiążący się z tym brak skutecznego mechanizmu koordynacji działań rządów państw członkowskich i banku centralnego strefy euro. Pojawiły się propozycje, aby na podstawie art. 122 ust. 1 TFUE (dawny art. 100 ust. 1 TWE)

²⁵³ J. Brunsten, *ING Says Restructuring Plan Has Been Agreed*, „European Voice” z 26 października 2009 r. – www.europeanvoice.com/article/2009/10/ing-says-restructuring-plan-has-been-agreed/66250.aspx (10.12.2009).

²⁵⁴ Bank for International Settlements, *International Banking and Financial Market Developments...*, s. 11.

²⁵⁵ European Commission, *The Crisis: Policy Lessons...*, s. 49.

stworzyć specjalny mechanizm konsultacyjny, który umożliwiłby tę koordynację, jednakże wydaje się to mało prawdopodobne²⁵⁶.

2.5. Koordynacja stanowiska UE na G20

G20 stała się w związku z kryzysem najważniejszym miejscem globalnej koordynacji działań oraz uzgadniania decyzji, dlatego też znaczenie Unii w pracach tego organu jest niebagatelne dla kształtowania jej pozycji zewnętrznej²⁵⁷. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie ważne kwestie: reprezentację oraz sposób wypracowywania stanowiska przez Unię.

W trzech posiedzeniach G20 na najwyższym szczeblu uczestniczyli członkowie Unii (Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy), a sama UE była reprezentowana przez szefa państwa lub rządu kraju przewodniczącego Radzie UE i przewodniczącego Komisji Europejskiej²⁵⁸. Oprócz tego w szczytach brały udział Hiszpania i Królestwo Niderlandów, które skutecznie zabiegały o taką możliwość, lecz ich status pozostał nie do końca określony. Od początku było wiadomo, że istnieje poważne ryzyko osłabienia głosu UE i spójności jej stanowiska podczas posiedzeń G20 ze względu na uczestnictwo jej najważniejszych członków, którzy mówią tam przede wszystkim w swoim imieniu. O ile podczas pierwszego szczytu G20 w Waszyngtonie ten problem nie rzucał się w oczy, przede wszystkim ze względu na fakt, że UE była reprezentowana przez jednego z członków Grupy (Francję), o tyle podczas dwóch kolejnych posiedzeń (w Londynie i Pittsburgu) był już zauważalny. Na obu tych szczytach, zwłaszcza londyńskim, UE została przyćmiona przez aktywną postawę głównie Wielkiej Brytanii i Francji. Należy pamiętać, że szczyt w Londynie (2 kwietnia 2009 r.) odbywał się tuż po upadku rządu w Pradze, co miało fatalny wpływ na skuteczne wypełnianie przez Czechy funkcji związanych z przewodzeniem Radzie, zwłaszcza reprezentowania UE na zewnątrz. Szwecja – w związku ze swoją ograniczoną polityczną wagą – również nie była w stanie wzmocnić głosu UE podczas szczytu Grupy w Pittsburgu (24–25 września). Jednak pomimo tej politycznej słabości UE na dwóch ostatnich szczytach G20 kierunki uzgodnionych działań w znacznej mierze opierały się na jej postulatach (przede wszystkim w sprawie agendy regulacyjnej i wzmocnienia MFW).

W związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Unię na kolejnych posiedzeniach Grupy powinien reprezentować, oprócz przewodniczącego KE, stały przewodniczący Rady Europejskiej. Problemem może być jednak fakt, że w nowej architekturze instytucjonalnej niedookreślone zostały rola i możliwość oddziaływania szefa państwa/rządu kraju sprawującego przewodnictwo w Radzie UE. Jego pozycja

²⁵⁶ J. von Hagen, J. Pisani-Ferry, J. von Weizsäcker, *European Exit Strategy*, „Bruegel Policy Brief”, październik 2009 r., s. 7 – www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/pb_exitstrategies_151009_01.pdf (15.12.2009).

²⁵⁷ A. Gradziuk, *Nowa rola G20 w systemie zarządzania gospodarką światową*, „Biuletyn” (PISM) 2009, nr 55 (587).

²⁵⁸ Na posiedzeniach ministrów finansów i szefów banków centralnych UE powinna być z zasady reprezentowana przez komisarza ds. ekonomicznych i finansowych, szefa EBC i ministra finansów, który w danym momencie przewodniczy Radzie ECOFIN.

może być w związku z tym mało komfortowa²⁵⁹. Taka sytuacja może rodzić negatywne konsekwencje dla spójności i siły unijnej reprezentacji.

Ponieważ spotkania G20 odbywają się na dwóch poziomach, potrzebna jest dwuszczeblowa koordynacja wypracowywania stanowiska w ramach Unii. Na szczeblu ministerialnym organem właściwym była do tej pory Rada ECOFIN. Traktat z Lizbony wprowadza jednak zmiany, które mogą być istotne z punktu widzenia tego problemu. TFUE w art. 138 ust. 1 – mającym zastosowanie wyłącznie do państw obszaru wspólnej waluty – stwierdza bowiem, że „Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje decyzję ustanawiającą wspólne stanowiska w kwestiach szczególnego zainteresowania dla unii gospodarczej i walutowej, w ramach właściwych międzynarodowych instytucji i konferencji finansowych. Rada stanowi po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym”. Artykuł 138 ust. 2 przewiduje z kolei, że „Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych. Rada stanowi po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym”. Mogą więc pojawić się postulaty, aby to Eurogrupa była jądrem decyzyjnym w procesie wypracowywania stanowiska na ministerialne posiedzenia G20. Ale mogą się temu sprzeciwić Wielka Brytania i inne państwa spoza strefy euro.

Przed wszystkimi dotychczasowymi szczytami G20 Unia uzgadniała swoje stanowisko na nieformalnych lub rutynowych spotkaniach szefów państw lub rządów. Należy dodać, że jej główne postulaty na posiedzenie Grupy z 2 kwietnia zostały *de facto* określone na nieformalnym spotkaniu europejskich członków G20, które odbyło się pod koniec lutego 2009 r. w Berlinie, i następnie zaakceptowane przez Radę Europejską. Mimo że praktyka wypracowywania stanowisk na szczyty G20 podczas spotkań szefów państw/rządów UE będzie rozwijana, to istnieje ryzyko, że przywódcy państw UE należących do Grupy będą się starali dokonywać uzgodnień we własnym gronie, co może osłabiać możliwości oddziaływania reszty państw Unii.

Podsumowując, niezbędne jest zapewnienie pełnej spójności działań zarówno na etapie określania stanowiska UE, jak i prezentowania go na szczycie G20, co oczywiście wymagać będzie dobrej woli unijnych członków tej grupy. Trudno sobie jednak wyobrazić, by Francja, Niemcy czy Wielka Brytania zrezygnowały ze swych ambicji odgrywania ważnej roli w G20.

²⁵⁹ K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: Główne postanowienia i wnioski dla Polski*. „Biuletyn Analiz UKiE” (Departament Analiz i Strategii), 2009, nr 22, s. 35 – [www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7EA545D37E3CC55FC1257681003F3404/\\$file/BA_2009_22.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7EA545D37E3CC55FC1257681003F3404/$file/BA_2009_22.pdf) (9.01.2010).

Rozdział III

WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE

1. Kryzys gospodarczy i finansowy wpływa na pozycję państw w zestawieniu pod kątem realizacji przez nie w 2009 r. celów Strategii Lizbońskiej. Dlatego do wskaźników, które ukazują stopień odporności poszczególnych gospodarek na kryzys i możliwe tempo wychodzenia zeń, należy w ewaluacji wykonania Strategii przykładać szczególną wagę. Fakt utrzymania przez Polskę, jako jedyne państwa w UE, dodatniego wzrostu gospodarczego w 2009 r. poprawił jej miejsce na tej liście, choć należy pamiętać o jej licznych słabościach w realizacji Strategii, przede wszystkim w wymiarze mikroekonomicznym²⁶⁰. Na czele tej listy nie nastąpiły żadne zmiany, co więcej, państwa skandynawskie, w związku z ich stabilną – w porównaniu do innych państw – sytuacją fiskalną, zyskują nad resztą państw dodatkową przewagę. Kraje, w których recesja obnażyła wiele słabości rodzimych gospodarek, znajdują się na gorszej pozycji rankingowej niż przed kryzysem. Ostatnie miejsce zajmuje Grecja ze względu na jej dramatyczną sytuację budżetową, do której doprowadziły m.in. błędy i zaniechania władz, a także trwale słabe rezultaty realizacji Strategii. Bardzo zła sytuacja w segmencie zatrudnienia, a także brak postępu w edukacji oraz w segmencie energii i klimatu każą negatywnie ocenić również Hiszpanię, choć należy podkreślić, że poziom realizacji przez ten kraj celów Strategii jest wyższy niż w przypadku Grecji.
2. Utrzymała się korzystna tendencja, jeżeli chodzi o stan realizacji części celów mikroekonomicznego wymiaru odnowionej Strategii. Optymistyczne są zwłaszcza niektóre wyniki w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego (przede wszystkim wykorzystania Internetu szerokopasmowego i używania sieci). W tym segmencie rodzą się nowe wyzwania (kwestia praw autorskich i cyfryzacji), a sposób poradzenia sobie z nimi w zasadniczym stopniu określi kierunki i możliwości jego dalszego rozwoju. Regulacyjne i administracyjne warunki prowadzenia działalności gospodarczej są na podobnym poziomie w porównaniu ze stanem opisanym w zeszłorocznym raporcie PISM. Wykazane w tym raporcie luki, dotyczące sądownictwa gospodarczego i postępowania upadłościowego, są w wielu przypadkach efektem zbyt wąskiego podejścia do zagadnienia poprawy klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości i koncentrowania się jedynie na podstawowych działaniach. Kryzys zaostrza konsekwencje tych zaniedbań.
3. W poprzednim raporcie PISM stwierdzono, że kryzys jest szansą dla niektórych segmentów Strategii (np. przedsiębiorczości czy rynku pracy)²⁶¹. Choć jeden rok z różnych powodów (np. opóźnień w publikowaniu danych statystycznych) nie daje możliwości pełnej weryfikacji tej tezy, można jednak stwierdzić, że zintensyfikowano działania w ramach wskazanych segmentów i niektóre z nich (np. deregulacyjne czy też inwestycyjne) mogą przynieść długotrwałe korzyści z punktu widzenia postępu w realizacji

²⁶⁰ Np. w rankingu Lisbon Council z 2009 r., obejmującym 14 krajów UE, który bierze pod uwagę szereg wskaźników marko- i mikroekonomicznych oraz dotyczących zatrudnienia, Polska – w przeważającej mierze dzięki wzrostowi gospodarczemu – znalazła się na drugim miejscu, za Finlandią. Zob. *European Growth and Jobs Monitor 2009*, Allianz Economic Research & Development, s. 10 – www.lisboncouncil.net/publication/publication/37-the-2009-european-growth-and-jobs-monitor.html (15.12.2009).

²⁶¹ M. Koczor, *Raport z wykonania Strategii Lizbońskiej za rok 2008...*, s. 123.

celów Strategii Lizbońskiej. Oczywiście jest jednak, że nie będą one rozłożone równomiernie pomiędzy poszczególne kraje.

4. Trójkąt wiedzy oraz polityka społeczna to sfery, w których – jak ponownie pokazuje raport PISM – odniesiono najmniej sukcesów. Należy jednak pamiętać, że dokonanie postępu w tych dziedzinach jest relatywnie trudniejsze niż np. poprawa podstawowych wskaźników rozwoju społeczeństwa informacyjnego czy przedsiębiorczości, gdyż wymaga uruchomienia dodatków środków finansowych, a czas oczekiwania na rezultaty może być długi. Nie sposób jeszcze w pełni potwierdzić zawartej w Raporcie za rok 2008 opinii o zagrożeniach realizacji celów Strategii, płynących z fiskalnych konsekwencji kryzysu. Bezprecedensowe pogorszenie sytuacji budżetowej w UE, a w niektórych krajach (np. Grecji) niemalże załamanie finansów publicznych, oznaczające konieczność podjęcia radykalnych posunięć konsolidacyjnych, nie pozostawia złudzeń co do negatywnych implikacji tych działań dla wspomnianych segmentów Strategii. Niektóre kraje zresztą już rozpoczęły redukcję deficytu i długu, np. rząd Irlandii na początku grudnia 2009 r. ogłosił kolejną fazę głębokich cięć budżetowych, m.in. zmniejszenie środków na programy socjalne i inwestycje. Podobne działania są podejmowane np. na Łotwie. Ograniczone możliwości budżetowe uprawdopodobniają sytuację, w której duża część wydatków inwestycyjnych na rozwój konkurencyjności zostanie ograniczona do minimum w najbliższych latach albo będzie finansowana z emisji kolejnych obligacji, co oznacza dalsze zadłużanie się państw. Tę drugą opcję zamierza zastosować np. Francja, której rząd planuje w ten sposób pokryć znaczną część kosztów inwestycji (łącznie 35 mld euro), głównie w nowoczesne technologie, rozwój uniwersytetów i cyfryzację zasobów kultury²⁶².

Opisana sytuacja rodzi konieczność poważnej analizy sposobu i możliwości połączenia działań na rzecz naprawy finansów publicznych z realizacją priorytetów społecznych i środowiskowych nowej strategii, które będą miały znaczące miejsce w agendzie polizbońskiej (UE 2020²⁶³).

Nowa strategia musi w pełni uwzględniać obecną sytuację budżetową i wytyczać priorytety, których ambicje będą dostosowane do realiów fiskalnych państw UE.

5. W każdej konfiguracji priorytetów przyszłej strategii działania energetyczno-klimatyczne będą jednymi z najważniejszych. Dotychczasowe osiągnięcia UE w tej materii są dalece niewystarczające jak na ambicje, które UE miała, przyjmując w marcu 2007 r. stosowne cele i przeszło półtora roku później określając instrumenty ich realizacji w postaci pakietu energetyczno-

²⁶² B. Hall, *Sarkozy Offers Funds to Place France's Cultural Heritage Online*, „Financial Times” z 15 grudnia 2009 r.

²⁶³ Propozycje KE odnoszące się do strategii „UE (Europa) 2020” zostały zarysowane w dokumencie roboczym z listopada 2009 r., a następnie poddane publicznym konsultacjom. Za priorytety uznano: generowanie wzrostu opartego na wiedzy i innowacjach, tworzenie bardziej zintegrowanego społeczeństwa o wysokiej stopie zatrudnienia oraz rozwijanie „zielonej gospodarki”. Wśród państw członkowskich istnieje zgoda co do słuszności tych priorytetów. Dużo miejsca w debacie nad nową agendą poświęca się zarządzaniu strategią. Państwa członkowskie generalnie przychylają się do zwiększania roli Rady Europejskiej w całym procesie wdrażania strategii po 2010 r., co sugerowała Komisja w dokumencie roboczym. Wyrazem wzmocnienia odpowiedzialności tego organu za realizację Strategii Lizbońskiej jest zapowiedź z lutego 2010 r. przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a zwiększenia częstotliwości spotkań tego organu.

-klimatycznego. Głównym problemem pozostają możliwości finansowania niezbędnych inwestycji przez UE, państwa członkowskie i partnerów prywatnych. Można wątpić, czy uda się wygenerować wystarczającą liczbę środków potrzebnych na osiągnięcie celu 3x20. Z punktu widzenia powodzenia realizacji tego priorytetu dużo większe znaczenie niż jego wpasowanie w nową strategię będą miały wnioski z przeglądu budżetu, a następnie negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na okres od 2014 r. Na tle ogólnych odrębnych podejść do ram finansowych UE ponownie uwydatnić się mogą różnice zdań między państwami członkowskimi dotyczące polityki klimatycznej.

6. Na ocenę postępu w zakresie rozwoju rynku wewnętrznego rzutuje niewdrożenie w terminie przez niemałą grupę państw dyrektywy usługowej. Jak się wydaje, dopełnienie tego obowiązku przez wszystkie państwa miałyby wymiar nie tylko ekonomiczny i prawny, lecz także polityczny, biorąc pod uwagę kontekst, jaki towarzyszył pracom legislacyjnym nad tą regulacją.

W momencie inicjowania działań antykryzysowych pojawiały się głosy, że metody o charakterze interwencyjnym mogą trwale osłabić funkcjonowanie konkurencji na rynku wewnętrznym i doprowadzić do znaczącego wzrostu protekcjonizmu. Po analizie sytuacji w 2009 r. można stwierdzić, że obawy te okazały się przesadzone, choć oczywiście działania ratunkowe doprowadziły do zaburzenia konkurencji w sektorze bankowym. Protekcjonistyczne podejście pozostało jednak głównie retoryczne, chociaż sprawa pomocy dla Opla, a wcześniej plany wsparcia francuskiego sektora samochodowego uzmysłowiły, że zagrożenie rozwoju zachowań protekcjonistycznych wciąż istnieje i tylko silna Komisja Europejska jest w stanie je minimalizować.

Konieczne jest dalsze podkreślanie znaczenia rynku wewnętrznego dla całego procesu integracji europejskiej. Jego rozwój musi być bardziej harmonijny, co oznacza, że nie może być w jego obrębie luk, z czym mamy do czynienia obecnie (np. w sektorach sieciowych czy w handlu *online*). Unia musi się zastanowić przede wszystkim nad rolą rynku wewnętrznego w przyszłości. Powinna określić, czy jego rozwój jest celem samym w sobie, czy też służy realizacji innych priorytetów. Komisja Europejska w kontekście wypracowywania nowej strategii gospodarczej wyraźnie preferuje tę drugą opcję, podczas gdy część państw członkowskich (w szczególności Królestwo Niderlandów, Polska i Wielka Brytania) opowiada się za umieszczeniem tego zagadnienia wśród priorytetów agendy „UE 2020”. Należy oczekiwać, że raport byłego komisarza ds. konkurencji Mario Montiego, przygotowywany na prośbę przewodniczącego Komisji, będzie zawierał konkretne propozycje działań i zostanie poddany uważnej analizie przez państwa członkowskie.

7. Strategia Lizbońska służyła w 2009 r. realizacji głównego priorytetu, jakim było wyjście z recesji, co udało się osiągnąć w trzecim kwartale. W najbliższych miesiącach wzrost gospodarczy będzie jednak zbyt słaby, aby mówić o końcu kryzysu. Państwa najbardziej dotknięte przez globalny kryzys będą się z nim zmagać jeszcze w 2010 r. Odpowiedź na pytanie o czynniki, które w największej mierze przyczyniły się do przewyciężenia recesji, w tym o rolę działań w ramach Strategii, jest obecnie trudna. Wpływ realizacji Strategii Lizbońskiej na tempo powrotu do wzrostu gospodarczego może w wielu krajach być generalnie podobny do jej wcześniejszego,

przedkryzysowego oddziaływania na rozwój PKB i całej gospodarki. Nie należy go przeceniać, ale trzeba pamiętać, że konstrukcja odnowionej Strategii i jej system zarządzania mogły ułatwiać planowanie i koordynowanie pomocy dla gospodarki na poziomie krajowym.

Zdecydowanie najważniejszym priorytetem w najbliższym okresie jest umiejętne pogodzenie dalszego wsparcia stymulacyjnego i pomocy dla sektora bankowego z koniecznością zainicjowania strategii wyjścia. Nie da się tego zrobić bez ścisłej koordynacji działań i ustanowienia ich sekwencji zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym. W tym kontekście Rada Europejska, przyjmując nową strategię gospodarczą UE, powinna podjąć decyzję o powiązaniu strategii finansowej i fiskalnej. Należałoby rozważyć powołanie specjalnej grupy monitorującej postępy we wdrażaniu strategii wyjścia i zapewniającej koordynację działań. Najlepszym miejscem do umocowania działania takiej grupy byłby Komitet Ekonomiczno-Finansowy, w którym w okresie kryzysu powstała np. specjalna grupa zadaniowa monitorująca pomoc publiczną udzielaną bankom.

8. Dane dotyczące takich segmentów, jak edukacja, B + R, energia i klimat oraz polityka społeczna pojawiają się z dużym opóźnieniem, bywają fragmentaryczne, a niekiedy (np. dotyczące zagadnień środowiskowych) są niedostępne. W konsekwencji nie sposób rzetelnie porównać postęp osiągnięty w ich obrębie. Pełna, obiektywna i sprawiedliwa ewaluacja postępu dokonanego w tych dziedzinach jest więc niemożliwa.

W związku z tym pożądanym jest rozwinięcie inicjatywy Komisji Europejskiej „wyjść poza PKB” z września 2009 r. Inicjatywa ta zakłada stworzenie szeregu nowych wskaźników głównie ze sfery społecznej i środowiskowej²⁶⁴. Propozycja ta jest zgodna chociażby z konkluzjami specjalnego raportu (*The Measurement of Economic Performance and Social Progress*) przygotowanego dla francuskiego rządu przez Josepha Stiglitz, Amartya Sena i Jeana-Paula Fitoussiego w 2009 r. Jego autorzy proponują zmianę podejścia koncentrującego się na wskaźnikach czysto ekonomicznych na kompleksowy pomiar rozwoju społecznego w szerokim rozumieniu tego pojęcia (m.in. kształtowanie się i redystrybucja dochodów, konsumpcji i majątku, zdrowie, edukacja, środowisko, kapitał, nierówności społeczne itp.)²⁶⁵.

Zagadnienie rozwoju metodologii powinno być włączone do nowej agendy gospodarczej UE. Rada Europejska powinna nadać należytą wagę inicjatywie „wyjść poza PKB” i zachęcić do współpracy wszystkich, którzy mogą wnieść intelektualny wkład w prace nad tym ambitnym zadaniem. Należy przy tym unikać nadmiernie ideologicznego podejścia do tego problemu. Głosi ono, że tworzenie nowych wskaźników społeczno-środowiskowych służy osłabieniu znaczenia PKB, którego dominująca rola była rzekomo promowana przez anglosaski model gospodarki. Nowe wskaźniki trzeba rozwijać ze względów czysto pragmatycznych, by wspierały podejmowanie decyzji. W pracach nad nimi UE powinna blisko

²⁶⁴ Komisja Europejska, *Wyjść poza PKB. Pomiar postępu w zmieniającym się świecie*, KOM(2009) 433 wersja ostateczna – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:PL:PDF> (15.12.2009).

²⁶⁵ J.E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 2009 – www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (15.12.2009).

współdziałać z międzynarodowymi instytucjami (np. agendami ONZ, Bankiem Światowym, OECD), środowiskami naukowymi, organizacjami społecznymi i przedsiębiorstwami. Powinna zabiegać także o umieszczenie tej kwestii w agendzie spotkań w ramach G20.

9. Choć jest jeszcze za wcześnie na kompleksową ocenę działań antykryzysowych, dotychczasowa aktywność UE w zakresie formułowania ich celów i realizacji powinna być oceniona dość wysoko. Unia uruchomiła, jak się wydaje, wszystkie środki, które są w jej dyspozycji. Mają one jednak różną wagę, co wynika głównie z różnorodnych możliwości kompetencyjnych Unii. Rola UE jest więc bardziej znacząca, jeżeli chodzi o działania skierowane do sektora finansowego, dlatego, że dysponuje ona twardymi instrumentami w tym zakresie (w ramach polityki konkurencji). We wspieraniu sfery całej gospodarki jej możliwości oddziaływania są dużo bardziej ograniczone.

Polityczna wola przyjmowania określonych regulacji nie może prowadzić do primatu polityki nad pewnymi obiektywnymi mechanizmami rządzącymi rynkiem finansowym. Na razie UE udało się tego zagrożenia uniknąć, ale należy mieć na uwadze to, że w trakcie decydowania o kontrowersyjnych propozycjach legislacyjnych (np. dyrektywy w sprawie zarządzania alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi) takie ryzyko może się pojawić, zwłaszcza w Parlamencie Europejskim. Nowa legislacja w zakresie rynków finansowych musi być tworzona w sposób spójny i zgodny z inicjatywą lepszego prawa. Wydaje się to oczywiste, ale biorąc chociażby pod uwagę bardzo szybkie tempo przygotowania raportów na temat oceny skutków regulacji (wpływu) w zakresie architektury nadzoru czy alternatywnych funduszy inwestycyjnych, rodzą się wątpliwości, czy KE dotrzymała wszelkiej staranności w ich tworzeniu (chodzi zwłaszcza o tę drugą propozycję). Ważne jest więc rzetelne i obiektywne przeprowadzanie procesu oceny wpływu przez Komisję oraz efektywne wykorzystanie tego instrumentu w pracach organów Rady UE nad projektami legislacyjnymi (nie tylko zresztą dotyczącymi sektora finansowego), co do tej pory stanowiło problem²⁶⁶. Nowe regulacje nie powinny też zwiększać obciążeń administracyjnych.

²⁶⁶ M. Kałużyńska, *Wykorzystywanie Oceny Wpływu w pracach Rady Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE” (Departament Analiz i Strategii) 2008, nr 21 – [www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/86D205BC9458ABA7C1257538003769A3/\\$file/01_M.Kaluzynska_Ocena%20wpływu%20w%20pracach%20Rady%20UE.pdf?Open](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/86D205BC9458ABA7C1257538003769A3/$file/01_M.Kaluzynska_Ocena%20wpływu%20w%20pracach%20Rady%20UE.pdf?Open) (15.12.2009).