
Realizacja *Strategii Lizbońskiej* w latach 2000-2010 – zalecenia i rekomendacje, w tym dla Polski

Renata Pałka

STRESZCZENIE

Strategia Lizbońska jest głównym instrumentem polityki unijnej. Wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy to najważniejsze cele po 2000 roku. Tym celom podporządkowano reformy strukturalne UE. W pewnych obszarach widoczne są znaczące zmiany w sposobie funkcjonowania państw członkowskich UE. Państwa członkowskie (zwłaszcza 12 NMS) po raz pierwszy, po przyjęciu do UE, zostały zobowiązane do opracowania i wdrażania strategii (KPR i NSRO) zgodnych w celami unijnymi. W ostatnim etapie realizacji *Strategii Lizbońskiej* (tj. w latach 2008-2010) za najważniejsze obszary uznano: 1) inwestycje w kapitał ludzki i modernizację rynku pracy; 2) uwolnienie potencjału gospodarczego; 3) inwestycje w wiedzę i innowacje; 4) energię i zmiany klimatyczne.

Artykuł omawia zalecane przez Komisję i realizowane przez państwa członkowskie działania w każdym z priorytetowych obszarów. Analiza wyników prowadzi do wniosku, iż między Polską a najlepszymi pod względem realizacji tej strategii państwami występują znaczące różnice (m.in. system kształcenia dzieci i dorosłych, otoczenie MSP, wydatki na B+R). Polska jest największym beneficjentem funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2007-2013. Fundusze te, jak do tej pory, nie są efektywnie wykorzystywane dla zmniejszenia dysproporcji między Polską a wiodącymi państwami członkowskimi UE-27 w priorytetowych obszarach *Strategii Lizbońskiej*. Zdaniem autorki, wynika to z tego, że w Polsce cele *Strategii Lizbońskiej* nie zostały przełożone na realne od strony organizacyjnej i finansowej programy działań, które stworzyłyby w średnim okresie czasu (5-10 lat) nadzieję na przybliżenie się Polski przynajmniej do średniej UE-27. Nadal brak jest planów działań mających na celu poprawę warunków w wielu dziedzinach (np. dla działalności innowacyjnej, zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu) i określenia sposobów ich realizacji. Utrzymuje się w Polsce, zdaniem autorki, instytucjonalna niezdolność do określania celów (np. RPO: podlaskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie, pomorskie), jak i formułowania sposobów dojścia do nich.

Wprowadzenie

Proces tworzenia Unii Europejskiej ma charakter ciągły i niezwykle złożony. Z jednej strony doprowadził do wprowadzenia w życie czterech swobód (przepływ kapitału, towarów, usług i ludzi – niektóre w ograniczonym zakresie) oraz utworzenia unii walutowej i gospodarczej na obszarze około 70% UE pod względem PKB. W centrum uwagi polityk unijnych od 2000 roku jest wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, którym podporządkowano reformy strukturalne (w pewnych obszarach przyniosły one znaczące i trwałe zmiany w sposobie funkcjonowania Unii), których głównym instrumentem była *Strategia Lizbońska* (ogłoszona w 2000 roku; jej dwukrotna redefinicja w latach 2005 i 2007)¹. Z drugiej strony, nie wypracowano dotychczas jednolitych oraz wyraźnych odniesień i koncepcji stanowienia, a przede wszystkim szybkiej realizacji spójnej polityki społecznej i gospodarczej. Co prawda, ścisłe partnerstwo i jasny podział kompetencji między państwami członkowskimi

¹ Więcej nt. założeń i osiągnięć *Strategii Lizbońskiej* w latach 2000-2007 zob. Pałka 2009a.

a Komisją Wspólnot Europejskich (dalej: KWE) realizowane było w ramach *Strategii Lizbońskiej* od 2005 roku, to nie nadano jej formalnego charakteru. Założenia *Strategii Lizbońskiej* miały charakter komunikatów Komisji, niewiązujących, deklaracyjnych, raczej sformułowanych koncepcji/kierunków rozwoju społecznego i gospodarczego UE. *Strategia Lizbońska* nie stała się formalnym instrumentem, za pomocą którego UE realizuje swoje cele (choćby w formie załącznika do decyzji Rady w sprawie strategicznych wytycznych wspólnoty dla spójności). Dla polityki spójności ustanowiono formalne instrumenty, takie jak fundusze strukturalne i Fundusz Spójności², a jednocześnie podporządkowano politykę spójności celom *Strategii Lizbońskiej*, mimo umocowania traktatowego polityki spójności. Przepisy art. 158 i 159 TWE stwarzają umocowanie dla instytucji unijnych do wydawania rozporządzeń (lub dyrektyw, które są implementowane do porządku prawnego przez państwa członkowskie), stających się bezpośrednio aktami prawnymi państw członkowskich, przez co efektywność realizowanej polityki jest znacznie większa³. W przypadku braku traktatowego umocowania instytucje unijne mają tylko prawo zalecać czy rekomendować określone działania (zalecenia te nie mają mocy wiążącej, a reakcja państwa członkowskiego na zalecenia wynika tylko z jego tzw. dobrych chęci). Zatem *Strategia lizbońska*, nie mając takiego umocowania traktatowego, została włączona jako nadrzędna (ze względu na podział środków: 60% środków polityki spójności przeznaczono na realizację *Strategii Lizbońskiej*) do realizacji w ramach polityki spójności.

Wydaje się, że Komisja Europejska, mając świadomość tych ograniczeń, od 2005 roku dążyła do jednoznacznego, niemożliwego do dowolnych interpretacji, zastosowania swoich zaleceń oraz ustalenia ilościowych i jakościowych mierników postępu realizacji przez państwa członkowskie polityk unijnych. Wskazuje na to zakres i harmonogram wprowadzanych regulacji prawnych. Po pierwsze, w lipcu 2005 roku Rada, zgodnie z art. 99 ust. 2 *Traktatu* wydała zalecenia w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (2005-2008) oraz decyzję w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, które razem tworzą *Zintegrowane wytyczne w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*. Wytyczne te obejmowały okres trzyletni, więc w 2008 roku nastąpiła ich aktualizacja na okres 2008-2010. Po drugie, dwukrotne odnowienie – zgodnie z cyklem *Zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Strategii Lizbońskiej* (na okres 2005-2008 i 2008-2010). Po trzecie, państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowywania krajowych programów reform (dalej: KPR), opartych na zintegrowanych wytycznych (na okres 2005-2008 i 2008-2010). KPR na lata 2008-2011, przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 roku, jest średniookresowym dokumentem planistycznym

² Rozporządzenia: 1080/2006, 1081/2006, 1082/2006, 1083/2006 i 1084/2006.

³ Rozporządzenie może być wydane tylko, jeśli wynika to z postanowień *Traktatu*. Rozporządzenia obowiązują państwa członkowskie, jej obywateli i podmioty gospodarcze na terenie tych państw funkcjonujące. Dyrektywa ma charakter wiążący tylko co do celu, jaki ma być osiągnięty przez państwa członkowskie. Dyrektywa wymaga transpozycji do porządku prawnego. Dyrektywy są wprowadzane do porządku prawnego państw członkowskich z większym lub mniejszym opóźnieniem; to Komisja ma prawo pociągnąć państwo członkowskie do odpowiedzialności za brak działań w wyznaczonym terminie. Zalecenia mają charakter fakultatywny, a więc nie wiążą bezpośrednio państw członkowskich, a o ich przyjęciu świadczy tylko dobra wola państw członkowskich.

rządu, przygotowanym w Polsce po raz drugi (pierwszy *Krajowy Program Reform* obowiązywał w latach 2005-2007). Po czwarte, państwa członkowskie przedłożyły do oceny swoje KPR-y (po raz pierwszy w 2007 roku), które Komisja zbadała i przedstawiła swoje wnioski w rocznym sprawozdaniu z postępów z 2007 roku. Poszczególnym państwom członkowskim przedstawiono szereg zaleceń [Zalecenie 2007]. Po piąte, zgodnie z art. 158 i 159 *Traktatu*, ustanowiono strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności na okres 2007-2013 (decyzja Rady)⁴ i określono misję oraz cele polityki spójności w art. 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Po szóste, wprowadzono instrument realizacji polityki spójności w państwach członkowskich, a mianowicie program działań – zgodny z cyklem strategicznych wytycznych dla spójności – w postaci *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* (dalej: NSRO)⁵ i ustanowiono, że cele *Strategii Lizbońskiej* realizowane będą w ramach polityki spójności. Aż 64% alokacji środków unijnych (określonych w ramach polityki spójności) wydatkowane zostanie w Polsce w ramach NSRO na realizację *Strategii Lizbońskiej*. Po siódme, państwo członkowskie przygotowuje NSRO (w tym wykaz programów operacyjnych dla celów realizacji polityki spójności) i przekazuje je Komisji. Komisja przyjmuje do wiadomości NSRO oraz priorytetowe obszary tematyczne, wybrane do wsparcia z funduszy strukturalnych i wyraża swoje uwagi. Jednocześnie Komisja zatwierdza programy operacyjne. Państwa członkowskie zostają zobowiązane do dokonywania sprawozdań z KPR i realizacji celów polityki spójności⁶ (nie później niż do końca 2009 roku i 2012 roku). Komisja przygotowuje (nie później niż do dnia 1 kwietnia 2010 roku i 2013 roku) sprawozdanie strategiczne podsumowujące sprawozdania państw członkowskich. Rada będzie analizować sprawozdanie strategiczne i przedłoży

⁴ Zgodnie z art. 158 *Traktatu*, w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich. Art. 159 stanowi, że państwa członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w artykule 158. W formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Wspólnoty oraz urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego bierze się pod uwagę cele określone w art. 158 i sprzyja się ich realizacji w ramach polityki finansowej funduszy strukturalnych.

⁵ Zakres programowy NSRO został określony w rozporządzeniu Rady 1083/2006. NSRO zawierają następujące elementy: a) analizę dysproporcji, słabości i potencjału rozwojowego, z uwzględnieniem tendencji w gospodarce europejskiej i światowej; b) strategię wybraną na podstawie tej analizy, w tym priorytety tematyczne i terytorialne. W stosownych przypadkach priorytety te obejmują działania związane z trwałym rozwojem obszarów wiejskich, różnicowaniem gospodarek wiejskich i obszarów zależnych od rybołówstwa; c) wykaz programów operacyjnych dla celów *Konwergencji* oraz *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie*; d) opis sposobu, w jaki wydatki w ramach celów *Konwergencji* i *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie* przyczynią się do realizacji priorytetów Unii Europejskiej w zakresie promowania konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, w tym do osiągania celów pakietu *Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008*; e) indykatywną roczną alokację z każdego funduszu na poszczególne programy.

⁶ Zgodnie z art. 29 rozporządzenia 1083/2006, po raz pierwszy w 2007 roku każde państwo członkowskie umieszcza w rocznym sprawozdaniu z realizacji KPR zwięzłą sekcję poświęconą wkładowi programów operacyjnych w realizację KPR: a) realizację celów polityki spójności określonych w *Traktacie*; b) realizację zadań funduszy określonych w rozporządzeniu; c) realizację priorytetów wyszczególnionych w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności i określonych w ramach priorytetów ustanowionych w narodowych strategicznych ramach odniesienia; d) osiąganie celu polegającego na promowaniu konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy oraz działaniu na rzecz osiągnięcia celów wyznaczonych w pakiecie *Wzrost i Zatrudnienie*.

je Parlamentowi Europejskiemu, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów, wzywając do jego omówienia.

Podsumowując powyższe, na podstawie art. 159 *Traktatu*, w związku z art. 251 i 254 *Traktatu*, Rada posiada uprawnienie do wydawania w ramach realizacji polityki spójności rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, a więc tych aktów prawnych, które mają moc wiążącą państwa członkowskie. Szeroki zakres przedmiotowy art. 158 i 159 rozporządzenia mogłyby pozwolić na większe „wymuszenie” reform przez państwa członkowskie. Ta grupa państw, której spójność gospodarcza odbiega od średniej unijnej mogłaby zostać zmuszona do bardziej zdecydowanych reform gospodarczych. Jednakże w rozporządzeniach wydanych w 2006 roku brak szerokiego wachlarza mierników oraz brak środków przymusu. W odniesieniu do postępów polityki spójności i celów *Strategii Lizbońskiej* zasadniczą kwestią jest nie tyle wspomaganie finansowe z funduszy strukturalnych zadań realizowanych przez państwa członkowskie, lecz efektywność wykorzystania tych środków. Oceniając realizację *Strategii Lizbońskiej*, można zauważyć, że poszczególne państwa członkowskie ustaliły bardzo różną liczbę priorytetów i celów w swoich KPR-ach. Większa liczba tych wskaźników wynika zapewne z wykorzystania umiejętności oceny efektywności podejmowanych działań, jakie osiągnęły państwa członkowskie, realizując przez wiele lat budżet zadaniowy (pomiar efektywności wydawanych na określony cel środków i w razie nieefektywności wstrzymanie jego finansowania). Zatem brak mierników postępu lub też koncentracja na wskaźnikach PKB, PKB na mieszkańca czy też wzrostu zatrudnienia jest niewystarczająca. Wydaje się, że na potrzeby kontroli postępu realizacji obu polityk Komisja Europejska nie określiła odpowiednich i spójnych mierników oceny. Należy jednak dodać, że władztwo Komisji w tym zakresie jest niewielkie, gdyż nie posiada ona uprawnienia legislacyjnego do wydawania w tym zakresie rozporządzeń.

Powstaje zatem pytanie, czy przyjęte założenia dotyczące realizacji polityki społeczno-gospodarczej w ramach *Strategii Lizbońskiej* i polityki spójności można uznać za wystarczające? Wydaje się, że nie można. Już w założeniu bowiem realizacja *Strategii Lizbońskiej* i polityki spójności, a przede wszystkim decyzja o podporządkowaniu polityki spójności *Strategii Lizbońskiej* nie do końca wydaje się właściwa. Podłożem tej decyzji był fakt, iż Unia nie posiada wiążących środków prawnych, a co za tym idzie – również finansowych, które mogłyby być realizowane w ramach *Strategii Lizbońskiej* (rozporządzenie, dyrektywa, decyzja Rady). Strategia jest komunikatem i nie jest możliwe wykorzystanie instrumentów prawnych UE do jej realizacji. Stąd KPR-y państw członkowskich, jako instrumenty *Strategii Lizbońskiej*, finansowane są w ramach polityki spójności, tj. poprzez NSRO.

Niniejszy artykuł ukazuje słabości realizacji niektórych aspektów *Strategii Lizbońskiej* i polityki spójności w Polsce. Już sam fakt ustanowienia dwóch odrębnych instytucji odpowiedzialnych za realizację obu polityk, brak rzeczywistych celów do osiągnięcia w ramach wykorzystania środków unijnych (żenująco niski poziom celów w ramach PO i RPO) oznacza brak poczucia odpowiedzialności i rzeczywistej presji na efektywność podejmowanych działań w ramach wykorzystywanych środków na szczeblu rządowym (Minister Rozwoju Regionalnego odpowiedzialny za realizację polityki spójności, Minister Gospodarki odpo-

wiedzialny za realizację *Strategii Lizbońskiej*) i samorządowym (samorządy województw realizują RPO)⁷.

W rezultacie, mimo wprowadzenia czterech swobód, niewykorzystany w pełni pozostaje potencjał jednolitego rynku (z prawie 500 mln klientów). Częstokroć państwa członkowskie nie dopełniają zarówno odpowiednich starań legislacyjnych (wdrażanie dyrektyw), jak i w zakresie dostarczania obywatelom i podmiotom gospodarczym informacji o bezpieczeństwie zakupów/sprzedaży dokonywanych na jednolitym rynku, przez co niewykorzystany zostaje potencjał konkurencyjności jednolitego rynku. Stworzono ramy prawne dla funkcjonowania czterech swobód, ale w ograniczonym stopniu zainteresowane podmioty mogą i chcą z nich korzystać. W najbardziej ograniczonym zakresie korzystają z czterech swobód z reguły nowe państwa członkowskie (NMS), z wyjątkiem przepływu ludzi między niektórymi państwami członkowskimi. Spowalnia to integrację społeczeństw unijnych. Bez większej integracji społecznej nie będzie mowy o wspólnym, gospodarczym rynku unijnym, przynajmniej w takim zakresie, żeby stanowił konkurencję dla innych rynków na świecie.

Priorytety i cele *Strategii Lizbońskiej*

Wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy jest w centrum uwagi polityk unijnych od 2000 roku. Tym celom podporządkowano reformy strukturalne, które już w pewnych obszarach przyniosły znaczące i trwałe zmiany w sposobie funkcjonowania Unii. Głównym kierunkiem polityki unijnej od 2005 roku stało się ściśle partnerstwo i jasny podział kompetencji między państwami członkowskimi a Komisją Wspólnot Europejskich. Istotnym źródłem zmian było nadanie polityce unijnej „nowej dynamiki” przez dwukrotną redefinicję *Strategii Lizbońskiej* (w latach 2005 i 2007). *Strategia Lizbońska* jest głównym instrumentem wprowadzania zmian zachodzących w związku z postępującym procesem globalizacji. W opinii Komisji, pełny rozwój potencjału w zakresie innowacyjności i kreatywności jest jednym z czynników decydujących o przyszłym wzroście gospodarczym oraz podstawowym warunkiem europejskiej kultury osiągnięć naukowych. Szybka realizacja wszystkich priorytetów określonych w *Strategii Lizbońskiej* i przeznaczanie większych środków finansowych i z lepszym skutkiem na rozwój badań, kreatywności, innowacyjności i szkolnictwa wyższego (cel *Strategii*: przeznaczanie przez państwa członkowskie na badania i rozwój – dalej B+R, 3% PKB w 2010 roku).

Przyjęto 4 powiązane ze sobą obszary priorytetowe odnowionej *Strategii Lizbońskiej* na lata 2008-2010:

- 1) inwestycje w kapitał ludzki i modernizacja rynku pracy,
- 2) uwolnienie potencjału gospodarczego,
- 3) inwestycje w wiedzę i innowacje,
- 4) energia i zmiany klimatyczne [KOM (2007) 803].

Poniżej omawiamy zalecane przez KWE działania w każdym z priorytetowych obszarów, które powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie w latach 2008-2010.

⁷ Więcej nt. oceny celów założonych w polskim KPR i NSRO w Pałka 2009b.

Inwestowanie w kapitał ludzki i modernizacja rynku pracy

Inwestowanie w kształcenie ogólne i zawodowe przez całe życie ma nie tylko decydujące znaczenie dla sukcesu Europy w dobie globalizacji, lecz jest również najskuteczniejszą metodą zwalczania nierówności i ubóstwa. Podnoszenie kwalifikacji i nauka przez całe życie wspierają politykę *flexicurity* przez zwiększanie elastyczności, pewności zatrudnienia oraz mobilności w życiu zawodowym. Rada Europejska, na wniosek Komisji, określiła wspólne zasady dotyczące wdrażania *flexicurity* [KOM (2007) 359], a państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tych zasad (dostosowując je do swoich szczególnych uwarunkowań). Model *flexicurity* dąży do równowagi między elastycznością i pewnością zatrudnienia na rynku pracy. Elastyczność pozwala pracodawcom na dostosowanie poziomu zatrudnienia do warunków prowadzonej działalności gospodarczej, a rządowy program pewności zatrudnienia tworzy warunki finansowania tych, którzy utracili pracę w okresie poszukiwania nowego zatrudnienia lub zmiany, lub uzupełniania kwalifikacji zawodowych. *Flexicurity* pozwala pracodawcom, jak i pracownikom wykorzystać możliwości wynikające z globalizacji.

Komisja wydała *Zalecenia w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy*, mające na celu zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także integrację osób znajdujących się na marginesie rynku pracy (poprzez aktywną politykę integracyjną) [Zalecenie 2008]. Według przedstawionego przez Komisję harmonogramu, państwa członkowskie powinny:

- 1) wprowadzić w życie przyjęte wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity* przez określenie krajowych działań w ramach krajowych programów reform do końca 2008 roku,
- 2) zwiększyć dostępność i finansową przystępność placówek opieki nad dziećmi o odpowiednim standardzie, zgodnie z wyznaczonymi celami krajowymi i wspólnotowymi,
- 3) przygotować plany działań i wyznaczyć cele, aby ograniczyć przedwczesne opuszczanie szkół przez młodzież oraz poprawić podstawową umiejętność czytania,
- 4) powiązać programy krajowe i regionalne z programem Erasmus w celu zwiększenia liczby studentów biorących udział w wymianie międzynarodowej,
- 5) opracować krajową strukturę kwalifikacji i dostosować ją do struktury europejskiej do 2010 roku.

Żadne z ww. zaleceń Rady nie zostały w Polsce zrealizowane, tj. nie powstały strategiczne plany mające na celu poprawę dostępności do placówek opieki, celowego zwiększania liczby studentów lub też ograniczania opuszczania szkół przez młodzież.

W 2008 roku Komisja wydała *Odnowioną Agendę Społeczną: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku*, która przedstawiała, w jaki sposób cele dotyczące możliwości, dostępu i solidarności można przełożyć na konkretne działania (innovacyjne i elastyczne rozwiązania problemów związanych z globalizacją, postępem technologicznym i zmianami demograficznymi). *Odnowiona Agenda Społeczna* miała na celu uzupełnienie i wzmocnienie *Strategii Lizbońskiej* i wraz z nią zostanie poddana przeglądowi przez KWE w 2010 roku. *Agenda* nie ogranicza się do tradycyjnych kwestii społecznych, lecz ma charakter przekrojowy i wielowymiarowy, obejmujący szeroki wachlarz dziedzin, tj. politykę rynku pracy, edukację,

ochronę zdrowia, kwestie imigracji i dialog międzykulturowy. *Odnowiona Agenda Społeczna* oparta jest na trzech priorytetach: możliwościach, dostępie i solidarności. Stwarzanie możliwości wymaga ciągłych wysiłków na rzecz lepszych i liczniejszych miejsc pracy i wzrostu dobrobytu, co oznacza zniesienie barier, ułatwianie mobilności, walkę z dyskryminacją, promowanie równości płci, wspieranie rodzin i zwalczanie nowych form wykluczenia społecznego. Korzystanie z możliwości rodzi potrzebę dostępu – do edukacji, opieki zdrowotnej i usług socjalnych użyteczności publicznej, by obywatele mieli możliwość czynnego udziału w społeczeństwach, w których żyją i integracji z nimi. Osoby oraz regiony, które nie potrafią poradzić sobie z wysokim tempem zmian i pozostają w związku z tym w tyle, potrzebują wsparcia. Z tego też względu *Odnowiona Agenda Społeczna* jest również agendą solidarności – oznacza nasilenie działań na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz badanie nowych sposobów wspierania obywateli w dostosowaniu się do globalizacji i rozwoju technologii. UE musi zatem wypracować innowacyjne rozwiązania w zakresie tworzenia ram politycznych, zmiany w swoim prawodawstwie oraz wymianę dobrych praktyk [KOM (2008) 412]⁸.

W ramach *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* (realizuje cele *Strategii Lizbońskiej* w obszarze rynków zatrudnienia i rynku pracy) uzgodniono na poziomie unijnym następujące cele i poziomy odniesienia, które powinny zostać osiągnięte do 2010 roku⁹:

- każda osoba bezrobotna powinna uzyskać możliwość otrzymania pracy, praktyki zawodowej, dodatkowego szkolenia lub innego środka zwiększającego możliwość zatrudnienia; w przypadku młodych ludzi, którzy porzucili szkołę – nie później niż w ciągu czterech miesięcy, zaś w przypadku dorosłych – nie później niż w ciągu dwunastu miesięcy;
- 25% osób długotrwale bezrobotnych powinno uczestniczyć w jednym z aktywnych środków w formie szkolenia, zmiany kwalifikacji, praktyk zawodowych lub innych środków zwiększających możliwość zatrudnienia, w celu osiągnięcia wyniku równego średniej w trzech najbardziej zaawansowanych w tej dziedzinie państwach członkowskich;
- poszukujący pracy w UE powinni być w stanie uzyskać informacje o wszystkich wolnych miejscach pracy ogłaszanych przez służby zatrudnienia państw członkowskich;
- podniesienie o 5 lat rzeczywistego przeciętnego wieku opuszczania rynku pracy na poziomie UE w stosunku do 2001 roku;
- zapewnienie opieki przedszkolnej nad przynajmniej 90% dzieci pomiędzy 3 rokiem życia a rokiem rozpoczęcia obowiązków szkolnych oraz przynajmniej 33% dzieci poniżej 3 roku życia;
- średnia liczba uczniów na drugim poziomie kształcenia wcześniej porzucających szkołę w UE powinna być mniejsza niż 10%;
- co najmniej 85% osób w wieku 22 lat w UE powinno ukończyć szkołę średnią;

⁸ *Agenda* odzwierciedla silne zaangażowanie Komisji w odniesieniu do spraw społecznych, które już w 2005 roku ustanowiono jednym z celów strategicznych oraz stanowi znaczący wkład w szersze działania mające na celu stworzenie silnej, społecznie odpowiedzialnej i bezpiecznej Unii.

⁹ Wytyczne dotyczące zatrudnienia w ramach *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* oraz ogólne wytyczne polityki gospodarczej zostały przyjęte w ramach jednego zintegrowanego pakietu.

- przeciętny poziom uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie powinien wynosić w UE przynajmniej 12,5% dorosłej populacji w wieku produkcyjnym (grupa wiekowa w przedziale 25-64 lata) [Dz. U. L 198].

W wyżej wymienionych obszarach również nie powstały w Polsce strategiczne plany mające na celu poprawę jakości funkcjonowania urzędów pracy w zakresie efektywności pomocy w poszukiwaniu pracy przez bezrobotnych, celowego zwiększania liczby uczestniczących w szkoleniach i zmianach kwalifikacji, ograniczania opuszczania szkół przez młodzież czy też zachęcania do uczenia się.

W opinii Parlamentu Europejskiego, bezpłatna obowiązkowa edukacja jest podstawowym prawem wszystkich obywateli, jej zapewnienie jest obowiązkiem władz publicznych, a jej organizacja – zadaniem państw członkowskich [Rezolucja PUE]. Kształcenie szkolne – obejmujące wszystkie jego formy aż do poziomu średniego – stanowi podstawę procesu uczenia się przez całe życie, ponieważ pozwala uczniom nabyć kompetencje kluczowe, które są dla tego procesu niezbędne i które pomogą nadać kierunek ich rozwojowi osobistemu i zawodowemu. Rada Europejska podkreśliła istotny udział kształcenia i szkolenia w przyszłym wzroście gospodarczym, długotrwałej konkurencyjności i spójności społecznej Unii, a także w promowaniu aktywności obywatelskiej. Kształcenie i szkolenia powinny pozostać kluczowym priorytetem procesu lizbońskiego. Należy dalej rozwijać systemy szkolnictwa, aby zachować spójność społeczną oraz aby – dzięki szerszej dostępności tych systemów i większym możliwościom – każdy młody człowiek był w stanie w pełni rozwinąć swój potencjał i stać się aktywnym członkiem wylaniającego się społeczeństwa wiedzy [Konkluzje].

Polityka w zakresie kształcenia i szkolenia może wywierać znaczący wpływ na wyniki gospodarcze i społeczne, w tym zrównoważony rozwój i spójność społeczną. Nierówny dostęp do kształcenia i szkolenia powoduje wysokie koszty ukryte, rzadko wykazywane w systemach sprawozdawczości kosztów publicznych. W USA szacuje się, że porzucenie przez 18-latkę nauki na poziomie szkoły średniej powoduje na przestrzeni jego życia średni koszt brutto wynoszący 450 tys. USD (350 tys. EUR). Składają się na niego straty w podatku dochodowym, wzmożone zapotrzebowanie na opiekę zdrowotną i pomoc publiczną oraz koszty wyższych wskaźników przestępczości i wykroczeń [KOM (2006) 481].

Komisja podkreśla znaczenie kształcenia przedszkolnego oraz jego wpływu i roli dla zdolności przyczyniania się do skuteczności systemów kształcenia i szkolenia oraz do równego do nich dostępu. Kształcenie przedszkolne posiada najwyższe stopy zwrotu w kontinuum uczenia się przez całe życie, szczególnie wśród osób najmniej uprzywilejowanych, a wyniki tej inwestycji rosną na przestrzeni czasu. W wielu krajach w obszarze tym poczyniono znaczące postępy poprzez zmiany w programach nauczania, podniesienie kwalifikacji nauczycieli, objęcie obowiązkiem szkolnym części nauczania przedszkolnego, oceny jakości oraz wzrost inwestycji, np. poprzez rekrutację kadry pedagogicznej na poziomie przedszkolnym. W wielu państwach członkowskich nauczanie elementarne traktuje się jako podstawę dalszej nauki oraz drogę ułatwiającą dostęp do kształcenia osobom o mniej korzystnym statusie społeczno-gospodarczym i migrantom. Niektóre państwa pracują nad treścią programów nauczania (Dania, Niemcy), ocenami jakości (Hiszpania, Litwa), podnoszeniem umiejętności

nauczycieli wychowania przedszkolnego (Czechy) i zwiększaniem ich liczby (Dania, Węgry, Malta, Holandia, Szwecja, Słowacja, Wielka Brytania). Inne państwa rozszerzają obowiązek szkolny na niektóre etapy wychowania przedszkolnego (Cypr, Dania, Grecja). Nadanie większej rangi wychowaniu przedszkolnemu stanowi klucz do zwiększenia skuteczności i sprawiedliwości systemów kształcenia i szkolenia [Rada UE].

W wymienionym obszarze występuje w Polsce istotne zaniedbanie. Tylko 38% dzieci w Polsce (4-latków) brało udział w kształceniu przedszkolnym w 2005 roku, podczas gdy średnia unijna jest na poziomie prawie 86%, a w krajach takich jak Francja, Belgia, Włochy czy Hiszpania udział dzieci 4-letnich w kształceniu przedszkolnym wynosi 100% [Dz. U. C 86].

W większości państw członkowskich, w tym w Polsce, liczba uczniów w grupach 4-latków wynosi około 25 uczniów. W kilku państwach członkowskich liczba ta jest drastycznie, niemal trzykrotnie niższa niż w większości krajów. W Finlandii i na Litwie funkcjonują 7- 8-osobowe grupy 4-latków. Nieco większe grupy, 12-13 uczniów, występują w Wielkiej Brytanii i Słowenii [Eurostat 2009].

Rada Europejska wyznaczyła w maju 2009 roku *Strategiczne ramy Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)* w celu monitorowania postępów, identyfikacji problemów oraz tworzenia polityki kształcenia opartej na uzyskanych danych. W ramach pięciu poziomów referencyjnych wyznaczono cele strategiczne (podnosząc poziomy wyznaczone przez Komisję), które powinny być osiągnięte do 2020 roku (tzw. europejskie poziomy odniesienia):

- średnio co najmniej 15% dorosłych powinno uczestniczyć w procesie uczenia się przez całe życie,
- odsetek 15-latków osiągających słabe wyniki w czytaniu, matematyce i naukach przyrodniczych powinien wynosić poniżej 15%,
- co najmniej 95% dzieci w przedziale wiekowym od 4 lat do wieku podjęcia obowiązku szkolnego powinno uczestniczyć w edukacji elementarnej,
- odsetek osób przedwcześnie kończących kształcenie i szkolenie powinien wynosić poniżej 10%,
- odsetek osób w przedziale wiekowym 30-34 lata, posiadających wyższe wykształcenie powinien wynosić co najmniej 40% [Dz. U. C z 2009].

Występują w Polsce takie obszary, w których sytuacja jest znacznie lepsza niż w UE, w szczególności:

- 1) odsetek młodzieży porzucającej naukę po drugim poziomie kształcenia wynosił 5,6% w 2006 roku (spadek z 7,9% w 2000 roku) i był niemal trzykrotnie niższy od średniej UE-27 w 2006 roku (15,3%),
- 2) udział młodzieży w Polsce w kształceniu po ukończeniu szkoły II stopnia (91,7% w 2006 roku) należy do najwyższych w UE i jest prawie 14 pkt. proc. wyższy niż średnia w UE w 2006 roku.

W opinii Komisji Europejskiej strategii uczenia się przez całe życie, tworzone w oparciu o zasadę integracji, wymagają aktywnego zaangażowania rządów, partnerów społecznych, przedsiębiorstw i samych pracowników. Inwestowanie w kształcenie ogólne i zawodowe

przez całe życie ma nie tylko decydujące znaczenie dla sukcesu Europy w dobie globalizacji, lecz jest również najskuteczniejszą metodą zwalczania nierówności i ubóstwa. Jednakże w Polsce udział w kształceniu przez całe życie w 2006 roku (4,7%) należał do najniższych w UE oraz był dwukrotnie niższy niż średnia UE-27 (9,6%). Jak wynika ze *Wspólnego sprawozdania Rady i Komisji*, najniższy wskaźnik udziału w kształceniu przez całe życie występuje we wszystkich krajach, które ostatnio przystąpiły do UE (tzw. 12 NMS) [Dz. U. C 86]. Nie opracowano także w Polsce strategii uczenia się przez całe życie.

Największymi sukcesami w wymienionym obszarze w 2007 roku, osiągając cel założony na rok 2020 (tj. 40-procentowy udział osób w wieku 30-34 lata z wykształceniem wyższym w społeczeństwie) pochwalić mogą się takie kraje, jak: Finlandia (47,3%), Cypr (46,3%), Belgia (41,5%), Dania (41,2%), Szwecja (40,7%). W państwach tych zanotowano także najwyższy wskaźnik osób z wykształceniem wyższym w wieku 35-39 lat (Finlandia – 43,7%, Cypr 38%, Belgia – 37,4%, Dania – 35,1% i Szwecja – 32,9%), w wieku 40-44 lata (Finlandia – 41,9%, Cypr – 32,5%, Belgia – 33,8%, Dania – 31,5%)¹⁰. W Polsce widoczny jest także, choć znacznie mniejszy niż w wymienionych państwach, wzrost wykształcenia z 12,3% w grupie wiekowej 55-64 lata do 27% w grupie wiekowej 30-34 lata [Eurostat 2009]. Dynamika wzrostu wykształcenia wyższego w grupach wiekowych 30-44 lata wskazuje, że Polska cel stawiany na rok 2020 jest w stanie osiągnąć. Być może stanie się tak nawet bez żadnej strategii opłaconej przez rząd, której do tej pory nie ma, gdyż w społeczeństwie występuje przekonanie o celowości zdobywania wyższego wykształcenia. Tylko niemal 8% społeczeństwa w grupie wiekowej 30-34 lata w Polsce nie posiada wykształcenia średniego, podczas gdy tylko w czterech państwach członkowskich zanotowano odsetek osób z wyższym wykształceniem poniżej 10% w kategorii wiekowej 25-30 i 35-44, a mianowicie: w Czechach (5,8% w grupie 25-34 i 6,3% w grupie 35-44), w Słowacji (68% w grupie 25-34 i 7,2% w grupie 35-44), w Polsce (7,9% w grupie 25-34 i 9,7% w grupie 35-44) i w Szwecji (9% w grupie 25-34 i 9,9% w grupie 35-44)¹¹.

W konkluzjach Rady z listopada 2007 roku zwrócono się do państw członkowskich o zapewnienie nauczycielom oferty kształcenia o wysokiej jakości, wsparcia ułatwiającego start w zawodzie oraz doskonalenia zawodowego, które są skoordynowane, spójne, dysponują odpowiednimi zasobami i cechują się odpowiednią jakością. Działania te powinny przyciągnąć do zawodu nauczyciela osoby o wysokich kwalifikacjach i skłonić je do pozostania w tym zawodzie oraz pomóc uczniom w pełni wykorzystać swój potencjał, tworząc środowiska szkolne, w których nauczyciele wymieniają się doświadczeniami i kładą nacisk

¹⁰ Najwyższy udział osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 45-49 lat występuje w Finlandii – 38,1%, na Cyprze – 32,5%, w Belgii – 33,8% i Danii – 31,5%. W grupie o najwyższym wskaźniku osób z wyższym wykształceniem nie znalazła się Szwecja (29%) dla osób w wieku 40-44 lata i Cypr (27,2%) dla wieku 45-49 lat. Tylko Finlandia przekroczyła poziom 30% osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 50-54 lata (33,6%). Jedynie 2 kraje posiadają ustabilizowany poziom osób z wykształceniem wyższym powyżej 30%, a mianowicie: Estonia (od 33,3% dla grupy 30-34 lata do 33,8% w grupie 50-54 lat) i Wielka Brytania (od 37,9% w grupie 30-34 lata do 30,1% w grupie 50-54 lata). Na uwagę zasługuje także Hiszpania, gdzie ponad 30-procentowy udział osób z wyższym wykształceniem jest w grupach wiekowych od 30 do 44 lat.

¹¹ Najwyższe wskaźniki poziomu wykształcenia poniżej średniego notowane są na Malcie (55,2% w grupie wiekowej 25-34 lata do 87,7% w grupie wiekowej 55-64 lata) i w Portugalii (55,6% w grupie wiekowej 25-34 lata do 86,8% w grupie wiekowej 55-64 lata).

na postępy uczniów [Konkluzje]. W Polsce ponad 50% nauczycieli nie przekroczyła wieku 40 lat. W wieku powyżej 55 lat pracuje w zawodzie tylko niecałe 12%. W Niemczech, Włoszech i Szwecji sytuacja przedstawia się odwrotnie. W Niemczech prawie 53% nauczycieli przekroczyło 50 lat, a tylko niewiele ponad 26% nie przekroczyło 40 lat. W Szwecji i Włoszech 48% nauczycieli przekroczyło 50 lat, przy czym tylko prawie 16% we Włoszech i 29% w Szwecji nauczycieli nie przekroczyło 40 lat.

Uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)

Z uwagi na fakt, iż MSP stanowią ponad 99% unijnych przedsiębiorstw i zatrudniają niemal 70% wszystkich osób pracujących w przedsiębiorstwach prywatnych w Unii Europejskiej, celem Unii – w opinii Komisji – jest kontynuowanie działań na rzecz wspierania działalności MSP we wszystkich stadiach ich rozwoju. Ułatwienie MSP dostępu, w tym do jednolitego rynku (dzięki temu więcej małych przedsiębiorstw będzie mogło się rozwijać i konkurować na rynkach światowych), jest kluczową kwestią *Strategii Lizbońskiej*. W wielu państwach członkowskich warunki prowadzenia działalności gospodarczej uległy poprawie poprzez wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi firm i skrócenia czasu otwierania działalności gospodarczej do maksymalnie jednego tygodnia.

Badania i konsultacje społeczne prowadzone przez Komisję wykazały, że chociaż MSP mają znaczny potencjał umożliwiający im rozszerzanie działalności poza granicami swojego kraju, to napotykanne przez nie przeszkody prawne i administracyjne utrudniają ich rozwój na jednolitym rynku. Z badań Komisji wynika, że tylko 8% MSP prowadzi transakcje transgraniczne, tylko ok. 5% posiada spółki zależne lub joint venture za granicą, a 18% z nich podejmuje działania na skalę międzynarodową. MSP napotykały przeszkody zwłaszcza w sprzedaży transgranicznej i w dostępie do rynku zamówień publicznych.

Rynek unijny pod względem transakcji transgranicznych

Największy odsetek klientów, którzy dokonali przynajmniej jednego zakupu transgranicznego w 2008 roku występował w Luksemburgu (68%), Szwecji (59%), Danii (56%), Austrii (53%) i Finlandii (51%). Najmniejszy odsetek klientów, którzy dokonali przynajmniej jednego zakupu transgranicznego występował w Bułgarii (6%), Portugalii (9%), Grecji (10%), Rumunii i we Włoszech (13%), na Węgrzech (14%) i w Polsce (16%). Średni w UE odsetek klientów, którzy dokonali przynajmniej jednego zakupu transgranicznego wyniósł 25%. Z kolei, najwyższy odsetek sprzedawców, którzy w 2008 roku dokonali sprzedaży do przynajmniej jednego innego kraju UE zanotowano w Luksemburgu (45%), w Szwecji (36%) i Austrii (35%). Najniższy odsetek sprzedawców, którzy w 2008 roku dokonali sprzedaży do przynajmniej jednego innego kraju UE zanotowano w Bułgarii (6%). Polska należy do grupy krajów, w których ta aktywność transgraniczna jest najsłabsza [KOM (2009) 25].

Jedną z głównych przeszkód prawno-administracyjnych, utrudniających MSP rozwijanie transgranicznej działalności na jednolitym rynku, są koszty związane z tworzeniem

spółki, w tym koszty związane z tworzeniem spółki obejmujące głównie koszty rejestracji i doradztwa prawnego, opłaty notarialne oraz minimalny kapitał założycielski¹². Co prawda, wymogi dotyczące minimalnej wysokości kapitału i koszty administracyjne są wprawdzie takie same dla krajowych i zagranicznych założycieli spółek, ale koszty doradztwa prawnego są już ponoszone głównie przez zagranicznych założycieli, którzy muszą poznać nowe formy i systemy funkcjonowania spółek¹³. Inną przeszkodą, wymienianą przez Komisję, są trudności związane z prowadzeniem spółki, które wynikają z różnych przepisów krajowych w zakresie m.in. prawa podatkowego, prawa pracy (w UE nie ma narzuconej bazy podatku CIT, inne występują zasady organizacji i struktury spółek, praw wspólników i akcjonariuszy oraz udziałów i akcji). W rezultacie koszty bieżącej działalności zagranicznej spółki zależnej są wyższe niż w przypadku krajowych spółek zależnych [SEC (2008) 2099].

W państwach członkowskich UE występuje duże zróżnicowanie w zakresie liczby dni potrzebnych na założenie firmy i kosztów związanych z tym procesem. Największa liczba dni potrzebnych na założenie przedsiębiorstwa występuje w Czechach (30-40 dni) i w Polsce (30 dni). W kilku państwach członkowskich na założenie przedsiębiorstwa potrzeba zaledwie 1-3 dni: w Portugalii (1 dzień), Belgii (1,5 dnia), Estonii (2 dni), na Węgrzech (2-3 dni) oraz w Danii, Holandii, Rumunii i Słowenii (3 dni). Tylko 4 dni na założenie przedsiębiorstwa potrzeba we Włoszech, Francji i na Łotwie. Najbardziej kosztowny proces założenia przedsiębiorstwa występuje we Włoszech, gdyż wynosi aż 2673 EUR. Około półtorakrotnie mniej środków potrzeba na założenie przedsiębiorstwa w Grecji (1101 EUR), Holandii (1040 EUR) i Luksemburgu (1000 EUR). W Polsce, podobnie jak w Niemczech (783 EUR), koszt założenia przedsiębiorstwa jest relatywnie wysoki i wynosi 735 EUR [COM (2009) 34].

Komisja podjęła się modernizacji administracji publicznej na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP i zaproponowała ograniczenie własnych obciążeń administracyjnych, wynikających z prawodawstwa UE o 25% oraz wezwała państwa członkowskie do zobowiązania się *ustanowienia do 2008 roku własnych równie ambitnych celów krajowych*¹⁴. W opinii Komisji, lepsze prawodawstwo oraz wdrażanie i egzekwowanie prawa ściśle się ze sobą wiążą: dobre prawo to prawo egzekwowalne i egzekwowane. Ulepszone środowisko prawne wywiera pozytywny wpływ na konkurencyjność. Egzekwowanie prawa wymaga, by było ono wystarczająco jasne. Skuteczność prawa wynika z dostarczania właściwych odpowiedzi na konkretne problemy. Złe ustawy prowadzą do rozrastania się prawa i istnienia nadmiernej liczby przepisów, które nakładają na przedsiębiorstwa niepotrzebne wymagania i powodują dezorientację obywateli. Komisja zobowiązała się do przekształcenia prawodawstwa i kontynuacji procesu jego kodyfikacji¹⁵. W 2008 roku Komisja zakończyła

¹² Inną przeszkodą jest nieufność wobec zagranicznych form spółek; prowadzenie działalności w innym państwie członkowskim w formie spółki utworzonej zgodnie z prawem macierzystego kraju MSP jest nierzadko trudne, dlatego też MSP decydują się często na zakładanie w jej miejsce spółki zależnej.

¹³ Prowadzenie bieżącej działalności przez zagraniczną spółkę zależną wymaga stałego korzystania z usług doradztwa prawnego. Koszty takiego doradztwa zależą w dużej mierze od wielkości i złożoności spółki zależnej, ale w opinii 1/3 osób biorących udział w konsultacjach społecznych, koszty te przekraczają kwotę 10 tys. EUR rocznie.

¹⁴ Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej (marzec 2007 rok, s. 10).

¹⁵ Przekształcenie oznacza połączenie aktu prawnego i wszystkich wcześniejszych zmian do niego w jeden akt prawny w momencie, gdy przyjmowane są nowe zmiany. Kodyfikacja oznacza połączenie istniejących aktów prawnych

proces ujednolicania 229, spośród 436, aktów prawnych. 142 akty prawne zostały przyjęte i opublikowane w Dzienniku Urzędowym. Upraszczając i ujednolicając prawodawstwo, Komisja ograniczyła dorobek prawny o niemal 10% – co stanowi około 1300 aktów prawnych oraz 7800 stron publikacji w Dzienniku Urzędowym. Rada i Komisja uzgodniły specjalne procedury służące do uchylania przestarzałego prawodawstwa, które nie ma już realnych skutków prawnych, ale nadal obowiązuje (dotyczy to około 2500 aktów prawnych), w trybie przyspieszonym. Tylko 21 działań przyspieszonych (tj. środki natychmiastowe przynoszące istotne korzyści lub zmniejszenie niezadowolenia dzięki technicznym zmianom w istniejących przepisach), zgłoszonych w latach 2007-2008, dało łącznie przedsiębiorstwom unijnym szacunkowe oszczędności o wartości ponad 2,3 mld EUR [KOM (2009) 15]. Z obliczeń Komisji wynika, że największy udział kosztów administracyjnych nałożonych na MSP do PKB występuje w Grecji i na Węgrzech (6,8%) oraz w Polsce (5%). Redukcja tych obciążeń administracyjnych (o zalecane 25%) zmniejszyłaby obciążenie MSP tymi kosztami do 2,4% PKB w Grecji, 2,6% PKB na Węgrzech i 1,9% w Polsce. Najniższy udział kosztów administracyjnych obciążających MSP w stosunku do PKB występuje w Szwecji, Wielkiej Brytanii i Finlandii (1,5%), a redukcja obciążeń administracyjnych o 25% zmniejszyłaby obciążenie MSP do 0,5% PKB w Grecji i 2,6% PKB na Węgrzech [KOM (2007) 592].

Barierą rozwoju MSP jest często brak środków finansowych. Od 2000 roku Komisja uruchomiła program wspierający dostęp MSP do kredytów [Dz. U. L 333]. W latach 2000-2006 największą wartość kredytów w ramach Programu MAP udzielono przedsiębiorstwom z Portugalii (295,64 tys. EUR), Węgier (233,7 tys. EUR). Najmniej z pomocy programu MAP skorzystały przedsiębiorstwa z takich krajów, jak: Wielka Brytania (3,86 tys. EUR), Szwecja (4,7 tys. EUR). Przedsiębiorstwom z Polski udzielono kredytów na wartość 27,6 tys. EUR [SEC (2008) 2750]. W nowych ramach finansowych (2007-2013) ustanowiono nowy program dla finansowania rozwoju MSP. Na wsparcie tworzenia i rozwoju MSP, w szczególności poprawę ich zdolności innowacyjnej, inwestowania w badania i rozwój (B+R) oraz wiedzę, przeznaczono znaczną część funduszy strukturalnych na lata 2007-2013. Powstaje zatem pytanie, czy faktycznie państwa członkowskie uznały za priorytetowe wspieranie rozwoju MSP z funduszy unijnych?

Największy udział środków finansowych na wspieranie MSP w funduszach unijnych poszczególnych państw członkowskich w latach 2007-2013 występuje w krajach skandynawskich, tj. w Danii (23,5%), Finlandii (21,5%) i Szwecji (19,2%). Kraje te przeznaczają na ww. cel około 15 pkt. proc. więcej niż średnia UE (7,8%) i około 10 pkt. proc. więcej niż średnia UE-15 (10,6%). Nieco mniejszy udział środków na wspieranie MSP przewiduje Wielka Brytania (18,1%) i Słowenia (17,6%), lecz jest on wyższy niż średnia unijna o około 10 pkt. proc. i około 7 pkt. proc. niż średnia UE-15. Polska należy do grupy krajów najstabilniej wspierających MSP, przeznaczając tylko 5,5% wszystkich środków unijnych, co oznacza,

ze wszystkimi późniejszymi zmianami w jeden akt prawny, bez wprowadzania nowych zmian. Dzięki temu możliwe jest zmniejszenie objętości aktów prawnych oraz uzyskanie bardziej jasnych z prawnego punktu widzenia tekstów. W 2007 rok z około 400 aktów prawnych, które można skodyfikować, Komisja zakończyła kodyfikację 152. 87 z nich zostało przyjętych. Ponadto, Komisja regularnie dokonuje przeglądu wszystkich wniosków legislacyjnych czekających na rozpatrzenie przez pozostałe instytucje uczestniczące w procesie legislacyjnym, aby zagwarantować, że wnioski te są nadal potrzebne i spełniają odpowiednie normy jakości. W latach 2005-2008 wycofano 108 wniosków [KOM(2008) 32].

że jest to mniej o ponad 2 pkt. proc. niż wynosi średnia unijna oraz o prawie połowę mniej niż wynosi średnia UE-15. Największe pod względem wielkości środki finansowe przeznaczane na wspieranie MSP w państwach członkowskich w latach 2007-2013 występować będą w pięciu największych pod względem liczby ludności krajach (oprócz Francji), takich jak: Niemcy (prawie 4 mld EUR), Polska i Hiszpania (ponad 3,5 mld EUR), Włochy (prawie 3 mld EUR). Nieco mniej na wspieranie MSP przeznaczy Portugalia, Czechy, Francja i Grecja (1,7-1,2 mld EUR). Najmniej środków na wspieranie MSP przeznaczają z funduszy unijnych: Luksemburg, Irlandia, Malta i Cypr (od 3 do 34 mln EUR) [COM (2008) 301].

W ramach realizacji *Strategii Lizbońskiej* na rzecz MSP, KWE przyjęła w 2008 roku unijny „pakiet towarowy” (cel: pobudzenie rynku wewnętrznego i zwiększenie ochrony konsumentów, nadzór nad rynkiem, bezpieczeństwo produktów, system oznakowania produktów), program *Small Business Act* (ustanawia właściwe priorytety polityczne w celu ułatwienia działalności i zwiększenia dynamizmu MSP). Zmodernizowano także kodeks celny i podjęto decyzję w sprawie e-ceł (cel: wyeliminowanie papierowej formy dokumentów w zakresie handlu towarami).

Według przedstawionego przez Komisję harmonogramu, państwa członkowskie w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej MSP powinny:

- 1) podjąć trwałe i konsekwentne starania w celu wdrożenia dyrektywy o usługach do końca 2009 roku,
- 2) zakończyć przegląd i ocenę ustawodawstwa krajowego do końca 2008 roku,
- 3) stworzyć elektroniczny system usług administracyjnych oraz skuteczny system transgranicznej współpracy administracyjnej. Zalecenia Komisji w tym zakresie bądź nie zostały zrealizowane w Polsce (pkt. 1 i 2) lub realizowane były z opóźnieniem (dopiero w kwietniu 2010 roku weszła w życie w Polsce ustawa o świadczeniu usług, regulująca ww. kwestie) [Dz. U. 47, poz. 278].

Inwestycje w wiedzę i innowacje

W celu tworzenia prawdziwie nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki oraz lepszego wykorzystania nauki i technologii, państwa członkowskie i UE muszą usunąć przeszkody w swobodnym przepływie wiedzy, tworząc w tym celu „piątą swobodę”¹⁶.

Rada Europejska wyznaczyła dziedziny, w których należy pilnie poczynić postępy mające na celu zwiększenie inwestycji w B+R¹⁷. W tym zakresie państwa członkowskie powinny:

¹⁶ Rada Europejska w Brukseli 13-14 marca 2008 roku. Konkluzje Prezydencji, 7652/08. Obszary piątej swobody: 1) wspieranie transgranicznej mobilności badaczy, studentów, naukowców i pracowników dydaktycznych szkół wyższych; 2) zwiększenie otwarcia i konkurencyjności rynku pracy dla europejskich badaczy, zapewnieniu im lepszych ścieżek kariery, przejrzystości i warunków sprzyjających życiu rodzinnemu; 3) dalsza realizacja reform szkolnictwa wyższego; ułatwianiu i promowaniu optymalnego wykorzystania własności intelektualnej powstałej w publicznych organizacjach badawczych, aby zwiększyć przepływ wiedzy do przedsiębiorstw, zwłaszcza dzięki „karcie własności intelektualnej”, która ma zostać przyjęta przed końcem 2008 r.; 4) wspieranie swobodnego dostępu do wiedzy i otwartego modelu innowacyjności; 5) propagowanie wybitnych osiągnięć naukowych; 6) stworzenie nowej generacji infrastruktury badawczej na światowym poziomie; 7) promowanie wzajemnego uznawania kwalifikacji.

¹⁷ Rada wyznaczyła dziedziny, w których państwa członkowskie i Wspólnota powinny pilnie poczynić postępy: 1) wspierać rozwój ogólnounijnego rynku kapitału podwyższonego ryzyka dla najbardziej innowacyjnych przedsię-

- 1) podjąć działania poprawiające warunki dla działalności innowacyjnej,
- 2) wskazać, w jaki sposób do 2010 roku zostaną zrealizowane krajowe cele inwestycyjne na rzecz badań i rozwoju oraz w jaki sposób krajowe strategie na rzecz badań i rozwoju przyczynią się do powstania *Europejskiej Przestrzeni Badawczej*,
- 3) usunąć przeszkody dla mobilności naukowców między prywatnymi i publicznymi instytucjami badawczymi,
- 4) przygotować (do końca 2008 roku) i wspierać krajowe strategie określające nową generację infrastruktury badawczej na poziomie światowym.

Wydaje się, że zalecenia Rady w żadnym z wymienionych punktów nie zostały w Polsce zrealizowane. Brak w Polsce strategii/programu zwiększania nakładów na B+R, chociaż ich poziom w Polsce wynosi 0,57% PKB wobec celu unijnego 3% PKB w 2010 roku¹⁸.

W Unii występuje wysoki poziom koncentracji w obszarze badań i rozwoju (dalej: B+R). Tylko w trzech krajach UE na B+R przeznaczają się ponad 60% wydatków na ten cel całej UE-27. Aż w szesnastu krajach wartość środków przeznaczanych na B+R wynosi niewiele ponad 0,5%. Nakłady Polski na B+R wynoszą 0,57% PKB i powinny wzrosnąć (cel *Strategii Lizbońskiej*) do 0,92% w 2010 roku [SEC (2008) 2293].

W ramach polityki spójności średni wkład z funduszy strukturalnych na B+R w okresie 2004-2006 wyniósł 157,4 mln EUR (średnia kwota rocznych inwestycji krajowych wyniosła 69,6 mln EUR). Udział w PKB UE-27 jedenastu państw członkowskich o wysokim lub bardzo wysokim wzroście intensywności B+R wynosi zaledwie 16%, natomiast udział w PKB UE-27 szesnastu państw członkowskich o ograniczonym lub ujemnym wzroście intensywności B+R wynosi 84%. W okresie 2007-2013 inwestycje w nowych państwach członkowskich wzrosną średniorocznie do 2,9 mld EUR (z Bułgarią i Rumunią).

W krajach UE-27 występują znaczące różnice w zakresie źródeł finansowania B+R. W krajach takich, jak Luksemburg, Finlandia, Niemcy, Słowenia, Szwecja, Belgia, głównym źródłem finansowania B+R są, podobnie jak w USA, przedsiębiorstwa prywatne, które finansują około 60-80% wydatków na B+R. W Luksemburgu rząd finansuje tylko około 10% wydatków na B+R. W wymienionych wyżej krajach rząd finansuje około 20% wydatków na B+R. Z kolei w krajach takich jak Malta, Cypr i Litwa przedsiębiorstwa prywatne finansują mniej niż 20% wydatków na B+R, podczas gdy rząd finansuje niemalże 60% wydatków na B+R. W Polsce udział przedsiębiorstw i udział rządu w wydatkach na B+R wynosi około 30%. Największy udział zagranicznych inwestycji w B+R występował na Malcie i w Grecji (21,6%) oraz na Łotwie (18,5%), w Austrii, Estonii (17%) i Wielkiej Brytanii (17,2%). W Polsce udział zagranicznych inwestycji w B+R wynosił około 6%. We wszystkich krajach UE pozostałe źródła wydatków na B+R mają marginalne znaczenie [SEC (2008) 2293].

W latach 2003-2007 wydatki na B+R w Polsce wzrosły z 4558,3 mln PLN w 2003 roku do 6673 mln PLN w 2007 roku, tj. o ponad 46%. *Tabela 1* przedstawia strukturę wydatków na B+R w Polsce w 2003 i 2007 roku.

biorstw; 2) lepiej koordynować działania na rzecz poprawy ramowych warunków dla innowacyjności, w tym przez udoskonalenie powiązań między środowiskiem naukowym a sektorem przemysłu oraz przez klastry innowacyjne na światowym poziomie, a także przez rozwój regionalnych klastrów i sieci.

¹⁸ Więcej na temat założeń i osiągnięć Strategii Lizbońskiej w latach 2000-2007 zob. Pałka 2009a.

Tabela 1. Wartość nakładów na B+R w latach 2003 i 2007 oraz dynamika wzrostu w latach 2003-2007, w mln PLN i w %

Województwo	2003 rok (w mln PLN)	2007 rok (w mln PLN)	Dynamika wzrostu w latach 2003-2007 (w %)	2003 rok (w %)	2007 rok (w %)
dolnośląskie	258,2	393,5	52	5,7	5,9
kujawsko-pomorskie	101	109,5	8,4	2,2	1,6
lubelskie	136,7	246,1	80	3	3,7
lubuskie	32,7	25,9	-26	0,7	0,4
łódzkie	274,4	372,8	35	6	5,6
małopolskie	520	799,8	54	11,4	12
mazowieckie	1997,4	2742,3	37	43,8	41,1
opolskie	28,3	36,3	28	0,6	0,5
podkarpackie	115,4	156,4	35	2,5	2,3
podlaskie	39,1	55,4	42	0,9	0,8
pomorskie	198,4	340,9	72	4,4	5,1
śląskie	374,9	587,1	57	8,2	8,8
świętokrzyskie	12,7	35,6	80	0,3	0,5
warmińsko-mazurskie	53,1	96,6	82	1,2	1,4
wielkopolskie	358,2	563,7	57	7,9	8,4
zachodniopomorskie	57,7	111	92	1,3	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Rozwój Regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, maj 2009, s. 82

W 2003 i 2007 roku najwięcej środków na B+R, bo aż ponad 40% całkowitej wartości wydatków na B+R, przeznaczało województwo mazowieckie (odpowiednio: 1997,4 mln PLN w 2003 roku i 2742,3 mln PLN w 2007 roku). Udział województwa małopolskiego w wydatkach na B+R w Polsce wyniósł w latach 2003-2007 około 12%, a w udział województw: śląskiego i wielkopolskiego ponad 8% całkowitych wydatków na B+R w Polsce. Oznacza to, że w wymienionych czterech województwach finansowane są B+R na poziomie 70% całkowitych wydatków na B+R w Polsce. W województwie mazowieckim zanotowano niemal 40-procentową dynamikę wzrostu nakładów na B+R w latach 2003-2007, a w województwach: wielkopolskim, śląskim i małopolskim około 55-procentową dynamikę wzrostu nakładów na B+R. Najmniej środków na B+R przeznaczało w 2007 roku województwo lubuskie (25,9 mln PLN) i w tym województwie nastąpił także – jedyny odnotowany w Polsce – spadek inwestycji w B+R w porównaniu do 2003 roku (32,7%). W województwach, w których wartość nakładów na B+R w 2007 roku była również niewielka, tj. w województwach: świętokrzyskim

(35,6 mln PLN), opolskim (36,3 mln PLN) i podlaskim (55,4 mln PLN), dynamika wzrostu w latach 2003-2007 była zróżnicowana i kształtowała się odpowiednio na poziomie 80%, 28% i 42%.

Komisja wezwała państwa członkowskie do pełnej integracji polityki klastrowej z filarem konkurencyjności KPR, zapewnienia lepszego wsparcia dla uczestnictwa MSP w klastrach, poprzez wdrażanie zaleceń zawartych w programie *Small Business Act*; zwiększenia wysiłków, które pozwolą na osiągnięcie większych synergii i komplementarności pomiędzy różnymi dziedzinami polityki, programami i inicjatywami w obszarze polityki klastrowej [KOM(2008) 652].

W Polsce nie istnieje program wsparcia lub promocji polityki klastrowej, ani w sektorach gospodarczych, ani też rolno-spożywczych. Nie ma mowy także o tym instrumencie rozwoju działalności gospodarczej na poziomie edukacji, zwłaszcza zawodowej i w szczególności w obszarze rolnictwa.

Energia i zmiany klimatyczne

Ważny jest rozwój zasobów energii odnawialnej w Europie ze względu na jej kluczowe znaczenie w walce ze zmianami klimatu oraz poprawę bezpieczeństwa i niezawodności dostaw energii. W obecnej sytuacji gospodarczej rozwój przedsiębiorstw w sektorze technologii związanych z energią odnawialną jest oczekiwanym źródłem dobrobytu i tworzenia miejsc pracy. Rada Europejska zobowiązała się do przekształcenia Europy w gospodarkę o niskiej emisji dwutlenku węgla oraz pewnym, zrównoważonym i konkurencyjnym zaopatrzeniu w energię. Rada ustaliła ambitne cele zwiększenia efektywności energetycznej i zużycia energii ze źródeł odnawialnych, które powinny zostać zrealizowane do końca 2020 roku. W tym celu państwa członkowskie powinny:

- dokonać przeglądu swoich instrumentów gospodarczych, w tym podatków, innych obciążeń oraz dotacji, aby zapewnić ich korzystny finansowo wkład w zwalczanie zmian klimatycznych,
- wezwać organy zajmujące się udzielaniem zamówień publicznych do systematycznego sprawdzania kryterium efektywności energetycznej przed udzieleniem zamówienia,
- wyznaczyć obowiązkowe cele oszczędności energii dla budynków administracji rządowej,
- poprawić połączenia wzajemne sieci.

W swoich konkluzjach z marca 2007 roku Rada Europejska określiła racjonalizację zużycia energii jako zasadniczy element kompleksowej strategii w zakresie energii oraz zmian klimatu i podkreśliła konieczność 20-procentowej redukcji zużycia energii w UE do roku 2020. Rada stwierdziła również, że w tym celu należy właściwie wykorzystać krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Oszczędzanie energii oraz zwiększenie sprawności energetycznej zyskują coraz większe znaczenie w ramach koncepcji na rzecz zrównoważenia i bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię oraz starań o zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii

(*National Energy Efficiency Action Plan, NEEAP*) w wielu krajach są narzędziem upowszechniania najlepszych rozwiązań wśród licznych podmiotów aktywnych na wszystkich płaszczyznach racjonalizacji zużycia energii, a także rozwijania synergii między przyjętymi strategiami i środkami. Dokumenty te potwierdzają przede wszystkim praktyczne zaangażowanie państw członkowskich. Z informacji Komisji wynika, że Polska w *Programie racjonalnego zarządzania energią* zobowiązuje sektor publiczny do stosowania środków niezbędnych do realizacji oszczędności energii na poziomie co najmniej takim, jak docelowy poziom krajowy. Polska zamierza wprowadzić umowy dobrowolne (pomiędzy rządem a podmiotami sektora publicznego i prywatnego) jako instrument dokonywania oszczędności energii w sektorze przemysłowym [KOM(2008) 11].

W 2008 roku przyjęto pakiet na rzecz zwalczania zmian klimatycznych i promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz planu działania w sprawie zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz w sprawie zrównoważonej polityki przemysłowej. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przygotowania do 2010 roku krajowych planów działania zawierających:

- 1) ustanowienie jasnych planów dotyczących sposobu osiągnięcia swoich celów dotyczących energii odnawialnej i energii odnawialnej w transporcie,
- 2) założenia zreformowania norm budowlanych i systemu planowania, by zwiększyć wykorzystanie energii odnawialnej i poprawić warunki dostępu do sieci energetycznej,
- 3) określenie krajowych celów sektorowych oraz środków i systemów wsparcia, by cele te osiągnąć, szczególnie środków na rzecz wspierania wykorzystania energii z biomasy,
- 4) ocenę roli poszczególnych technologii w realizacji tych celów,
- 5) wprowadzenie i monitorowanie kryteriów w zakresie zrównoważonego charakteru biopaliw, tak by paliwa te przyczyniały się w wyraźny sposób do realizacji celów ochrony środowiska [COM(2009) 192].

Polska jest na przedostatnim miejscu w UE pod względem udziału energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem¹⁹. Ponad 3-procentowy udział energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem w Polsce jest ponad dwudziestokrotnie mniejszy niż w krajach o najwyższym wskaźniku udziału energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem, jak np. Austria (60,6%). Plany Polski w tym zakresie do 2010 roku również nie są ambitne (wzrost o ponad 4 pkt. proc.), jeśli porównamy je z przodującą w tym zakresie Austrią, która planuje zwiększyć udział energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem o prawie 17 pkt. proc. [KOM (2009) 192]. Sytuacja w Polsce, oczywiście, wynika z dominacji energii pochodzącej z węgla kamiennego i brunatnego.

Rada Ministrów w 2008 roku przyjęła program *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*. Ponad 75% naruszeń prawa w polityce ekologicznej w Polsce dotyczy złej gospodarki odpadami – wynika z danych Inspekcji Ochrony Środowiska. Brak postępów jest szczególnie widoczny w gospodarce odpadami komunalnymi, będącej w gestii

¹⁹ Udział energii z odnawialnych źródeł wyrażony jako wartość procentowa ostatecznego zużycia energii przy uwzględnieniu znormalizowanych danych dotyczących energii wodnej (w tym zużycie przez sektor przemysłu energetycznego w celu produkcji energii elektrycznej i ciepłej oraz straty związane z dystrybucją).

samorządów. Ponad 90% tych odpadów jest nadal kierowanych na składowiska. Świadczy to o nieskuteczności obecnego systemu zbierania i odzysku odpadów, a więc i o konieczności jego szybkiej reformy. W gospodarce odpadami komunalnymi nie został stworzony dotąd skuteczny mechanizm dla segregacji i odzysku większości tych odpadów, w wyniku czego stale jeszcze 91% ich ilości trafia na składowiska. W 2006 roku zebranych zostało 9,9 mln ton odpadów komunalnych, w tym 9,5 mln ton stanowiły odpady zmieszane. Tylko 0,4 mln ton segregują mieszkańcy u siebie w domach. Z zebranych odpadów zaledwie 0,35 mln ton wyselekcjonowanych zostało w zakładach mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania, a reszta (ponad 9 mln ton) została złożona na składowiskach. Dane te świadczą o całkowitej nieskuteczności dotychczasowych metod organizacyjnych i technicznych w zbieraniu i odzysku odpadów komunalnych. System obecny wymaga więc szybkiej i radykalnej reformy.

Nieco większe postępy odnotować można w gospodarce odpadami przemysłowymi, chociaż i tu postęp nie jest zadowalający. W latach 1990-2006 o 15% zmniejszyła się masa odpadów wytworzonych przez polski przemysł przy znacznym wzroście jego potencjału produkcyjnego. Udział odpadów deponowanych na składowiskach spadł z 46% w 1990 roku do 23,6% w 2006 roku. Reszta odpadów poddana była odzyskowi. W 2006 roku wytworzonych zostało 1,7 mln ton odpadów, z czego na składowiska zakładowe trafiło 0,35 mln ton, czyli 20%. Do odpadów zalicza się też wiele produktów niebezpiecznych, będących w użyciu, które nie powinny trafiać na składowiska komunalne. Są to takie produkty, jak: zużyte baterie, akumulatory, transformatory i kondensatory, a także zużyte oleje silnikowe. Do tej grupy należy też azbest usuwany z pokryć dachowych oraz przeterminowane środki ochrony roślin, zmagazynowane wiele lat temu w tzw. mogiłnikach. W obszarach zagospodarowania odpadów nie odnotowujemy znaczących postępów.

Ze *Sprawozdania Ministerstwa Środowiska z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres 2004-2008* wynika, że ilość selektywnie zebranych odpadów w Polsce wzrosła z 1,4% w 2003 roku do 4,1% w 2006 roku (brak danych dotyczących zagospodarowania odpadów biodegradowalnych), a ostateczna eliminacja odpadów niebezpiecznych, takich jak azbest, powinna nastąpić w 2032 roku. Ministerstwo zastrzega, że nadal istnieje niski poziom inwentaryzacji tych wyrobów i nie posiada danych o liczbie wyrobów zawierających azbest, które występują w chwili obecnej w Polsce. Ministerstwo nie posiada także informacji, jakie są potrzeby w budowie składowisk odpadów z azbestu. Zatem informacja o rozwiązaniu problemu do roku 2032 wydaje się całkowicie niewiarygodna²⁰. Gospodarka odpadami

²⁰ Ministerstwo Środowiska: *Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres od dnia 30 października 2004 roku do dnia 31 grudnia 2006 roku*. Celami średniookresowymi w zakresie gospodarki odpadami są:

- znaczne zwiększenie odzysku energii z odpadów komunalnych w sposób bezpieczny dla środowiska,
- zamknięcie wszystkich składowisk, które nie spełniają standardów UE i ich rekultywacja, sporządzenie spisu zamkniętych,
- opuszczonych składowisk odpadów wydobywczych, identyfikacja obiektów wpływających na środowisko (obowiązek nałożony dyrektywą 2006/21/WE i ustawą o odpadach wydobywczych),
- eliminacja kierowania na składowiska zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i akumulatorów, pełne zorganizowanie krajowego systemu zbierania wraków samochodów i demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- takie zorganizowanie systemu preselekcji sortowania i odzysku odpadów komunalnych, aby na składowiska nie

w Polsce, w tym niebezpiecznymi, jest niezwykle zaniedbana i wymaga radykalnej poprawy. Konieczne są w tym zakresie szybkie zmiany prawne, edukacyjne, organizacyjne i technologiczne oraz ściśle współdziałanie Rządu RP z administracją samorządową.

Bardzo ważne wydaje się przede wszystkim zebranie rzeczywistych danych, zwłaszcza w zakresie ilości i struktury odpadów niebezpiecznych (azbest, akumulatory, środki medyczne itd.), stały nadzór i weryfikacja tych danych. Ministerstwo nie dysponuje także danymi dotyczącymi spisu zamkniętych i opuszczonych składowisk odpadów wydobywczych (wraz z identyfikacją ich wpływu na środowisko). Konieczne jest także zorganizowanie banku danych o odpadach (planowane do końca 2009 roku). Podobnie jak w tej dziedzinie, gromadzenie danych statystycznych jest jedną z większych słabości polskiej administracji (brak należytej uwagi poświęconej aktualizacji danych statystycznych), a bez danych nie może być mowy o jakichkolwiek racjonalnych decyzjach.

W *Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2010* i planach wojewódzkich jest zaplanowana budowa instalacji do termicznego przekształcania odpadów – takie stwierdzenie zapisano w programie *Polityka ekologiczna państwa*. W Polsce dotąd istnieje tylko 1 taki zakład (w Warszawie). Nie określono, ile takich zakładów i kiedy ma powstać w Polsce.

W tym obszarze obowiązują przepisy *Traktatu Akcesyjnego* i dziewięciu dyrektyw unijnych. Z regulacji tych wynikają liczne zobowiązania, z których najważniejsze to:

- osiągnięcie w 2014 roku odzysku minimum 60% i recyklingu 55% odpadów opakowaniowych,
- osiągnięcie w 2010 roku odzysku co najmniej 25% odpadów biodegradowalnych, tak aby nie trafiły na składowiska, a w 2013 roku odzysku 50% tych odpadów,
- zbieranie w 2012 roku 25% zużytych baterii i akumulatorów, a w 2016 roku 45% tych odpadów,
- zamknięcie do 2012 roku wszystkich wysypisk niespełniających wymagań dyrektywy 99/31/WE.

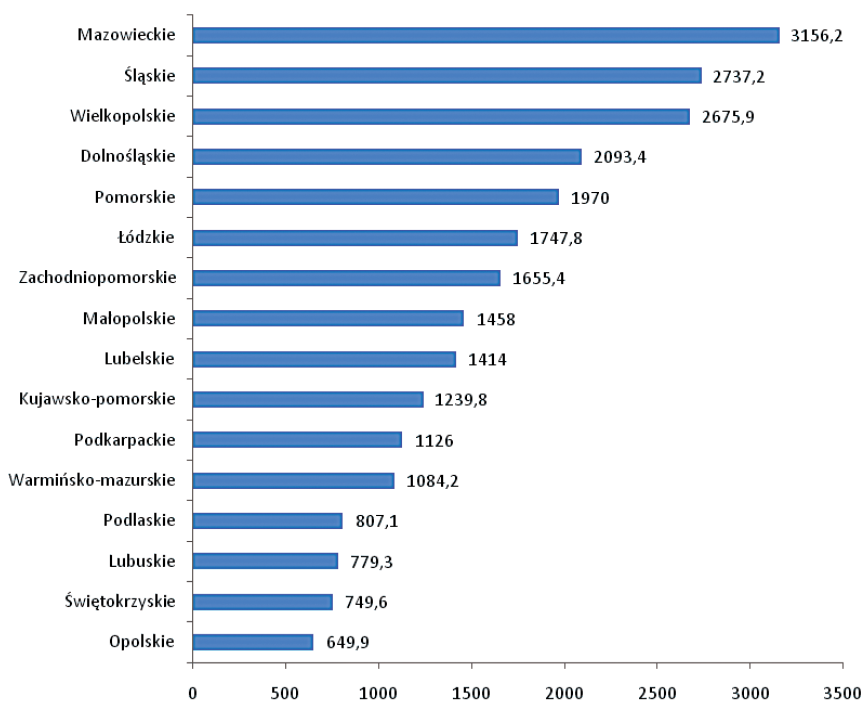
Mimo ciągłej dyskusji na temat polityki energetycznej w obszarze, właśnie w Polsce mamy największe opóźnienia. Brak jakiegokolwiek koncepcji na pozbycie się azbestu i innych szkodliwych dla człowieka odpadów oraz koncepcji edukacyjnej w zakresie racjonalizacji i oszczędności zużycia energii. Nie przerażają władzy publicznej niedługie terminy na realizację celów tzw. dyrektyw klimatycznych, wymienione powyżej. Niedostosowanie się do nich wiązać się będzie z karami, jakie Komisja nałoży na Polskę.

-
- trafiło ich więcej niż 50% w stosunku do odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych,
 - zorganizowanie banku danych o odpadach (do końca 2009 roku),
 - reforma obecnego systemu zbierania i odzysku odpadów komunalnych w gminach, dająca władzom samorządowym znacznie większe uprawnienia w zarządzaniu i kontrolowaniu systemu (do końca 2009 roku),
 - zwiększenie stawek opłat za składowanie odpadów zmieszanych biodegradowalnych oraz odpadów, które można poddać procesom odzysku,
 - dostosowanie składowisk odpadów do standardów UE (do końca 2009 roku),
 - wprowadzenie rozwiązań poprawiających skuteczność systemu recyklingu wyeksploatowanych pojazdów,
 - finansowe wspieranie modernizacji technologii prowadzących do zmniejszenia ilości odpadów,
 - intensyfikacja edukacji ekologicznej promującej minimalizację powstawania odpadów (np. opakowań, toreb foliowych) i ich preselekcję w gospodarstwach domowych,
 - dokończenie akcji likwidacji mogilników zawierających przeterminowane środki ochrony roślin i inne odpady.

Realizacja priorytetów *Strategii Lizbońskiej* w Polsce w latach 2004-2007

Instrumentem realizującym *Strategię Lizbońską* w Polsce był przygotowany po raz pierwszy *Krajowy Program Reform na lata 2005-2007*. Komisja Europejska wspierała państwa członkowskie w opracowywaniu pierwszych programów, a w 2007 roku dokonała oceny poczynionych przez państwa członkowskie postępów i przyjętych środków. Na potrzeby oceny

Wykres 1. Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004-2007, według podziału na województwa, w mld PLN



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, maj 2009, s. 163

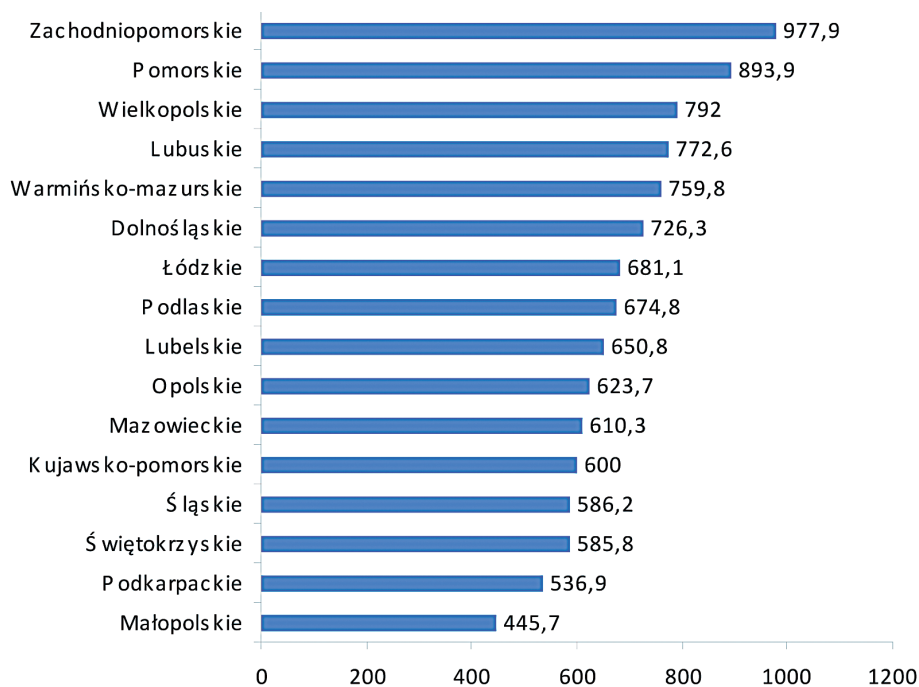
poczynionych przez państwa członkowskie postępów w realizacji KPR-ów, Komisja określiła sześciostopniową jakościową skalę ocen: 6 – bardzo duże postępy, 5 – duże postępy, 4 – znaczące postępy, 3 – równomierne postępy, 2 – pewne postępy, 1 – ograniczone postępy. Poziom postępu opracowanego i zrealizowanego przez Polskę w latach 2005-2007 *Krajowego Programu Reform* Komisja Europejska oceniła najniżej, jako ograniczony. Tylko Polska i Węgry, wśród wszystkich krajów UE-25, poczyniły ograniczone postępy²¹.

²¹ Najwyższe oceny uzyskało – za bardzo duże postępy w realizacji KPR – 6 krajów członkowskich: Dania, Estonia, Irlandia, Luksemburg, Finlandia, Szwecja. W krajach tych w 2007 roku był najniższy poziom bezrobocia, najwyższe

Najwięcej środków z funduszy unijnych zostało przyznanych województwom: mazowieckiemu (3156,2 mln PLN), śląskiemu (2737,2 mln PLN) i wielkopolskiemu (2675,9 mln PLN). Najmniej środków z funduszy unijnych otrzymały województwa: opolskie (649,9 mln PLN), świętokrzyskie (749,6 mln PLN), lubuskie (977,9 mln PLN) i podlaskie (807,1 mln PLN).

Nieco pełniejszy obraz wykorzystania środków unijnych powstaje, gdy oceniamy wykorzystanie środków unijnych na mieszkańca.

Wykres 2. Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004-2007 na mieszkańca, według podziału na województwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, maj 2009, s. 163-164

Najwięcej środków z funduszy unijnych na mieszkańca zostało przyznane województwom: zachodniopomorskiemu (977,9 mln PLN) i pomorskiemu (893,9 mln PLN). Nieco mniej środków na mieszkańca otrzymały województwa: wielkopolskie (792 mln PLN), lubu-

wskaźniki udział, w kształceniu przez całe życie, najwyższe wydatki na B+R, najwyższy wskaźnik zatrudnienia na niepełnym etacie oraz najwyższy udział osób posiadających wykształcenie wyższe w społeczeństwie. Duże postępy zanotowano w dziewięciu krajach, takich jak: Belgia, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Cypr, Litwa, Malta, Portugalia, Słowenia. Znaczące postępy we wdrażaniu KPR poczyniły: Holandia, Austria, Wielka Brytania. Równomierne postępy osiągnęły Grecja i Francja, a pewne postępy zanotowano w Czechach, na Łotwie i w Słowacji.

skie (772,6 mln PLN), warmińsko-mazurskie (759,8 mln PLN). Najmniej środków z funduszy unijnych na mieszkańca otrzymały województwa: małopolskie (445,7 mln PLN), podkarpackie (536,9 mln PLN), świętokrzyskie (585,8 mln PLN) i śląskie (586,2 mln PLN).

Tabela 2. Wykorzystanie środków z funduszy unijnych w latach 2004-2007, według rodzaju priorytetów (w mln PLN i w %)

Województwo	BSP (w mln PLN)	BSP (w %)	IP (w mln PLN)	IP (w %)	RZL (w mln PLN)	RZL (w %)
dolnośląskie	356,8	5,3	1510,3	9,3	226,3	4,7
kujawsko-pomorskie	401,2	6	651	4	187,6	3,9
lubelskie	444,3	6,7	774,8	4,8	195	4,1
lubuskie	171,3	2,6	530,1	3,3	77,8	1,6
łódzkie	352,4	5,3	1239	7,7	156,4	3,3
małopolskie	391,4	5,9	917,3	5,7	149,3	3,1
mazowieckie	1015,3	15,2	1730,5	10,7	410,4	8,5
opolskie	157,4	2,4	369,6	2,3	122,9	2,6
podkarpackie	246,0	3,7	701,4	4,3	178,7	3,7
podlaskie	343,3	5,1	346,7	2,1	117,1	2,4
pomorskie	461,8	6,9	1316,2	8,1	191,9	4
śląskie	516,6	7,7	2001,4	12,4	219,2	4,6
świętokrzyskie	252,4	3,8	371,4	2,3	125,9	2,6
warmińsko-mazurskie	326,1	4,9	584,3	3,6	173,8	3,6
wielkopolskie	639,5	9,6	1815,9	11,2	220,5	4,6
zachodniopomorskie	560,9	8,4	935,7	5,8	158,8	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, maj 2009, s. 163

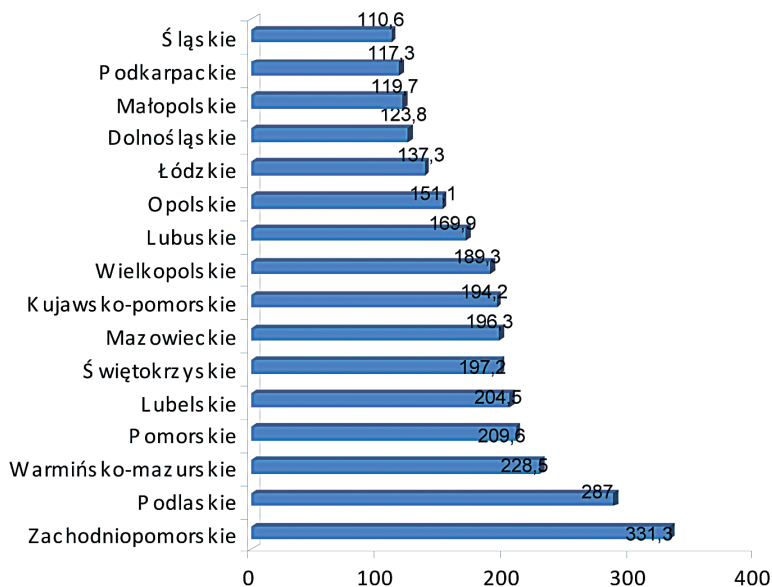
W latach 2004-2007 priorytetem pod względem wartości przeznaczonych środków były wydatki na infrastrukturę podstawową. Na ten cel najwięcej środków przeznaczono w województwach: śląskim 2001,4 mln PLN (12,4% wszystkich środków na IP), wielkopolskim – 1815,9 mln PLN (11,2%), mazowieckim – 1730,5 mln PLN (10,7%) i dolnośląskim – 1510,3 mln PLN (9,3 mln PLN). Drugim pod względem priorytetów, ze względu na wysokość środków, było wsparcie bezpośrednie produkcji. W latach 2004-2007 najwięcej środków na wsparcie produkcji przeznaczono w województwie mazowieckim – 1015,3 mln PLN (15,2% wszystkich środków na BSP w Polsce) i wielkopolskim – 639,5 mln PLN (9,6%). Dopiero trzecim i zarazem ostatnim priorytetem był rozwój zasobów ludzkich. Najwięcej środków na ten cel przeznaczono w województwie mazowieckim – 410,4 mln PLN (8,5% wszystkich środków na RZL), dolnośląskim – 226,3 mln PLN (4,7%) oraz w wielkopolskim – 220,5 mln PLN i śląskim – 219,2 mln PLN (4,6%).

Pełniejszy obraz wykorzystania środków unijnych przedstawia relacja priorytetu do liczby mieszkańców. Na bezpośrednie wsparcie produkcji w relacji do liczby mieszkańców, w latach 2004-2007, najwięcej środków zostało przekazanych w województwach: zachodniopomorskim (331,3 PLN/na mieszkańca) i podlaskim (287 PLN/na mieszkańca), a najmniej środków przeznaczono w województwach: śląskim (110,6 PLN/na mieszkańca), podkarpackim (117,3 PLN/na mieszkańca) i małopolskim (119,7 PLN/na mieszkańca).

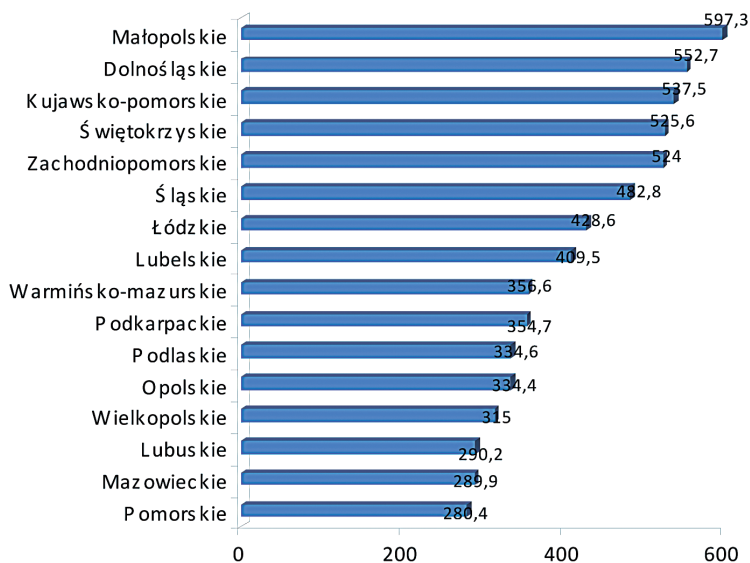
W latach 2004-2007 na infrastrukturę podstawową, w relacji do liczby mieszkańców, najwięcej środków zostało przekazanych w województwach: małopolskim (597,3 PLN/na mieszkańca), dolnośląskim (552,7 PLN/na mieszkańca), kujawsko-pomorskim (537,5 PLN/na mieszkańca), świętokrzyskim (525,6 PLN/na mieszkańca) i zachodniopomorskim (524, PLN/na mieszkańca). Najmniej środków przeznaczono na infrastrukturę podstawową w województwach: pomorskim (280,4 PLN/na mieszkańca), mazowieckim (289,9 PLN/na mieszkańca) i lubuskim (250,2 PLN/na mieszkańca).

W latach 2004-2007 na rozwój zasobów ludzkich, w relacji do liczby mieszkańców, najwięcej środków zostało przekazanych w województwach: warmińsko-mazurskim (121,8 PLN/na mieszkańca) i opolskim (118 PLN/na mieszkańca). Najmniej środków na ten cel przeznaczono w województwach: małopolskim (45,6 PLN/na mieszkańca) i śląskim (46,9 PLN/na mieszkańca).

Wykres 3. Wykorzystanie środków unijnych na bezpośrednie wsparcie produkcji na mieszkańca, według województw

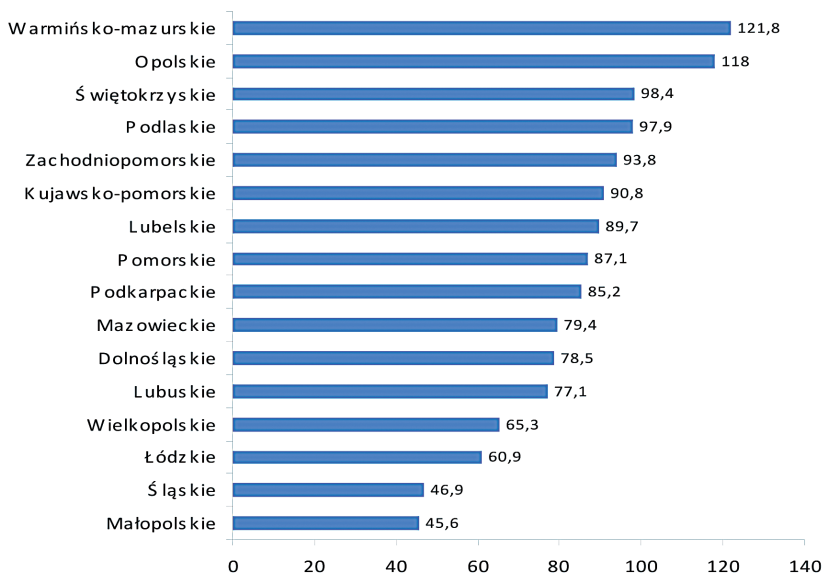


Wykres 4. Wykorzystanie środków unijnych na infrastrukturę podstawową/na mieszkańca



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, maj 2009, s. 163-164

Wykres 5. Wykorzystanie środków unijnych na rozwój zasobów ludzkich/na mieszkańca



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, maj 2009, s. 163-164

Realizacja Strategii Lizbońskiej w Polsce w latach 2007-2013

Instrumentem realizującym *Strategię Lizbońską* w Polsce jest *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011* przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 roku. Środki finansowe na realizację KPR pochodzą z funduszy przeznaczonych na realizację Polityki spójności²². Polityka spójności realizowana jest za pomocą funduszy strukturalnych, środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych ustanowionych instrumentów finansowych²³.

UE przeznaczyła na realizację polityki spójności na lata 2007-2013 (według stanu na 2009 rok) 347 410 mln (308 mld EUR w cenach stałych z 2004 roku)²⁴.

Instrumentem realizującym priorytety polityki spójności przez państwa członkowskie są *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (dalej: NSRO). Cechą charakterystyczną NSRO, oprócz określenia priorytetów politycznych i kluczowych elementów ich realizacji, jest system programowania funduszy strukturalnych na lata 2007-2013, zatwierdzany przez KWE (zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności, ustanowionymi przez Radę Europejską). Od 2007 roku istnieje większe współdziałanie pomiędzy trzema szczeblami instytucji podejmujących decyzję: wspólnotowym (KWE zatwierdza NSRO i programy operacyjne), krajowym (przygotowanie NSRO i opracowanie programów operacyjnych) i regionalnym (wdrażanie programów operacyjnych). NSRO określają związek pomiędzy priorytetami Wspólnoty, z jednej strony a *Krajowym Programem Reform* (KPR), z drugiej. Celem NSRO jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

²² Głównym celem polityki spójności jest zmniejszenie gospodarczych i społecznych różnic w poziomie rozwoju europejskich regionów poprzez: 1) zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia, 2) poprawę poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu, 3) zwiększenie liczby i poprawę jakości miejsc pracy, 4) terytorialny wymiar polityki spójności.

²³ Zgodnie z art. 25 rozporządzenia 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS, Rada ustanowiła Strategiczne wytyczne dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej określające indykatoryne ramy interwencji funduszy z uwzględnieniem innych stosowanych polityk (wytyczne te są zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej i wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia). W latach 2007-2013 w ramach Polityki spójności realizowane są 3 cele (za pomocą 3 instrumentów): cel Konwergencja (instrumenty: EFRR, EFS, Fundusz Spójności) mający za zadanie ożywienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w najsłabiej rozwiniętych regionach; kładzie on szczególnie nacisk na innowacyjność i społeczeństwo oparte na wiedzy, na przystosowanie do zmian gospodarczych i społecznych, na jakość środowiska i skuteczność administracji; Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (instrumenty: EFRR, EFS) mający za zadanie wsparcie wszystkich obszarów UE (które nie są objęte celem Konwergencja) w zakresie zwiększania konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz zatrudnienia poprzez uprzedzanie zmian gospodarczych i społecznych; Cel Europejska współpraca terytorialna (instrument: EFRR) mający za zadanie umacnianie współpracy na poziomie transgranicznym, ponadnarodowym i międzyregionalnym, dążenie do promowania wspólnych rozwiązań samorządów w różnych państwach w dziedzinie rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i nadmorskich, rozwoju stosunków gospodarczych, tworzenia sieci MŚP; współpracę ukierunkowaną na B+R, społeczeństwo informacyjne, środowisko, zapobieganie zagrożeniom oraz na zintegrowane zarządzanie gospodarką wodną.

²⁴ Na cel Konwergencja przeznaczono 81,5%, na cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie 16% oraz na cel Europejska współpraca terytorialna 2,5%. Komisja dokonuje indykatorywnego rocznego podziału według państw członkowskich na podstawie następujących kryteriów: kwalifikowalna ludność, poziom dobrobytu krajowego, regionalnego i stopa bezrobocia.

W dokonanej przez Komisję ocenie za najważniejsze z celów do osiągnięcia w ramach realizacji NSRO na lata 2007-2013 (wpływ oddziaływania środków UE) uznano:

- wzrost PKB *per capita* (w PPS) w Polsce do poziomu 65% unijnej PKB *per capita* (51,1% w 2006 roku i 53,7% w 2007 roku oraz 56,1% w 2008 roku – prognoza),
- utworzenie 3,5 mln miejsc pracy dzięki środkom z funduszy strukturalnych,
- wzrost zatrudnienia do poziomu 60% osób zdolnych do pracy (w porównaniu do 52,8% w 2005 roku), w tym 35% zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata (w porównaniu do 7,8% w 2006 roku),
- spadek bezrobocia długoterminowego do poziomu 3% (w porównaniu do 7% w 2006 roku),
- wzrost udziału osób w edukacji i kształceniu do poziomu 10% (5,2% w 2005 roku),
- wzrost wydajności pracy na pracownika do poziomu 75% średniej UE (59% w 2005 roku),
- wzrost wydatków na B+R do poziomu 1,5% (0,57% w 2005 roku),
- wzrost długości autostrad z 554 km do 1754 km i linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/h z 538 km do 1786 km,
- wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w elektryczności do poziomu 8,5% (2,9% w 2005 roku).

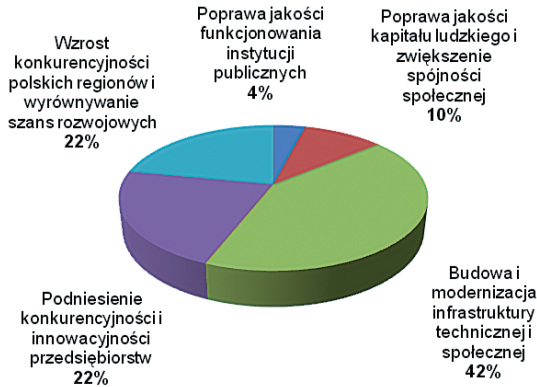
Szacowany wpływ funduszy strukturalnych (według obliczeń unijnego modelu HERMN) w ramach realizacji Polityki spójności na poziom gospodarczy Polski (PKB) w 2007 roku wynosił od 0,57% do 1,71% PKB i tworzył 316 tys. nowych miejsc pracy. W opinii KWE, udział funduszy ma ogromny wpływ na wyniki polskiej gospodarki, ale strona podażowa nie jest jeszcze w pełni efektywnie wykorzystywana [SEC (2008) 2649].

Z przeprowadzonej analizy niektórych określonych wskaźników, zawartych w NSRO, najbardziej raziący nadmierny optymizm autorów, co do osiągnięć NSRO występuje w następujących obszarach:

- 1) poprawa bezpieczeństwa drogowego przez zmniejszenie liczby wypadków śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców z 14,3 w 2006 roku do 7,4 w 2013 roku,
- 2) wspomniana wyżej liczba linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/h,
- 3) wzrost wysokości nakładów na B+R,
- 4) wzrost udziału przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną jako procent w przedsiębiorstwach ogółem, z 38% w 2006 roku do 60% w 2013 roku,
- 5) zwiększenie poziomu zróżnicowań wielkości PKB na mieszkańca według województw.

Najwięcej środków finansowych w ramach realizacji celów horyzontalnych NSRO na lata 2007-2013 przeznaczono na cel 3, tj. budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej (42%). Po 22% środków z funduszy unijnych i krajowych przeznaczono na podniesienie konkurencyjności regionów i wyrównywanie szans rozwojowych (cele 5 i 6) oraz innowacyjności przedsiębiorstw (cel 4). Na poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej (cel 2) przeznaczono 10% środków. Tylko 4% środków przeznaczono na poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych (cel 1).

Wykres 6. Szczegółowy podział środków finansowych na lata 2007-2013 na realizację pięciu określonych w NSRO priorytetów



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, s. 97

Tabela 3. Podział środków na realizację celów NSRO na lata 2007-2013 według województw, w %

Województwo	Infrastruktura i środowisko	Zasoby ludzkie	Wsparcie dla przedsiębiorstw	Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo
dolnośląskie	73,3	7,3	5,9	4,3
kujawsko-pomorskie	51	11,5	11	16,5
lubelskie	40,2	15,4	6,7	23,1
lubuskie	55,4	9,8	12,3	9,5
łódzkie	66,4	7,7	5,7	11,5
małopolskie	57,7	10,2	8,4	9,7
mazowieckie	67,8	6,2	5,2	8,3
opolskie	54,1	11,2	7,1	13,8
podkarpackie	48,2	13,6	9,5	9,7
podlaskie	30,6	12,7	10,1	29,8
pomorskie	62,4	6,9	5,7	15,8
śląskie	75,4	6,2	7,3	2,2
świętokrzyskie	41,1	16,6	6,7	19,5
warmińsko-mazurskie	40,4	14,6	8,1	20
wielkopolskie	60,3	8	9,5	15,8
zachodniopomorskie	59,5	7,2	7,4	15,3
średnia	58,7	14,2	7,0	10,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, *Przegląd Regionalny nr 2. Doświadczenia i szanse regionów*, Warszawa, wrzesień 2008, s. 23

Najwięcej środków finansowych w ramach programów operacyjnych przeznaczono na sprawy infrastruktury i środowiska. W zależności od województwa przeznaczono na ten cel od 75,4 % w śląskim i 73,3% w dolnośląskim do 30,6% w podlaskim i około 40% w lubelskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim. Na zasoby ludzkie najwięcej środków przeznaczono w województwach świętokrzyskim (16,6%), lubelskim (15,4%) oraz warmińsko-mazurskim (14,6%), a najmniej, tj. około 6%, w mazowieckim, pomorskim i śląskim. Na wsparcie dla przedsiębiorstw najwięcej środków przeznaczono w lubuskim (12,3%), kujawsko-pomorskim (11%) i podlaskim (10,1%), a najmniej, około 5,2-5,7%, w łódzkim, mazowieckim i pomorskim. Bardzo wysoki, prawie 30-procentowy udział środków na wsparcie rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa przeznaczony został w województwie podlaskim, nieco mniej w lubelskim (23,1%). Niskie wydatki na ten cel zaplanowano w województwach: śląskim (2,2%) i dolnośląskim (4,3%).

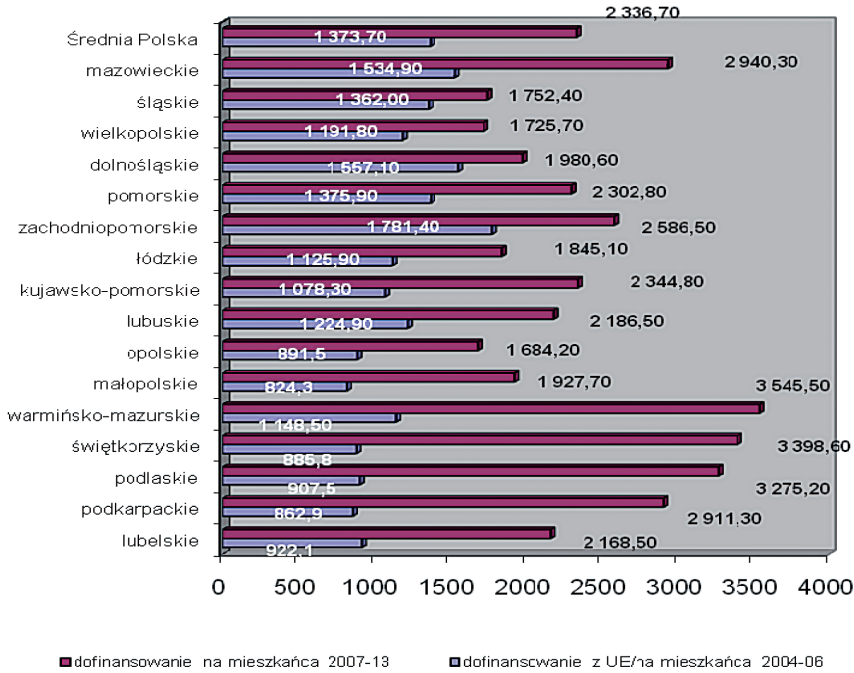
Kryterium decydującym o podziale środków na poszczególne województwa powinno być kryterium jakości życia mierzonego PKB/na mieszkańca. Średni dochód na mieszkańca w Polsce wynosi 24 215 PLN. Tylko w trzech z szesnastu województw jest on wyższy od średniego dochodu na mieszkańca w Polsce (PKB/na mieszkańca), a mianowicie w województwach: wielkopolskim (26 011 PLN), śląskim (27 205 PLN) i mazowieckim (36 884 PLN). W trzynastu pozostałych województwach PKB/na mieszkańca był niższy od średniej unijnej, w tym najniższy w województwach: lubelskim (16 771 PLN), podkarpackim (16 886 PLN), podlaskim (18 054 PLN) i warmińsko-mazurskim (18 790 PLN).

Kryterium oceny podziału środków jest wartość dofinansowania ze środków unijnych w relacji do PKB na mieszkańca województwa.

Jak wynika z danych *Wykresu 7*, wartość środków z funduszy unijnych/na mieszkańca w latach 2004-2006 była najniższa w województwach: małopolskim (824,3 PLN), podkarpackim (862,9 PLN), świętokrzyskim (885,8 PLN), opolskim (891,5 PLN), podlaskim (907,7 PLN) oraz lubelskim (922,1). Mając na uwadze dane wynikające z *Wykresu 12*, w regionach tych właśnie notowano najniższe PKB/na mieszkańca w Polsce. Wartość środków unijnych/na mieszkańca była aż około 550-450 PLN niższa niż średnia dotacji z funduszy unijnych/na mieszkańca w Polsce (1373,7 PLN). Najwięcej środków z funduszy unijnych/na mieszkańca zanotowano w województwach: dolnośląskim (1557,1 PLN) i mazowieckim (1534,9 PLN), czyli o około 200 PLN więcej niż średnia w Polsce, gdzie PKB/na mieszkańca było wysokie: mazowieckim (36 884 PLN) i dolnośląskim (24 125 PLN).

Wartość środków z funduszy unijnych/na mieszkańca przeznaczonych na lata 2007-2013 jest najwyższa w województwach: warmińsko-mazurskim (3645,50 PLN), świętokrzyskim (3398,50 PLN) i podlaskim (3275,20 PLN). W województwie podkarpackim wartość funduszy unijnych/na mieszkańca wyniosła 2911,30 PLN i była niewiele niższa niż w najbogatszym w Polsce województwie mazowieckim (2940,30 PLN). Wartość środków przyznanych województwu lubelskiemu/na mieszkańca (2168,50 PLN), które jest najbiedniejszym regionem w Polsce, była niższa niż średnia w Polsce (2336,70 PLN) i znacznie niższa niż wartość środków przyznanych województwu zachodniopomorskiemu (2586,50 PLN).

Wykres 7. Wartość dofinansowania programów ze środków unijnych i krajowych w latach 2004-2006 i 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, *Przegląd Regionalny nr 1. Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013. Perspektywa Regionalna*, Warszawa marzec 2008, s. 55

Zgodnie z rozporządzeniem Rady 1083/2006, działalność funduszy strukturalnych w ramach realizacji polityki spójności w państwach członkowskich (w Polsce NSRO) przyjmuje formę programów operacyjnych (dalej: PO). Każdy PO przyjmowany jest na okres ram finansowych UE, tj. obecnie na lata 2007-2013 i obejmuje wyłącznie jeden z trzech ww. celów polityki spójności²⁵. W Polsce w latach 2007-2013 realizowanych jest 5 PO o charakterze krajowym (Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Infrastruktura i Środowisko, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc Techniczna) i 16 regionalnych programów operacyjnych (dalej: RPO) mających charakter regionalny (obejmują województwa).

²⁵ PO opracowywany jest przez państwo członkowskie i przedłożony do oceny Komisji. Komisja przyjmuje każdy złożony przez państwo członkowskie PO (nie później niż 4 miesiące po jego przedłożeniu) lub zrywa państwo członkowskie do jego ponownego przeglądu (nie później niż 2 miesiące od złożenia programu). Komisja dokonuje oceny projektu PO w celu stwierdzenia, czy wnosi on wkład w realizację celów i priorytetów NSRO i strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności. W przypadku gdy Komisja, w terminie 2 miesięcy od otrzymania PO, uzna, że dany program nie przyczynia się do osiągnięcia celów NSRO i strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, może wezwać dane państwo członkowskie do przedstawienia wszystkich niezbędnych dodatkowych informacji i, w stosownych przypadkach, dokonania odpowiednio przeglądu projektu programu.

Zarówno w ramach PO, jak i RPO realizowane są cele *Strategii Lizbońskiej* i polityki spójności.

Tabela 4. Wartość środków na realizację 16 RPO oraz udział procentowy budżetu RPO na realizację celów *Strategii Lizbońskiej* i procentowe wykorzystanie środków przeznaczonych na politykę spójności

Województwo	mld PLN	% budżetu RPO na cele <i>Strategii Lizbońskiej</i>	% środków na Politykę spójności
dolnośląskie	1,56	40	1,8
kujawsko-pomorskie	1,11	40	1,4
lubelskie	1,36	40	1,66
lubuskie	0,589	28	0,7
łódzkie	1,3	37	1,5
małopolskie	1,518	46	1,9
mazowieckie	2,15	39	2,7
opolskie	0,503	43	0,6
podkarpackie	1,34	42	1,6
podlaskie	0,75	43	0,95
pomorskie	1,3	47	1,3
śląskie	2,02	40	2,5
świętokrzyskie	0,854	32	1,1
warmińsko-mazurskie	1,2	37	1,6
wielkopolskie	1,639	40	1,8
zachodniopomorskie	0,982	40	1,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie zbioru RPO Dyrekcji Rozwoju Regionalnego Komisji Europejskiej www.ec.europa.eu/regional_policy/country/prordu

Wśród szesnastu RPO najwięcej środków przeznacza się na program województwa mazowieckiego (2,15 mld PLN) i województwa śląskiego (2,02 mld PLN). Nieco mniej środków przeznacza się na realizację RPO województw: wielkopolskiego (1,6 mld PLN), małopolskiego i dolnośląskiego (1,5 mld PLN). Najmniej z funduszy unijnych na realizację RPO przeznaczono w województwach lubuskim i opolskim (0,5-0,6 mld PLN).

Na realizację polityki spójności w ramach szesnastu RPO przeznaczono ponad 24% środków unijnych, z czego do wykorzystania w RPO województwa mazowieckiego pozostało 2,7%. Największy procentowy udział RPO w realizacji *Strategii Lizbońskiej* określony został w województwach: pomorskim (47%), małopolskim (46), opolskim i podlaskim (43%) oraz podkarpackim (42%). RPO województwa mazowieckiego przeznacza 40% swego budżetu na realizację celów *Strategii Lizbońskiej*.

Realizacja programów operacyjnych wdrażanych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013

Celem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego (realizowanego w ramach celu *Konwergencja*)²⁶ jest poprawa konkurencyjności regionu i zwiększanie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa (budżet programu wynosi około 2,15 mld EUR²⁷). RPO zawiera 8 priorytetów:

- 1) Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu,
- 2) Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza,
- 3) Regionalny system transportowy,
- 4) Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka,
- 5) Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu,
- 6) Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji,
- 7) Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego,
- 8) Pomoc techniczna.

Tabela 5. Finansowanie priorytetów RPO WM w latach 2007-2013, w PLN i w %

Priorytety RPO WM	Wartość środków przeznaczonych na realizację priorytetów	
	w PLN	w %
Regionalny system transportowy	538 460 023	29
Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości	430 401 731	24
Przyspieszenie e-rozwoju	205 127 627	11
Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka	197 801 647	11
Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego	164 834 703	9
Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki	150 182 726	8
Wzmacnianie roli miast	89 743 340	5
Pomoc techniczna	54 944 901	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie RPO WM 2007-2013

Najwięcej środków z RPO WM zostało przeznaczonych na regionalny system transportowy – 538,5 mln PLN (29%) i tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości – 430,4 mln PLN (24%). W ramach realizacji RPO WM najmniej środ-

²⁶ Komisja Europejska zatwierdziła RPO WM na lata 2007-2013 10 października 2007 roku.

²⁷ Pomoc wspólnotowa udzielana za pośrednictwem EFRR wynosi 1,83 mld EUR, tj. około 2,7% ogółu środków UE inwestowanych w Polsce, w ramach polityki spójności, w latach 2007-2013.

ków przeznaczono na wzmacnianie roli miast, ok. 90 mln PLN (5%) i pomoc techniczną ok. 55 mln PLN (3%).

Tabela 6. Cele województw zawarte w RPO na okres 2007-2013

Cele RPO	mazowieckie	dolno-śląskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	opolskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Wzrost PKB/na mieszkańca	10%						2,1			
Dodatkowy wzrost PKB			3,7	2,1	1,84					1,77
Nowe miejsca pracy	7 000	8 400	3 220	20 000	9 000	2 850	3 700	4 700	10 000	4 500
Projekty MSP	1 000		400	2 800	1 000	1 000	1 000	765		1 300
Innowacje dla nowych MSP							200			
Powstanie nowych stref przemysłowych (w km)							250			
Nowe drogi (w km)	470			440		74	450	304 (m)	250 (750m)	
Linie kolejowe (w km)								54		
Dostęp do sieci wodociągowej (liczba osób)	15 000			6700				110 (km)		
Dostęp do sieci kanalizacyjnej (liczba osób tys.)	40	40		7,5		11		19 tys. (km)		
Dostęp do sieci szerokopasmowego Internetu w tys.	800	250	10	130		280		300	500	
Liczba celów	7	3	4	7	3	5	6	6	3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie szesnastu RPO

Analiza liczby określonych celów, zawartych w szesnastu RPO, wskazuje, że w mazowieckim RPO określono ich 7, co wraz z województwem łódzkim wyróżnia województwo mazowieckie na tle pozostałych województw. Tylko po 3 cele do zrealizowania w ramach RPO wyznaczono w województwach: dolnośląskim, małopolskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Najmniej celów, bo tylko po 2, wyznaczono w województwach: podlaskim, podkarpackim, lubelskim, kujawsko-pomorskim i pomorskim.

Analiza jakościowa założonych celów wskazuje, że tylko w województwie mazowieckim założono wzrost PKB/na mieszkańca, ambitnie, bo aż o 10 pkt. proc. Najwięcej

miejsc pracy prognozuje się stworzyć w województwach: łódzkim (20 tys.), wielkopolskim (10 tys.), małopolskim (9 tys.), dolnośląskim (8,4 tys.) i mazowieckim (7 tys.). Najwięcej projektów przeznaczonych na wsparcie rozwoju MSP powstać powinno w województwach: łódzkim (2,8 tys.), zachodniopomorskim (1,3 tys.) oraz mazowieckim, małopolskim, opolskim i świętokrzyskim (1 tys.). W województwie mazowieckim założono budowę największej liczby kilometrów nowo budowanych dróg (470 km) i stworzenia dostępu do sieci szerokopasmowego Internetu (800 tys. osób).

Podsumowanie

Analiza kluczowych priorytetów *Strategii Lizbońskiej* prowadzi do wniosku, iż między Polską a najlepszymi pod względem realizacji *Strategii Lizbońskiej* państwami członkowskimi występują znaczące różnice i dysproporcje. Największe luki występują w następujących obszarach:

- system kształcenia dzieci; w Polsce tylko 38% dzieci w wieku czterech lat bierze udział w kształceniu przedszkolnym, podczas gdy we Francji, Belgii, Hiszpanii i Włoszech udział ten wynosi 100%; podobne różnice występują w liczbie dzieci w grupie biorących udział w kształceniu; żadne z zaleceń Rady w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy nie zostały w Polsce zrealizowane, tj. nie powstały strategiczne plany mające na celu poprawę dostępności do placówek opieki, celowego zwiększania liczby studentów lub też ograniczania opuszczania szkół przez młodzież;
- system kształcenia dorosłych również znacząco odbiega od najlepszych w tym zakresie państw członkowskich, mimo iż w Polsce występuje znaczny udział osób posiadających wykształcenie średnie (około 60% ogółu społeczeństwa); potencjał ten nie otrzymuje dostatecznego wsparcia, by cele barcelońskie (40% osób w wieku 30-34 lata posiadać będzie wykształcenie wyższe w 2020 r.) zostały osiągnięte; podobnie znaczące różnice występują w systemie kształcenia przez całe życie, gdyż tylko ok. 4% społeczeństwa uczestniczy w tym systemie, podczas gdy w krajach takich jak Dania czy Wielka Brytania w kształceniu uczestniczy, odpowiednio, 29% i 26%; w krajach o wysokim stopniu kształcenia przez całe życie występuje wysoki wskaźnik zatrudnienia (ponad 70%);
- ogromne zaniedbania występują we wspieraniu działalności MSP, począwszy od momentu rejestracji przedsiębiorstwa (w Polsce 30 dni, podczas gdy w Portugalii i Wielkiej Brytanii 1 dzień) i kosztu jego założenia (w Polsce 738 EUR, podczas gdy w Słowenii i Danii 0 EUR); wynikiem bariery dostępu do utworzenia MSP są dane dotyczące liczby MSP/na mieszkańca w 2005 roku (w Polsce – 37, a w Portugalii – 81); na wsparcie finansowe MSP przeznaczono mniej środków niż wynosi średnia UE-27, tylko 5,5% środków unijnych;
- różnice między wydatkami na B+R w Polsce i w najlepszych pod tym względem państwach członkowskich można uznać za „ogromną przepaść”. Udział Polski w unijnych wydatkach na B+R wynosi 0,57% PKB, podczas gdy wydatki Szwecji i Finlandii wy-

noszą ponad 3% PKB, a Niemiec – 2,5% PKB, przy czym udział wydatków Niemiec na B+R wynosi ponad 27% środków całej UE-27; podobnie w samej Polsce występują ogromne dysproporcje między województwami w nakładach na B+R; w województwie mazowieckim wydaje się na ten cel ponad 41% całej Polski, podczas gdy tylko 0,5% w województwie lubuskim;

- ogromne dysproporcje dzielą Polskę od najlepszych Państw UE w liczbie patentów na 1 tys. mieszkańców; w Polsce liczba patentów na 1 tys. mieszkańców wynosi 4, podczas gdy w Niemczech liczba ta to 312;
- udział energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem była w Polsce w 2006 roku na znikomym poziomie (3,1%), podczas gdy w kraju o podobnych warunkach atmosferycznych, tj. np. w Austrii wynosi 61,6%; najciekawsze jest to, że Austria zaplanowała wzrost udział energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem o 17,5 pkt. proc. w okresie 2006-2010, podczas gdy Polska wzrost tylko o 4,4 pkt. proc.;
- różnica między wykorzystaniem w województwach funduszy unijnych w latach 2004-2007/na mieszkańca nie stwarzają szansy na wyrównanie różnic występujących wewnątrz kraju; w województwie małopolskim wykorzystano 445 mln PLN, podczas gdy w województwie zachodniopomorskim ponad dwukrotnie więcej, a mianowicie 977 mln zł; wyrównywaniu różnic nie służy także podział środków według 3 priorytetów, a mianowicie najwięcej środków przeznaczają się na infrastrukturę i środowisko (około 50-70%), podczas gdy znacznie mniej na rozwój zasobów ludzkich (6-16%);
- rażąco różnice występują w profesjonalizmie opracowanych przez województwa programach operacyjnych (RPO), w województwie mazowieckim ustalono 7 celów, podczas gdy w województwie wielkopolskim i zachodniopomorskim tylko 3 cele;
- niezrozumiałym jest nieokreślenie poziomu odpowiedzialności instytucji realizujących *Strategię Lizbońską* (koordynacja należy do Ministra Gospodarki) i brak jakichkolwiek parametrów pomiaru zmian zachodzących na bieżąco w województwach, w ramach realizowanych priorytetów; w celu koordynacji *Strategii Lizbońskiej* utworzono stronę, która zawiera tylko aktualny program KPR i dokumenty unijne (zebrane wrywkowo, bez zachowania chronologii publikacji) w wersji angielskiej, podczas gdy ogólnie dostępne na stronach Komisji są w każdym języku UE-27 [KPR];
- KPR 2005-2007 został oceniony na poziomie najniższym w sześciopunktowej skali, czyli Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji *Strategii Lizbońskiej*; aktualnie realizowany program został ustanowiony na okres 2008-2011, podczas gdy ramy obecnej *Strategii Lizbońskiej* ustanowiono na okres 2008-2010; wszystko wskazuje, że ocena aktualnego programu w 2010 roku nie będzie znacząco wyższa.

Tych narastających luk między Polską a państwami członkowskimi, realizującymi priorytety *Strategii Lizbońskiej*, nie wypełnią fundusze strukturalne wykorzystywane w Polsce, jeśli cele *Strategii Lizbońskiej* nie zostaną w Polsce przełożone na realne od strony strategicznej, organizacyjnej i finansowej programy działań, które stworzyłyby w średnim okresie czasu 5-10 lat nadzieję na przybliżenie się Polski przynajmniej do średniej UE-27. Dobrym przykładem tego jest liczba czterech patentów w Polsce na 1 tys. mieszkańców i brak ja-

kiegokolwiek programu, który stwarzałby nadzieję na więcej niż 4 patenty, co pozostawia Polskę na peryferiach zdolności patentowej, podobnie jak na pozycji tej pozostają Bułgaria i Rumunia. Brak ambitnego planu (wzrost tylko 4,4%) zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii ogółem nie pozwala nam mieć decydującego zdania w UE-27 w rozmowach na temat planowania bezpieczeństwa energetycznego. Świadoma słabość państwa członkowskiego niepodjęającego reform w tym zakresie nie może być mandatem do prawa decydowania na szczeblu UE-27 o tych sprawach.

Ważną kwestią jest także brak planu działania mającego na celu poprawę warunków dla działalności innowacyjnej i określenia sposobów, w jaki zostaną zrealizowane cele inwestycyjne na rzecz badań i rozwoju do 2010 roku. Nie została przygotowana do końca 2008 roku krajowa strategia określająca nową generację infrastruktury badawczej na poziomie światowym. Nie sposób będzie więc wskazać, w jaki sposób polska strategia na rzecz badań i rozwoju przyczyni się do powstania Europejskiej przestrzeni badawczej.

Jednocześnie rażąco ujawnia się w Polsce instytucjonalna niezdolność do stawiania celów (por. RPO mazowieckie i RPO wielkopolskie lub zachodniopomorskie), a co za tym idzie – formułowania programów „dojścia” do tych celów.

Nie sposób, wytykając „luki” w wymienionych obszarach *Strategii Lizbońskiej* między Polską a innymi państwami członkowskimi, nie wspomnieć o zarządzaniu strategią na poziomie unijnym. Brak sformalizowania *Strategii* na poziomie unijnym jest największym zaniedbaniem Rady Europejskiej jako organu stanowiącego, przez co jej realizacja jest powolna, zróżnicowana w poziomie w państwach członkowskich, a w konsekwencji rozwój Unii jako całości jest wolniejszy. Docenić należy setki merytorycznych komunikatów w każdym obszarze *Strategii Lizbońskiej* wskazujących kierunki rozwoju społecznego i gospodarczego do wdrożenia przez państwa członkowskie. Brak wdrażania koncepcji unijnych jest widoczny na poziomie państw członkowskich. Niestety, również w Polsce nie ujawniają ich polskie instytucje realizujące KPR.

Literatura:

COM (2008) 301, *Commission Communication: Cohesion Policy and SMEs, 2007-2013. Investment targeting SMEs: allocations by Member State*, 14 maja 2008 roku.

COM(2009) 34, *Commission of the European Communities: Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan – a more detailed overview of progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas, Volume II*, Brussels, 28 stycznia 2009 roku.

Dz. U. 47, poz. 278, *Ustawa z dnia 4 marca o świadczeniu usług na terytorium RP*.

Dz. U. C 86, *Wspólne sprawozdanie Rady i Komisji z postępów w realizacji programu prac "Edukacja i szkolenie 2010" – "Uczenie się przez całe życie dla wiedzy, kreatywności i innowacyjności"*

Dz. U. C 86 z 5 maja 2008 roku.

Dz. U. C z 2009, *Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 roku w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”)* Dz. U. C z dnia 28 maja 2009 roku.

Dz. U. L 198, *Decyzja RADY z dnia 15 lipca 2008 roku dotycząca wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich* (Dz. U. L 198 z dnia 26 lipca 2008 roku).

Dz. U. L 333, *Decyzja Rady z dnia 20 grudnia 2000 roku w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001–2005) (2000/819/WE)*, Dz. U. L 333 z 29 grudnia 2000 roku.

Eurostat, 2009, *Key data on education in Europe 2009, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*.

KOM (2006) 481, *Komunikat KWE do RUE, PUE: Skuteczność i równy dostęp do europejskich systemów kształcenia i szkolenia*, Bruksela, 8 września 2006 roku.

KOM (2007) 592, *Komunikat Komisji dla RUE, PUE, EKES i KR: Przedsiębiorstwa - kwestią kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MSP*, Bruksela, 4 października 2007 roku.

KOM (2007) 803, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010) Utrzymanie tempa zmian CZĘŚĆ I*, Bruksela, 11 grudnia 2007 roku.

KOM (2007) 359 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, EKES i Komitetu Regionów: Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela, 27 czerwca 2007 roku.

KOM (2008) 11 *Komunikat do RUE, PUE dotyczący Pierwszej oceny Krajowych Planów Działania na rzecz racjonalizacji zużycia Energii, wymaganych na mocy dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Wspólne postępy w racjonalizacji zużycia energii*, Bruksela, 23 stycznia 2008 roku.

KOM(2008) 32, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, EKES i KR: Drugi strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*.

KOM (2008) 412, *Komunikat Komisji do PUE, RUE, EKES i KR: Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku.*, Bruksela, 2 lipca 2008 roku.

KOM (2008) 652, *Komunikat Komisji do RUE, PUE, EKES i KR: W kierunku światowej klasy klastrów w Unii Europejskiej*, Bruksela, 17 października 2008 roku.

KOM (2009) 15, *Komunikat Komisji do Parlamentu Rady, EKES i KR: Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, Bruksela 28 stycznia 2009 roku.

KOM (2009) 25, *Komunikat KWE do PUE, RUE, EKES i KR: Monitorowanie wyników dotyczących konsumentów na jednolitym rynku. Drugie wydanie tablicy wyników dla rynków konsumenckich*, Bruksela, 18 maja 2009 roku.

KOM (2009) 192, *Komunikat KWE do RUE, PUE: Sprawozdanie na temat postępów w dziedzinie energii odnawialnej: sprawozdanie Komisji zgodnie z art. 3 dyrektywy 2001/77/WE, art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/30/WE oraz w sprawie realizacji unijnego planu działania w sprawie biomasy*, 24 kwietnia 2009 roku.

Konkluzje, Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 21 listopada 2008 roku w sprawie przygotowania młodzieży na wyzwania XXI wieku: program europejskiej współpracy w dziedzinie szkolnictwa (2008/C 319/08).

KPR, www.kpr.gov.pl

SEC (2008) 2099, *Komisja Wspólnot Europejskich: Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej (SPE) Streszczenie oceny skutków; Dokument uzupełniający*, Bruksela, 25 czerwca 2008.

SEC (2008) 2293, *Commission of the European Communities: Progress towards The Lisbon Objectives in education and training. Indicators and benchmarks, Commission staff working document.*

SEC (2008) 2649, *Commission Staff Working Document: Annex to 19th Annual Report of Implementation of the Structural Funds (2007) Parts 1-3.*

SEC (2008) 2750, *Commission Staff Document: Accompanying the report from the Commission to the Council and the European Parliament : On the financial instruments of the multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs) (2001-2006). End report as at 31.12.2006 (including key results as at 31.12.2007)*, Brussels, 7 listopada 2008 roku.

Pałka R., 2009a, *Strategia Lizbońska- cele i instrumenty dynamicznego, zrównoważonego rozwoju gospodarczego Wspólnoty*, Biuletyn Analityczny „Finanse a rozwój” nr 3.

Pałka R., 2009b, *Przegląd niektórych polityk realizowanych w UE i w Polsce w latach 2008-2009*, (w:) *Instytut Finansów Akademii Finansów: Raport o stanie państwa w 2008 r.*, Warszawa.

Rada UE, *Rada UE (ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów) do Rady Europejskiej: Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu (2007/2008)*, Bruksela, 3 marca 2008 roku. (07.03) 7169/08.

Rada Europejska w Brukseli 13-14 marca 2008 roku, Konkluzje Prezydencji, 7652/08.

Rezolucja PUE, Rezolucja PUE w sprawie uczenia się przez całe życie na rzecz wiedzy, kreatywności innowacji – realizacja programu prac „Edukacja i szkolenie 2010” (2008/2102(INI)).

Przegląd Regionalny nr 1. Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013. Perspektywa Regionalna. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa, marzec 2008.

Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2009.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie, (WE) nr 1260/1999 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/25 z dnia 31 lipca 2006 roku.

Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres od dnia 30 października 2004 roku do dnia 31 grudnia 2006 roku, Ministerstwo Środowiska.

Zalecenie 2007, Zalecenie Rady 2007/209/WE z dnia 27 marca 2007 roku w sprawie planowanej na 2007 rok aktualizacji ogólnych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty oraz w sprawie realizacji polityki zatrudnienia przez państwa członkowskie.

Zalecenie 2008, Komisja: Zalecenia w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Dz. U. L 307 z dnia 18 listopada 2008 roku. Zmniejszenie ubóstwa jest centralną kwestią Strategii Lizbońskiej.

ABSTRACT

Lisbon Strategy remains the main instrument of the union policy. Growth and job creation remains the most important goals of the Lisbon strategy. The structural reforms of the EU are supposed to facilitate achievement of this goals. In certain areas of the EU Member States activities there are a visible positive changes due to structural reforms. The Member States, specifically 12 NMS, had been obliged first time, after joining the EU, to work out and implement strategies (National Reform Programmes and National Strategic Reference Framework) consistent with the EU strategic aims. In the last stage of the Lisbon strategy (years 2008-10) the most important targets are: 1) investments in the human capital and modernization of the labor market; 2) releasing of the growth potential; 3) investments into knowledge and innovations; 4) energy and climate changes. The article discusses The European Commission recommendations and actions of the Member States in these priority areas. Results of the analysis suggest that there are deep differences between Poland and the best performing Member States (e.g. in education of children and adults, conditions for efficient SME developments, R&D expenditures). Poland is a number one beneficiary of the structural funds in the financial perspective 2007-13. Those funds are not used efficiently to decrease disproportions between Poland and the best performing Member States in the priority areas of the Lisbon Strategy. The reason for this, according to the author, is a lack of transformation of the Lisbon Strategy in Poland into organization and financial actions programs targeted to close a gap between Poland and the best performing Member States in the time perspective of 5-10 years. Still in many important areas e.g. innovation activities, renewable energy sources, social exclusion preventions, no specific action plans exist. In Poland, according to the author, there is an institutional inability to specify the national aims of the Lisbon Strategy and the paths leading to its fulfillment.
