

Leszek Cybulski

RAMY FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2007-2013 A CELE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

1. System perspektyw finansowych

Ukształtowanie się w końcu lat osiemdziesiątych systemu wieloletnich okresów programowania budżetowego miało z jednej strony zapobiec powstawaniu problemów politycznych towarzyszących uchwalaniu budżetów rocznych, a z drugiej strony wzmocnić programowy i długofalowy charakter wspólnotowej polityki gospodarczej. Wcześniej pojawił się dwukrotnie pat decyzyjny skutkujący wprowadzeniem prowizorycznych „dwunastek”¹, natomiast po tej reformie rozstrzygnięcia związane z rocznym budżetem ogólnym wynikały niemal automatycznie z uzgodnionych ram finansowych. Decyzje budżetowe miały więc charakter techniczny, gdyż decyzje polityczne były już podjęte². Spory nie pojawiały się już corocznie, lecz co kilka lat. Mimo poważnych różnic interesów poszczególnych państw, uchwalanie dotychczasowych perspektyw finansowych (dwa pakiety J. Delorsa i pakiet J. Santera – potoczne nazwy odnoszą się do ówczesnych przewodniczących Komisji Europejskiej) odbywało się bez tak poważnych napięć, jakie wystąpiły przy kopenhaskich modyfikacjach perspektywy finansowej lat 2000-2006 (był to efekt negocjacji i decyzji o przyjęciu nowych 10 państw) i przede wszystkim w trakcie debaty na temat środków na lata 2007-2013. Po raz pierwszy fiaskiem zakończył się szczyt UE poświęcony nowym ramom finansowym (na zakończenie prezydencji luksemburskiej w czerwcu 2005 r.), a na grudniowym szczycie wieńczącym prezydencję brytyjską doszło do porozumienia budżetowego niemal w ostatniej chwili. Głównym tłem tych sporów był sprzeciw ważniejszych płatników netto wobec zbyt wysokiej partycypacji w finansowaniu zadań polityki

¹ W wyniku kłopotów z osiągnięciem przez kraje wspólnotowe porozumienia budżetowego przy dwóch budżetach ogólnych z połowy lat osiemdziesiątych zastosowano rozwiązanie przejściowe polegające na wyznaczaniu limitu wydatków dla każdego miesiąca w wysokości 1/12 wielkości z roku poprzedniego.

² Pewne zaskoczenie w Brukseli wywołała wstępna zapowiedź polskiej ówczesnej minister finansów K. Lubińskiej z końca 2005 r., iż Polska nie zaakceptuje proponowanego projektu budżetu na 2006 r. Jednak ostatecznie do sprzeciwu Polski nie doszło.

gospodarczej, a w praktyce – finansowaniu biedniejszych państw członkowskich³. Zdecydowało to o dokonaniu znacznych cięć w projekcie przedstawionym w lutym 2004 r., których konsekwencją było osłabienie wewnętrznej spójności finansów unijnych i polityki wspólnotowej. W celu rozwinięcia i zilustrowania tej tezy niezbędne jest przedstawienie zasadniczych celów Strategii lizbońskiej – najważniejszego programu rozwoju ekonomicznego UE przewidzianego w zasadniczej swojej części na lata 2000-2010. Należy zwrócić uwagę na pewien paradoks – okres realizacji ważnych programów ekonomicznych UE zwykle nie pokrywa się z okresem programowania budżetowego. Program przyjęty w marcu 2000 r. w Lizbonie przez Radę Europejską musiał się już wpisywać w istniejące ramy finansowe. Podobnie było z Białą księgą „Konkurencyjność, wzrost i zatrudnienie – drogi i wyzwania w XXI wiek” przyjętą w grudniu 1993 r., lecz w praktyce zupełnie nierealizowaną⁴. Fiasko tego programu wynikało z braku systemu monitoringu realizacji oraz niemożności zmobilizowania przewidzianych środków. Chociaż starano się wykorzystać doświadczenia związane z Białą księgą, to jednak i tu nie uniknięto kłopotów z zapewnieniem odpowiedniego wsparcia finansowego zamierzeń, gdyż ramy finansowe na lata 2000-2006 były już dawno uchwalone. W rezultacie stawiane cele były w dużym stopniu wyrazem mierzenia sił na zamiary. Przy opracowywaniu perspektywy finansowej 2007-2013 istniała szansa uwzględnienia celów Strategii lizbońskiej i większego stopnia ich osiągnięcia. Warto dokonać analizy, czy udało się tę szansę zrealizować; temu poświęcone jest niniejsze opracowanie.

2. Cele Strategii lizbońskiej

W dniach 23-24 marca 2000 r. na nadzwyczajnym posiedzeniu w Lizbonie Rada Europejska przyjęła koncepcję dążenia do Europy opartej na innowacji i wiedzy, cechującej się pełnym zatrudnieniem, z rozwiniętą spójnością ekonomiczną i spo-

³ Proponowano budżet w wysokości 1% DNB zamiast dotychczasowych 1,24%, obniżenie wydatków związanych z kosztowną wspólną polityką rolną, likwidację rabatu brytyjskiego. Uchwalone końcowe ramy finansowe (po modyfikacjach parlamentarnych) cechuje wskaźnik środków na zobowiązania na poziomie 1,048% DNB (przy formalnym utrzymaniu pułapu zasobów własnych na poziomie 1,24% DNB), a Brytyjczycy stopniowo będą zmniejszać do zera swój rabat obowiązujący od ponad 20 lat.

⁴ Był to obszerny (200 stron) program działań, który można uznać za prekursora zarówno Strategii lizbońskiej, jak i Europejskiej strategii zatrudnienia. Zakładał m.in. stworzenie w ciągu 7 lat ponad 15 mln nowych miejsc pracy, dzięki przedsięwzięciom makroekonomicznym uzdrawiającym gospodarkę krajów UE (rygorystyczna polityka pieniężna i budżetowa, demonopolizacja), zwiększającym ich konkurencyjność (uelastycznienie prawa pracy, kształcenie, wspieranie postępu technologicznego, informatyzacja itp.) oraz dzięki potężnym nakładom na rozbudowę infrastruktury technicznej, w tym sieci transeuropejskie. Przewidywano wydatki na infrastrukturę w wysokości 20 mld ecu rocznie, z czego 8 mld z budżetu, 6 mld z EBI i 6 mld ecu ze specjalnych obligacji unijnych, których ostatecznie nie wyemitowano. Warto zauważyć, że nie tylko cele cząstkowe były podobne jak w późniejszej Strategii z Lizbony, ale także prezentowana diagnoza zapóźnienia UE wobec USA i Japonii oraz filozofia niwelowania dystansu i doganiania gospodarki amerykańskiej. Por.: [White... 1993].

leczną na podstawie europejskiego modelu polityki socjalnej. Sytuacja na rynku pracy była już zdecydowanie lepsza niż w połowie lat dziewięćdziesiątych, lecz to właśnie rynek pracy stanowił sedno przyjętej strategii. Zmieniała się jednak filozofia działania UE – w miejsce rozwiązań osłonowych wprowadzano rozwiązania proefektywnościowe i promowano nowoczesne technologie, gdyż uznano, że bez głębokich przeobrażeń strukturalnych w gospodarce nie będzie możliwe odwrócenie tendencji do utraty konkurencyjności makroekonomicznej w stosunku do USA i gospodarek Dalekiego Wschodu. W prasie szeroko komentowano jednoznaczłą diagnozę – rozmiary, wydajność, nowoczesność i koszty funkcjonowania gospodarek „piętnastki” zdecydowanie ustępują gospodarce amerykańskiej (pomimo że UE liczyła 380 mln mieszkańców, a USA tylko 280 mln, amerykański produkt krajowy był o ponad 10% większy niż we Wspólnocie)⁵.

Zasadniczy cel sformułowano w sposób bardzo ambitny: „uczynienie z Unii do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej, dynamicznej, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego rozwoju z większą liczbą lepszych miejsc pracy gospodarki świata”. Wkrótce miało się okazać, że tak kategorycznie sformułowany cel jest nierealny, ale nie można nie doceniać jego charakteru mobilizującego. Zaletą tej strategii gospodarczej w stosunku do programów powstających w okresie wcześniejszym była nie tylko większa kompleksowość, ale także zobligowanie do organizowania corocznych szczytów UE na temat polityki gospodarczej i oceny wdrażania przyjętych celów. Strategia nie stała się więc kolejnym opracowaniem odłożonym na półkę i już rok później w Goeteborgu rozszerzono ją także o zagadnienia ekologiczne, wypełniając w ten sposób trójkąt gospodarczo-społeczno-ekologiczny składający się na koncepcję trwałego (zrównoważonego) rozwoju, wypracowaną pod egidą ONZ podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r. W ten sposób Strategia lizbońska zawiera działania związane z tymi trzema płaszczyznami⁶.

Na płaszczyźnie gospodarczej strategia obejmuje sześć priorytetów:

- rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych,
- dokończenie budowy rynku wewnętrznego,
- pełne zintegrowanie rynków finansowych,
- rozwój przedsiębiorczości,
- stworzenie europejskiego obszaru badań,
- dokonanie przeglądu wspólnotowych instrumentów finansowych.

Płaszczyzna społeczna koncentruje się na następujących działaniach [*Finanse Unii...* 2005, s. 185]:

⁵ Wiele mówią tytuły komentarzy prasowych z tego okresu z „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”: *Jak dogonić Amerykę; Szczyt optymizmu; Leczenie kompleksu Ameryki*.

⁶ Literatura na temat Strategii lizbońskiej jest bardzo obszerna. Warto polecić liczne wydawnictwa periodyczne (w tym cykl artykułów z „Tygodnika Powszechnego” z listopada i grudnia 2004 r.) i materiały umieszczone na wspólnotowej oficjalnej stronie internetowej (www.europa.eu) oraz na stronie Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej i m.in. książki: [Radło 2003a; 2003b].

- osiągnięcie pełnego zatrudnienia,
- zwalczanie marginalizacji społecznej,
- wsparcie dla edukacji jako najważniejszego czynnika budowy gospodarki opartej na wiedzy.

Plaszczyzna środowiskowa uwzględnia zasadnicze aspekty ekologiczne, gdyż w Goeteborgu potwierdzono, iż rozwój nie może się odbywać kosztem środowiska naturalnego.

Obszerność strategii i jej elastyczny charakter, związany z kolejnymi modyfikacjami, powodują, iż wiele osób zajmuje się praktycznie lub badawczo tylko wybranymi jej aspektami, uważając, iż stanowią one istotę tego programu. Osią spajającą jest tu niewątpliwie rynek pracy, dla którego sformułowano najważniejsze wartości referencyjne, będące przedmiotem oceny wykonania założeń. Demonopolizacja, deregulacja, informatyzacja, edukacja i inne działania mają się przyczynić do wzrostu jakości i wielkości wykorzystywanych zasobów ludzkich i takiego zwiększenia społecznej wydajności, aby UE była zdolna konkurować z gospodarką amerykańską. Ponadto trudno inaczej traktować problemy rynku pracy, jeśli w świetle cyklicznych badań przeprowadzonych w przededniu szczytu lizbońskiego (w styczniu 2000 r., ale podobne wyniki dawały również sondaże późniejsze) za najważniejszy problem UE uznawano bezrobocie, na drugim miejscu znalazł się niedobór wykwalifikowanej siły roboczej, natomiast na trzeciej pozycji – niedostatek międzynarodowej konkurencyjności⁷.

Pełne zatrudnienie miały zapewnić działania w ramach dwóch filarów:

I. Reforma instrumentów kreujących podaż na rynku pracy poprzez poprawę konkurencyjności europejskiej siły roboczej (m.in. dzięki technologiom informatycznym) oraz modernizacja systemów zabezpieczeń społecznych.

II. Reforma instrumentów kreujących popyt na rynku pracy, w tym: likwidowanie barier administracyjnych, ułatwianie powstawania małych i średnich przedsiębiorstw, stworzenie środowiska administracyjnego i prawnego sprzyjającego przedsiębiorcom.

Działania o charakterze priorytetowym przyczyniające się do osiągania wymienionych celów to [*Strategia lizbońska...* 2002, s. 11]:

- stymulowanie przedsiębiorczości oraz stworzenie warunków sprzyjających powstawaniu i rozwojowi firm innowacyjnych,
- rozwój aktywnej polityki zatrudnienia,
- poprawa jakości pracy,
- otwarcie europejskich rynków pracy w celu zwiększenia mobilności pracowników,
- inwestowanie w zasoby ludzkie,
- promowanie integracji społecznej i reformy zabezpieczenia społecznego.

⁷ W odróżnieniu do okresu o 10 lat wcześniejszego w 2000 r. znikome znaczenie przypisywano takim czynnikom, jak inflacja, zadłużenie zagraniczne, bariery handlowe czy niedobór kapitału. Zob. [„European Economy”... 2000, s. 2].

Najważniejszą wartością referencyjną było osiągnięcie do 2010 r. stopy zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 lata na poziomie 70% (w tym dla kobiet 60%, a w grupie wiekowej 55-64 lata – 50%) wobec 61% w 1999 r. Pozwoliłoby to osiągnąć wskaźnik tylko nieco ustępujący USA i Japonii (wynosił on w tych krajach ok. 74% i był niższy niż krajach EFTA). W tym celu należałoby podwoić tempo tworzenia nowych miejsc pracy i osiągnąć średnią roczną dynamikę PKB na poziomie 3%. Przejściowa wartość kontrolna stopy zatrudnienia do osiągnięcia w 2005 r. wynosiła 67%. Na ten właśnie rok przewidziano gruntowny przegląd przyjętej strategii, lecz wiele celów szczegółowych rozpisano na kolejne lata początkowe strategii (ceny dostępu do Internetu, unijne regulacje na temat handlu internetowego, zakończenie liberalizacji rynku telekomunikacyjnego, patent europejski, szybka sieć wymiany naukowej, kwalifikacje internetowe nauczycieli, reforma prawa zamówień publicznych, usuwanie barier w usługach, elektroniczny dostęp do usług komunalnych i zamówień publicznych). Niektóre zadania z kolei wykraczają znacznie poza horyzont 2010 r. (np. efekty reformy ubezpieczeń społecznych, rent i emerytur – do 2020 r.).

Przedstawione zadania podkreślają wielotematyczność strategii i koncentrację na działaniach regulacyjnych. Przedsięwzięcia systemowo-regulacyjne można uszeregować w pięciu grupach [Szomburg 2006]:

1) szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy (w tym rozwój społeczeństwa informacyjnego, badań i innowacji oraz kształcenie odpowiednich kwalifikacji i umiejętności),

2) liberalizacja i integracja tych rynków i sektorów, których wspólny rynek *de facto* nie objął (telekomunikacja, energetyka, transport, poczta, usługi finansowe i cały rynek usług),

3) rozwój przedsiębiorczości (deregulacja i lepsze wsparcie ze strony administracji, w tym likwidacja barier administracyjno-prawnych, łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii, ograniczenie zakłócającej konkurencji pomocy publicznej, tworzenie równego pola konkurencji),

4) wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego (wzrost aktywności zawodowej, uelastycznienie rynku pracy, poprawa edukacji, unowocześnienie systemu zabezpieczeń społecznych, ograniczanie biedy i wykluczenia społecznego),

5) dbałość o trwałe fundamenty rozwoju i środowisko naturalne (ograniczanie zmian klimatycznych, zachowanie zasobów naturalnych).

Rozszerzenie UE z 2004 r. wpłynęło na obniżenie niemal wszystkich wspólnotowych ekonomicznych wskaźników *per capita*, co zwiększyło statystyczny dystans do USA. Operując statystyką w ujęciu ogółem, należy zauważyć, że rozszerzenie tylko w niewielkim stopniu wpłynęło na wzrost potencjału UE; PKB ogółem wzrósł zaledwie o 5%, a dystans do USA pod tym względem wynosił nadal ok. 10%, chociaż UE liczyła już 455 mln mieszkańców, a USA – 290 mln. Jednak to nie tylko nowe państwa członkowskie, ale głównie kraje „piętnastki” notowały zbyt słaby

postęp (np. stopa zatrudnienia na poziomie 64,2%), aby w świetle raportu opublikowanego w I kwartale 2004 r. (w marcu corocznie odbywają się posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone realizacji strategii, a najważniejsze raporty publikowane są przed szczytami, w miesiącach luty-marzec) można było utrzymywać, że zarówno wskaźniki średniookresowe (dla 2005 r.), jak i końcowe (dla 2010 r.) są możliwe do osiągnięcia. W raporcie sformułowanie o „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarce świata” zostało zastąpione określeniem „konkurencyjna gospodarka”. Pozostawiono niezmienione podstawowe kierunki działań, określając następujące priorytety na 2004 r. [*Wdrażanie Strategii... 2004*, s. 4]:

- zwiększenie inwestycji w sieci i w wiedzę (w szczególności poprzez wprowadzanie w życie Inicjatywy na rzecz Wzrostu Gospodarczego oraz przyznanie pierwszeństwa inwestycjom w badania, edukację i kształcenie),
- wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich (poprzez doskonalenie regulacji, szczególnie w odniesieniu do sektora przemysłowego, oraz poprzez podejmowanie wniosków dotyczących dyrektywy ramowej w sprawie usług oraz Planu działania na rzecz technologii środowiskowych),
- wspieranie aktywnego starzenia się (poprzez zachęcanie starszych pracowników do pozostania aktywnymi zawodowo oraz poprzez modernizację systemów edukacyjnych w zakresie kształcenia ustawicznego, organizacji pracy oraz systemów opieki zdrowotnej).

Zasadnicze znaczenie miał jednak przegląd średniookresowy z 2005 r. Został on poprzedzony opublikowanym w listopadzie 2004 r. raportem Wima Koka (byłego premiera Holandii), który wzywa do bardziej zdecydowanych działań politycznych w celu ożywienia (rewitalizacji) strategii poprzez koncentrację aktywności na pięciu kluczowych polach [*Facing... 2004*]:

1. Społeczeństwo oparte na wiedzy – wzrost atrakcyjności Europy dla badaczy i naukowców, uczynienie z B+R priorytetu oraz promowanie użytkowania technologii informatycznych.

2. Rynek wewnętrzny – dokończenie tworzenia rynku wewnętrznego dla usług, szczególnie usług finansowych, i usunięcie przeszkód swobodnego przepływu dóbr.

3. Klimat działalności gospodarczej – zredukowanie ogólnych obciążeń administracyjnych, udoskonalenie jakości legislacji, ułatwienia dla powstawania nowych firm, stworzenie środowiska bardziej przyjaznego biznesowi.

4. Rynek pracy – szybkie zrealizowanie wskazań Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia w Europie (*European Employment Task Force*; pod przewodnictwem W. Koka), rozwijanie strategii kształcenia ustawicznego i aktywnego starzenia się oraz partnerstwo na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

5. Trwałe środowisko – stymulowanie innowacji ekologicznych, budowanie pry-matu przemysłów przyjaznych środowisku i prowadzenie polityki mającej na celu długotrwale i stałe podnoszenie produktywności poprzez efektywność środowiskową.

Negatywna ocena dotychczasowej realizacji Strategii lizbońskiej w przeglądzie średniookresowym dokonany na początku lutego 2005 r. (eksponowano dane za 2004 r. na temat dynamiki PKB, która w UE była dwukrotnie niższa niż w USA i Japonii, trzykrotnie niższa niż w Indiach i aż czterokrotnie – niż w Chinach) spowodowała, iż Komisja Europejska przedstawiła program rewitalizacji strategii. Ostatecznie zrezygnowano z hasła o najbardziej dynamicznej gospodarce świata (zdaniem J. Barroso, cel ten nie był dobrze i wiarygodnie sformułowany podczas szczytu w Lizbonie), koncentrując uwagę na wzroście gospodarczym i tworzeniu nowych miejsc pracy. Nowy cel zasadniczy to „zapewnienie silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy” [*Wspólne działania...* 2005, s. 6]. Stanowi to wypełnienie zawartej w projekcie konstytucji wizji zapewnienia „zrównoważonego rozwoju Europy opartego na zrównoważonym wzroście gospodarczym i stabilności cen, wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarce rynkowej, mającej na celu pełne zatrudnienie i postęp społeczny oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”. Podtrzymano wagę przypisywaną ekologii, uznając wzajemne przenikanie się Strategii lizbońskiej i strategii zrównoważonego rozwoju. Dla odnowionej strategii przyjęto nazwę „Wzrost i zatrudnienie” (niekiedy stosuje się nazwę „Wzrost i praca”; *Growth and Jobs*).

Nowy początek strategii wymagał również zmian technicznych. Pierwsza zmiana dotyczy odnowionego partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – rolą Komisji Europejskiej jest inicjowanie różnych rodzajów polityki i zapewnienie ich wdrażania, natomiast państwa członkowskie muszą z jednej strony zrealizować zaległe reformy lizbońskie, a z drugiej strony opracować i realizować krajowe programy lizbońskie.

Druga zmiana to wprowadzenie nowych rodzajów działań na poziomie wspólnotowym i krajowym. Należą one do trzech grup [*Wspólne działania...* 2005, s. 7-10]:

1. Bardziej atrakcyjne miejsca do inwestowania i pracy:

- rozszerzenie i pogłębienie wspólnego rynku,
- poprawa prawodawstwa europejskiego i krajowego,
- stworzenie otwartych i konkurencyjnych rynków w obrębie Europy i poza nią,
- rozszerzenie i poprawa infrastruktury europejskiej.

2. Wiedza i innowacje na rzecz wzrostu gospodarczego:

- wzrost i poprawa inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju,
- pobudzenie innowacji, wykorzystanie ICT i zrównoważone wykorzystanie zasobów,
- przyczynienie się do rozwoju silnej europejskiej bazy przemysłowej.

3. Tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy:

- zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową oraz modernizacja systemów zabezpieczeń społecznych,
- zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,

- wzrost inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepsze systemy edukacji i zdobywania kwalifikacji⁸.

Odnowiona strategia jest więc realizowana obecnie na trzech płaszczyznach i obejmuje dziesięć zadań priorytetowych.

Trzeci kierunek zmian to lepsze zarządzanie strategią, zmniejszenie obowiązków sprawozdawczych, klarowny podział odpowiedzialności (np. kraje członkowskie powinny wyznaczyć na szczeblu rządowym osobę odpowiedzialną za strategię), przedstawienie przez Komisję „Lizbońskiego programu działań” i zintegrowanego zestawu wytycznych, dotyczących polityki makroekonomicznej, reform rynku pracy i strukturalnych. Zestaw zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008 został przyjęty przez Radę w kwietniu 2005 r. (w 2006 r. na marcowym szczycie UE podtrzymano jego aktualność). Zestaw obejmuje 24 wytyczne [*Integrated Guidelines...* 2005, s. 5]:

I. Makroekonomiczne:

1. Zapewnienie stabilności ekonomicznej.
2. Ochrona równowagi gospodarczej i fiskalnej.
3. Promocja efektywnej alokacji zasobów nastawionej na wzrost i zatrudnienie.
4. Zapewnienie stabilności gospodarczej dla zrównoważonego rozwoju.
5. Zagwarantowanie wzrostu udziału wynagrodzeń w makroekonomicznej stabilności i wzroście.
6. Wsparcie dynamiki rozwoju i funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej.

II. Mikroekonomiczne:

7. Wzrost i doskonalenie inwestycji w sektorze B+R, szczególnie przez sektor prywatny.
8. Ułatwienia dla wszystkich form innowacji.
9. Ułatwianie rozpowszechniania i efektywnego wykorzystania ITC i budowa pełnego społeczeństwa informacyjnego.
10. Wzmacnianie przewag konkurencyjnych i ich podstawy przemysłowej.
11. Popieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów i wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem.
12. Rozszerzenie i pogłębienie rynku wewnętrznego.
13. Zagwarantowanie otwartych i konkurencyjnych rynków wewnątrz i na zewnątrz UE i wyzyskanie korzyści z globalizacji.
14. Stworzenie bardziej konkurencyjnego środowiska przedsiębiorczości i poparcie dla prywatnych inicjatyw na rzecz lepszego prawa.
15. Promowanie kultury przedsiębiorczości i utworzenie środowiska wspierającego MŚP.

⁸ Na oficjalnej stronie internetowej UE szczegółowe przedsięwzięcia i materiały są umieszczane według tych dziesięciu celów.

16. Rozwój, ulepszenie i powiązanie europejskiej infrastruktury ze wszystkimi priorytetowymi projektami transgranicznymi.

III. W dziedzinie zatrudnienia:

17. Implementacja polityki zatrudnienia nacełowanej na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, podnoszenie jakości i wydajności pracy oraz wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej.

18. Promowanie dostępu do zatrudnienia na całe życie (*life-cycle approach to work*).

19. Zagwarantowanie pełnych rynków pracy, wzmacnianie atrakcyjności pracy i jej opłacalności dla poszukujących, włączając osoby niepełnosprawne i biernie ekonomicznie.

20. Poprawa dopasowania do potrzeb rynku pracy.

21. Promowanie elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia i zmniejszanie segmentacji rynku pracy.

22. Zagwarantowanie wzrostu kosztów pracy sprzyjających zatrudnieniu i odpowiedniego mechanizmu płacowego.

23. Rozszerzenie i poprawa inwestycji w zasoby ludzkie.

24. Adaptacja systemów edukacji i dokształcania do nowych wymaganych kompetencji.

3. Wpływ Strategii lizbońskiej na modyfikację ujęć finansowych

Zaprezentowany obszerny wykaz celów Strategii lizbońskiej prowadzi do dwóch zasadniczych wniosków:

- zestaw celów i priorytetowych pól ulegał znacznej ewolucji,
- tematyka strategii, pomimo pewnego zawężenia w 2005 r., jest na tyle szeroka, iż obejmuje bardzo wiele kierunków polityki gospodarczej UE.

Znaczna część aktywności UE w realizacji strategii koncentruje się wokół zadań niewymagających nakładów finansowych – tj. stanowienia lepszego prawa oraz koordynowania krajowej polityki. Jednakże przy konstrukcji krajowych programów lizbońskich uwzględnia się dla wielu zadań wsparcie finansowe z budżetu wspólnotowego (utrzymując zasadę dodatkowości). Zarówno dla okresu programowania 2000-2006, jak i nowego, na lata 2007-2013, nie można więc unikać rozważań na temat wielkości finansowego wsparcia na realizację strategii.

3.1. Znaczenie budżetu UE dla realizacji strategii w latach 2000-2006

W dotychczasowym układzie budżetu cele lizbońskie nie były eksponowane. Wśród ośmiu działów budżetu (rolnictwo, działania strukturalne, polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne, administracja, rezerwy, strategia przedakcesyjna, wyrównania) tylko w trzech działach można wyodrębnić pozycje mieszczące się w

strategii. Są to działania strukturalne i stanowiące ich odzwierciedlenie dla państw kandydujących i wchodzących do UE – wydatki w ramach strategii przedakcesyjnej oraz wiele wydatków w ramach polityki wewnętrznej. Należy przypomnieć, że zostały one zaplanowane zanim powstała Strategia lizbońska. Wydatki w ramach polityki wewnętrznej klasyfikowane są w 24 poddziałach. Co najmniej połowa z nich, czasem w pełni, a na ogół częściowo, jest wykorzystywana do realizacji strategii (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane polityki wewnętrzne w budżecie ogólnym WE na 2006 r.

Nr	Dział i subdziały	Środki na płatności		Środki na zobowiązania	
		ogółem	w tym: ramowy program badań	ogółem	w tym: ramowy program badań
		w mln euro			
3	Polityka wewnętrzna ogółem	8889,2	5020,7	9372,7	5306,2
	– w tym:				
08	badania naukowe	3209,1	3209,1	3475,7	3475,7
09	społeczeństwo informacyjne i media	1357,3	1161,0	1365,2	1162,9
06	energia i transport	1173,3	179,0	1340,2	224,0
15	edukacja i kultura	802,3	–	857,4	–
10	badania bezpośrednie	342,3	312,6	329,6	310,6
02	przedsiębiorstwa	325,1	137,3	292,3	118,1
07	środowisko	219,6	–	252,1	–
04	zatrudnienie i sprawy społeczne	154,7	–	174,7	–
11	rybolówstwo	114,8	21,6	108,4	14,9
16	prasa i komunikacja	71,4	–	79,0	–
12	rynek wewnętrzny	12,4	–	8,7	–
03	konkurencja	0,8	–	0,8	–
	razem 12 wybranych polityk	7783,1	5020,7	8284,1	5306,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Budżet ogólny... 2006, s. 10-14].

Nakłady realizowane w ramach VI ramowego programu badań stanowią ok. 56,5% całości wydatków w dziale „polityki wewnętrzne”, natomiast wszystkie wybrane polityki – aż 88% (jednak nie wszystkie projekty realizowane w ich ramach można traktować jako wypełnienie Strategii lizbońskiej). Jest to jednak zaledwie 6,5% ogólnych budżetowych płatności i 6,8% zobowiązań.

Znacznie większe nakłady wykorzystywane są w ramach działu „działania strukturalne”. W większości dotyczą one Strategii lizbońskiej, jednak również i tu kłopotliwe jest rozdzielanie projektów, które się w niej mieszczą, od tych, które do niej nie nawiązują. W stosunku do większości krajów UE korzystających ze środków EFRR i EFS w ramach Celu 1 i Celu 2 polityki strukturalnej takie oszacowanie znalazło się w opublikowanym w maju 2005 r. trzecim sprawozdaniu okresowym Komisji na temat spójności (tab. 2; kraje uszeregowano według wielkości nakładów *per capita* na cele regionalne).

Tabela 2. Udział środków na zobowiązania z EFRR i EFS przeznaczonych na wypełnienie zadań Strategii lizbońskiej w ramach Celu 1 i Celu 2 w latach 2000-2006

Kraje	Cel 1				Cel 2			
	zadania lizbońskie			inne	zadania lizbońskie			inne
	zatrud- nienie	środo- wisko	trans- port		zatrud- nienie	środo- wisko	trans- port	
	w %							
Państwa UE 15 – lata 2000-2006								
Grecja	40	8	36	16	–	–	–	–
Portugalia	45	14	20	22	–	–	–	–
Hiszpania	42	19	28	11	60	19	11	10
Irlandia	52	9	35	4	–	–	–	–
Włochy	51	14	17	17	45	25	9	21
Finlandia	88	2	2	8	75	12	5	7
Niemcy	62	15	19	5	63	17	3	18
W. Brytania	68	12	17	3	75	10	2	14
Francja	51	15	14	20	48	19	9	24
Szwecja	42	19	28	11	67	8	9	16
Luksemburg	–	–	–	–	40	39	3	18
Austria	66	4	0	30	55	5	1	39
Belgia	81	8	1	9	56	14	4	25
Holandia	64	18	2	16	46	25	4	25
Dania	–	–	–	–	72	5	2	21
Wybrane państwa N 10 – lata 2004-2006								
Łotwa	56	10	19	15	–	–	–	–
Węgry	43	18	27	13	–	–	–	–
Słowenia	67	8	4	20	–	–	–	–
Cypr	–	–	–	–	43	5	7	45
Razem (19)	49	14	24	13	.	.	.	.

Uwagi: zatrudnienie – „Większa liczba lepszych miejsc pracy”: gospodarka oparta na wiedzy, innowacje, ICT, B+R; inne: np. turystyka, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne; rozwój obszarów wiejskich; (–) – zjawisko nie występuje; (.) – brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Trzecie sprawozdanie... 2005, Aneks, s. 15].

Zestawienie w tab. 2 nie zawiera całości wydatków dokonywanych w ramach funduszy strukturalnych – brak dwóch mniejszych funduszy: EFOGW – Sekcja Orientacji oraz FIUR, brak również nakładów realizowanych w ramach inicjatyw wspólnotowych oraz horyzontalnego Celu 3 finansowanego z EFS. Działania strukturalne wspiera także Fundusz Spójności, który finansuje w połowie infrastrukturę i w połowie środowisko (a więc zadania zawarte w tabeli). Jednak nawet po ich uwzględnieniu obraz nie uległby zmianie – w wydatkach strukturalnych zdecydowanie dominują zadania lizbońskie.

Komisja nie dokonała oszacowania w odniesieniu do sześciu nowych krajów członkowskich, lecz można założyć, że i tu najwięcej środków wpisuje się w obszerne zadanie „większa liczba lepszych miejsc pracy”. Należy jednak zauważyć, iż nie jest to czynnik ekstensywny, gdyż szczegółowe kierunki wydatkowania środ-

ków dotyczą głównie kształcenia, innowacji i nowoczesnych technologii. Mimo że Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia są jedynymi krajami kohezji w UE 15 i korzystają ze środków Funduszu Spójności, to traktują wydatki z funduszy strukturalnych jako uzupełnienie działań na rzecz przewyższania opóźnień środowisko-infrastrukturalnych. W efekcie bardziej nowoczesną strukturą nakładów charakteryzują się kraje lepiej rozwinięte, co może prowadzić do zwiększenia wewnątrzunijnych różnicowań w zakresie czynnika ludzkiego. Odnosnie do obydwu celów polityki strukturalnej liderami są Finlandia i inne kraje północnej Europy, a najmniejszym udziałem wydatków związanych z czynnikiem pracy cechują się kraje śródziemnomorskie. Charakterystyczne jest także, że struktura wydatków w ramach Celu 1 i w ramach Celu 2 niewiele od siebie odbiega. Nie jest to jednak zaskakujące, gdyż wszystkie państwa na bazie ram wsparcia Wspólnoty (*community support framework*) opracowały własne podręczniki aplikowania o środki strukturalne, w których zasady są jednolite, a różnice międzyregionalne w składaniu wniosków wynikają głównie z wysokości dostępnych dla regionu środków. W odniesieniu do regionów Celu 1 są one znacznie wyższe niż dla regionów Celu 2 (należy pamiętać, iż państwa, których terytorium jest w całości objęte Celem 1, nie mają regionów Celu 2). Ramy wsparcia Wspólnoty zawierały ustalone priorytety zanim doszło do szczytu w Lizbonie. Trudno jednak oczekiwać, aby Komisja Europejska, pracująca niemal jednocześnie nad obydwoma dokumentami, inaczej określała w nich priorytety. Zadania Strategii lizbońskiej na etapie aplikowania o środki są traktowane jako dodatkowe uzasadnienie, które zwykle przesądza o wyborze do realizacji określonych projektów.

3.2. Zmiana nazewnictwa w dokumentach finansowych

Dostosowania do Strategii lizbońskiej w programowych opracowaniach finansowych pojawiają się od początku 2004 r. Ze względów prawnych nie dotyczy to perspektywy 2000-2006, lecz nowego okresu programowania. Przełomowe znaczenie miało przedstawienie przez Komisję Europejską w lutym 2004 r. dwóch opracowań: trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej [*A New Partnership... 2004*] oraz projektu perspektywy finansowej 2007-2013. Pierwsze z tych opracowań odnosi się do reformy wydatków strukturalnych, a drugie – do całej reformy wspólnotowego budżetu. Strategia lizbońska spowodowała zasadnicze zmiany struktury budżetu oraz terminologii w stosunku do używanej w trzech poprzednich perspektywach finansowych i w budżetach rocznych. Są one następujące:

1. Agregacja w celu uproszczenia bez uszczerbku dla zakresu finansowania – łączenie zadań i instrumentów (na poziomie budżetu ogólnego, działań strukturalnych i wykorzystywanych funduszy). Z ośmiu działów budżetowych pozostało sześć, z dziewięciu celów (w tym trzech numerowanych) polityki strukturalnej pozostały trzy, z sześciu wykorzystywanych w jej ramach instrumentów finansowych również zostały trzy.

2. Niezmienione pozostały tylko dwie nazwy działów budżetowych „administracja” i „wyrównania” (ale *compensations* dawniej tłumaczono jako rekompensaty). Zniknęły działy: „rezerwy” i „pomoc przedakcesyjna” (choć pomoc ta będzie nadal udzielana oficjalnym kandydatom – Chorwacji, Turcji i BJR Macedonii, a także krajom wchodzącym w 2007 r. do UE, tureckiej społeczności Cypru Północnego i innym krajom Bałkanów Zachodnich). Środki te łącznie z dawnymi „działaniami zewnętrznymi” mieszczą się obecnie w pozycji „UE jako partner globalny”. Z dawnych „polityk wewnętrznych” wyodrębniono dział „obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” (głównie obszary polityki 15-18⁹). Najpoważniejsze zmiany nastąpiły jednak w dwóch pozostałych działach ekonomicznych, w wyniku czego zdecydowanie łatwiej wydzielić obecnie wydatki na osiągnięcie celów lizbońskich. Zamiast „rolnictwa” (WPR i rozwój obszarów wiejskich) utworzono dział „ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi” uwzględniający także niemal całość środków związanych z rybołówstwem (dawniej w działaniach strukturalnych, politykach wewnętrznych i rolnictwie) oraz nakłady ekologiczne. W miejsce działu „działania strukturalne”, po dołączeniu polityk wewnętrznych o charakterze ekonomicznym, wprowadzono dział „trwały wzrost”. Obejmuje on poddziały „konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, odpowiadający w dużym stopniu ujętym w tab. 1 politykom wewnętrznym, i „spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, równoważną dawnym „działaniom strukturalnym” bez rolnictwa i rybołówstwa. Wymienione tytuły zawierają człon „wzrost i zatrudnienie” stanowiący nazwę odnowionej Strategii lizbońskiej. Określone są także cele zasadnicze strategii – konkurencyjność oraz spójność, odnosząca się do zapisów traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

3. Wypełnieniem programu lizbońskiego jest także uporządkowanie kierunków wydatkowania środków poprzez tworzenie nowych programów i instrumentów finansowych. Będą m.in. realizowane programy „Uczenie się przez całe życie”, „Program na rzecz konkurencyjności i innowacji”, PROGRESS (agenda polityki społecznej), „Life+” (program na rzecz ochrony środowiska). Przy określaniu budżetowych kwot na te programy zakłada się partycypację Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

4. Najpoważniejsze zmiany zachodzą w odniesieniu do działań strukturalnych. W dziale „Trwały wzrost” dotyczy jej poddział „Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Nowa polityka spójności wyodrębnia dwa podstawowe typy regionów, do których będą kierowane środki EFS i EFRR, określane celami: „Konwergencja” (odnośnie do regionów słabo rozwiniętych, aby niwelować dysproporcje terytorialne w Europie) oraz „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” (odnośnie do regionów, którym udało się pokonać zapóźnienie, oraz do innych regionów wskazanych przez władze państwowe, aby przyspieszyć ich rozwój, po-

⁹ Szczegółowe różnice przekrojów budżetowych wynikają z porównania budżetu na rok 2006 i na rok 2007. Zob. m.in. [Budżet ogólny... 2006, s. 10-12; Wstępny projekt... 2006, s. 57-60].

mimo przynależności do grupy regionów średnio lub dobrze rozwiniętych). Nastąpiło tu pewne zamieszanie terminologiczne – „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” jest mniejszą częścią polityki spójności, której towarzyszy w ramach polityki trwałego wzrostu drugi poddział „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Zbliżone nazwy mają jednak uzasadnienie – intencją inicjatorów zmian było podkreślenie, że również w ramach polityki regionalnej, mającej tradycyjnie wyrównawczy charakter, należy wspierać działania proinnowacyjne i nie karać regionów, którym udało się osiągnąć sukcesy gospodarcze. Skrócenie listy celów okazało się nie do końca konsekwentne, gdyż z jednej strony wzrosła liczba kryteriów uprawniających do uzyskania wsparcia w ramach polityki regionalnej, a z drugiej strony w miejsce zlikwidowanych czterech inicjatyw wspólnotowych pojawiły się trzy nowe (JASPERS, JEREMIE i JESSICA).

3.3. Wielkość wsparcia strategii w latach 2007-2013

Ważniejsze znaczenie od zmiany ujęć sprawozdawczych, stosowanych klasyfikacji, nazw i formalnych instrumentów mają realne zmiany wielkości i struktury nakładów na zadania lizbońskie.

W projektach ram finansowych na lata 2007-2013 z 2004 r. i początku 2005 r. panowały optymistyczne nastroje co do możliwości znacznego zwiększenia nakładów na całość „Trwałego rozwoju”, a szczególnie na „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. W kwietniu 2005 r., przed szczytem UE poświęconym problemom budżetowym, planowano niemal trzykrotny wzrost nakładów w tym poddziale (bezwzględny przyrost kosztów całkowitych między rokiem 2006 a rokiem 2013 miał wynieść 194%; zob. tab. 3).

W poszczególnych obszarach działań wspierających europejską konkurencyjność założono jeszcze wyższą dynamikę wzrostu nakładów. Najszybciej miały wzrastać transport i energia oraz edukacja i szkolenia. Szybki wzrost wydatków planowano także w obszarach o charakterze politycznym – obywatelstwo, kultura, młodzież i media, współpraca na rzecz rozwoju, stabilność. W każdej z tych dziedzin koszty w 2013 r. miały być ponad 3,5-krotnie wyższe niż w 2006 r. (czyli bezwzględne przyrosty przekraczały 250%). Strategiczne dostosowania do wyzwań światowej gospodarki zdecydowały także o pierwszej w historii WE utracie prymatu rolnictwa w wydatkach budżetowych. Nakłady na ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi miały być o 15% mniejsze niż nakłady na trwały wzrost. Pomoc bezpośrednia dla rolnictwa była jedyną poważną pozycją, dla której zaplanowano bezwzględne zmniejszenie kwoty. Jednak łączne wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich nadal byłyby większe niż koszty polityki regionalnej.

Budżet o takiej wielkości i strukturze sprzyjałby osiągnięciu celów lizbońskich. Jednak dążenie płatników netto do ograniczenia swojego udziału zaowocowało znacznymi cięciami właśnie wśród działań wspierających konkurencyjność, co łatwo prześledzić na przykładzie nakładów na badania naukowe. W ciągu jednego

Tabela 3. Szczegółowy zarys wniosków dotyczących ram finansowych na lata 2007-2013

Działalność	Koszty całkowite	Udział w kosztach całkowitych	Zmiana (przyrost)
	2007-2013		2013/2006
	w mld euro	w %	
1a. Trwały rozwój – Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia			
Badania naukowe	67,8	6,6	166
Transport i energia	20,7	2,0	367
Edukacja i szkolenia	12,0	1,2	268
Fundusz rozwoju i dostosowania	7,0	0,7	nowy
Konkurencyjność i innowacja	3,7	0,4	92
Inne	21,5	2,2	120
Ogółem	132,7	13,0	194
1b. Trwały rozwój – Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia			
Konwergencja	264,0	25,8	40
Konkurencyjność regionalna	57,9	5,7	6
Współpraca terytorialna	14,3	1,4	14
Inne	2,5	0,2	63
Ogółem	338,7	33,1	33
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi			
Rolnictwo (środki rynkowe, pomoc bezpośrednia)	301,1	29,4	-3
Rozwój obszarów wiejskich	88,8	8,7	25
Fundusz Rybołówstwa	7,6	0,7	24
Ochrona środowiska	2,1	0,2	37
Inne	5,1	0,5	46
Ogółem	404,7	39,5	3
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość			
Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	8,3	0,8	228
Fundusz Solidarności	6,2	0,6	-13
Obywatelstwo, kultura, młodzież i media	2,5	0,2	267
Inne	7,7	0,8	149
Ogółem	24,7	2,4	90
4. UE jako partner globalny			
Współpraca na rzecz rozwoju	39,0	3,8	261
Polityka sąsiedztwa	13,1	1,3	95
Strategia przedakcesyjna	12,9	1,3	-18
Stabilność	3,9	0,4	257
Inne	26,5	2,2	63
Ogółem	95,4	9,0	40
5-6. Administracja, wyrównania			
Inne instytucje, emerytury, kompensaty, inne	28,7	2,9	.
Ogółem ramy finansowe 2007-2013	1025,0	100,0	31

Uwagi: tabela zawiera zobowiązania w cenach z 2004 r.; w obliczeniach struktury i dynamiki całkowitych kosztów (zmiana między 2006 a 2013 rokiem) uwzględniono wersję ram finansowych z 14 lipca 2004 r.; sumy wydatków ogółem na działania są nieporównywalne z innymi ujęciami, gdyż w tabeli wykazano wydatki administracyjne w każdym dziale w poz. „Inne”, podczas gdy w oficjalnych dokumentach UE mieszczą się one w dziale „Administracja”.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Nowe wnioski... 2005].

Tabela 4. Plany i decyzja w sprawie finansowania VII programu ramowego WE (w mln euro)

Działy	Tematy	Projekty		Decyzja
		kwiecień 2005 r.	maj 2006 r.	lipiec 2006 r.
Współpraca	– zdrowie	8 317	5 984	6 050
	– żywność, rolnictwo i biotechnologie	2 455	1 935	1 935
	– technologie informacyjne i komunikacyjne	12 670	9 110	9 110
	– nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcji	4 832	3 467	3 500
	– energia	2 931	2 265	2 300
	– środowisko (ze zmianami klimatycznymi)	2 535	1 886	1 900
	– transport (wraz z aeronautyką)	5 940	4 180	4 180
	– nauki społeczno-ekonomiczne i humanistyczne	792	607	610
	– bezpieczeństwo i przestrzeń	3 960	2 858	2 790
	ogółem	44 432	32 292	32 365
Idee	Europejska Rada Naukowa	11 862	7 460	7 460
Ludzie	działania Marie Curie	7 129	4 727	4 728
Potencjał	– infrastruktura badawcza	3 961	2 008	1 850
	– badania korzyści z sektora MŚP	1 901	1 266	1 336
	– regiony wiedzy	158	126	126
	– potencjał badawczy	554	350	370
	– nauka w społeczeństwie	554	359	280
	– spójny rozwój polityki badawczej	–	–	70
	– działania w zakresie współpracy międzynarodowej	358	182	185
	ogółem	7 486	4 291	4 217
Nienuklearne działania Połączonego Centrum Badawczego		1 817	1 751	1 751
Razem Wspólnota Europejska		72 726	50 521	50 521
Euratom na badania nuklearne i szkolenia		3 092	2 751	2 700

Źródło: [www.cordis...].

roku konieczne było zredukowanie nakładów na realizację VII programu ramowego WE o ponad 30% (tab. 4).

Uzasadnieniem szczegółowego zestawienia środków na badania według tematów jest chęć wykazania mechanizmu nożyc finansowych. Cięcia w niemal identycznej skali dotyczą wszystkich tematów, bez merytorycznego uzasadnienia, aby na końcu dokonać kosmetycznych przesunięć w ramach powierzonej kwoty ogólnej.

Inny jest mechanizm cięć w budżecie ogólnym WE. Interesy grup zawodowych oraz poszczególnych państw powodują, iż pewne składniki budżetu podlegają szczególnej ochronie (np. rolnictwo), a inne nie budzą już tak głębokich sporów i mogą podlegać redukcji w większym zakresie. Tak stało się z nakładami na zadania lizbońskie. Warto prześledzić proces dochodzenia do ostatecznego kształtu ram finansowych na lata 2007-2013.

26 lutego 2004 r. Komisja Europejska opublikowała pierwszy komunikat skierowany do Rady i Parlamentu¹⁰. Zawarta w nim była propozycja wydatków na płatności na poziomie 1025 mld euro w ciągu 7 lat, co odpowiadało 1,14% unijnego DNB. Środki przeznaczone na trwały wzrost już w 2007 r. nieznacznie przewyższały wydatki na ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi i wykazywały w kolejnych latach znaczną progresję – w odróżnieniu od nakładów na rolnictwo.

14 lipca 2004 r. Komisja opublikowała roboczy dokument na temat porozumienia międzyinstytucjonalnego. Dokonywał on pewnych korekt w strukturze wydatków, bez zmiany kwoty ogólnej. Charakterystyczne było, że w ramach tych niewielkich korekt zmniejszono nakłady na trwały wzrost. Wersja ta służyła do dokonywania dalszych rozstrzygnięć w odniesieniu do poszczególnych działów. Przykładowo szczegółowy plan wykorzystania środków na nową politykę spójności i jej cele pojawił się w październiku 2004 r. (w lutym 2004 r. powstał ogólny zarys). W lipcu 2006 r. na internetowej stronie UE nadal widniał on jako dokument podstawowy dla polityki regionalnej, pomimo redukcji kwot i zmian struktury wydatków po decyzjach z grudnia 2005 r.

Na czerwiec 2005 r. zaplanowano podjęcie decyzji w sprawie ram finansowych. Sprzeczności interesów państw członkowskich doprowadziły do fiaska szczytu zamykającego rezydencję luksemburską. Grupa sześciu państw oczekiwała zmniejszenia pułapu wydatków do 1% wspólnotowego DNB (oznaczałoby to redukcję budżetu z 1025 do ok. 825 mld euro), Wielka Brytania nie chciała dopuścić do likwidacji rabatu brytyjskiego funkcjonującego od ponad 20 lat, kilka państw, pod przewodnictwem Francji, twarde walczyło o nienaruszalność uprzednio uzgodnionych kwot na realizację WPR, dotychczasowe i nowe kraje kohezji oczekiwały jak największych środków kierowanych do regionów. W tej sytuacji jedynym polem manewru wydawały się nakłady na konkurencyjność na rzecz wzrostu zatrudnienia. Komisja jednak obstawała przy wariantcie wyjściowym, a kompromisowe propozycje premiera Luksemburga (budżet na poziomie 878 mld euro) doczekały się tylko publikacji fragmentarycznej (bez zestawienia ogólnego) i nie zostały zaakceptowane przez żadną ze stron. Prezydencję w drugim półroczu obejmowała Wielka Brytania, co budziło obawy o możliwość zawarcia porozumienia.

Na początku grudnia 2005 r. Brytyjczycy zaproponowali ramy finansowe w kwocie prawie 847 mld euro. Nocą 16 grudnia 2005 r. udało się jednak osiągnąć kompromis na poziomie 862 mld euro. Brytyjczycy wyrazili zgodę na stopniową eliminację rabatu, a pozostałe państwa również uelastyczyły swoje stanowiska. Nie były to jednak rozstrzygnięcia ostateczne, gdyż decyzję powinny jeszcze podjąć Rada oraz Parlament. Parlament wnioskował o podwyższenie wydatków o 4-8 mld euro, co prowadziło do kolejnego kryzysu negocjacyjnego, lecz 17 maja 2006 r. w końcu udało się podjąć ostateczną decyzję. Na zobowiązania w latach 2007-2013 przypadnie 864,3 mld euro, co stanowi 1,048% unijnego DNB (tab. 5).

¹⁰ Zob. [*Building Our Common...*] (tabela finansowa została nieznacznie skorygowana po pierwszej publikacji komunikatu).

Tabela 5. Ewolucja propozycji w sprawie ram finansowych na lata 2007-2013 (w mld euro)*

Środki na zobowiązania	Projekty wyjściowe		Wersje uzgodnione		Zmiana 1-4 w %
	26.02.04	14.07.04	16.12.05	17.05.06	
1. Trwały wzrost	477,7	471,5	379,7	382,1	-20,0
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	132,8	132,8	72,1	74,1	-45,2
1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	344,9	338,7	307,6	308,0	-10,7
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	404,7	404,7	371,2	371,3	-8,3
– w tym wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	301,1	301,1	293,1	293,1	-2,7
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	18,5	24,7	10,3	10,8	-41,6
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	•	•	6,6	6,6	•
3b. Obywatelstwo	•	•	3,7	4,1	•
4. UE jako partner globalny	95,6	93,4	50,0	49,5	-48,2
5. Administracja	28,6	28,6	50,3	49,8	+74,1
6. Wyrównania	–	0,2	0,8	0,8	×
Środki na zobowiązania ogółem	1025,0	1025,0	862,4	864,3	-16,7
– jako % DNB	1,26	1,26	1,045	1,048	×
Środki na płatności ogółem	928,7	928,7	819,4	820,8	-11,4
– jako % DNB	1,14	1,14	0,99	1,00	×

* Dane w cenach z 2004 r. • Brak danych. – Zjawisko nie występuje. × Niemożliwe lub niecelowe wypełnienie pola.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Building Our Common...; Proposal...; 15/16 December Europan...; Porozumienie... 2006].

Budżet został zredukowany w stosunku do propozycji z 2004 r. o ponad jedną szóstą. W związku ze zmianami klasyfikacji budżetowej nie jest miarodajne porównywanie nakładów na działy „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, „UE jako partner globalny” i „Administracja”. Dotyczy to częściowo także pozostałych dwóch działów, gdyż pierwotnie wydatki na administrację były rozdzielone na wszystkie działy, natomiast w obowiązującej wersji skoncentrowano je w jednym miejscu. Chociaż najmniejsza redukcja dotknęła ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi (o 8,7%), a szczególnie płatności bezpośrednie, to rzeczywista skala tego zmniejszenia jest z tego powodu nieco niższa.

Przedstawione zestawienie prowadzi do jednoznacznych wniosków – „ofiara” cięć stały się głównie zadania lizbońskie. Wydatki w ramach wspierania wzrostu i zatrudnienia poprzez wzrost konkurencyjności zmalały niemal o połowę. Także w ramach wydatków na spójność społeczno-gospodarczą i przestrzenną większa była skala redukcji w zakresie celu „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” niż w ramach celu „Konwergencja”¹¹. Tę zmianę można uznać za korzystną dla Polski,

¹¹ Było to jednak uzasadnione, gdyż, według obliczeń autora, przeciętna wielkość nakładów przypadająca na 1 mieszkańca regionów opóźnionych w rozwoju była pierwotnie mniejsza niż przeznaczona dla mieszkańców regionów dobrze rozwiniętych, objętych wsparciem. W efekcie zmian wzrósł udział środków przeznaczonych do regionów objętych celem „Konwergencja” z 78,5 do ponad 82%.

lecz sprzeczną z ideą konkurencyjności. Próby ratowania przez Parlament niektórych zadań lizbońskich powiodły się, lecz nie zmienia to ogólnej oceny. Poziom finansowania jest zbyt mały, aby uczynić Europę nowoczesną i odwrócić negatywne tendencje do pozostawiania w tyle za gospodarką amerykańską oraz utraty dotychczasowej pozycji ekonomicznej na świecie.

Literatura

- A New Partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg 2004.
- Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2006, Luksemburg 2006.
- Building Our Common Future. Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM (2004) 101.
- „European Economy” Supplement B, 2000 nr 2.
- Finanse Unii Europejskiej*, red. B. Bernaś, AE, Wrocław 2005, s. 185.
- Facing the Challenge. W. Kok's Report*, Brussels 2004.
- Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008). Communication to the Spring European Council*, Luxembourg 2005.
- Nowe wnioski dotyczące wzrostu i zatrudnienia w następnych ramach finansowych na lata 2006-2013, Bruksela, 6 maja (kwietnia) 2005.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (DzUrzUE 2006/C 139/01, 14.6.2006).
- Proposal for Renewal of the Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure*, COM (2004) 498.
- Radło M.J., *Strategia lizbońska Unii Europejskiej. Konkluzje dla Polski*, ISP, Warszawa 2003a.
- Radło M.J., *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2003b.
- Strategia lizbońska – droga do sukcesu w zjednoczonej Europie, UKJE, Warszawa 2002.
- Szomburg J., *Strategia lizbońska szansą dla Europy*, www.pfsl.pl (30.07.2006).
- Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności*, Bruksela 2005.
- Wdrażanie Strategii lizbońskiej. Reformy dla rozszerzonej Unii*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.
- White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Brussels 1993.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej*, COM (2005) 24, Bruksela, 2 lutego 2005.
- Wstępny projekt budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich na rok 2007, Bruksela, 15.06.2006, s. 57-60. www.cordis.europa.eu/fp7/budget/htm (31.07.2006).
- 15/16 December European Council Conclusions on the Financial Perspective for 2007-2013.

THE EU'S FINANCIAL FRAMEWORK FOR THE PERIOD 2007-2013 AND THE LISBON STRATEGY GOALS

Summary

Community's strategy of the economic development was adopted on the EU meeting in March 2000. It puts forward ambitious development goals, which should lead to the decrease of the gap between the EU and the USA. The strategy focuses mainly on augmenting the competitiveness through liberalization and deregulation, technological progress and diffusion of the high technology, improving of educational quality and deep reforms of labour markets. The time of passing the strategy was not correlated with the 2000-2006 financial programming period, where funds were already earmarked. The main conclusion of the paper is that modernization of the European economies was seen in projects of the new financial framework for the period 2007-2013. But because of decreasing tendency in amount of the European budget these expenditures were exceptionally cut. Therefore, modernization of the European economy will not find sufficient budgetary support in the period 2007-2013.

Leszek Cybulski – adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.