

**Leszek Cybulski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## ZATRUDNIENIE W ZREFORMOWANEJ POLITYCE SPÓJNOŚCI W ŚWIELE DOŚWIADCZEŃ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

---

**Streszczenie:** Zatrudnienie odgrywa główną rolę w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej. Traktat z Amsterdamu stworzył Europejską Strategię Zatrudnienia, która jest realizowana w sposób ciągły od 1998 r. Strategia lizbońska z 2000 r. zawiera cele zatrudnieniowe jako podstawowe dla rozwoju UE. Cele te zostały przeniesione do ram finansowych na lata 2007-2013 poprzez politykę spójności i dwa fundusze – EFS oraz EFRR. O procesie aplikacyjnym odnośnie do projektów finansowanych przez te fundusze decydują kryteria lizbońskie. Doświadczenia Strategii lizbońskiej i polityki spójności na lata 2007-2013 będą użyteczne także w nowej Strategii „Europa 2020” i w polityce spójności w okresie 2014-2020.

**Słowa kluczowe:** zatrudnienie, Strategia lizbońska, „Europa 2020”, polityka spójności, wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia, budżet UE.

### 1. Wstęp

Polityka spójności w okresie programowania 2014-2020 była w 2010 r. elementem wstępnych dyskusji toczonych w krajowych gremiach politycznych i na poziomie instytucji Unii Europejskiej. Odbływały się one w cieniu trzech ożywionych sporów skupiających niemal całą uwagę polityków i urzędników unijnych, dotyczących:

- Europejskiego Planu Odbudowy Gospodarczej związanego z najgłębszym kryzysem finansowym i ekonomicznym od czasu zakończenia II wojny światowej; w 2009 r. w skali UE doszło do spadku PKB o niemal 5%, zatrudnienia o 2% oraz wzrostu stopy bezrobocia do poziomu najwyższego od 12 lat;
- zagrożeń dla wspólnej waluty euro wynikających z niespektowania przez kraje członkowskie zasad Paktu Stabilności i Wzrostu; skutkowało to niespotykaną w historii UE skalą wsparcia finansowego dla zagrożonej bankructwem Grecji;
- przyjęcia następczyni Strategii lizbońskiej – nowej, dziesięcioletniej strategii gospodarczej UE „Europa 2020”.

Rozstrzygnięcia tego ostatniego programu mają decydujące znaczenie dla nowej polityki spójności, tak jak Strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia zdecydowała o kształcie polityki spójności na lata 2007-2013.

## 2. „Lizbonizacja” polityki zatrudnienia

Termin „lizbonizacja” odnosi się do procesu dostosowań polityk rodzajowych UE do postanowień strategii gospodarczej UE przyjętej na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r. W praktyce proces ten odbywał się głównie w latach 2004-2005 wraz z pracami nad odnowieniem nie spełniającej oczekiwań strategii. Zrewitalizowana strategia występuje od 2005 r. pod nazwą „Wzrost i Zatrudnienie”, co w warstwie werbalnej podkreśla stawiane przed nią główne cele. Jednak zarówno w pierwotnej wersji strategii, jak i w odnowionej zatrudnienie stanowiło kluczowy jej element. „Lizbonizacji” podlegały m.in. trzy przenikające się płaszczyzny: Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ), polityka spójności i polityka finansowa (budżetowa) UE. Następowo ujednocianie terminologii, upodabnianie się stawianych celów, wskaźników referencyjnych, kryteriów ewaluacji *ex-ante* i *ex-post*, wymogów sprawozdawczych, procedur tworzenia programów oraz podejmowania decyzji przez instytucje wspólnotowe.

Należy podkreślić, że Strategia lizbońska była pierwszym niemal kompleksowym (ograniczonym do działań nie naruszających kompetencji państw członkowskich) wspólnotowym programem ekonomicznym. Programy przyjmowane przed jej powstaniem miały charakter cząstkowy. Powstawała w dużym stopniu pod wpływem jednego z najważniejszych programów cząstkowych – Europejskiej Strategii Zatrudnienia realizowanej od 1998 r. Początek ESZ wyznaczają trzy elementy:

- uwarunkowania realne – najpoważniejszy w historii Wspólnoty kryzys na rynku pracy w połowie lat 90.,
- wymagania regulacyjne wprowadzone poprzez art. 125-130 Traktatu amsterdamskiego (TA), podpisanego w październiku 1997 r.,
- aktywność państw członkowskich i instytucji wspólnotowych; w listopadzie 1997 r., jeszcze przed wejściem w życie TA, szczyt w Luksemburgu został w całości poświęcony skutecznemu wprowadzaniu w życie jedynej polityki rodzajowej gospodarczej UE, mającej charakter skoordynowany, ukierunkowujący samodzielne działania państw (w odróżnieniu od polityk wspólnych, gdzie UE podejmuje działania bezpośrednio, wykorzystując uprawnienia scedowane przez kraje członkowskie).

Traktat amsterdamski obliguje Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów i Komitet Zatrudnienia oraz przede wszystkim państwa członkowskie do corocznego zajmowania się problemami zatrudnienia i corocznego podejmowania decyzji w sprawie wytycznych (*guidelines*) zatrudnienia. Wytyczne te stanowią podstawowy instrument ESZ do chwili obecnej i podlegały daleko idącym zmianom. W początkowym okresie ich liczba przekraczała 20, w 2003 r. zmalała do 10, a następnie od 2005 r. ustabilizowała się na poziomie 8. Zgodnie z art. 128 ust. 2 TA wytyczne są uwzględniane w narodowych politykach zatrudnienia państw członkowskich, a następnie podlegają wymogom sprawozdawczym i ocenie Komitetu Zatrudnienia oraz Rady.

ESZ przyczyniła się do wzrostu spójności społecznej poprzez zdefiniowane kierunki wykorzystania środków unijnych oraz ich pochodzenie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i zgodność z jego celami. Chociaż na poziomie wspólnotowym początek ESZ był nieco opóźniony w stosunku do prac na ramami finansowymi na lata 2000-2006, to jednak można uznać, że nie tylko w krajach członkowskich UE, ale także w kandydujących przyczyniła się ona bezpośrednio także do wzrostu spójności terytorialnej.

ESZ została w pełni wykorzystana przy pracach nad Strategią lizbońską i w marcu 2000 r. wyznaczono cele zatrudnieniowe do osiągnięcia w ciągu 10 lat. Zatrudnienie stało się jej jądrem, a jedynymi wyeksponowanymi w Strategii lizbońskiej wielkościami referencyjnymi okazały się wielkości stopy zatrudnienia do osiągnięcia do 2010 r. przez UE (w domyśle „piętnastkę”), wynoszące:

- stopa zatrudnienia ogółem 70% (w 2005 r. 67%),
- stopa zatrudnienia kobiet 60% (w 2005 r. 57%),
- stopa zatrudnienia starszych pracowników (55-64 lat) 50%.

Było już za późno na przeniesienie postanowień Strategii lizbońskiej do ram finansowych na lata 2000-2006, co później w dużym stopniu decydowało o jej słabości. Nieadekwatność bardzo ambitnych zamierzeń („uczynienie z Unii Europejskiej do 2010 r. największej i najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, z większą liczbą lepszych miejsc pracy”) i instrumentacji finansowej spowodowała, że doganianie USA możliwe w ujęciu makroekonomicznym (dzięki nie tyle wysokiej dynamice rozwojowej czy rozszerzeniu o 12 państw, co zmianom kursu dolara i euro) nie znajdowało odbicia w rankingach konkurencyjności, innowacyjności i szeroko rozumianej nowoczesności. Właśnie obok zatrudnienia największy nacisk kładziono na gospodarkę opartą na wiedzy (GOW), technologie informacyjne, B+R, liberalizację i zwiększenie konkurencyjności sektora biznesowego. Wymusiło to w połowie okresu rewitalizację strategii i rezygnację z nierealnego, chociaż mobilizującego hasła.

„Lizbonizacja” zachodziła już wcześniej w ramach ESZ, czego dowodem była brukselska Rada Europejska z marca 2003 r. i w konsekwencji umieszczenie stosownych zapisów w preambule decyzji Rady z lipca 2003 r. dotyczących wytycznych polityki zatrudnienia. Punkty 3., 5., 6., 8., 12.-16. tej decyzji nawiązują bezpośrednio do Strategii lizbońskiej albo o rok późniejszego szczytu sztokholmskiego i dwa lata późniejszego barcelońskiego, także jej poświęconym. 15-16 marca 2002 r. w Barcelonie zadecydowano o wzmocnieniu ESZ, jej uproszczeniu i lepszym zarządzaniu, a przede wszystkim o synchronizacji horyzontów czasowych i skoordynowaniu wyznaczania celów Strategii lizbońskiej i ESZ oraz formułowaniu wytycznych polityki ekonomicznej UE<sup>1</sup> oraz ESZ. Decyzja z lipca 2003<sup>2</sup> wymienia (w aneksie) trzy zasadnicze cele lizbońskie (i sztokholmskie):

<sup>1</sup> Jednak wytyczne polityki ekonomicznej UE na lata 2003-2005 zostały przedstawione jeszcze oddzielnie od wytycznych ESZ; por. „European Economy” 2004, nr 4.

<sup>2</sup> *Council decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States* (2003/578/EC), Dz. Urz. UE 2003, L 197.

- pełne zatrudnienie<sup>3</sup> (powtórzone są tu trzy cele wskaźnikowe odnoszące się do stopy zatrudnienia),
- poprawę jakości i wydajności pracy,
- wzmocnienie spójności społecznej i włączenia społecznego.

Zgodnie z zaleceniami z Barcelony uproszczono także same wytyczne, ograniczając ich listę do 10 (znajdują się one także w aneksie decyzji Rady):

1. Aktywne i prewencyjne instrumenty dla bezrobotnych i biernych ekonomicznie.
2. Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość.
3. Promowanie adaptacyjności i mobilności na rynku pracy.
4. Promowanie rozwoju kapitału ludzkiego i kształcenia ustawicznego.
5. Wzrost podaży pracy i promowanie dłuższego wieku aktywności.
6. Równość płci.
7. Promowanie integracji i walka z dyskryminacją niepełnosprawnych na rynku pracy.
8. Uczynienie płacy bardziej zachęcającej do zwiększenia atrakcyjności pracy.
9. Przekształcenie pracy w szarej strefie w regularne zatrudnienie.
10. Zmniejszanie regionalnego zróżnicowania zatrudnienia.

Główna odsłona „lizbonizacji” nastąpiła w 2005 r., gdy połączono wytyczne polityki gospodarczej z wytycznymi ESZ. Jednocześnie zsynchronizowano ich horyzont i od tej pory mają one charakter wieloletni. Aby nie stanowiło to naruszenia art. 128 TA, wytyczne ESZ nadal są zatwierdzane corocznie przez Radę, która dokonuje delegacji do obowiązującego wieloletniego aneksu. Na 24 zintegrowane wytyczne przedmiotem tej corocznej decyzji jest 8 (o numerach 17-24). W odróżnieniu od okresu przed 2005 r. nie ulegają one zmianom, gdyż uznano, że częste zmiany mają charakter destabilizujący<sup>4</sup>. Można to z jednej strony uznać za błąd legislatorów TA (bo trudno oczekiwać ciągłego formułowania nowych, oryginalnych zadań i skłonić kraje członkowskie nie tylko, by te zmiany śledziły, ale też wprowadzały w życie),

---

<sup>3</sup> Hasło pełnego zatrudnienia nie wynika z Traktatu amsterdamskiego, gdzie jest mowa jedynie o wysokim zatrudnieniu (art. 127), lecz z Europejskiej Agendy Społecznej (EAS) przyjętej w Nicei w grudniu 2000 r. W decyzji Rady zastosowano jego rozumienie zawężające się przede wszystkim do osiągnięcia wysokiego poziomu stóp zatrudnienia.

<sup>4</sup> Zob. *Wniosek w sprawie decyzji Rady dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich*, Bruksela, 21.02.2008, 6752/08 (jest to oficjalne brzmienie tłumaczenia na język polski tytułu dokumentu). We wprowadzeniu do tego dokumentu znajdują się informacje o zinstytucjonalizowanym procesie konsultacji decyzji, w tym o drobnych zastrzeżeniach delegacji maltańskiej (dotyczącej pojedynczego słowa w uzasadnieniu do wytycznej 18.) i polskiej oraz propozycji niemieckiej wprowadzenia nowej wytycznej dotyczącej aktywnej integracji społecznej (w nawiązaniu do trzeciego celu ESZ). Jednak Komisja i pozostałe państwa członkowskie odrzuciły tę propozycję, akcentując wagę stabilności wytycznych. W preambule decyzji powtórzono to w jednoznacznej formie: „ewentualne ich aktualizacje do końca 2010 r. należy ograniczyć do niezbędnego minimum”.

ale z drugiej strony takie rozwiązanie wymusza na instytucjach unijnych refleksję, czy nie zaistniały wystarczające przesłanki do ich modyfikacji.

W stosunku do ujęcia poprzedniego nieznacznej modyfikacji uległy zasadnicze cele, którymi do końca 2010 r. (dwa kolejne, zazębiające się okresy obejmują lata 2005-2008, a następnie lata 2008-2010) były:

- pełne zatrudnienie,
- poprawa jakości i wydajności pracy,
- wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej<sup>5</sup>.

**Tabela 1.** Wytyczne polityki zatrudnienia UE w latach 2005-2010

Obszary priorytetowe	Wytyczne	Liczba zadań szczegółowych
	17. Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz na wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej	(3 wskaźniki)
1. Przyciągnięcie na rynek pracy i zatrzymanie na nim większej liczby osób, zwiększenie podaży pracy oraz modernizacja systemów opieki społecznej	18. Promowanie podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia człowieka	5
	19. Zapewnienie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększenie atrakcyjności pracy oraz czynienie pracy opłacalną dla osób jej poszukujących, w tym osób znajdujących się w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych	3
	20. Lepsze dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy	4
2. Zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw	21. Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukcja segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem roli partnerów społecznych	5
	22. Kształtowanie sprzyjających zatrudnieniu kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac	2
3. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę umiejętności	23. Zwiększanie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki	3
	24. Dostosowanie systemów edukacji i szkoleń do nowych wymogów dotyczących kompetencji zawodowych	3
<b>3 obszary priorytetowe</b>	8 wytycznych	25 zadań

Uwaga: w 2008 r. nastąpiła niewielka modyfikacja brzmienia pierwszego obszaru priorytetowego: włączenie do aktywności zawodowej większej liczby osób oraz utrzymanie ich przy tej aktywności, zwiększenie podaży pracy oraz modernizacja systemów ochrony socjalnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Decyzji Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych do polityk zatrudnienia państw członkowskich* (2005/600/WE), Dz. Urz. UE 2005, L 205, oraz *Decyzji Rady z dnia 15 lipca 2008 r. dotycząca wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich* (2008/618/WE), Dz. Urz. UE 2008, L 197.

Ostatni cel (a także wytyczna 17.) dobitniej niż dotychczas wiąże ESZ i Strategię lizbońską z polityką spójności UE. Wcześniejsze doświadczenia ESZ pozwoliły

<sup>5</sup> Dla okresu 2008-2010: wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

na sformułowanie trzech obszarów priorytetowych, ukierunkowujących większość wytycznych (tab. 1).

Początkowo wytyczne polityki zatrudnienia miały charakter opisowy (poza wstępnym odniesieniem do poziomu stopy zatrudnienia); w 2003 r. zostały uzupełnione wskaźnikowymi wielkościami referencyjnymi, a w 2005 r. zostały przeniesione na koniec tekstu decyzji Rady jako „cele i poziomy odniesienia w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia”<sup>6</sup>.

### 3. „Lizbonizacja” polityki spójności

Zapisy art. 23 Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 1986 r. zostały bezpośrednio przeniesione do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG), którego art. 130a wyraźnie stanowił, że „celem wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia swojej spójności ekonomicznej i społecznej”. Trzeci komponent spójności (terytorialna) wynika z dalszej części artykułu: „w szczególności, Wspólnota dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym terenów wiejskich”<sup>7</sup>.

Realizacja tych celów wymagała zdecydowanego wsparcia finansowego i dlatego dokonano zasadniczych reform wspólnotowego budżetu ogólnego. Z jednej strony zdecydowano o wieloletnim charakterze programowania. Od końca lat 80. budżet stał się przedmiotem rozstrzygnięć politycznych obowiązujących w okresie 5-7 lat (zamiast dotychczasowych corocznych debat Rady Europejskiej na ten temat), co umożliwiło wieloletnie finansowanie niezbędnych przedsięwzięć o charakterze wyrównawczym. Z drugiej strony oznaczało to znaczne powiększenie wielkości funduszy strukturalnych, a wydatki na politykę strukturalną zbliżyły się wielkością do rolnictwa, będącego od początku istnienia Wspólnot zasadniczym kierunkiem wydatkowania środków.

Pomimo powstania Europejskiego Funduszu Społecznego na bazie zapisów TEWG z 1957 r., dopiero wraz z reformami finansowymi uzyskał on wielkość pozwalającą na istotne finansowanie zadań zatrudnieniowych. Jest to ważna konstatacja, gdyż nie tylko po Traktacie z Amsterdamu, ale także całe dekady wcześniej stanowił on instrument aktywnej polityki zatrudnienia<sup>8</sup>. EFS był wtedy instrumentem wyko-

---

<sup>6</sup> Doprecyzowano tu 8 różnych zaleceń, m.in., że do 2010 r. powinno nastąpić podniesienie o 5 lat rzeczywistego poziomu opuszczania rynku pracy (w stosunku do 59,9 lat w 2001 r.) oraz że co najmniej 85% osób w wieku 22 lat w UE powinno ukończyć szkołę średnią.

<sup>7</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (opr.), *Dokumenty europejskie*, t. 1, Wydawnictwo Morspol, Lublin 1996, s. 115-116, 292.

<sup>8</sup> Wspólnotowa polityka zatrudnienia podlegała aktywizacji w chwili pojawiania się problemów na rynku pracy. Programy działań powstawały m.in. po II światowym kryzysie naftowym, kiedy w 1980 r. opracowano wytyczne wspólnotowej polityki rynku pracy (Rezolucja Rady z 27 czerwca 1980; Dz. Urz. C 168 z 8 lipca 1980), oraz w połowie lat 80., gdy osiągnięto historycznie najwyższy

rzystywanym przede wszystkim w działaniach horyzontalnych (wspieranie zatrudnienia w skali państw i poszczególnych projektów), a od czasu reformy finansowej jego powiększone środki rozdzielano głównie w działaniach zregionalizowanych. Nakłady EFS przeznaczano na projekty w regionach NUTS-2 i NUTS-3, spełniających kryteria kwalifikowania odpowiednio do regionów Celu 1. oraz Celu 2. Programy horyzontalne (krajowe) na rzecz zatrudnienia były realizowane w ramach Celu 3. i Celu 4. Struktura ta obowiązywała w dwóch pierwszych wieloletnich ramach finansowych (tzw. pakiety Delors'a 1988-1992 oraz 1993-1999) i w nieco zmodyfikowanej formie (Cel 3. i Cel 4. skonsolidowano) w trzecim pakiecie (Santera) na lata 2000-2006. Tym samym środki EFS służyły zapewnieniu nie tylko spójności społecznej, ale także terytorialnej.

Równoległa „lizbonizacja” budżetu ogólnego oraz polityki spójności następowała wraz z pracami nad ramami finansowymi na lata 2007-2013. Odbywało się to na czterech głównych płaszczyznach:

- redefinicji celów i priorytetów ekonomicznych,
- zmian terminologii i klasyfikacji budżetowej,
- wzmocnienia celów lizbońskich w strukturze wydatków budżetowych,
- dominacji celów lizbońskich jako podstawy aplikowania o środki przez beneficjentów.

Najłatwiej dostrzegalna była zmiana terminologii i układu budżetu. Wyjściowy projekt ram finansowych opublikowano w lutym 2004 r. (niemal 4 lata po przyjęciu Strategii lizbońskiej). Zamieniono kolejność dotychczasowych miejsc (ale zmienionych co do zakresu) dwóch pierwszych pozycji, co stanowi wyraz nowych priorytetów i zmienionej struktury wydatków, gdyż od 2007 r. po raz pierwszy w historii Wspólnot wydatki na spójność przewyższyły wydatki rolne. Trzecią pozycję dotychczasowej klasyfikacji (polityki wewnętrzne) rozdzielono na kilka kierunków wydatkowania. Przesunięcia w szczegółowej klasyfikacji budżetowej powodują nieporównywalność wielkości wydatków dla okresu 2000-2006 i 2007-2013 nawet dla pozycji, których nazwa nie uległa zmianom; np. zakres nowych wydatków administracyjnych został uszczuplony o niektóre pozycje starych nakładów na administrację, rozdzielonych obecnie na pozostałe kierunki budżetowe<sup>9</sup>. Porównanie nowego i starego układu budżetu uwypukla zmianę priorytetów politycznych (tab. 2).

---

poziom bezrobocia (przed dekadą lat 90.) i pojawił się *Program działania na rzecz wzrostu zatrudnienia* (Rezolucja Rady z 22 grudnia 1986; Dz. Urz. C 340 z 31 grudnia 1986). Każdy z tych programów opierał się na wsparciu z EFS.

<sup>9</sup> Można tu wskazać pewne konsekwencje o charakterze propagandowym. Wydatki na pozycję „administracja” obecnie mniej ważą w strukturze budżetu, chociaż w rzeczywistości wykazują wysoką dynamikę wzrostu. Propagandowy wydźwięk ma także nazwa ukrywająca pod proekologicznym brzmieniem „ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi” zdecydowaną dominację wydatków rolnych.

Tabela 2. Zmiany układu ram finansowych na lata 2000-2006 i 2007-2013

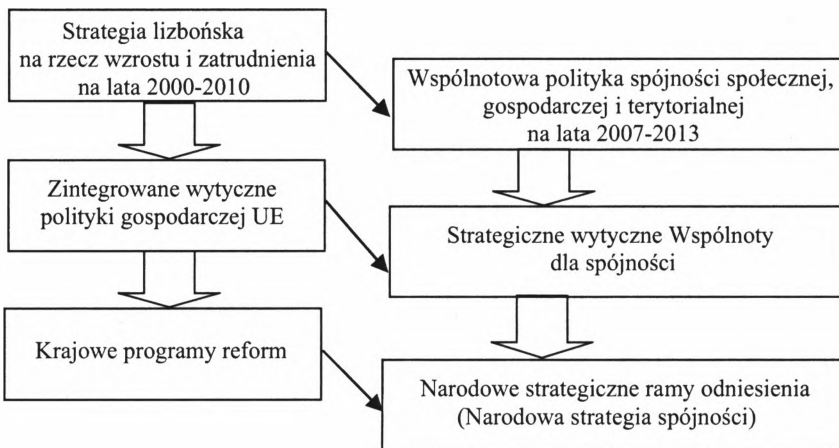
Pozycje ram finansowych 2007-2013	Główne źródła nowych pozycji według klasyfikacji budżetowej z lat 2000-2006
I. Poziom ogólnej klasyfikacji budżetowej	
1. Trwały wzrost	
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	(3) Polityki wewnętrzne
1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	(2) Działania strukturalne
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym:	
rolnictwo – wydatki i wypłaty bezpośrednio dotyczące rynku	(1a) Wspólna polityka rolna (WPR)
rozwój obszarów wiejskich	(1b) Rozwój obszarów wiejskich
pozostałe wydatki	(3) Polityki wewnętrzne
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	(3) Polityki wewnętrzne
4. UE jako partner globalny	(4) Działania zewnętrzne
5. Administracja	(5) Administracja
6. Rekompensaty	(10) Rekompensaty
II. Poziom szczegółowych celów polityki spójności	
Cel: Konwergencja, w tym:	
– konwergencja (podstawowy)	Cel 1: rozwój i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju
– statystyczna pomoc przejściowa ( <i>phasing-out</i> )	
– Fundusz Spójności	Fundusz Spójności
Cel: Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (RCE), w tym:	
– konkurencyjność regionalna	Cel 2: rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wykazujących bariery strukturalne
– i zatrudnienie (podstawowy)	
– pomoc przejściowa ( <i>phasing-in</i> )	Cel 3: dostosowania i modernizacja polityki i systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia poza regionami Celu 1
Cel: Europejska współpraca terytorialna (EWT)	Inicjatywy wspólnotowe (głównie Interreg)

Źródło: opracowanie własne.

Trwały wzrost stał się, obok konkurencyjności, głównym hasłem Strategii liżbońskiej po szczycie w Göteborgu w 2001 r., kiedy do Strategii dołączono komponent ekologiczny. Łączne zestawianie zmian ogólnych i szczegółowych jest uzasadnione zbieżnością czasową reform (zręby reformy polityki spójności przedstawiono w opublikowanym w 2001 r. drugim raporcie kohezyjnym, natomiast projekt pojawił się w trzecim raporcie kohezyjnym w lutym 2004 r.), ich komplementarnością i kompleksowością, a przede wszystkim chęcią uwypuklenia różnic między niekiedy mylonymi pojęciami, zwłaszcza między pozycją 1a. (*Konkurencyjność na*



*rzecz wzrostu i zatrudnienia*) i stanowiącym część pozycji 1b. szczegółowym celem *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie*. Pierwsze pojęcie nie jest częścią polityki spójności, natomiast drugie się w niej mieści, przyczyniając się programowo do zmniejszania dysproporcji regionalnych. Ideą wydzielenia *Konkurencyjności na rzecz wzrostu i zatrudnienia* nie było wyrównywanie różnic ekonomicznych, społecznych i terytorialnych, lecz przyczynianie się do wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej jako całości wobec najważniejszych światowych partnerów gospodarczych. Stanowi to główny opisowy cel Strategii lizbońskiej. Zasada budżetowej „krótkiej kołderki” spowodowała, że największe dokonane w grudniu 2005 r. przez Radę Europejską cięcia wydatków w stosunku do projektu z 2004 r. dotknęły właśnie tę ambitną pozycję lizbońską. Skala redukcji wydatków wyrównawczych (polityka spójności i przede wszystkim WPR) była zdecydowanie mniejsza.



Rys. 1. Schemat zależności programów gospodarczych UE i krajowych

Zasady programowania w UE (rys. 1) powodują, że także cele zatrudnieniowe polityki spójności zostały dostosowane nie tylko do ESZ, ale także do Strategii lizbońskiej. Należy jednak pamiętać, że zadania dla polityki spójności mają charakter nie tylko społeczny, ale także ekonomiczny i terytorialny, wytyczne więc mieszczą się w trzech obszarach:

- zwiększania atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska;
- wspierania innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych;
- tworzenia lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodar-

czą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki<sup>10</sup>.

Drugi i trzeci obszar stanowią niemal wierne odbicie zadań lizbońskich i ESZ. W pierwszym obszarze wyeksponowano atrakcyjność, stanowiącą atrybut konkurencyjności, dostępność transportową i komponent ekologiczny trwałego wzrostu. Na poziomie szczegółowych wytycznych istnieje duża zbieżność z przedstawionymi uprzednio (tab. 3).

**Tabela 3.** Wytyczne dla polityki spójności na lata 2007-2013

Wytyczne główne	Priorytety działań	Liczba wytycznych szczegółowych
1. Zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia	1.1. Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej	6
	1.2. Wzmocnienie synergii między ochroną środowiska i wzrostem	4
	1.3. Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie	3
2. Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu	2.1. Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji w badania i rozwój technologiczny (BRT)	4
	2.2. Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości	4
	2.3. Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich	2
	2.4. Poprawa dostępu do finansowania	3
3. Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy	3.1. Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego	4
	3.2. Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy	2
	3.3. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji	2
	3.4. Zdolności administracyjne	2
	3.5. Wspieranie utrzymania dobrego zdrowia pracowników	2
3 wytyczne główne	12 priorytetów działań	28 wytycznych szczegółowych

Uwaga: obok wytycznych wymienionych w punkcie 1. decyzji Rady, w punkcie 2. wskazuje się 6 kierunków aktywności w ramach *Terytorialnego wymiaru polityki spójności*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Decyzji Rady z dnia 6 października 2006 r.*, dz. cyt..

<sup>10</sup> *Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE)*, Dz. Urz. UE 2006, L 291.

Dotychczasowe rozważania koncentrowały się na zasadach uzgadniania treści celów zatrudnieniowych w trzech typach unijnych dokumentów programowych. Z punktu widzenia sprawności działania mobilizujący i koordynacyjny charakter tych ustaleń można także uznać za narzędzie polityki zatrudnienia. Pozostaje jednak kwestia zasadniczej instrumentacji tej polityki. Pierwsza grupa instrumentów stanowi uzupełnienie działań regulacyjnych poprzez m.in. ukierunkowanie prawodawstwa wspólnotowego i krajowego. W drugiej grupie mieszczą się dalsze działania programowe i informacyjne: wymuszenie tworzenia programów krajowych, sprawozdawczości, ewaluacji i cyklicznej oceny postępów krajów członkowskich (*monitoring*; art. 128 TWE), identyfikacja udanych przedsięwzięć, nowatorskich projektów pilotażowych (*best practice*) oraz publikowanie zestawień osiągnięć i analiz porównawczych (*benchmarking*; art. 129 TWE). Największym zainteresowaniem jednak się cieszą działania realne – możliwości wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich przez Unię Europejską (art. 127 TWE). Głównym instrumentem jest tu EFS, ale należy pamiętać, że projekty realizowane z drugiego funduszu strukturalnego (EFRR) w jeszcze większym stopniu przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy ze względu na realizację zadań inwestycyjnych przynoszących skutki zatrudnieniowe. Analogiczne rezultaty przynosi także trzeci instrument polityki spójności – Fundusz Spójności, finansujący zadania transportowe i środowiskowe (jednak formalnie nie zaliczany do funduszy strukturalnych).

Fundusze te przynoszą efekty bezpośrednie i pośrednie (w postaci poprawy konkurencyjności i wzrostu sprawności działania podmiotów komercyjnych i przede wszystkim zwiększenia krajowego, regionalnego i lokalnego popytu wewnętrznego, prowadzącego do wzrostu aktywności gospodarczej). Ocena skutków pośrednich zawsze ma charakter przybliżony, natomiast znacznie łatwiejsze<sup>11</sup> jest liczenie bezpośrednich efektów zatrudnieniowych w procesie oceny *ex-ante* i *ex-post*. Zgodnie ze swą nazwą: „Więcej lepszych miejsc pracy” wytyczna 3. w bezpośredni sposób przyczynia się do realizacji celów zatrudnieniowych, natomiast wytyczne 1. i 2. przynoszą rezultaty pośrednie. Warto przyjrzeć się wielkości i szczegółowej strukturze nakładów na wytyczne polityki spójności w latach 2007-2013 (tab. 4). Należy przy tym podkreślić, że realizacja tych trzech wytycznych kosztuje podatnika europejskiego jedną trzecią całości budżetu ogólnego UE, a uwzględniając dodatkowo nakłady na terytorialny wymiar polityki spójności oraz pomoc techniczną, polityka spójności obejmuje 35,6% wielkości ram finansowych (więcej niż wspólna polityka rolna).

---

<sup>11</sup> Łatwiejsze nie oznacza precyzyjniejsze, gdyż z oczywistych względów system sprawozdawczości na temat utworzonych przez dany projekt miejsc pracy nie dostarcza informacji o okresie po zakończeniu finansowania i raportowania. Nie informuje także o miejscach pracy utraconych przez konkurentów beneficjenta, którzy nie uzyskali wsparcia na własną modernizację, nie sprostali konkurencji ze strony beneficjenta i byli zmuszeni ograniczyć aktywność ekonomiczną (klasyczny efekt wypychania).

**Tabela 4.** Nakłady na wytyczne polityki spójności w latach 2007-2013 według zadań

Wytyczne główne	Kierunki wydatkowania (numery priorytetów)	Nakłady (w mln euro)	Struktura (w %)
1. Atrakcyjne miejsca dla inwestycji i pracy	Koleje (1.1)	23 856	14,5
	Drogi (1.1)	40 647	24,8
	Inny transport (1.1)	17 219	10,5
	Energia (1.3)	10 808	6,6
	Szerokopasmowy Internet (1.2)	2305	1,4
	Środowisko (1.2)	46 478	28,3
	Infrastruktura kulturalna i socjalna (1.2)	22 805	13,9
	Razem wytyczna 1.	164 118	100,0
2. Wiedza i innowacyjność na rzecz wzrostu	Innowacje i BRT (2.1)	49 703	58,4
	Przedsiębiorczość (2.2)	8475	9,9
	Technologie informacyjne dla wszystkich (2.3)	12 907	15,2
	Inne inwestycje w przedsiębiorstwie (2.4)	14 086	16,5
	Razem wytyczna 2.	85 170	100,0
3. Więcej lepszych miejsc pracy	Kapitał ludzki (3.3)	30 871	44,2
	Rynek pracy (3.1; 3.5)	22 835	32,7
	Włączenie społeczne (3.1)	11 309	16,2
	Budowanie zdolności adaptacyjnych (3.2; 3.4)	4845	6,9
	Razem wytyczna 3.	69 860	100,0

Uwaga: ceny z 2008 r.; kwoty wytycznej 1. obejmują także realizowane w ramach priorytetów krajowych, dotyczących np. szerokopasmowego Internetu czy niektórych przedsięwzięć drogowych.

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie: *Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013. Commission Staff Working Document, SEC (2010) 360 final, Brussels, 31.03.2010, Annex II.*

Warunkiem skutecznego aplikowania o fundusze europejskie (zgodnie z zasadami wynikającymi z krajowych strategicznych ram odniesienia państw członkowskich) jest najczęściej przypisywanie tych zadań do celów lizbońskich, gdyż przeznaczona na nie pula środków w ramach polityki spójności w skali całej Unii Europejskiej jest dwukrotnie większa (stanowi 66,3% całości) niż kwoty dostępne dla pozostałych projektów. Należy podkreślić, że wszystkie regiony europejskie realizują podobne zadania i szczegółowe projekty, zgodne z wytycznymi polityki spójności, niezależnie od tego, czy są to stosunkowo biedne regiony Europy Środkowo-Wschodniej, wspierane w ramach Celu „Konwergencja”, czy bogate regiony Europy Zachodniej i Północnej, zaliczane do Celu Konkurencyjność regionalna na rzecz wzrostu i zatrudnienia (Cel 3. „Europejska współpraca terytorialna” ma znaczenie marginalne, absorbując jedynie 2,3% nakładów na politykę spójności). Jednak ist-

nieją tu zauważalne różnice, z jednej strony w poziomie „lizbonizacji”, a z drugiej w strukturze środków według wytycznych (tab. 5.).

**Tabela 5.** Nakłady na wytyczne polityki spójności w latach 2007-2013 według jej celów

Wytyczne	Cele polityki spójności			Ogółem	w tym cele lizbońskie
	konwer.	RCE	EWT		
<i>Nakłady w milionach euro</i>					
1. Atrakcyjne miejsce dla inwestycji i pracy	142 463	9 563	3 860	<b>155 886</b>	69 362
2. Wiedza i innowacyjność dla wzrostu	64 599	18 601	1970	<b>85 170</b>	85 170
3. Więcej lepszych miejsc pracy	46 738	22 077	1045	<b>69 860</b>	65 014
Priorytety krajowe	7972	714		<b>8686</b>	8686
Terytorialny wymiar polityki spójności	11 095	2533	482	14 110	
Pomoc techniczna	8450	1686	458	<b>10 594</b>	
<b>RAZEM</b>	<b>281 317</b>	<b>55 174</b>	<b>7 815</b>	<b>344 306</b>	<b>228 232</b>
<i>Struktura w % według</i>					
A. Celów polityki spójności	<b>81,7</b>	<b>16,0</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>	<b>66,3</b>
B. Wytycznych polityki spójności:					
1. Atrakcyjne miejsce dla inwestycji i pracy	50,6	17,3	49,4	<b>45,3</b>	44,5
2. Wiedza i innowacyjność dla wzrostu	23,0	33,7	25,2	<b>24,7</b>	100,0
3. Więcej lepszych miejsc pracy	16,6	40,0	13,4	<b>20,3</b>	93,1
Priorytety krajowe	2,8	1,3		<b>2,5</b>	100,0
Terytorialny wymiar polityki spójności	3,9	4,6	6,2	<b>4,1</b>	0
Pomoc techniczna	3,0	3,1	5,8	<b>3,1</b>	0
<b>RAZEM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<i>X</i>

Uwagi: ceny w 2008 r.; priorytety krajowe mogą zostać dołączone do wytycznej 1.; konwer. – Konwergencja; RCE – Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie, EWT – Europejska współpraca terytorialna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Cohesion policy: Strategic report...*, dz. cyt., *Annex III*.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności przeznaczone dla regionów słabo rozwiniętych są ponadpięciokrotnie większe niż dla tzw. regionów rozwoju gospodarczego (zarówno *phasing-in*, jak i pozostałych bogatych regionów). Dlatego mimo że na wytyczną 3., finansującą bezpośrednio zadania związane z zatrudnieniem, przypada w tej drugiej grupie regionów aż 40% przeznaczonego dla niej wsparcia (wobec zaledwie jednej szóstej całości środków dla regionów pierwszej grupy), to jednak jest to niespełna połowa dotacji wykorzystywanej przez beneficjentów Celu „Konwergencja”. Jeszcze większa dysproporcja występuje po przeliczeniu planowanej wielkości unijnego wsparcia na 1 mieszkańca obu grup regionów. Regiony Celu

**Tabela 6.** Państwa członkowskie według wsparcia UE na politykę spójności w latach 2007-2013

Państwa	Dwa główne cele polityki spójności			w tym cele lizbońskie
	konwergencja	RCE	razem	
	w mln euro			w %
Polska	65 222		<b>65 222</b>	64,9
Hiszpania	26 177	8 481	<b>34 658</b>	77,5
Włochy	21 640	6 325	<b>27 965</b>	69,3
<i>Czechy</i>	<i>25 885</i>	<i>418</i>	<b>26 303</b>	57,2
Niemcy	16 080	9 409	<b>25 489</b>	74,4
<i>Węgry</i>	<i>22 909</i>	<i>2 012</i>	<b>24 921</b>	52,8
Portugalia	20 471	941	<b>21 412</b>	81,6
Grecja	19 572	639	<b>20 211</b>	67,5
Rumunia	19 213		<b>19 213</b>	51,3
Francja	3 191	10 258	<b>13 449</b>	73,6
<i>Słowacja</i>	<i>10 905</i>	<i>455</i>	<b>11 360</b>	59,5
Wielka Brytania	2 913	6 978	<b>9 891</b>	86,4
Litwa	6 775		<b>6 775</b>	52,2
<i>Bulgaria</i>	<i>6 674</i>		<b>6 674</b>	50,7
<i>Łotwa</i>	<i>4 531</i>		<b>4 531</b>	55,8
<i>Słowenia</i>	<i>4 101</i>		<b>4 101</b>	65,7
Estonia	3 403		<b>3 403</b>	45,9
Belgia	638	1 425	<b>2 063</b>	81,5
Niderlandy		1 660	<b>1 660</b>	79,6
Szwecja		1 626	<b>1 626</b>	86,5
Finlandia		1 596	<b>1 596</b>	86,2
Austria	177	1 027	<b>1 204</b>	90,4
<i>Malta</i>	<i>840</i>		<b>840</b>	43,8
Irlandia		751	<b>751</b>	80,0
Cypr		613	<b>613</b>	51,4
Dania		509	<b>509</b>	89,8
Luksemburg		51	<b>51</b>	86,3
<b>Unia Europejska 27</b>	<b>281 317</b>	<b>55 174</b>	<b>336 491</b>	<b>66,8</b>

Uwaga: ceny 2008 r.; RCE – Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie; drukiem pochylonym zaznaczono 12 państw przyjętych w latach 2004-2007; pominięto dane o trzecim celu polityki spójności (EWT) o nakładach 7815 mln euro (2,3% całości), w tym o kwotach 650-800 mln euro dla Francji, Niemiec, Włoch, Polski i Wielkiej Brytanii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Cohesion policy: Strategic report...*, dz. cyt., *Annex IV*.

„Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” (RCE) wydatkują uzyskane dotacje głównie na projekty miękkie (bezinwestycyjne), finansowane głównie z EFS. Natomiast regiony Celu „Konwergencja” odrabiają dystans zapóźnienia dzięki znacznym kwotom przeznaczonym na projekty twarde (inwestycyjne), głównie infrastrukturalne, finansowane z EFRR i Funduszu Spójności. Takiej potrzeby nie ma w dobrze rozwiniętych regionach i stąd wynika nie tylko duża dysproporcja strukturalna, ale przede wszystkim znaczna różnica realna (piętnastokrotna) w poziomie zaplanowanych wydatków. Statystycznie jedynie niespełna co drugi projekt wpisujący się w wytyczną 1. wypełnia cele lizbońskie, natomiast zgodne z celami lizbońskimi są wszystkie projekty w ramach wytycznej 2. i niemal wszystkie projekty w ramach wytycznej 3. W efekcie tej zależności poziom „lizbonizacji” wydatków realizowany w najbardziej ubogich regionach UE jest znacznie niższy niż w regionach bogatych. Reguła ta jest modyfikowana ustaleniami krajowych strategicznych ram odniesienia (kraje mają pole manewru dostosowania ich treści do własnej specyfiki społeczno-ekonomicznej), co powoduje niewielkie odstępstwa od ogólnych zależności (tab. 6).

Zróznicowanie poziomu „lizbonizacji” w poszczególnych państwach jest znaczne – najniższe wartości wskaźnika osiągają wszystkie nowe kraje członkowskie (12), które ustępują wszystkim krajom UE-15 i średniej UE-27. W grupie państw przyjętych po 2004 r. szczególnie niska, zaledwie połowiczna realizacja celów lizbońskich dotyczy trzech najmniejszych – Malty, Estonii i Cypru. Największy poziom „lizbonizacji” jest w Słowenii i Polsce, które tylko nieznacznie ustępują państwom śródziemnomorskim – Grecji, Włochom i Hiszpanii (wszystkie kraje UE-15 znajdują się powyżej średniej unijnej). Na przeciwległym biegunie znajduje się Austria, wszystkie kraje skandynawskie i Wielka Brytania.

### 3. Założenia Strategii „Europa 2020”

Głównym zadaniem szwedzkiej prezydencji UE obejmującej drugie półrocze 2009 r. było przygotowanie nowej strategii gospodarczej, stanowiącej następczynię Strategii lizbońskiej. Szwedzi koncentrowali swoją uwagę zwłaszcza na trzech elementach związanych z pracą<sup>12</sup>:

- pełnym zatrudnieniu i rynkach pracy bardziej zwalczających wykluczenie społeczne,
- promocji poprawy zdrowia starzejącej się siły roboczej,
- podkreśleniu wagi równości płci dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Prace toczyły się w cieniu kryzysu gospodarczego i planów jego przezwyciężenia oraz negocjacji klimatycznych i energetycznych. Połączenie obu tych elementów

---

<sup>12</sup> Swedes push for Nordic flavor to Lisbon Strategy II, „EurActive.com”, 13.07.2009; *Growth and jobs: Reshaping the EU's „Lisbon Strategy”*, „EurActive.com”, 28 VII 2009; *Sweden to push for „more focused” Lisbon Strategy*, „EurActive.com”, 29.07.2009.

nastąpiło w postaci francuskiej idei pięcioletniego planu dotyczącego polityki przemysłowej. Punktem wyjścia była idea „zielonego wzrostu” oraz lizbońskie założenia na temat nakładów na B+R i przede wszystkim walki z bezrobociem, dochodzącym w 2009 r. w skali UE do prawie 10%. Jednak nowe warunki wymuszały rozszerzenie zadań o charakterze priorytetowym o kolejne elementy przyczyniające się do wzrostu gospodarczego<sup>13</sup>:

- otwarte rynki – działania regulacyjne na rzecz przezwycięzania pozataryfowych barier eksportu europejskiego oraz dalsze wdrażanie zasad jednolitego rynku,
- sieci – budowa szerokopasmowego Internetu, połączeń energetycznych oraz pewność dostaw energii,
- innowacje – przedłożenie nowej strategii ochrony własności intelektualnej,
- kwalifikacje – umożliwiające przejście pracowników z gałęzi schyłkowych do nowoczesnych, zwłaszcza „zielonych”, a także pozostanie starszych pracowników na rynku pracy,
- przejście do gospodarki niskoemisyjnej, oszczędzającej zasoby – zwiększanie zdolności adaptacyjnych europejskiego przemysłu do założeń polityki ekologicznej,
- monitorowanie jakości wydatków publicznych – ograniczanie wydatków rządowych w celu przywrócenia norm Paktu Stabilności i Wzrostu z zachowaniem wydatków i opodatkowania przyjaznych wzrostowi.

Horyzont Strategii „Europa 2020” jest jednak dłuższy niż programu polityki przemysłowej. Do 15 stycznia 2010 r. trwały powszechne konsultacje, a sugestie mogły zgłaszać nie tylko ciała zinstytucjonalizowane, ale także osoby fizyczne<sup>14</sup>. Ogłoszony projekt był dyskutowany na szczycie UE 25-26 marca 2010 i został zatwierdzony przez Radę Europejską na szczycie 17 czerwca 2010 r. Podstawami Strategii „Europa 2020” stały się trzy priorytety:

- rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji (na podstawie trzech przewodnich projektów: Unia innowacji, Młodzież w drodze, Europejska agenda cyfrowa);
- rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej (dwa przewodnie projekty: Europa efektywnie korzystająca z zasobów, Polityka przemysłowa ery globalizacji);
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (dwa przewodnie projekty: Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, Europejski program walki z ubóstwem).

<sup>13</sup> Barroso sketches five-year programme, „EurActive.com”, 1.09.2009; *Industrial policy: A key issue for Barroso II*, „EurActive.com”, 25.09.2009.

<sup>14</sup> *Europe 2020 – public consultation. Overview of responses*, Commission staff working document, SEC (2010) 246 final, Brussels, 4.03.2010.



Powyższe priorytety są wzajemnie z sobą powiązane i odzwierciedlają europejską społeczną gospodarkę rynkową początku XXI w. Pierwszy priorytet stanowi pełne przedłużenie Strategii lizbońskiej, natomiast dwa pozostałe – częściowe. Mają się one przyczynić do wzrostu jakości życia obywateli UE. W tym kontekście może zaskakiwać, że nie zrezygnowano z werbalnego podkreślenia wzrostu makroekonomicznej konkurencyjności. Pamiętajmy, że UE traciła na konkurencyjności wobec światowych potęg gospodarczych w czasie pierwszej dekady nowego wieku, pomimo znacznie mniej socjalnego charakteru Strategii lizbońskiej. Dotychczasowa strategia koncentrowała się na dwóch zasadniczych celach – wzroście i zatrudnieniu. Strategia „Europa 2020” wydłużyła listę celów do pięciu. Wszystkie zostały ujęte wskaźnikowo<sup>15</sup>:

- wzrost **stopy zatrudnienia do 75%** osób w wieku 20-64 lat (wobec wyjściowego wskaźnika 69% i celu Strategii lizbońskiej na poziomie 70% osób w wieku 15-64 lat), poprzez zwiększenie liczby pracujących kobiet i osób starszych, a także lepszej integracji migrantów na rynku pracy;
- zwiększenie **nakładów na B+R do poziomu 3% PKB** (utrzymanie nieosiągniętej wielkości zakładanej przez Strategię lizbońską), dzięki poprawieniu warunków prywatnej działalności badawczo-rozwojowej, powiększeniu zakresu środków do dyspozycji oraz nowych metod oceny intensywności działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej;
- **zasada 20/20/20** oznaczająca zwiększenie udziału energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych do 20%, zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% oraz ograniczenie emisji dwutlenku węgla o 20%, a jeśli inne kraje świata wypełnią podobne zobowiązania, to nawet o 30% w stosunku do 1990 r.;
- **cele edukacyjne** w postaci obniżenia wskaźnika osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% (z obecnych 15%) i podniesienie odsetka osób w wieku 31-34 lat z wyższym wykształceniem do 40% (z obecnych 31%);
- obniżenie **zagrożenia ubóstwem o 25%**, tzn. wydobycie z ubóstwa 20 mln osób (obecnie jest ich w UE 80 mln)<sup>16</sup>.

Obszerność Strategii „Europa 2020” – wyrażana trzema priorytetami, siedmioma projektami przewodnimi i przede wszystkim pięcioma celami – powoduje, że już na wstępie ma ona charakter mniej skoncentrowany niż Strategia lizbońska. Natłok słusznych celów, często stojących z sobą w sprzeczności, a przy tym nadmiernie różniących się od stanu wyjściowego, już na wstępie prowadzi do ocen podkreślających małą realność zadań. Należy przypomnieć, że już po czterech latach Strategię lizbońską oficjalnie uznano za nierealną, a po pięciu latach od uchwalenia dokonano jej rewitalizacji. Z drugiej strony ambitne cele i więcej wskaźników referencyjnych

<sup>15</sup> *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM (2010) 2020, Bruksela, 3.03.2010.

<sup>16</sup> Granicę ubóstwa definiuje się na poziomie 60% krajowej mediany rozporządalnego dochodu w każdym państwie członkowskim.

(niż w Strategii lizbońskiej) mobilizuje instytucje UE i państwa członkowskie do wzmoczonych wysiłków. Należy także podkreślić, że niemal wszystkie cele wskaźnikowe w latach poprzednich pojawiały się w wycinkowych programach unijnych.

Druga płaszczyzna krytyki dotyczy prymatu celów socjalnych nad nakierowanymi na podniesienie efektywności i konkurencyjności europejskiej gospodarki. W warstwie przyczynowo-skutkowej można wskazać na długofalowe skutki ekonomiczne włączenia społecznego. Jednak pojawiają się obawy związane z budżetową „krótką kołderką” w świetle wysokiej efektywności ekonomicznej nakładów na osiągnięcie trwałego wzrostu.

Trzecia płaszczyzna formułowanych ocen odnosi się do zmiany proporcji spodziewanych nakładów. Zwłaszcza zatrudnienie traci swój status „okrętu flagowego” strategii gospodarczej UE, chociaż nadal pozostaje jednym z pięciu głównych celów.

Po czwarte, obawy zgłaszają nowe kraje członkowskie. Z jednej strony źródłem obaw jest określenie niektórych wskaźników na poziomie realnym dla państw UE-15 i całkowicie nieosiągalnym dla nowych członków. Obecnie ponad 3% PKB wydają na B+R jedynie Szwecja i Finlandia, natomiast Cypr, Bułgaria, Słowacja, Malta, Rumunia i Polska mają wskaźnik niższy niż 0,6%<sup>17</sup>. Niemożliwe do osiągnięcia w okresie perspektywicznym przez większość państw są także wskaźniki ekologiczne i zatrudnieniowe, a pozostałe dwa cele również są zbyt mobilizujące. Tym samym w okresowych sprawozdaniach z wykonania celów strategicznych biedniejsze państwa UE będą zawsze obiektami ocen krytycznych, mimo uznawania pewnych postępów. Pojawia się także dodatkowe zagrożenie, związane z dążeniem do osiągnięcia przez UE w skali całego ugrupowania wyznaczonych wskaźników średnich, co może spowodować zachwianie proporcji rozdziału środków na rzecz starych krajów członkowskich. Obecnie w ramach 7. Programu Ramowego mieszczącego się w grupie wydatków Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia nie ma klucza rozdziału środków na państwa, co powoduje, że dofinansowanie projektów uzyskują głównie najlepiej do tego przygotowane, wiodące ośrodki naukowe i badawcze z Europy Zachodniej. Prowadzi to do dalszej polaryzacji krajów bogatych i biednych. Trudno oczekiwać zmiany dotychczasowej formuły aplikowania, podobnie jak odejścia od postanowień szczytu klimatycznego. W efekcie w ramach finansowych na lata 2014-2020 proporcja tych wydatków wobec pozostałych, w tym na wyrównawczą politykę spójności, zapewne wzrośnie.

Za pewną słabość strategii można uznać oparcie jej założeń i celów na arbitralnych decyzjach Komisji Europejskiej. Pojawienie się na trzy tygodnie przed marcowym szczytem komunikatu Komisji przedstawiającego jej założenia *de facto* uniemożliwiło wprowadzenie zmian i modyfikacji, gdyż spotkanie 27 przywódców państw nie jest gremium debatującym efektywnie nad pojawiającymi się wątpliwościami. Mimo że 25 marca Polska uzgadniała z krajami Grupy Wyszehradzkiej wspólne stanowisko (zwracając m.in. uwagę na kontrast celu włączenia społecznego

<sup>17</sup> Dane Eurostatu za 2007 r.

na Zachodzie i Wschodzie przy różnicy minimalnych wynagrodzeń, wynoszących w Luksemburgu 1600 euro, a w Bułgarii 132 euro)<sup>18</sup>, a przed szczytem czerwcowym kilka krajów regionu ogłosiło oficjalne komunikaty o niemożności realizacji wybranych celów, nie znalazło to odzwierciedlenia w konkluzjach Rady Europejskiej, która pozostawiła listę pięciu wskaźnikowych celów w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję<sup>19</sup>. Przy czym doniesienia prasowe wskazywały, że przywódcy uzgodnili w marcu konieczność modyfikacji najbardziej kontrowersyjnych ustaleń dotyczących wykluczenia, edukacji i nakładów na B+R<sup>20</sup>.

#### **4. Wpływ Strategii „Europa 2020” na politykę spójności i cele zatrudnieniowe**

1. Przewiduje się niemal identyczny schemat wdrażania dokumentów programowych UE jak przedstawiony uprzednio (rys. 1). Po przyjęciu strategii, państwa przygotowują krajowe programy reform (NRP) oraz programy stabilizacyjne i konwergencji. Powinny być gotowe w drugiej połowie 2010 r. (jesienią), aby w marcu 2011 r. Rada Europejska mogła zaaprobować rekomendacje. Sprawozdania krajowe – odnoszące się z jednej strony do realizacji zintegrowanych wytycznych, a z drugiej do wykonania programów stabilności i konwergencji – zostaną skonfrontowane z podejściem tematycznym (duża rola 7 przewodnich projektów)<sup>21</sup>. Przyjęcie strategii w czerwcu 2010 r. umożliwi rozpoczęcie prac nad perspektywą finansową 2014-2020 oraz polityką spójności w tym okresie.

2. Prace nad nową polityką spójności są już opóźnione w stosunku do doświadczeń związanych ze Strategią lizbońską. Projekt modyfikacji polityki spójności oraz rozstrzygnięć finansowych powinien zostać przedstawiony najpóźniej w I półroczu 2011 r., by w 2012 r. podjąć decyzje finansowe, w 2013 r. przyjąć komplet rozporządzeń dotyczących polityki spójności, a następnie – już po formalnym rozpoczęciu ram finansowych – najpóźniej na początku 2015 r. przyjąć krajowe ramy odniesienia.

3. Debata finansowa ma kluczowe znaczenie dla skali przewidywanych zadań polityki spójności i polityki zatrudnienia. Sprzeciw państw płatników netto wobec dużego budżetu widoczny w 2005 r. z pewnością obecnie, w obliczu kryzysu finansowego i trwale głębokich deficytów budżetowych, będzie jeszcze mocniejszy. Zamiast traktatowego wskaźnika 1,24% dochodu narodowego brutto (DNB) obecny budżet nie przekracza 1% DNB, a przyszłe ramy finansowe mogą zawierać wydatki poniżej 0,9% DNB.

---

<sup>18</sup> *Visegrad countries hold mini-summit In Brussels*, „EurActive.com”, 25.03.2010; *EU leaders split over 2020 economic targets*, „EurActiv.com”, 25.03.2010.

<sup>19</sup> *European Council 25/26 March 2010. Conclusions*, EUCO 7/10, Brussels, 26.03.2010, s. 2; *European Council 17 June 2010. Conclusions*, EUCO 13/10, Brussels, 17.06.2010, s. 12-13.

<sup>20</sup> *Szczyt UE: polityka rolna i spójności w strategii UE 2020*, PAP, 26.03.2010.

<sup>21</sup> *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju...*, dz. cyt., s. 36.

4. Nastąpią zmiany w strukturze wydatków. Z jednej strony wejście do UE Chorwacji oraz zwiększenie udziału w wydatkach Rumunii i Bułgarii oznacza naturalne zmniejszenie udziału Polski w środkach polityki spójności (z pewnością jednak Polska zachowa pozycję głównego beneficjenta). Z drugiej strony wzrastają nakłady na kosztowne ratowanie euro w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Po trzecie „Europa 2020” wyznacza pięć celów, których struktura jest odmienna od dotychczasowej, co implikuje zwiększenie nakładów na budżetową pozycję Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia kosztem Spójności na rzecz wzrostu i zatrudnienia. W optymistycznym wariancie nakłady na spójność w UE-28 (lub UE-29) w okresie 2014-2020 w cenach stałych mogą wynieść 80% środków z lat 2007-2013, a w pesymistycznym znacznie mniej.

5. Zapowiedzi Komitetu Regionów, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komisarza ds. Polityki Regionalnej z przełomu 2009 i 2010 r. w sprawie obrony polityki spójności, zdaniem autora tylko w niewielkim stopniu przeniosły się na ustalenia Strategii „Europa 2020”. Analogiczne zapowiedzi polskiego premiera przed marcowym szczytem nie znalazły potwierdzenia w jego rezultatach. Może to wynikać z faktu, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego już na początku potraktowało propozycje Komisji jako obowiązujące i przystąpiło do prac nad krajowym programem reform.

6. Wydatki na cele zatrudnieniowe są realizowane niemal wyłącznie w ramach polityki spójności. Zapewne wytyczne polityki spójności ulegną modyfikacji, ale zadania przez nie realizowane pozostaną. W obliczu wysokiego bezrobocia (znacznie wyższego niż w 2005 r., gdy podejmowano ostateczne decyzje finansowe na lata 2007-2013) można się spodziewać mniejszej redukcji nakładów dla wytycznej 3. (więcej lepszych miejsc pracy) niż dla wytycznej 2. (wiedza i innowacyjność na rzecz wzrostu), a zwłaszcza 1. (atrakcyjne miejsca dla inwestycji i pracy). W wytycznej 1. mieszczą się wydatki infrastrukturalne, zwykle niezliczone, będące jedyną szansą przeobrażenia nowych państw członkowskich i nadrobienia dystansu cywilizacyjnego do Zachodu. Należy przypomnieć, że bogate regiony europejskie wykorzystają w ramach tej wytycznej w latach 2007-2013 zaledwie jedną piętnastą środków przeznaczonych dla biednych regionów. Przy tym inwestycje infrastrukturalne wymagają dużego zatrudnienia, wpływają na popyt wewnętrzny i stanowią podstawową formę wsparcia regionów zapóźnionych w rozwoju. Również wśród polityków istnieje świadomość, że istotne redukcje zakresu projektów twardych można uznać za czynnik zagrażający rozwojowi nowych państw członkowskich<sup>22</sup>.

7. Jeszcze przed ostatecznym zatwierdzeniem Strategii „Europa 2020” w kwietniu 2010 r. przedstawiono propozycję decyzji Rady w sprawie zintegrowanych wy-

<sup>22</sup> D. Tusk: „Dla Polski wzrost zatrudnienia to przede wszystkim inwestycje w infrastrukturę. Polska różni się pod tym względem od innych krajów UE, gdzie inwestycje ekologiczne mogą gwarantować wzrost zatrudnienia”, *Szczyt UE: polityka ...*, dz. cyt.; zob. też: *Tusk na szczycie UE o pomocy dla Grecji i strategii gospodarczej*, PAP, 24.03.2010; *EU leaders delay deal on „2020” targets*, „EurActiv.com”, 26.03.2010.

tycznych polityki ekonomicznej i zatrudnienia. Stanowią one wiernie odzwierciedlenie Strategii. Liczba wytycznych ekonomicznych uległa zmniejszeniu z 16 do 6, a wytycznych zatrudnieniowych z 8 do 4. Nowe wytyczne ESZ są następujące<sup>23</sup>:

(7) Zwiększenie udziału w rynku pracy i obniżenie bezrobocia strukturalnego – powtórzono tu pełne brzmienie pierwszego celu „Europa 2020”, wraz ze wskaźnikami do osiągnięcia, ale na uwagę zasługuje umieszczenie w nazwie wytycznej celu zwalczania bezrobocia (ESZ zwykle akcentowała jedynie cel komplementarny – podnoszenie zatrudnienia);

(8) Rozwój wykwalifikowanej siły roboczej, odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i kształcenia ustawicznego – podstawą jest promowanie wydajności i zdolności do zatrudnienia wszystkich kategorii pracowników, w tym przekwalifikowywanie pracowników starszych, dostosowanie systemu szkoleń do potrzeb rynkowych, podnoszenie mobilności profesjonalnej i przestrzennej pracowników poprzez likwidację jej barier;

(9) Ulepszenie sprawności systemów edukacji i szkoleń wszystkich szczebli i zwiększenie uczestnictwa w kształceniu na poziomie wyższym – powtórzono tu w całości cele edukacyjne Strategii „Europa 2020”, zwracając uwagę, że reformy edukacyjne powinny być nakierowane na kluczowe umiejętności związane z gospodarką opartą na wiedzy, zwiększaniem zdolności do zatrudnienia, późniejszego kształcenia oraz wykorzystywania technologii informacyjnych;

(10) Promowanie włączenia społecznego i przewyższanie ubóstwa – przedstawiono tu całą treść ostatniego z pięciu celów Strategii, wskazując na znaczenie pełnego uczestnictwa społeczno-ekonomicznego wszystkich obywateli, realizacji zasady równości, przeciwdziałania się dyskryminacji, pełnego dostępu do kształcenia i ochrony zdrowia oraz usprawnienia funkcjonowania służb publicznych i szerokiego wykorzystania EFS; nobilitację tego zadania poprzez włączenie do grupy pięciu celów strategicznych oraz czterech wytycznych zatrudnieniowych można traktować jako pokłosie o kilka lat wcześniejszej propozycji Niemiec dołączenia tego celu do wytycznych ESZ oraz propozycji Szwecji z 2009 r.

Trzy z powyższych wytycznych stanowią wiernie odzwierciedlenie analogicznych celów Strategii „Europa 2020”. Redukcja o połowę liczby wytycznych ESZ nie oznacza zasadniczego ograniczenia zakresu unijnych działań zatrudnieniowych, gdyż większość szczegółowych zadań może być realizowana nadal. Zmienia się jednak wewnętrzne proporcje w finansowaniu zadań. Zostanie to uwzględnione w wytycznych dla polityki spójności, dających podstawy wykorzystania funduszy strukturalnych. Stosowny zapis w tej sprawie znalazł się w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2010 r. W świetle przedstawionych zależności jest szczególnie ważne, aby nowe państwa członkowskie mocniej zaznaczyły swój wpływ na nową politykę spójności, niż miało to miejsce w pracach nad Strategią „Europa 2020”. Przyjęta strategia jednak poważnie zawężyła pole manewru.

---

<sup>23</sup> *Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines*, COM (2010) 193 final, Brussels, 27.04.2010.

Zatrudnienie stanowi główne pole aktywnej działalności Unii Europejskiej. Od czasu najgłębszego kryzysu na unijnym rynku pracy minęło kilkanaście lat. W 1994 r. stopa bezrobocia osiągnęła historyczne maksimum 11,1%, a po okresie spadku, w połowie 2010 r., ponownie miała poziom dwucyfrowy. Wówczas (w grudniu 1993) przyjęto pierwszy spójny program działań na rynku pracy (Biała księga *Wzrost gospodarczy, konkurencyjność i zatrudnienie. Drogi i wyzwania w XXI wieku*), który zakończył się fiaskiem z braku odpowiednich mechanizmów prawnych i wsparcia finansowego. Jednak zdobyte doświadczenie skutkowało nowym rozdziałem w Traktacie amsterdamskim poświęconym zatrudnieniu (1997), który wymusił na instytucjach unijnych oraz rządach państw członkowskich realizację Europejskiej Strategii Zatrudnienia (od 1998 r.). ESZ stanowiła zasadnicze ogniwo Strategii lizbońskiej (III 2000) – pierwszego programu rozwoju gospodarczego UE zasługującego na miano kompleksowego. Mimo że w ocenie tego programu dominowały opinie krytyczne, to w 2010 r. jego kontynuatorka, Strategia „Europa 2020” w dużej mierze przejęła cele szczegółowe, znacznie jednak je rozszerzając i w efekcie nieco obniżając rangę celów zatrudnieniowych. Stanowi to pewną niekonsekwencję, gdyż w chwili jej zatwierdzenia sytuacja na rynku pracy była gorsza niż w momencie przyjmowania Strategii lizbońskiej. Należy pamiętać, że o skuteczności programu decydują stworzone mechanizmy, determinacja europejskich decydentów i przede wszystkim wsparcie budżetowe. W pierwszym okresie realizacji Strategii lizbońskiej wsparcie to było zbyt słabe, gdyż ramy finansowe na lata 2000-2006 przyjęto wcześniej. Zdołano jednak wprowadzić lizbońskie kryteria oceny projektów w ramach polityki strukturalnej (spójności). Polityka spójności w ramach finansowych 2007-2013 była już zdominowana przez cele lizbońskie. Analogicznie będzie w przypadku Strategii „Europa 2020” i perspektywy finansowej 2014-2020, gdzie można wręcz oczekiwać wzmocnienia EFS (trzy z pięciu nadrzędnych celów mają charakter społeczny) kosztem EFRR.

## Literatura

- Barroso sketches five-year programme*, „EurActive.com”, 1.09.2009.
- Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013. Commission Staff Working Document*, SEC (2010) 360 final, Brussels, 31.03.2010.
- Council decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States* (2003/578/EC), Dz. Urz. UE 2003, L 197.
- Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych do polityk zatrudnienia Państw Członkowskich* (2005/600/WE), Dz. Urz. UE 2005, L 205.
- Decyzja Rady z dnia 15 lipca 2008 r. dotycząca wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia Państw Członkowskich* (2008/618/WE), Dz. Urz. UE 2008, L 197.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności* (2006/702/WE), Dz. Urz. UE 2006, L 291.
- EU leaders delay deal on „2020” targets*, „EurActiv.com”, 26.03.2010.
- EU leaders split over 2020 economic targets*, „EurActiv.com”, 25.03.2010.

- Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM (2010) 2020, Bruksela, 3.03.2010.
- Europe 2020. „Integrated Guidelines”*, COM (2010) 193 final, Brussels, 27.04.2010.
- Europe 2020 – public consultation. Overview of responses*, Commission staff working document, SEC (2010) 246 final, Brussels, 4.03.2010.
- European Council 17 June 2010. Conclusions*, EUCO 13/10, Brussels, 17.06.2010.
- European Council 25/26 March 2010. Conclusions*, EUCO 7/10, Brussels, 26.03.2010.
- „European Economy” 2004, nr 4.
- Growth and jobs: Reshaping the EU’s „Lisbon Strategy”*, „EurActive.com”, 28.07.2009.
- Industrial policy: A key issue for Barroso II*, „EurActive.com”, 25.09.2009.
- Program działania na rzecz wzrostu zatrudnienia*, Rezolucja Rady z 22 XII 1986; Dz. Urz. C 340 z 31 grudnia 1986.
- Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines*, COM (2010) 193 final, Brussels, 27.04.2010.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (opr.), *Dokumenty europejskie*, t. 1, Wydawnictwo Mopol, Lublin 1996.
- Rezolucja Rady z 27 czerwca 1980; Dz. Urz. C 168 z 8 lipca 1980.
- Sweden to push for „more focused” Lisbon Strategy*, „EurActive.com”, 29.07.2009.
- Swedes push for Nordic flavor to Lisbon Strategy II*, „EurActive.com”, 13.07.2009.
- Szczyt UE: polityka rolna i spójności w strategii UE 2020*, PAP, 26.03.2010.
- Tusk na szczycie UE o pomocy dla Grecji i strategii gospodarczej*, PAP, 24.03.2010.
- Visegrad countries hold mini-summit in Brussels*, „EurActive.com”, 25.03.2010.
- Wniosek w sprawie decyzji Rady dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich*, Bruksela, 21.02.2008, 6752/08.

## EMPLOYMENT IN THE REFORMED COHESION POLICY IN THE LIGHT OF THE LISBON STRATEGY EXPERIENCES

**Summary:** Employment plays the main role in the strategic documents of the European Union. The Treaty of Amsterdam has created the European Employment Strategy which is permanently realized since 1998. The Lisbon Strategy (2000) includes employment objectives as a base of EU development. These objectives were transmitted to the financial framework 2007-2013 by cohesion policy and two funds – ESF and ERDF. Lisbon criteria decided about the application process of the projects financed by these funds. Experiences of the Lisbon Strategy and cohesion policy 2007-2013 will be useful in the new strategy “Europe 2020” and cohesion policy 2014-2020 as well.

**Keywords:** employment, Lisbon Strategy, „Europe 2020”, cohesion policy, EU’s budget, objectives of European Employment Strategy.