

ROZDZIAŁ 12

ZASADY POLITYKI RYNKU PRACY W UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja zasad funkcjonowania polityki rynku pracy na szczeblu unijnym. W pierwszym rzędzie zatem przedstawiono podstawy traktatowe prowadzenia przed Unię polityki skierowanej do rynków pracy krajów członkowskich. Następnie przedstawiono genezę i główne tezy Europejskiej Strategii Zatrudnienia, jako dokumentu wytyczającego kierunki i sposoby realizacji polityki unijnej wobec rynku pracy. Wreszcie przedmiotem opracowania jest też naświetlenie głównych aspektów wykorzystywania Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu polityki zatrudnienia i rynku pracy w Unii Europejskiej. Empiryczną niejako część artykułu stanowi też krótka prezentacja Inicjatyw Wspólnotowych mających wpływ na funkcjonowanie rynków pracy w krajach członkowskich.

1. Cele i zasady polityki unijnej wobec rynku pracy

Podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest dążenie do ujednoczenia zasad działania w imię realizacji określonych celów¹. Przyczynianie się zaś do harmonijnego rozwoju życia gospodarczego, stałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, większej stabilności, szybszego wzrostu stopy życiowej i ściślejszych związków między państwami członkowskimi było – i pozostaje nadal – zestawem podstawowych celów integracji europejskiej².

Do ich realizacji mają zaś służyć określone środki. Między innymi są to: stopniowe eliminowanie opłat celnych i ograniczeń ilościowych w handlu między członkami Unii oraz stanowienie wspólnej taryfy celnej i prowadzenie wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich. Osiąganiu celów integracji służy również znoszenie barier w swobodnym przepływie osób, usług i kapitału, a zatem i stanowienie wspólnego rynku czynników produkcji. A także prowadzenie wspólnej polityki rolnej i transportowej oraz tworzenie warunków dla wolnej konkurencji na wspólnym rynku. Realizacji celów służy także koordynacja polityki ekonomicznej państw członkowskich dla zachowywania równowagi gospodarczej, osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz utrzymywanie stabilnych cen³.

Z punktu widzenia rynku pracy i polityki na nim prowadzonej, szczególne znaczenie ma zasada gwarantująca swobodny przepływ pracowników. Zgodnie z artykułami 39-42 traktatu nicejskiego⁴, przepływ ten jest zapewniony w obrębie Unii i obejmuje znoszenie wszelkich form dyskryminacji pracowników w zakresie zatrudniania i wynagradzania oraz

¹ Art. 2, Traktatu rzymskiego, por.: L. Ciamaga i in., Unia Europejska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 19.

² L. Ciamaga i in., op. cit., s. 19.

³ Ibidem, s. 19-20.

⁴ Traktat nicejski został uzgodniony podczas szczytu Unii Europejskiej w Nicei w dniach 7-11 grudnia 2000r., a wszedł w życie 1 lutego 2003r. Por.: B. Stachowicz, Swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej (cz. I), Europejski przegląd prawa 2004, nr 3, Warszawa-Bruksela 2004, s. 111. Traktat nicejski jest zbiorem zmian do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

zabezpieczenie odpowiednich warunków pracy⁵. Owa swoboda zapewnia więc pracownikom prawo do przyjmowania i składania ofert zatrudnienia wraz ze swobodnym poruszaniem się z tej racji w krajach Unii; prawo do przebywania w danym państwie członkowskim w celu zatrudnienia odpowiadającego regulacjom prawnym i administracyjnym właściwym przy zatrudnianiu obywateli danego państwa; a także prawo do pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego po upływie okresu zatrudnienia i zgodnie z ustalonymi i dodatkowo określonymi warunkami⁶.

Istotnym warunkiem działania systemu swobodnego przepływu pracowników, są także odpowiednie rozwiązania w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁷.

Warto tu jednocześnie podkreślić, że realizacja zasady swobody przepływu pracowników w procesie integracji przebiegała etapami. W ustawodawstwie unijnym swoboda ta została zapisana już zresztą w traktacie o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (podpisanym 25 marca 1957r. w Rzymie). Późniejsze dokumenty wspólnotowe zapis ten potwierdzały, a więc zarówno w Jednolitym Akcie Europejskim (podpisanym w 1986r., i który wszedł w życie 1 lipca 1987r.), jak też w Traktacie o Unii Europejskiej określanym, jako traktat z Maastricht (a podpisanym 7 lutego 1992r.)⁸. Postulat tworzenia wspólnego rynku pracy podtrzymywał także traktat amsterdamski (podpisany 2 października 1997r. w Amsterdamie)⁹.

W rozdziale traktatu nicejskiego na temat przepływu osób, zamieszczono ponadto zapis o tym, że państwa członkowskie popierają wymianę młodych pracowników w ramach wspólnego programu¹⁰. Do realizacji tego celu powołano zarazem specjalne Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego z siedzibą w Berlinie. Co więcej, Rada Unii podjęła decyzję w sprawie ogólnych zasad realizacji wspólnej polityki szkolenia zawodowego, w której szczególną uwagę zwrócono na problem kształcenia młodych ludzi i podejmowania przez nich pracy¹¹.

2. Europejska Strategia Zatrudnienia – jej ewolucja i kierunki

Jakkolwiek sam problem swobodnego przepływu pracowników podejmowany był już w pierwszych dokumentach związanych z integracją europejską, to jednak szersza problematyka polityki zatrudnienia, swoje miejsce w ustawodawstwie unijnym znalazła dopiero w traktacie amsterdamskim. Ideologiczną, polityczną i analityczną podstawą skoordynowanej polityki europejskiej w tym zakresie (a określanej niekiedy mianem Europejskiej Strategii Zatrudnieniowej), stała się zaś zwłaszcza Biała Księga J. Delorsa z 1993r.¹².

⁵ Art. 39, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, por.: Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 181.

⁶ Ibidem, s. 181.

⁷ J. Maciejewska, Polityka społeczna Unii Europejskiej, Unia Europejska 2000, nr 1, s. 148.

⁸ L. Ciamaga i in., op. cit., s. 15-17.

⁹ Szerzej na temat dokumentów unijnych por. m. in.: K. Głębicka, Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne, WSP TWP w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001, s. 154-166.

¹⁰ Art. 41 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, por. Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s. 194.

¹¹ Dodajmy tu, że już w roku 1964 opracowano pierwszy wspólny program poświęcony tylko wymianie młodych pracowników, a EWG w roku 1967 przyjęła rekomendację o szczególnej ochronie młodych pracowników przez państwa członkowskie, i które to działania były też systematycznie powtarzane w następnych latach. Por.: Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s. 194.

¹² Ang.: Growth, Competitiveness and Employment.

Traktatowe usankcjonowanie polityki wspólnotowej wobec rynku pracy zawarte jest natomiast w treści artykułów 125-130 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹³, a poświęconych kwestii zatrudnienia. Stanowią zaś one między innymi o tym, że państwa członkowskie działają na rzecz opracowania skoordynowanej strategii zatrudnienia i w szczególności wspierania wykwalifikowanej, wyszkolonej i zdolnej do adaptacji siły roboczej oraz rozwoju rynków pracy, elastycznie reagujących na zachodzące zmiany ekonomiczne.

Kolejne i różnorodne aspekty dotyczące kierunków strategii zatrudnienia, były podejmowane i opracowywane m. in. podczas posiedzeń Rady Unii w Luksemburgu, Cardiff i Kolonii. Posiedzenie w Luksemburgu (z 1997r.) skupiało się zwłaszcza na wymianie efektywnych doświadczeń krajowych w walce z bezrobociem. Opracowano tu m. in. wytyczne, wdrażane od roku 1998 do systemów krajowych w postaci Narodowych Planów Działania¹⁴. W następstwie tych ustaleń, opracowano także pierwsze Wytyczne Polityki Zatrudnienia¹⁵ oraz zainicjowano proces konwergencji w dziedzinie zatrudnienia polegający na stopniowym upodabnianiu się rynków pracy w poszczególnych krajach członkowskich (wraz z kryteriami ich realizacji), a co określa się obecnie mianem „Procesu Luksemburskiego”. Proces ten m. in. wprowadził nadzór nad realizacją narodowych planów działań na rzecz zatrudnienia¹⁶. Szczyt w Luksemburgu uznawany jest też za początek funkcjonowania tzw. Europejskiej Strategii Zatrudnienia¹⁷.

Luksemburski Szczyt Zatrudnieniowy podjął jednocześnie trzy kluczowe decyzje, które zobowiązują państwa członkowskie do wprowadzenia narodowych procedur nadzoru, przekładania intencji Wytycznych Polityki Zatrudnienia (EPG) na Narodowe Plany Działań (NAP) i przygotowywania sprawozdań o stopniu ich realizacji. Ponadto, państwa członkowskie zostały tu także zobowiązane do wykreowania systemu zarządzania przez cele (i poprzez zdefiniowanie skwantyfikowanych celów dla corocznych Wytycznych Polityki Zatrudnienia). Inna jeszcze decyzja zobowiązuje partnerów unijnych do ustalenia zbliżonego poziomu (konwergencji) osób pracujących w populacji osób w wieku aktywności zawodowej w Europie¹⁸. Same zaś Wytyczne Polityki Zatrudnienia zostały bliżej rozwinięte, po wcześniejszej analizie corocznych raportów na lata 1999 i 2000.

Dalsze prace nad Europejską Strategią Zatrudnienia podjęto na posiedzeniu Rady Unii w Cardiff, gdzie obradowano z kolei nad stałym podnoszeniem poziomu promowania nowych miejsc pracy. W Kolonii natomiast (w 1999r.), został przyjęty Europejski Pakt w Sprawie Zatrudnienia. W marcu 2000r. odbył się zaś nadzwyczajny szczyt Unii Europejskiej w Lizbonie, który w całości był poświęcony zatrudnianiu, reformom gospodarczym i spójności społecznej¹⁹.

Warto ponadto zauważyć, że polityka zatrudnienia Unii Europejskiej zawarta w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, opiera się na czterech filarach, które zostały określone także na Szczycie Zatrudnienia w Luksemburgu (w 1997r.). Pierwszy filar (employability) obejmuje mianowicie poprawę jakości zasobów pracy, i ma prowadzić do zwiększania zdolności do podejmowania pracy. Drugi filar (entrepreneurship) to natomiast rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza przez pobudzanie motywacji do samozatrudnienia i promocję zatrudnienia oraz poprzez tworzenie społecznych instytucji pozarządowych na poziomie lokalnym²⁰. Trzeci z kolei filar (adaptability) to działania na rzecz poprawy zdolności

¹³ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s. 312-316.

¹⁴ Ang.: The National Action Plans, Ibidem, s. 312.

¹⁵ Ang.: Employment Policy Guidelines.

¹⁶ Z. Wiśniewski, Niektóre aspekty europejskiej strategii zatrudnienia, Rynek Pracy 1999, nr 10, s. 12.

¹⁷ M. Grewiński, Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski, ISP, Warszawa 2003, s. 12.

¹⁸ Z. Wiśniewski, op. cit., s. 13.

¹⁹ Ibidem, s. 13.

²⁰ S. Golinowska, Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej oraz polityki rynku pracy, Polityka Społeczna 1999, nr 10, s. 21-22.

przystosowawczych firm i ich pracowników. Natomiast filar czwarty (equal opportunities) obejmuje postulat równości szans. Każdy z filarów dysponuje stosownymi narzędziami do realizacji wytyczonej polityki²¹.

Rada Europejska co roku zresztą rozpatruje sytuację w dziedzinie zatrudnienia w krajach Unii i przyjmuje odpowiednie wnioski w tej sprawie. Na ich podstawie formułowane są z kolei wytyczne, które państwa członkowskie winny uwzględniać w swoich krajowych politykach zatrudnienia. Każde z państw członkowskich przedstawia zarazem sprawozdanie roczne o głównych środkach podjętych w zakresie realizacji jego polityki zatrudnienia. Na podstawie tych sprawozdań, przygotowuje się również wspólne i stosowne sprawozdanie roczne dla Rady Europejskiej²².

Na mocy art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w styczniu 2000r. powołano do życia także tzw. Komitet ds. Zatrudnienia²³ (i który zastąpił działający już wcześniej Komitet ds. Zatrudnienia i Rynku Pracy, utworzony na mocy postanowień traktatu amsterdamskiego²⁴). Do zadań nowego Komitetu zalicza się zaś zwłaszcza monitoring zatrudnienia i polityk zatrudnienia w państwach członkowskich we Wspólnocie, a także formułowanie odnośnych opinii. W wypełnianiu swej działalności, Komitet ten konsultuje się też z partnerami społecznymi. W skład Komitetu wchodzi po dwie osoby z każdego państwa członkowskiego i z Komisji Europejskiej. Komitet sprawuje zatem funkcję doradczą, a głównym jego celem jest koordynowanie polityk zatrudnienia państw członkowskich²⁵.

W następstwie z kolei ustaleń przyjętych na Lizbońskim Szczycie Europejskim w roku 2000, w polityce zatrudnienia Unii Europejskiej, zwraca się szczególną uwagę na uczynienie jej jednolitego rynku – i to już do roku 2005 – zdecydowanie bardziej otwartym i dostępnym, a to m. in. poprzez realizację zasad wolnej mobilności oraz pełnego zatrudnienia. Aby zrealizować takie postulaty należy zwiększyć mobilność zawodową i geograficzną oraz stworzyć System Informacji o Rynku Pracy²⁶.

W marcu 2002r. i w Barcelonie, Rada Europejska przyjęła z kolei dokument pt.: „Aktywne polityki pełnego zatrudnienia: więcej i lepszych miejsc pracy”. Podtrzymano w nim i w całej mocy cel polityki jakim jest pełne zatrudnienie (a stanowiącej jednocześnie – i w myśl lizbońskiej strategii zatrudnienia – esencjonalny cel polityki ekonomicznej i społecznej). Rada Europejska poparła też wówczas dotychczasową Strategię Zatrudnienia i wskazywała na przyszłość Europejskiej Strategii Zatrudnienia²⁷.

Rok 2002 wnosił ponadto, kontynuację działań w wyznaczaniu Narodowych Planów Działania w Zatrudnieniu (NAPs). Większość krajów członkowskich budowała przy tym swoje „Plany” w oparciu o wytyczne (Guidelines) sformułowane na szczeblu unijnym. I chociaż polityka zatrudnienia opierała się tu nadal na czterech filarach – i wcześniej już wskazywanych – to jednak w poszczególnych narodowych planach, różnie już akcentowano znaczenie poszczególnych filarów unijnej polityki zatrudnienia²⁸.

Jesienią 2002r. trwały również w Radzie i w Parlamencie Europejskim dalsze dyskusje

²¹ I. Wolińska, Europejskie wytyczne w zakresie zatrudnienia na rok 1998 i 1999 rok, Rynek Pracy 1998, nr 12, s. 73. Dodatkowo państwa członkowskie, poprzez swoje polityki zatrudnienia, przyczyniają się do osiągnięcia ww. celów w sposób zgodny z ogólnymi wytycznymi polityk ekonomicznych państw członkowskich i Wspólnoty, a także uznają wspieranie zatrudnienia za przedmiot wspólnego zainteresowania. Por.: Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s. 313.

²² Ibidem, s. 313-314.

²³ Ang.: Employment Committee.

²⁴ Z. Wiśniewski, op. cit., s. 12.

²⁵ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s. 315-316.

²⁶ B. Piotrowski, Kwalifikacje i mobilność pracowników w Unii Europejskiej. Omówienie Raportu Specjalnej Grupy Roboczej z 14 grudnia 2001, Rynek Pracy 2002, nr 1/2, s. 19-21.

²⁷ Employment policies in the EU and in the Member States. Joint report 2002, Employment and social affairs, European Commission, Luksemburg 2003, s. 11.

²⁸ Ibidem, s. 17-18.

nad nowym obliczem Europejskiej Strategii Zatrudnienia (EES), i których rezultat można by tu sprowadzić do wskazania kilku kluczowych wyznaczników nowej Strategii Zatrudnienia Unii Europejskiej.

Po pierwsze zatem, strategia ta powinna koncentrować się na wdrażaniu celów strategii lizbońskiej, a dotyczących tworzenia większej liczby i lepszych miejsc pracy oraz spójności społecznej w szerokim kontekście rozwijającej się gospodarki opartej na wiedzy (knowledge based economy).

Po drugie, Europejska Strategia Zatrudnienia powinna być opracowywana w długoterminowym horyzoncie (do 2010r.) oraz w średnioterminowym horyzoncie (do 2006r.).

Po trzecie wreszcie, wytyczne polityki zatrudnienia powinny zawierać ustalenia ogólnej strategii zatrudnienia w formie zintegrowanej, koncentrującej swoją uwagę na priorytetach i celach, a także – winny być bardziej zorientowane na efekty²⁹.

Na bazie dotychczasowych doświadczeń i po pięciu latach od opracowania Lizbońskiej Strategii Zatrudnienia (EES), sformułowano tu zatem również priorytety polityki zatrudnienia na lata dalsze. Należą zaś do nich zwłaszcza: stymulowanie wzrostu zatrudnienia i poprawa struktury zatrudnienia, umacnianie związków pomiędzy wydajnością i jakością pracy oraz promocja wspólnego rynku pracy³⁰.

3. Europejski Fundusz Społeczny jako główny instrument polityki unijnej

Realizacji celów istnienia i działania Unii służą wewnętrzne fundusze strukturalne, a wśród nich takie zwłaszcza jak Europejski Fundusz Społeczny³¹, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego³², Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej³³, Finansowy Instrument ds. Orientacji w Dziedzinie Rybołówstwa³⁴.

Jednym z powodów utworzenia tych funduszy, było dążenie do ograniczenia dysproporcji w rozwoju regionów oraz zmniejszenia zacoferania regionów, mających najmniej korzystne warunki (w tym i obszarów wiejskich)³⁵.

Fundusze strukturalne spełniały – do końca 1999r. – siedem podstawowych celów: cztery o charakterze regionalnym i trzy – horyzontalnym³⁶. W roku 2000, liczbę celów zredukowano do trzech: dwóch o charakterze regionalnym i jednego horyzontalnego (a dotyczącego tzw. zasobów ludzkich)³⁷.

W nowej formule, cel regionalny nr 1, to pomoc dla regionów słabo rozwiniętych oraz rozwój i dostosowania strukturalne tych regionów, które charakteryzuje wyjątkowo niska gęstość zaludnienia. Z kolei cel regionalny nr 2, to restrukturyzacja obszarów z przemysłem zanikającym oraz promowanie zagrożonych niedorozwojem regionów wiejskich (w ramach wspólnej polityki rolnej). Natomiast celem określonym jako nr 3, i już o charakterze horyzontalnym, jest zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz poprawa szans zatrudnienia dla ludzi młodych i osób zagrożonych bezrobociem. Chodzi tu w szczególności o nowe

²⁹ Ibidem, s. 120.

³⁰ Ibidem, s. 121-122.

³¹ Ang.: European Social Fund.

³² Ang.: European Regional Development Fund.

³³ Ang.: European Agriculture Guidance and Guarantee Fund.

³⁴ Ang.: Financial Instrument for Fisheries Guidance. K. Głębicka, Integracja europejska, WSB, Radom 2001, s.104.

³⁵ K. Głębicka, Polityka społeczna..., op. cit., s.202.

³⁶ Określenie: cel horyzontalny, jest używane przez Unię Europejską dla określenia celów dotyczących wyodrębnionej grupy ludności, bez względu na miejsce zamieszkania, czy świadczenia pracy i obejmują całą Unię. Dotyczą one problemów strukturalnych, obejmujących całe terytorium, niezależnie od regionów. Por.: K. Głębicka, Integracja europejska, op. cit., s.106.

³⁷ K. Głębicka, Polityka społeczna..., op. cit., s.204.

strategie w dziedzinie zasobów ludzkich, przystosowanie siły roboczej do zmian w przemyśle i systemie produkcji, a także o promocję rozwoju obszarów wiejskich poprzez przystosowanie struktur wiejskich i modernizację przemysłu rybnego³⁸.

Europejski Fundusz Społeczny, i podobnie jak inne wskazywane fundusze strukturalne, został utworzony na podstawie art.123 traktatu rzymskiego o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1957r.³⁹. W 1955r. na konferencji w Messynie zdecydowano też o konieczności powołania tego właśnie funduszu, który wspierałby mobilność pracowników w obrębie Wspólnoty, a także zapewniałby szkolenie i doszkalać robotników.

W traktacie nicejskim, nota o EFS, pojawia się w artykule 3, gdzie stwierdza się, że dla osiągnięcia jednego z celów integracji europejskiej prowadzi się politykę w dziedzinie spraw społecznych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego⁴⁰. W innym zaś jeszcze miejscu tego traktatu, podkreśla się, że dla poprawy możliwości zatrudnienia pracowników w obrębie wewnętrznego rynku i przyczynienia się w ten sposób do podniesienia poziomu życia, zostaje utworzony Europejski Fundusz Społeczny. Ma on zatem ułatwiać zatrudnianie pracowników i zwiększać ich geograficzną oraz zawodową mobilność oraz umożliwić im dostosowanie się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza poprzez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie⁴¹. W dalszych zapisach stanowi się również, że Fundusz będzie zarządzany przez Komisję Europejską, a wspomagany – przez komitet działający pod przewodnictwem członka Komisji Europejskiej i złożony z przedstawicieli rządów, związków zawodowych i organizacji pracodawców⁴².

Wśród głównych zadań Europejskiego Funduszu Społecznego, wyróżnić można – za K. Głąbicką – następujące: integrację zawodową osób bezrobotnych narażonych na długotrwały brak pracy; integrację zawodową osób młodych poszukujących pracy oraz integrację osób narażonych na wykluczenie z rynku pracy. Ponadto, do zadań tego funduszu należy: promocja jednakowych szans na rynku pracy; przystosowanie pracowników do zmian w przemyśle; stabilność i wzrost zatrudnienia oraz wzmocnienie potencjału ludzkiego w badaniach, nauce i technologii; jak również wzmocnienie systemu edukacji i szkoleń⁴³.

Według innego natomiast autora, tj. M. Grewińskiego, lista zadań Europejskiego Funduszu Społecznego jest znacznie dłuższa i obejmuje kilkanaście zadań szczegółowych, a wśród nich takie jak: ochrona pracowników przed długotrwałym bezrobociem; udzielanie pomocy młodzieży do 25 roku życia w celu zminimalizowania bezrobocia w tej grupie społecznej; kształcenie, doszkalać i przeszkalać; finansowanie praktyk i szkoleń wewnątrz zakładu. Do zadań tych należą również: poradnictwo i informacja zawodowa; kształcenie kadr, ekspertów i personelu dydaktycznego; wyrównywanie szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy; walka z dyskryminacją zawodową; badanie i studia nad rozwojem rynku pracy; zmiany strukturalne i dostosowywanie stanowisk pracy dla potrzeb niepełnosprawnych; tworzenie nowych systemów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb

³⁸ M. Ciepielewska, Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej, FAPA, Warszawa 2000, s.27-30, a także por.: Polityka regionalna i koordynacja strukturalnych instrumentów. Omówienie stanowiska negocjacyjnego, Unia Europejska 2000, nr1, s.135.

³⁹ Pewne ustalenia co do zasad jego powstania pojawiły się już jednak w traktacie o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 1951r. EWWiS to przy tym – i jak wiadomo – organizacja powstała dla stworzenia wspólnego rynku węgla, żelaza i stali oraz stworzenia w ten sposób warunków do najbardziej racjonalnej specjalizacji i największej wydajności produkcji w tych gałęziach przemysłu. Por.: L. Ciamaga i in., op. cit., s.14.

⁴⁰ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s.137.

⁴¹ Art. 146, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s.341.

⁴² Art. 147, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, op. cit., s.341.

⁴³ K. Głąbicka, Integracja europejska, op. cit., s.112.

rynku pracy wraz z pomocą techniczną i środkami specjalnymi.

Europejski Fundusz Społeczny w ciągu kilkudziesięciu lat swego funkcjonowania obejmowany był zarazem wieloma znaczącymi reformami. Zmieniły one w praktyce zakres jego interwencji, zadań, inicjatyw i możliwości. Do ważniejszych zmian w jego działaniu zaliczyć zaś można reformy dokonane w latach: 1971, 1977, 1983, 1988 i 1993⁴⁴. W ostatnim czasie, szczególnie znacząca była reforma przeprowadzona w 1999r. w ramach Agendy 2000⁴⁵, i która oddziałuje na politykę strukturalną prowadzoną w latach 2000-2006.

W działalności Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 1989-1993 priorytetem stała się właśnie polityka rynku pracy i wspieranie zatrudnienia. Najważniejszymi zaś zadaniami – i jak to już podkreślono – stało się zwalczanie długotrwałego bezrobocia (w tym również zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży) oraz ułatwianie dostępu do rynku pracy kobietom, niepełnosprawnym, obcokrajowcom z państw Wspólnoty i grupom poszkodowanym⁴⁶.

W okresie 1994-1999 z kolei, kiedy fundusze strukturalne miały – i jak już również na to zwracano uwagę – siedem celów, najważniejszym dla EFS stało się zwalczanie bezrobocia długoterminowego oraz dostęp młodzieży i grup poszkodowanych do rynku pracy. Ponadto, wydatkowanie środków z tego Funduszu i w tym czasie, miało zwłaszcza na względzie finansowanie rozmaitych projektów dotyczących zatrudnienia, mobilności i elastyczności zasobów siły roboczej, kształcenia kadr pracowniczych i personelu; dokształcania i przeszkalania; zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy; a także ułatwiania grupom poszkodowanym powrotu do życia społecznego⁴⁷.

W kolejnym zaś etapie funkcjonowania Europejskiego Funduszu Społecznego (i obejmującym lata 2000-2006), na plan pierwszy wysuwa się wspieranie programów poprzez wychowanie i kształcenie zawodowe, pomoc w zatrudnieniu, kształcenie wyższe w zakresach badawczych i naukowych oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Ponadto, istotnym polem działania jest doskonalenie systemu kształcenia i wychowania, modernizacja biur pośrednictwa pracy oraz rozwijanie systemu antycypacji dla poszczególnych potrzeb kształcenia. Ważnym zakresem działania Funduszu, stało się również „uczulanie” społeczeństwa na sprawy społeczne, doskonalenie przepływu informacji oraz rozwijanie sektora usług⁴⁸.

4. Inicjatywy wspólnotowe i ich wpływ na politykę wobec rynku pracy

Obok funduszy strukturalnych, instrumentami polityki Unii Europejskiej są tzw. inicjatywy wspólnotowe. Zostały one powołane do życia w 1989r. w ramach reformy tych funduszy z 1988r. Inicjatywy są przy tym finansowane ze środków funduszy strukturalnych i

⁴⁴ M. Grewiński, Europejski Fundusz Socjalny jako instrument strukturalny w polityce zatrudnienia Unii Europejskiej, Rynek Pracy 1999, nr7/8, s.91.

⁴⁵ Agenda 2000: Na Rzecz Silniejszej i Rozszerzonej Unii – jest to szczegółowa strategia wzmocnienia i rozszerzenia Unii Europejskiej na początku XXI w., przygotowana z inspiracji Jacquesa Santera przez Komisję Europejską w 1997r. Dokument ten, zwany też pakietem Santera, określa strategię wzmocnienia UE, wzrostu konkurencyjności, zmodernizowania kluczowych polityk, rozszerzenia UE, reform instytucjonalnych UE, reformy Wspólnej Polityki Rolnej, wzrostu zatrudnienia i poziomu życia oraz finansowania działalności Unii Europejskiej z budżetu wspólnotowego w latach 2000-2006, w tym wydatków na cele strukturalne. Druga część dokumentu omawia dokładnie stan przygotowań do członkostwa jedenastu państw kandydujących i rekomenduje przystąpienie do negocjacji z Węgrami, Polską, Estonią, Czechami, Słowenią i Cyprzem. Agenda 2000 została przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1998r. Por.: Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2000, s.116.

⁴⁶ K. Głabicka, Polityka społeczna..., op. cit., s.211-212.

⁴⁷ Ibidem, s.212.

⁴⁸ Ibidem, s.213.

tym samym ograniczają ich budżet⁴⁹.

Na mocy postanowień Agendy 2000, w latach 2000-2006, Unia Europejska realizuje cztery zwłaszcza inicjatywy wspólnotowe. Są to przy tym już wcześniej prowadzone inicjatywy, a takie jak: INTERREG, URBAN i LEADER oraz nowa – EQUAL, a której celem jest współpraca międzynarodowa dla promowania nowych sposobów zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy⁵⁰.

Ogólniej można tu jednak zauważyć, że w realizacji celów polityki rynku pracy znaczenie szczególne miała inicjatywa ZATRUDNIENIE (EMPLOYMENT), a obejmująca zresztą bardziej jeszcze szczegółowe programy pod nazwą: INTEGRA, YOUTHSTART, NOW i HORIZON⁵¹.

W latach 1994-1999 w budżecie inicjatywy ZATRUDNIENIE poszczególne inicjatywy szczegółowe miały przy tym dość równy udział. I tak np., najmniej środków przeznaczono na inicjatywę INTEGRA, tj. 385 mln ECU (co stanowiło 21% ogółu środków inicjatywy ZATRUDNIENIE). Z kolei na realizację inicjatywy YOUTHSTART wydano w tym czasie 441 mln ECU (co stanowiło 24% ogółu środków). Natomiast na realizację inicjatywy NOW przeznaczono 496 mln ECU, a na HORIZON – 513 mln ECU, czyli odpowiednio 27% i 28% ogółu wydatków⁵².

Jeśli chodzi przy tym o inicjatywę wspólnotową NOW, to miała ona na celu zapewnienie równości szans kobiet w zakresie kształcenia i zatrudnienia na obszarze Wspólnoty. W szczególności, w ramach tej inicjatywy udzielano wsparcia kobietom bezrobotnym i zagrożonym bezrobociem; kobietom, które po przerwie zawodowej spowodowanej macierzyństwem pragną wrócić na rynek pracy; a także kobietom spełniającym określone kryteria do objęcia stanowisk kierowniczych. A ponadto – pomagano również kobietom pracującym w sektorach zdominowanych przez mężczyzn; kobietom pracującym, które samotnie wychowują dzieci; imigrantkom; kobietom bez kwalifikacji zawodowych oraz niepełnosprawnym⁵³.

Natomiast inicjatywa YOUTHSTART miała na celu stworzenie lepszych warunków dostępu do rynku pracy absolwentom i ludziom młodym rozpoczynającym życie zawodowe. A zatem w szczególności wspierano tu młodzież do 20 roku życia, i to głównie tę, która ze względu na porzucenie szkoły lub brak odpowiednich kwalifikacji – zagrożona była bezrobociem. Pomoc – w ramach tej inicjatywy – kierowana była przede wszystkim do systemu kształcenia i doksztalcania, w celu umożliwiania kontynuowania przerwanej nauki, wyboru innego zawodu i przyuczania do niego; rozwoju innowacyjnych i eksperymentalnych programów nauczania oraz systemów poradnictwa i doradztwa; oraz zapewnienia lepszej opieki wychowawczo – pedagogicznej⁵⁴.

⁴⁹ M. Grewiński, Europejski Fundusz Socjalny jako instrument strukturalny w polityce zatrudnienia Unii Europejskiej, op. cit., s.91.

⁵⁰ M. Słodowa-Helpa, Dylematy i możliwości rozwojowe polskich regionów w świetle europejskiej polityki regionalnej, w: Problemy przestrzeni w integracji europejskiej, red. B. Gruchman, AE, Poznań 2002, s.53-54.

⁵¹ Inicjatywa wspólnotowa ZATRUDNIENIE (EMPLOYMENT) powstała na okres lat 1994-1999 i była finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Por.: M. Grewiński, K. Malinowski, op. cit., s.45. Początkowo do roku 1997 inicjatywa ZATRUDNIENIE składała się z trzech inicjatyw: NOW, HORIZON i YOUTHSTART. Budżet tej inicjatywy zaplanowano na 2,735 mld ECU. W 1996r. zwiększono środki tej inicjatywy o 300 mln ECU, a z inicjatywy HORIZON wydzielono nową inicjatywę – INTEGRA, która była przeznaczona do wspierania poszkodowanych na rynku pracy, za wyjątkiem osób niepełnosprawnych, którzy byli finansowani z inicjatywy HORIZON. Por.: M. Grewiński, Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej, op. cit., s.137-138.

⁵² Dane liczbowe za: Ibidem, s.137-138.

⁵³ Ibidem, s.139, a również por.: M. Grewiński, K. Malinowski, Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej w Unii Europejskiej, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1999, s.60.

⁵⁴ M. Grewiński, Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej, op. cit., s.142.

Z kolei inicjatywa wspólnotowa HORIZON miała na celu zagwarantowanie przez Wspólnotę warunków dostępu do rynku pracy dla osób niepełnosprawnych, jak również lepsze poznanie problemów bezrobocia długotrwałego i pogarszania się socjo – ekonomicznych warunków życia określonych grup ludności. Środki w ramach tej inicjatywy były kierowane na wspieranie takich przedsięwzięć jak: łączenie wykształcenia z praktyką zawodową i środkami informacji; zwiększanie możliwości ofert pracy dla niepełnosprawnych przez zachęcanie do zatrudniania ich; aktywizację niepełnosprawnych i motywowanie do szukania zatrudnienia; zmianę nastawienia pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych⁵⁵.

Inicjatywa wspólnotowa INTEGRA była reaktywowana od 1997r., a jej celem było ponowne włączenie do rynku pracy przedstawicieli grup ryzyka socjalnego, takich jak imigranci, uciekinierzy, bezdomni, narkomani, samotnie wychowujący dzieci, więźniowie i recydywiści.

Inną jeszcze inicjatywą, związaną z ZATRUDNIENIEM, była ADAPT, a dotyczyła ona tych zatrudnionych, którzy byli zagrożeni zmianami przemysłowymi i technologicznymi. Jej priorytetowym zadaniem było więc zabezpieczenie istniejących miejsc pracy, tworzenie nowych w oparciu o małe i średnie przedsiębiorstwa, a także wzmocnienie i doskonalenie systemu poradnictwa i kształcenia zawodowego.

Środki przeznaczone na wszystkie inicjatywy wspólnotowe w relacji do wielkości funduszy strukturalnych były wyraźnie ograniczone. Tak np. latach 1994-1999 stanowiły one około 9% środków finansowych funduszy strukturalnych⁵⁶. Inicjatywy te miały jednak swoje ważne znaczenie ze względu także na postrzeganie ich jako formy solidarności w Unii Europejskiej. Jest bowiem ważne dla całej Wspólnoty, aby jej mieszkańcy postrzegali spójność gospodarczą i socjalną w praktyce, a nie tylko w teorii i zapisach prawnych. Innym jeszcze – ważnym – aspektem jest i to, że inicjatywy te oferują dodatkową pomoc dla obszarów i grup społecznych szczególnie poszkodowanych w wyniku przemian przemysłowych i wskutek urzeczywistniania przez Unię rynku wewnętrznego⁵⁷.

5. Podsumowanie

Przedstawione wyżej rozważania pozwalają zapoznać się z funkcjonowaniem polityki wobec rynku pracy prowadzonej na szczeblu Unii Europejskiej. Na uwagę zasługuje tu fakt, że nadrzędnym celem unijnej polityki jest stworzenie jednolitego rynku zasobów ludzkich na terenie Wspólnoty. Zadanie to nie jest wcale łatwe, co wynika z samej specyfiki czynnika ludzkiego i jego niskiej mobilności przestrzennej, odróżniającej go zwłaszcza od kapitału finansowego. Dlatego też dążenie do ujednoczenia unijnego rynku pracy jest działaniem długofalowym i przebiegającym już niemal od momentu powołania Wspólnot Europejskich.

Polityka prowadzona wobec rynku pracy na terenie Unii Europejskiej ulegała też zmianom w czasie, co zostało też wyżej przedstawione. Dopiero w latach dziewięćdziesiątych wskazano na konieczność koordynacji polityk zatrudnienia i rynku pracy w krajach członkowskich poprzez tworzenie Wytycznych Polityki Zatrudnienia i Narodowych Planów Działania. Zmiany te są jednak zgodne z zasadą pozostawienia suwerenności państwom członkowskim w zakresie prowadzonych przez nie polityk gospodarczych. Oddziaływanie szczebla unijnego ma tu charakter zaleceń i rekomendacji, a nie, posiadających moc prawną, nakazów.

Reasumując należy stwierdzić, że jakkolwiek procesy ujednoczenia rynku pracy i polityk na nim prowadzonych w Unii Europejskiej postępują już od wielu lat, to jednak

⁵⁵ M. Grewiński, K. Malinowski, op. cit., s.77.

⁵⁶ K. Głębicka, Polityka społeczna..., op. cit., s.209.

⁵⁷ M. Grewiński, K. Malinowski, op. cit., s.43.

trudno na razie używać pojęcia: „unijnego rynku pracy”. Wciąż jest to jednak zbiór rynków krajowych i krajowych polityk, chociaż w jednoczącej się Europie również i zasoby ludzkie odznaczają się coraz większą mobilnością, a polityki rynku pracy stają się coraz bardziej do siebie podobne. Tak więc zagadnienia gospodarowania zasobami ludzkimi będą niewątpliwie ewoluować w przyszłości dokonującej się na naszych oczach integracji europejskiej.

SPIS LITERATURY:

1. Brodecki Z., Drobysz M., Majkowska S., Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002.
2. Ciamaga L. i in., Unia Europejska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
3. Ciepielewska M., Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej, FAPA, Warszawa 2000.
4. Employment policies in the EU and in the Member States. Joint report 2002, Employment and social affairs, European Commission, Luksemburg 2003.
5. Głębicka K., Integracja europejska, WSB, Radom 2001.
6. Głębicka K., Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne, WSP TWP w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001.
7. Golinowska S., Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej oraz polityki rynku pracy, Polityka Społeczna 1999, nr 10.
8. Grewiński M., Europejski Fundusz Socjalny jako instrument strukturalny w polityce zatrudnienia Unii Europejskiej, Rynek Pracy 1999, nr 7/8.
9. Grewiński M., Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski, ISP, Warszawa 2003.
10. Grewiński M., Malinowski K., Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej w Unii Europejskiej, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1999.
11. Maciejewska J., Polityka społeczna Unii Europejskiej, Unia Europejska 2000, nr 1.
12. Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2000.
13. Piotrowski B., Kwalifikacje i mobilność pracowników w Unii Europejskiej. Omówienie Raportu Specjalnej Grupy Roboczej z 14 grudnia 2001, Rynek Pracy 2002, nr 1/2.
14. Polityka regionalna i koordynacja strukturalnych instrumentów. Omówienie stanowiska negocjacyjnego, Unia Europejska 2000, nr 1.
15. Słodowa-Hełpa M., Dylematy i możliwości rozwojowe polskich regionów w świetle europejskiej polityki regionalnej, w: Problemy przestrzeni w integracji europejskiej, red. B. Gruchman, AE, Poznań 2002.
16. Stachowicz B., Swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej (cz. I), Europejski przegląd prawa 2004, nr 3, Warszawa-Bruksela 2004.
17. Wiśniewski Z., Niektóre aspekty europejskiej strategii zatrudnienia, Rynek Pracy 1999, nr 10.
18. Wolińska I., Europejskie wytyczne w zakresie zatrudnienia na rok 1998 i 1999 rok, Rynek Pracy 1998, nr 12.