Ewa Małuszyńska

Problematyka bezrobocia w polityce regionalnej wspólnot europejskich

Pomimo wieloletnich działań prowadzonych zarówno przez poszczególne państwa, jak i wspólnotę europejską, widoczna jest wciąż wyraźna nierównowaga wewnętrzna struktur społeczno-gospodarczych krajów członkowskich wspólnoty. Do głównych czynników powodujących utrzymywanie się takiej sytuacji zalicza się:

1) zbyt wolno zachodzącą restrukturyzację gospodarki prowadzącą do niedostosowania struktur gospodarczych i społecznych do zmieniającego się otoczenia,

2) nadmierną koncentrację działań na polu regulowania procesów rynkowych.

Brak równowagi wewnętrznej w wymiarze ekonomicznym i społecznym oraz przestrzennym spowodowały, że polityka strukturalna wspólnot oraz polityka regionalna stały się dziedzinami nierozerwalnie ze sobą związanymi.

Celem referatu jest przedstawienie przykładowych punktów styczności polityki strukturalnej i regionalnej wspólnoty europejskiej i zagadnienia bezrobocia, będącego jednym z przejawów nierównowagi systemów społeczno-gospodarczych w państwach i regionach wspólnoty. Punktami styczności są cele, których realizacja może być wspierana przez fundusze strukturalne w określonych regionach państw członkowskich, jak również działania ponadregionalne wynikające z inicjatywy Komisji Europejskiej. Pomimo faktu, iż zróżnicowanie wysokości stopy bezrobocia w regionach wspólnoty europejskiej w ostatnich latach nie uległo zmniejszeniu, pozytywne efekty działań polityki regionalnej w zakresie pomocy w rozwiązywaniu problemów na rynku pracy są udowodnione.

Słowa kluczowe: polityka strukturalna wspólnot europejskich, polityka regionalna wspólnot europejskich, fundusze strukturalne, Agenda 2000, ramowe programy wsparcia, inicjatywy wspólnotowe, bezrobocie w regionach wspólnoty europejskiej.

Podstawowym celem wspólnot europejskich jako ugrupowania integracyjnego jest tworzenie na szczeblu ponadnarodowym wspólnej polityki gospodarczej i społecznej. Pomimo wielu osiągnięć na drodze do integracji, w rozwoju wspólnot zauważalne są również przejawy braku wewnętrznej równowagi. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest nadmierna koncentracja działań na polu regulowania przebiegu procesów rynkowych. Odbywa się to kosztem polityki służącej dostosowaniu istniejących struktur społeczno-gospodarczych, również w wymiarze przestrzennym do postaci służącej stymulowaniu dalszego rozwoju. Brak takiej polityki doprowadził do pogłębiania się zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego zarówno w skali poszczególnych państw członkowskich, jak i regionów. Z tego względu wystąpiła konieczność ścisłego powiązania polityki strukturalnej z polityką regionalną. Występujące dysproporcje regionalne są bardzo wyraźne i znajdują wyraz nie tylko w wysokości dochodu narodowego czy dochodów ludności, lecz również w czynnikach określających możliwości przyspieszenia wzrostu, takich jak stan infrastruktury, inwestycje i zasoby kapitałowe, wykształcona siła robocza, branżowa struktura przemysłu, udział zatrudnienia rolniczego oraz naturalne warunki produkcji. Widoczne są również w poziomie bezrobocia[1]. Nierównowaga w rozwoju regionalnym może mieć dwie istotne konsekwencje:

1. Nierównomierny rozkład dochodów w poszczególnych regionach kraju utrudnia rozwój rynku wewnętrznego, co może hamować wzrost gospodarczy. W tym samym kierunku działa niewłaściwe wykorzystanie podażowych czynników wzrostu. Z regionów słabo rozwiniętych migruje ludność i kapitał, kierując się do regionów uprzywilejowanych, w których społeczny koszt koncentracji działalności gospodarczej może się okazać wyższy od wynikających z niej korzyści

2. Nierówności międzyregionalne mogą być czynnikiem inflacjogennym. W regionach uprzywilejowanych wszelki wzrost kosztów finansowany jest wyższą wydajnością pracy. Za pośrednictwem związków między przedsiębiorstwami wzrost kosztów rozprzestrzenia się jednak na regiony mniej uprzywilejowane, w których wzrost wydajności jest znacznie wolniejszy. Sytuacja taka powoduje wzrost cen.

Występowanie regionów słabo rozwiniętych stanowi obciążenie dla gospodarek krajów członkowskich wspólnot europejskich, co w skrajnych sytuacjach może je skłaniać do odrzucania reguł gry rządzących procesem integracji[2]. Problemy dysproporcji rozwoju na poziomie regionalnym wystąpiły z wyraźnym natężeniem już w latach sześćdziesiątych. W dużym stopniu w formie wysokiego, a w wielu wypadkach szybko wzrastającego poziomu bezrobocia i ubożenia regionów zaco-

[1] M. Ciepielewska, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna wspólnoty europejskiej*. [w:] *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997, s. 351 – 373.

[2] M. Bijak-Kaszuba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. [w:] *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.

fanych i depresyjnych. Odpowiedzią na zaistniałą sytuację było coraz większe zainteresowanie polityką regionalną. Bardzo szybko, po problematyce wspólnego rynku i unii monetarnej oraz polityki rolnej stała się ona głównym zagadnieniem funkcjonowania wspólnot europejskich. Zadaniem polityki regionalnej jest przeciwdziałanie powstawaniu zbyt dużego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, m.in. za pomocą wykorzystywanych przez nią instrumentów, które spełniają funkcję alokacyjną, stabilizacyjną i redystrybucyjną. W dwóch pierwszych funkcjach widoczne jest wyraźnie ukierunkowanie podejmowanych działań na rozwiązywanie problemów związanych z zatrudnieniem i bezrobociem.

Funkcja alokacyjna wyraża się w celowym oddziaływaniu finansowym na strukturę produkcji oraz rozmieszczenie pracy i kapitału. Poszczególne działania i przedsięwzięcia ukierunkowane przede wszystkim na rozwiązywanie problemów o charakterze strukturalnym, najczęściej związanym z otoczeniem produkcyjnym, umożliwiają zmianę i dostosowanie struktury produkcji do przemian gospodarczych. Wspólnotowa polityka regionalna, wspomagając rozwój infrastruktury technicznej, przyczynia się do stwarzania korzystnych warunków dla inwestycji, co z kolei zapewnia utrzymanie lub poprawę struktury zatrudnienia i napływ kapitału powodujący tworzenie nowych miejsc pracy w regionach objętych oddziaływaniem tej polityki.

Spełnianie przez politykę regionalną funkcji stabilizacyjnej przejawia się w efektywnym oddziaływaniu na wzrost poziomu zatrudnienia w regionach, poprzez finansowe wsparcie określonych programów, zakładających przede wszystkim poprawę struktury zatrudnienia w danym regionie, a także we wspieraniu działań i przedsięwzięć, których zadaniem jest pobudzanie rozwoju gospodarczego regionu.

Reformy funduszy strukturalnych

Prowadzone w kolejnych okresach integracji działania w ramach polityki regionalnej nie przynosiły jednak w wystarczającym stopniu pożądanych efektów, tj. poprawy istniejącego stanu. Główną przyczyną zaistniałej sytuacji było zbyt duże rozproszenie środków finansujących podejmowane akcje. Ponieważ środki te obejmowały coraz większą część wspólnotowego budżetu, podjęto działania w celu podniesienia efektywności ich wykorzystania. W roku 1989 przyjęto propozycję Komisji Europejskiej w sprawie przeprowadzenia reformy funduszy strukturalnych, tj. podstawowego źródła finansowania polityki regionalnej. Jedną ze zmian wprowadzonych przez reformę dla nadania tym środkom większej skuteczności była koncentracja środków w sensie finansowym, przedmiotowym i geograficznym,

Koncentracja finansowa

Koncentracja taka oznaczała skupienie środków finansowych rozproszonych do tego momentu pomiędzy oddzielnie działające fundusze, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Sekcję Orientacji Funduszu Rolnego[3] oraz Instrument Finansowania Reorientacji Rybołóstwa. Do środków finansowych pochodzących z tych funduszy dołączono ponadto możliwość kredytowania działań przez Europejski Bank Inwestycyjny. Politykę regionalną może również wspierać finansowo Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz Fundusz Spójności[4].

Fundusze, w których „regulaminach" najwyraźniej widoczne są zagadnienia związane ze zwalczaniem bezrobocia, to Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny.

Celem działania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest oddziaływanie na rzecz zmniejszania głównych dysproporcji przestrzennych we Wspólnocie oraz wzmacniania jej społecznej i ekonomicznej spójności. Zakres przedsięwzięć, które mogą być finansowane przez ten Fundusz określono bardzo szczegółowo. Między innymi są to przedsięwzięcia dotyczące inwestycji produkcyjnych, umożliwiających tworzenie nowych i zachowanie już istniejących miejsc pracy oraz inwestycji infrastrukturalnych w regionach rolniczych wymagających restrukturyzacji. W wypadku tych ostatnich dotyczy to inwestycji bezpośrednio związanych z działalnością, która tworzy miejsca pracy alternatywne do zatrudnienia w rolnictwie[5]. Finansowane są również inwestycje związane z szeroko pojętą edukacją.

Europejski Fundusz Społeczny przeznaczony jest na finansowanie działań związanych ze zwalczaniem bezrobocia, a w szczególności: ułatwianie dostępu do rynku pracy, promowanie równych szans na rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji, umiejętności i kompetencji profesjonalnych oraz zachęcanie do tworzenia miejsc pracy.

Pomoc pochodząca z Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali zasadniczo nie ma na celu rozwoju regionalnego, lecz w praktyce również się do niego przyczynia, ponieważ trudna sytuacja wielu regionów związana jest właśnie ze schyłkowym charakterem sektorów wydobycia węgla i produkcji stali. Pożyczki z EWWiS uzyskują więc regiony, w których taka sytuacja zachodzi. Udzielane pożyczki przy-

---

[3] Sekcja Orientacji finansująca przemiany strukturalne w rolnictwie jest częścią przeznaczonego dla finansowania wspólnej polityki rolnej Europejskiego Rolniczego Funduszu Doradczego i Gwarancyjnego.

[4] Sposób wspólnego finansowania działań w ramach polityki regionalnej przez te fundusze określony jest w odpowiednich regulacjach wspólnoty europejskiej.

[5] J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*. Studia KPZK PAN, t. CV, PWN, Warszawa 1997.

czyniają się do poprawy sytuacji w tych regionach, m.in. poprzez rekonwersję przemysłu, tworzenie nowych miejsc pracy, przekwalifikowywanie i dokształcanie siły roboczej.

Koncentracja przestrzenna i przedmiotowa

Poza koncentracją w sensie finansowym dokonano równocześnie koncentracji w sensie przestrzennym i przedmiotowym, wyznaczając obszary, które mogą korzystać z funduszy oraz określono cele, jakie mogą być przez te fundusze finansowane. Wśród podstawowych kryteriów wyznaczania obszarów (regionów) podlegających finansowaniu oraz w sformułowaniu celów, na jaki pomoc może być przeznaczana, tj. celów polityki strukturalnej wspólnot europejskich, jest wysokość bezrobocia.

- Celem nr 1 jest wspieranie dostosowań strukturalnych regionów szczególnie opóźnionych w rozwoju. Głównym kryterium zaliczenia regionu do obszarów, na których ten cel ma być realizowany, poza wysokością PKB brutto przypadającą na 1 mieszkańca jest wysokość bezrobocia oraz udział zatrudnionych w rolnictwie i naturalne warunki produkcji rolniczej. Miarą postępu w tych regionach, poza wzrostem PKB na jednego mieszkańca jest wskaźnik spadku bezrobocia.

Realizacja celu 1. w pierwszych latach funkcjonowania zreformowanych funduszy strukturalnych (1989-1993) pochłonęła ponad 68% wszystkich wydatków, a 71% funduszy strukturalnych w okresie 1994 – 1999. Z analizy struktury przedmiotowej pomocy wynika, iż znacząca jej część przeznaczona została na działania związane z tworzeniem nowych miejsc pracy i podnoszeniem kwalifikacji siły roboczej.

- Celem nr 2 określono rekonwersję upadających regionów przemysłowych, tj. obszarów o dużej koncentracji niekonkurencyjnych gałęzi przemysłu, takich jak wydobycie węgla kamiennego oraz niektóre zdegradowane tereny miejskie i przygraniczne. Podstawowym kryterium kwalifikacji jest tutaj poziom bezrobocia.

Realizacja tego celu w okresach 1989 – 1993 i 1994 – 1999 pochłonęła 11% środków przeznaczonych na pomoc strukturalną. Przedmiotem pomocy były przede wszystkim akcje bezpośrednio służące tworzeniu nowych miejsc pracy, w tym pomoc udzielana małym i średnim przedsiębiorstwom oraz pomoc w uzyskiwaniu przez bezrobotnych oraz osoby zagrożone utratą pracy, nowych kwalifikacji zawodowych.

- Cel nr 3 i 4 stanowią tak zwane cele horyzontalne, które realizowane są na obszarze całej wspólnoty europejskiej, a nie tylko w wybranych regionach. Realizacja tych celów to pomoc w tworzeniu nowych miejsc pracy i zwalczaniu bezrobocia. Podejmowane działania obejmują organizację podstawowych szkoleń zawodowych, szkoleń w dziedzinach technicznych oraz pomoc dla grup specjalnie zagrożonych bezrobociem, tj. młodzieży, inwalidów, migrantów, kobiet i osób prze-

bywających na bezrobociu przez długi okres. Na cele 3. i 4. przeznaczono w pierwszym okresie 12% wydatków z funduszy strukturalnych, a 10% w latach 1994 – – 1999. W ramach podejmowanych działań 90% wydatków przeznaczano na szkolenia zawodowe.

- Cel 5. związany jest ze sferą rolnictwa. Podzielony został na dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich – cel nr 5a dotyczy wdrażania reformy wspólnej polityki rolnej na obszarze całej wspólnoty. Podobnie, jak cele 3. i 4. ma on charakter horyzontalny. Cel nr 5b jest natomiast celem o wyraźnym charakterze regionalnym, uzupełniającym cel 1. Obejmuje swoim zasięgiem obszary, które pomimo wysokiego udziału zatrudnienia w rolnictwie, niskich dochodów i niskiego poziomu PKB na 1 mieszkańca nie zostały zaliczone do regionów objętych finansowaniem w ramach celu 1. Udział całego celu 5. w finansowaniu z funduszy strukturalnych wzrósł z 7% w pierwszym okresie do około 9 % w okresie 1994 – 1999.
- Cel 6. przyjęto w związku z włączeniem do wspólnot europejskich w roku 1995 nowych członków, tj. Finlandii i Szwecji. Ustalony on został ze względu na szczególne problemy ludnościowe w tych krajach. Pomoc w ramach tego celu kierowana jest do regionów zagrożonych wyludnieniem.

Zagadnienie rynku pracy występuje więc praktycznie we wszystkich celach sformułowanych w wyniku przeprowadzenia reformy funduszy strukturalnych. Ponadto, przy dużej różnorodności podejmowanych działań finansowanych przez fundusze, obserwuje się ciągły wzrost koncentracji pomocy na dwóch priorytetach, jakimi są, powiązane ze sobą stymulowanie rozwoju regionów i walka z bezrobociem.

W roku 1997 opublikowano, a w marcu 1999 roku na szczycie w Berlinie zatwierdzono dokument *„Agenda 2000"* stanowiący próbę ponownego spojrzenia na aktualne problemy funkcjonowania Unii Europejskiej, w tym na fundusze strukturalne. Proponowane są tu m.in. zmiany związane z redukcją liczby uprawnionych do korzystania z funduszy działań, z siedmiu do trzech, w tym dwa regionalne i jeden horyzontalny. Proponowane zmiany oznaczają jeszcze większą niż w wypadku poprzedniej reformy koncentrację. Sformułowane w tym dokumencie cele są następujące[6]:

1. Wzrost konkurencyjności poprzez promocję rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych w rozwoju. Głównym kryterium zaliczania regionu do grupy obszarów korzystających z pomocy w ramach realizacji celu 1. pozostaje poziom PKB na 1 mieszkańca niższy od 75% średniej wartości tego wskaźnika obliczonej dla całego obszaru wspólnoty. W ramach tego kryterium, pierwszeństwo w otrzymywaniu funduszy będą miały regiony najbardziej zacofane struktu-

[6] Pomimo redukcji liczby celów do 3, regiony objęte finansowaniem w okresach poprzednich, ze względu na spełnianie kryteriów dopasowania do 6 funkcjonujących dotychczas celów, w dalszym ciągu mogą taką pomoc uzyskiwać w celu kontynuacji rozpoczętych już działań.

ralnie, regiony o dochodach ludności znacznie odbiegających od średniej dla całego obszaru Unii Europejskiej, regiony o bardzo wysokim bezrobociu i obszary najbardziej oddalone od centrum gospodarczego. Programy opracowywane w ramach celu pierwszego powinny uwzględniać priorytety wspólnotowe i specyficzne cechy regionu. Przy ich tworzeniu szczególny nacisk powinien być położony na działania zmierzające do poprawy konkurencyjności. Przedmiotem pomocy mają być przede wszystkim: infrastruktura, innowacje, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz zasoby ludzkie.

2. Cel drugi istotny jest dla obszarów przechodzących strukturalną transformację gospodarczą, najczęściej dotkniętych upadkiem przemysłu oraz objętych kryzysem regionów wiejskich, ośrodków rybołówstwa i przechodzących kryzys obszarów miast (jednym z kryteriów wyboru miast jest wysokość bezrobocia, przekraczająca o 50% średnią dla Unii Europejskiej).

3. Nowe sformułowanie horyzontalnego celu trzeciego jednoznacznie określa jego przedmiot jako strategię kształtowania i wykorzystania zasobów ludzkich. Sprawy te, które w związku z wysokim bezrobociem na obszarze całej wspólnoty europejskiej zyskały wysoką rangę w polityce strukturalnej wspólnot, zajmują ważne miejsce również w ramach celu 1. i 2. Środki przeznaczone do realizacji celu 3. mają dostarczać dodatkowego wsparcia finansowego działaniom zmierzającym do modernizacji systemów kształcenia, szkolenia i organizacji zatrudnienia. Główne zadania w ramach celu trzeciego to: edukacja ustawiczna i systemy szkolenia, dostosowywanie zasobów ludzkich do zmian ekonomicznych i społecznych, efektywna polityka rynku pracy oraz przeciwdziałanie alienacji społecznej[7].

Fundusze strukturalne nie finansują projektów indywidualnych, lecz szersze programy rozwojowe dotowane częściowo z budżetu państwa członkowskiego. Tworzone są dwa rodzaje programów:

- programy wyłaniające się z inicjatyw narodowych – są opracowywane na bazie dokumentów przedstawianych przez kraje członkowskie
- programy powstające w wyniku inicjatywy wspólnotowej – opracowywane na podstawie kierunków rozwoju definiowanych przez Komisję Europejską. Przyczyniają się one do rozwiązywania problemów o szczególnym znaczeniu dla całej wspólnoty. Większa część funduszy przeznaczonych na realizację tych inicjatyw dotyczy regionów celu 1.

Programy powstające z inicjatywy wspólnotowej dzielą się na inicjatywy zarządzane bezpośrednio przez Komisję oraz bezpośrednie subwencje wspólnotowe przeznaczone na 5 dziedzin, m.in. promocję zatrudnienia i rozwój zasobów ludzkich.

---

[7] M. K o z a k, *Reforma Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej*. [w:] *Od programu PHARE do zreformowanych Funduszy Strukturalnych*, red. R. Szewczyk, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1999, s. 41 – 46.

Podstawowym dokumentem w pierwszej z ww. grup programów, tzn. programów narodowych są Ramowe programy wsparcia. Problematyka rynku pracy w tych programach opracowywanych przez regiony (przy współudziale państwa i Unii Europejskiej), niezbędnych do wystąpienia o przyznanie środków z funduszy strukturalnych pojawia się w dwóch miejscach. Najpierw w charakterystyce regionu, z której wynika zasadność wystąpienia o przyznanie pomocy (spełnienie kryteriów uznania regionu za region podlegający pomocy w zakresie określonego celu). Następnie w programie działań, który musi być zaakceptowany przez Komisję Europejską. W programie tym muszą być uwzględnione zarówno priorytety wspólnotowe, jak i specyficzne potrzeby regionu. Szczególny nacisk kładzie się na działania zmierzające do poprawy konkurencyjności regionu, mającej istotne znaczenie tak dla tworzenia nowych miejsc pracy, jak i dla ich utrzymania w przyszłości. Przykładem może być zapis w dokumencie *Ramowy program wsparcia* (Community Support Frameworks) *dla Irlandii*.

Główne priorytety rozwoju zasobów ludzkich przedstawione w tym dokumencie sformułowano w następujący sposób:

- powiększenie kapitału ludzkiego poprzez zachęcanie do podnoszenia poziomu wykształcenia i umiejętności zawodowych,
- zachęcanie do aktywnego poszukiwania zatrudnienia przez osoby bezrobotne przez długi okres oraz osoby nie będące na rynku pracy (inwalidzi, kobiety...).

Nacisk w zwalczaniu bezrobocia położony jest na działania prewencyjne, promocję aktywniejszych działań na rynku pracy oraz intensywniejszy wzrost zatrudnienia. Uzyskana pomoc ze strony funduszy strukturalnych skoncentrowana zostanie na obszarach o największych potrzebach i działaniach przynoszących długookresowe efekty. Wydatki środków uzyskanych z Unii Europejskiej skoncentrowane zostaną, wg przedstawionego dokumentu na trzech celach:

1. Poprawa dostępności i jakości kształcenia na wszystkich poziomach edukacji. Działania zmniejszające wysoki udział osób kończących edukację na najniższym wymaganym poziomie.
2. Zwiększanie konkurencyjności regionu i zapobieganie bezrobociu poprzez adaptację siły roboczej do zmieniających się warunków otoczenia. Szczególny nacisk kładzie się tu na kształcenie kadry zarządzającej, mającej wpływ na powstawanie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.
3. Szkolenia dla osób bezrobotnych.

W dalszej części dokumentu przedstawione są szczegółowe działania pozwalające na realizację tych celów oraz przewidywane efekty, m.in. w postaci nowych miejsc pracy.

Planowana struktura wydatków środków uzyskanych z funduszy strukturalnych była następująca:

1989 – 1993	(ceny z roku 1994)
sektor produkcyjny	– 37,0% – (1696 mln ECU)

infrastruktura gospodarcza – 22,4% – (1027 mln ECU)
zasoby ludzkie – 39,4% – (1089 mln ECU)
1994-1999 (ceny z roku 1994)
sektor produkcyjny – 38,9% – (2184 mln ECU)
infrastruktura gospodarcza – 19,8% – (1113 mln ECU)
zasoby ludzkie – 37,6% – (2113 mln ECU[8])

Również z dokumentu CSF dla regionów niemieckich wynika, że znaczna część pomocy ze strony funduszy strukturalnych przeznaczona zostanie na rozwój zasobów ludzkich, zwalczanie bezrobocia długoterminowego oraz integrację zawodową ludzi młodych (775 mln ECU – 26% przyznanej pomocy)[9]. Działania, które w założeniach planowano sfinansować za pomocą funduszy strukturalnych skoncentrowane były wokół szkoleń bezpośrednio związanych z nowymi inwestycjami. Zwrócono tu uwagę na konieczność podnoszenia poziomu siły roboczej, tak aby mogła ona sprostać wymaganiom ze strony zmieniającej się gospodarki[10]. Planowane działania obejmowały przede wszystkim osoby bezrobotne oraz zatrudnionych, którym groziła utrata pracy ze względu na niedostosowanie do zwiększających się wymagań związanych z wprowadzanymi nowymi technikami i technologiami produkcji i zarządzania. Wsparcie finansowe miały otrzymać przede wszystkim:

- szkolenia zawodowe prowadzone w specjalnych centrach szkoleniowych;
- działania edukacyjne, szkoleniowe i związane ze zmianą kwalifikacji pracowników podejmowane dla sprostania wymaganiom ze strony przemysłu, usług i rolnictwa w procesie adaptacji do gospodarki rynkowej;
- organizacja (od strony teoretycznej) praktyk zawodowych;
- wielosektorowe i wielocelowe programy szkoleniowe;
- pomoc w przeprowadzaniu rekrutacji;
- szkolenia dla osób prowadzących kursy;
- pomoc w tworzeniu miejsc pracy (miejsc pracy tworzonych dla siebie przez osoby bezrobotne lub zagrożone utratą pracy).

Zagadnienia rynku pracy, w tym bezrobocia występują praktycznie we wszystkich dokumentach ramowych programów wsparcia. Są formułowane w sposób bezpośredni jako priorytet: rozwój zasobów ludzkich, zwalczanie bezrobocia... lub ukryte w priorytetach dotyczących, np. tworzenia i rozwoju biznesu (regiony francuskie)[11].

---

[8] Ireland, Community Support Framework 1994 – 1999. Objective 1: Developement and structural adjustment of regions whose development is lagging behind. European Commision, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994

[9] Community Support Frameworks 1991 – 1993, Federal Republic of Germany. European Commision, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1991.

[10] Problem ten dotyczy przede wszystkim obszarów byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

[11] Community Support Frameworks 1989 – 1991, France. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1991.

Do drugiej grupy programów, tj. programów zgłaszanych przez Komisję Europejską należą inicjatywy wspólnotowe i działania nowatorskie (pilotażowe).

Inicjatywy wspólnotowe

Zagadnienia związane z zasobami ludzkimi stanowią również istotną część drugiego rodzaju działań o charakterze regionalnym i strukturalnym, a mianowicie tzw. inicjatyw wspólnotowych. W latach 1989 – 1999 w krajach wspólnoty realizowano 16 inicjatyw. Przeważająca część tych programów miała wymiar regionalny, tzn. dotyczyła wybranych regionów. Wśród nich znajdują się inicjatywy bezpośrednio skierowane na poprawę sytuacji na rynku pracy (Now, Youthstart, Horizon i Inclusion) oraz inicjatywy związane z tym zagadnieniem w sposób pośredni. Inicjatywy wspólnotowe stanowiły uzupełnienie działań podejmowanych z inicjatywy regionów i państw członkowskich.

Przykładem inicjatywy o wyraźnie regionalnym charakterze, w której zagadnienie rynku pracy odgrywa znacząca rolę jest inicjatywa RECHAR, realizowana na terenach wymagających restrukturyzacji, na których dominuje przemysł węglowy. W okresie 1984 – 1992 zatrudnienie w przemyśle węglowym w regionach 5 państw członkowskich o najwyższej koncentracji tej branży zmalało z 504,4 tys. do 240 tys. osób, co wyraźnie ukazuje wagę problemów, jakie powstały na tych obszarach. Ponieważ regiony górnicze w wyniku reformy funduszy strukturalnych zostały zaliczone do obszarów realizacji celu 1. lub 2., inicjatywa RECHAR mogła być finansowana z tych funduszy. Pomocą objęto następujące obszary:

- obszary spełniające kryteria zakwalifikowania do pomocy w ramach realizacji celów regionalnych 1. (regiony opóźnione w rozwoju), 2. (regiony wymagające dostosowania strukturalnego) lub nr 5b (regiony rolnicze wymagające dofinansowania),
- obszary, na których w ciągu 4 lat, tj. w okresie 1984 – 1988 liczba miejsc pracy w górnictwie zmniejszyła się przynajmniej o 1000.

Działania podlegające finansowaniu w ramach inicjatywy RECHAR były następujące[12]:

- rekultywacja środowiska,
- renowacja i modernizacja infrastruktury gospodarczej i społecznej,
  - *tworzenie nowych przedsiębiorstw i warsztatów*,
  - *promocja działalności alternatywnej (dla górnictwa), w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa*;
- promocja turystyki,

[12] Kursywą podkreślono działania mające bezpośredni wpływ na tworzenie miejsc pracy i zmniejszanie bezrobocia.

- pomoc w tworzeniu lub rozwoju działalności zmieniających strukturę gospodarczą regionu:
  - *szkolenia zawodowe*,
  - *pomoc w zmianie kwalifikacji górników, którzy utracili pracę*[13].

Struktura przedmiotowa wydatków funduszy przeznaczonych na inicjatywę RECHAR w latach 1989 – 1993 była następująca:

- inwestycje infrastrukturalne – 56%,
- nowe inwestycje produkcyjne – 27%,
- szkolenia i przygotowanie do zmiany zawodu (ponownego zatrudnienia w innej branży) – 17%.

Największy udział w pomocy udzielonej w ramach inicjatywy RECHAR miał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (68%).

Działania nowatorskie

Poza inicjatywami wspólnotowymi Komisja proponuje tzw. akcje nowatorskie – innowacyjne (badania, projekty pilotażowe, sieci) mające na celu wprowadzanie nowych kierunków, m.in. w polityce regionalnej. W okresie 1989-1999 działania nowatorskie finansowane głównie przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego koncentrowały się na czterech dziedzinach:

1) współpraca międzyregionalna (wewnątrz i pozawspólnotowa),
2) gospodarcze innowacje regionalne (integracja koncepcji społeczeństwa informacyjnego, wsparcie dla transferu technologii, rozwój nowych zasobów pracy, promocja współpracy kulturalnej),
3) działania dotyczące zagospodarowania obszaru wspólnoty,
4) rehabilitacja kryzysowych dzielnic miejskich.

Nowatorskie akcje finansowane prze Europejski Fundusz Socjalny mają głównie na celu zweryfikowanie nowych hipotez dotyczących treści, metodologii czy organizacji kształcenia zawodowego, jak również promocji zatrudnienia. Inne akcje finansowane są przez Sekcję Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa oraz Instrument Finansowania Reorientacji Rybołówstwa. Nie mają one jednak charakteru regionalnego.

Jednym z ciekawszych programów o charakterze regionalnym, zawierającym treści i zagadnienia rynku pracy są miejskie programy pilotażowe. Obejmują one obszary spełniające kryteria przyznawania funduszy w ramach realizacji celu 2. Obszarami tymi są wielkie miasta lub ich dzielnice, w których problemy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe występują ze szczególnie dużym natężeniem. Ponieważ około 80% ludności wspólnot europejskich mieszka na terenach zurba-

[13] S. Fothergill, *The European Community's RECHAR Programme: An Adequaye Response to the Problems of Coal Areas?* [w:] *An Enlarged Europe. Regions in Competition?*, ed. by S. Hardy, M. Hart, L. Albrechts, A. Katos. „Regional Policy and Development", no 6, London 1995.

nizowanych problemy tam zachodzące nie mogą być pomijane w polityce regionalnej.

W okresie 1989 – 1993 koszty realizacji 32 miejskich projektów pilotażowych wyniosły ponad 200 mln ECU. Udział funduszu regionalnego wynosił 101,01 mln ECU, tj. 50,3%[14]. Podejmowane w ramach tych projektów działania miały przede wszystkim na celu tworzenie nowych możliwości zatrudnienia. Cel ten był realizowany m.in. poprzez:

1. Rozwój nowych, nowoczesnych (innowacyjnych) działalności oraz małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach o wysokim stopniu bezrobocia i obszarach wymagających rewitalizacji. Tę drogę rozwoju poprzez tworzenie centrów biznesu, przygotowywanie terenów i budynków przeznaczonych do zagospodarowania, doradztwo i poparcie dla przedsiębiorców wybrały m.in. takie miasta jak Bruksela, Londyn, Brema i Rotterdam.

B r u k s e l a

W ramach miejskiego projektu pilotażowego w Brukseli podjęto działania mające na celu szkolenie grup szczególnie dotkniętych bezrobociem: młodzież, mniejszości etniczne i kobiety. Szkolenia skoncentrowane były na nowych technikach i technologiach informacyjnych. W wyniku tych działań powstały:

- Centrum Biznesu i Innowacji „ERAZMUS". W centrum tym, korzystając z badań prowadzonych na Uniwersytecie w Brukseli, prowadzono szkolenia dla przyszłych pracowników i właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw zajmujących się badaniami naukowymi i rozwojem nowoczesnych technologii. Udział w formie kooperacji i sponsorowania takich działalności zgłosiło 15 dużych przedsiębiorstw finansowych oraz farmaceutycznych i firm z branży informatycznej.
- „BRUTEC" (Brussels Technology). Celem tej inicjatywy było szkolenie w zakresie obsługi i wykorzystania komputerów.

Całkowity koszt projektu pilotażowego w Brukseli wynosił 2,9 mln ECU, udział funduszu regionalnego – 1,5 mln ECU;

2. Zachęcanie inwestorów zewnętrznych do inwestowania na terenach objętych miejskim projektem pilotażowym. Szczególnie pożądane były tu inwestycje w zakresie infrastruktury i rozwoju zasobów ludzkich. Przykładem takiego postępowania był Lion.

L i o n

Projektem pilotażowym objęto dzielnicę miasta zamieszkałą przez około 16 000 osób, z których znaczną część stanowili obcokrajowcy. Głównym celem podejmowanych działań była społeczna i zawodowa integracja mieszkańców tej dzielnicy z pozostałą częścią miasta oraz włączenie obszaru w główny nurt rozwoju całego

[14] Urban Pilot Projects, European Commission, Directorate - General for Regional Policies, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

miasta. Dla realizacji tego celu współpracę podjęły lokalne władze i przedsiębiorstwa, szkoły i inne instytucje edukacyjne.

W ramach podejmowanych działań utworzono m.in. centrum nauki, kultury i edukacji technicznej, centrum kształcenia i rynku pracy, centrum usług dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Całkowity koszt projektu pilotażowego w Lionie wynosił 3,9 mln ECU, udział funduszu regionalnego – 1,9 mln ECU;

3. Szkolenia i pomoc dla mieszkańców wybranych obszarów w szczególnie wysokim stopniu wymagających rewitalizacji. Przykładem takiego podejścia jest Londyn i Marsylia.

Londyn

Przykładem działania w ramach miejskiego projektu pilotażowego jest dzielnica Brixton. Na jej obszarze podejmowane są różne działania mające na celu włączenie ludności tego obszaru do życia gospodarczego i społecznego miasta. Niewykorzystywane pomieszczenia (piwnice i garaże) adaptuje się do celów szkoleniowych i warsztatowych. Tam, gdzie takich możliwości nie było, centrum doradztwa i szkolenia był odpowiednio przystosowany autobus. Szczególnym rodzajem prowadzonych działań były szkolenia skierowane do wybranych grup mieszkańców, kobiet i mniejszości etnicznych, w zakresie umiejętności, na które zgłaszały zapotrzebowanie lokalne firmy.

Całkowity koszt projektu pilotażowego w Londynie wynosił 10,2 mln ECU, udział funduszu regionalnego – 5,1 mln ECU.

Jeden z ciekawszych miejskich projektów pilotażowych zrealizowano w Gibraltarze. Jest to obszar 6 km^2 zamieszkały przez 30 tys. osób. Zatrudnienie na tym obszarze w bardzo dużym stopniu zależne jest od sektora publicznego, w tym głównie przemysłu zbrojeniowego. Celem podjętych działań był rozwój sektora prywatnego. Rewitalizacji gospodarki postanowiono dokonać poprzez stymulowanie współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. W wyniku tej współpracy opuszczone budynki stoczni przystosowano dla potrzeb innych użytkowników. Stwarzało to możliwości do powstawania nowych i rozwoju już istniejących małych firm produkcyjnych i usług. W budynkach stoczni powstało również centrum szkolenia prowadzone dla podejmujących na tym obszarze pracę Hiszpanów, Marokańczyków i mieszkańców Gibraltaru. W pomieszczeniach stoczni powstała również prywatna elektrownia oraz firma zajmująca się ochroną środowiska, oczyszczaniem i zagospodarowywaniem odpadów.

Realizacja projektu powinna pozwolić na stworzenie 200 stałych miejsc pracy i 50 okresowych. W dłuższym okresie przewiduje się, że rozwijające się centrum szkoleniowe stanie się źródłem wykształconych i doświadczonych kadr, które odegrają znaczącą rolę w transformacji lokalnej gospodarki, a przez to w zmniejszaniu bezrobocia. Całkowity koszt projektu wynosił 5,6 mln ECU, udział funduszu regionalnego – 2,8 mln ECU.

Miejskie projekty pilotażowe funkcjonujące w okresie 1989 – 1993 przyniosły wymierne korzyści w postaci nowych miejsc pracy i stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionów objętych ich działaniem. Z tego względu w roku 1994 Komisja przyjęła propozycję utworzenia nowej inicjatywy „URBAN" będącej kontynuacją prowadzonych do tego czasu działań.

Szczegółowa analiza działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej i finansowanych przez fundusze strukturalne pozwala na przedstawianie uzyskanych efektów w postaci m.in. liczby tworzonych miejsc pracy, przeprowadzanych szkoleń, podnoszenia poziomu wykształcenia siły roboczej... Dokonuje się również prognoz efektów polityki regionalnej. Szacowano np., że w wyniku podejmowanych działań polityki regionalnej w latach 1994 – 1999 nastąpi wzrost inwestycji w stopniu umożliwiającym utworzenie miejsc pracy dla około 1,3 mln osób. Będzie to stanowiło około 4,4% ogółu zatrudnionych osób w regionach objętych realizacją celu 1[15].

Prowadzone działania nie mają jednak bezpośredniego odbicia w zmniejszaniu zróżnicowania regionalnego wysokości poziomu bezrobocia (tab. 1.). Różnica pomiędzy najwyższą i najniższą stopą bezrobocia w ciągu czterech analizowanych lat (1994 – 1997) praktycznie nie uległa zmianie. Sytuacja ta nie oznacza, że działania związane z rynkiem pracy w regionach prowadzone przez wspólnoty europejskie nie powinny być kontynuowane.

Coraz głośniejsza jest natomiast obecnie dyskusja nad zmianą paradygmatu polityki regionalnej. Wskazuje się, że polityka ta wciąż zorientowana jest przede wszystkim na tradycyjny cel, jakim jest ograniczanie skali zróżnicowań. W zbyt małym stopniu artykułowane jest wciąż, a w jeszcze mniejszym stopniu wdrażane podejście podkreślające wagę podnoszenia konkurencyjności regionów. Zróżnicowanie regionalne jako ogólne zjawisko nie musi więc być z założenia cechą negatywną. Bezrobocie jednak, ze względu na reperkusje społeczne powinno być w jak największym stopniu minimalizowane. Duże rozpiętości regionalne w poziomie bezrobocia, tak samo jak w wysokości dochodów nie są akceptowane przez społeczeństwo i – co jest udokumentowane nie tylko przez doświadczenia wspólnot europejskich – mogą być barierą integracji społeczno-ekonomicznej.

[15] Nie ma jeszcze oficjalnych wyników efektów działań polityki regionalnej do roku 1999. Nie można więc porównać ich z prognozami.

BIBLIOTEKA AE

Tabela 1. Regiony o najniższej i najwyższej stopie bezrobocia w Unii Europejskiej w okresie 1994-1997

Region	Stopa bezrobocia (%) minimalna	Region	Stopa bezrobocia (%) maxymalna
1994			
Ionia Misia	3,4	Pais Vasco	25,2
Luxembourg	3,4	Ceuta y Melilla	27,9
Notio Aigaio	3,5	Canarias	28,3
Kriti	3,8	Extramadura	32,2
Oberbayem , Trntino	4,1	Sur	33,3
1995			
Luxembourg	2,7	Canarias	23,7
Centro (P.)	3,9	Campania	25,9
Trentino	3,9	Extramadura	30,5
Kriti	4,1	Ceuta y Melilla	33,0
Oberbayem	4,1	Andalucia	33,3
1996			
Luxembourg	3,1	Campania	25,5
Oberosterreich	3,3	Extramadura	30,5
Kriti	3,4	Departments-Doutre-Mer	31,1
Trentino-Alto-Adige	3,4	Sur	31,6
Salzburg	3,6	Andalucia	32,8
1997			
Luxembourg	2,5	Calabria	24,9
Oberosterreich	3,0	Campania	26,1
Berkshire,	3,4	Ceuta y Melilla	26,4
Buckinghamshire	3,4	Extramadura	29,5
Oxfordshire	3,4	Andalusia	32,0

Źródło: Regions, Statistical Yearbook. Eurostat 1996, Statistics in Focus. Regions. Eurostat 1998 no 3.