

s. Irena Drozd

## **Unia Europejska wobec wykluczenia społecznego – przykład interwencji przy udziale Europejskiego Funduszu Społecznego**

### **Abstract:**

#### **The European Union in the face of social exclusion - an example of intervention by the European Social Fund**

From the outset, the European Union's policy has focused on the dynamic development and social integration of its Member States, and the problem of poverty and social exclusion has been on the agenda since the 1970s. Until 1995, three programmes to combat poverty have been implemented and funds to tackle the problem have been transferred to the Social Fund for the labour market integration programme in the following years. Very significant efforts to reduce poverty and social exclusion were made by non-governmental organisations, centred around the European Anti-Poverty Network (EAPN), which aimed to integrate the fight against poverty and social exclusion into the main policy priorities of the European Union, to promote effective methods of reducing these phenomena and to lobby on behalf of groups experiencing poverty and exclusion as well as to support the self-organisation of those groups. If the funds are fully utilised in these areas, and if this takes place under conditions of macroeconomic stability, Poland and other Member States will have a great opportunity to enter the next stage of economic growth.

Polityka Unii Europejskiej od początku ukierunkowana jest na dynamiczny rozwój oraz integrację społeczną państw członkowskich. Fundamentalne znaczenie dla całego procesu integracji europejskiej miał Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht. Traktat ustanawiał Unię Europejską, opartą na Wspólnotach Europejskich, uzupełnioną o nowe polityki wspólnotowe tzw. filary. Utworzono dwie nowe dziedziny współpracy: Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego znalazł się w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej w latach 70-tych. Do 1995r. zrealizowano trzy programy walki z ubóstwem: w latach 1975–1980, w latach 1985–1989 i w latach 1989–1995. Kolejny program walki z ubóstwem przewidziany na lata 1994–1999 nie został zaakceptowany i w rezultacie środki przeznaczone na ten program zostały przetransferowane do Funduszu Społecznego na program integracji z rynkiem pracy.

Bardzo znaczące działania na rzecz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego podejmowały organizacje pozarządowe. W 1990r. utworzona została Europejska Sieć Zwalczania Ubóstwa (EAPN – European Anti Poverty Network) zrzeszająca organizacje pozarządowe zajmujące się zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego, działające na terenie krajów członkowskich UE. Celem działań EAPN było włączenie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu do głównych priorytetów polityki Unii Europejskiej, promowanie efektywnych metod ograniczania tych zjawisk oraz lobbing na rzecz grup doświadczających ubóstwa i wykluczenia jak również wspieranie samorganizowania się tych grup.

Ostateczna decyzja o zainicjowaniu wspólnych działań mających na celu zwalczanie ubóstwa i wykluczenia zapadła na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie 23-24 marca 2000r. posiedzenie to odbyło się pod hasłem *„Zatrudnienie, reforma gospodarcza i spójność socjalna – ku Europie innowacji i wiedzy”*, a jej rezultatem stało się wytyczenie nowych priorytetów ekonomicznych i społecznych Unii Europejskiej (tzw. strategia lizbońska).

Szczyt w Lizbonie wskazał jako strategiczny cel Unii Europejskiej dążenie do stworzenia dynamicznie rozwijającej się gospodarki opartej na wiedzy, zdolnej do sprostania konkurencji światowej i jednocześnie zapewniającej zrównoważony wzrost gospodarczy, prowadzący do wzrostu zatrudnienia i większej spójności społecznej. Promowanie więc integracji społecznej ogrywa centralną rolę w osiągnięciu celów strategii lizbońskiej. Rada Europejska uznała wtedy poziom ubóstwa za zbyt wysoki i za jedną z głównych przeszkód w rozwoju. Zgodnie z postanowieniami szczytu lizbońskiego jednym z celów polityki UE jest obniżenie odsetka mieszkańców zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Kolejne posiedzenie Rady Europejskiej w Nicei w dniach 7-11 grudnia 2000r. zaowocowało uzgodnieniem Traktatu nicejskiego, który wprowadzał zmiany do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Wyznaczono wspólne cele polityki społecznej państw UE na lata 2000–2005, które objęły również wchodzącą do UE Polskę w 2004r. Zostały omówione kwestie dotyczące modernizacji europejskiego modelu społecznego, który pomiędzy sferą gospodarki, sferą zatrudnienia i sferą społeczną doprowadzi do pozytywnego sprzężenia dynamizującego rozwój społeczno-gospodarczy krajów członkowskich. Realizacja wskazanych celów ma jednocześnie sprzyjać zwiększeniu produktywności – konkurencyjności, a także solidarności i sprawiedliwości społecznej.

## 1. Strategia zwalczania wykluczenia społecznego w polityce Unii Europejskiej

Unia Europejska podjęła działania zmierzające do wzrostu gospodarczego krajów członkowskim, podejmując temat zwalczania wykluczenia społecznego jako główną przeszkodę rozwoju. Rada Europejska w Nicei wyznaczyła cele wspólnotowej polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu na lata 2002–2003, w których podjęto m.in.:

- ułatwienie dostępu do zatrudnienia oraz środków, praw, dóbr i usług;
- zapobieganie ryzykom wykluczenia społecznego;
- pomoc dla najbardziej zagrożonych;
- zaangażowanie wszystkich instytucji (rządowych, samorządowych, pozarządowych) w zwalczanie marginalizacji społecznej.

Kraje członkowskie zostały zobowiązane do przedstawienia Komisji Europejskiej Narodowych Planów Działania na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Na szczycie w Leaken (grudzień 2001) przedstawiono Radzie Europejskiej pierwszy wspólny raport na temat integracji społecznej (Joint report on Social Inclusion), opracowany na podstawie Narodowych Planów Działania. Działania te przyczyniły się do tego, iż wykluczenie społeczne zostało zdefiniowane w szerokim obszarze, w którym należy podjąć działania na rzecz integracji społecznej. Wymieniono m.in.: prawo do pracy, godziwe wynagrodzenie, edukacja, wspieranie rodziny i promowanie praw dziecka, mieszkalnictwo, dostęp do usług społecznych, usługi komunalne, pomoc dla regionów miejskich i wiejskich.

Efektem tych działań było przyjęcie w grudniu 2001r. „Programu działań Wspólnoty na rzecz wspierania współpracy pomiędzy krajami członkowskimi w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego”. Program obejmował lata 2002–2006.

Program wyznaczał konkretne cele, a mianowicie:

- rozumienie zjawiska wykluczenia społecznego i ubóstwa poprzez stosowanie porównywalnych wskaźników
- wymiana doświadczeń w zakresie prowadzonej polityki i narodowych planów działania
- zwiększenie zdolności przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu i promowanie innowacyjnych przedsięwzięć na szczeblach wspólnoty, krajów członkowskich i regionów.

Podane zostały działania na rzecz osiągnięcia tych celów, które powinny koncentrować się na:

- analizowaniu cech, przyczyn, procesów dotyczących społecznego wykluczenia w tym: gromadzenie danych statystycznych wskazujących na różne formy społecznego wykluczenia, studia nad ilościowymi i jakościowymi wskaźnikami, rozwój własnej metodologii i studiów tematycznych;
- wymianie informacji i dobrych praktyk w zakresie rozwoju wskaźników ilościowych i jakościowych, ocena, monitoring;
- promowaniu dialogu i wsparcia dla organizacji zwalczających ubóstwo i społeczne wykluczenie, szczególnie organizacje pozarządowe.

Do tego programu zostały włączone również kraje kandydujące do UE zgodnie z art. 11 decyzji o ustanowieniu programu. W celu promowania i ułatwiania współpracy państw członkowskich w zakresie modernizacji polityki społecznej i działań na rzecz integracji społecznej został powołany komitet ds. ochrony socjalnej, który przygotował propozycje celów europejskiej polityki integracji społecznej, zwracając szczególną uwagę na:

- przyjmowanie konkretnych celów w Narodowych Planach Działania dla osiągnięcia znacznego obniżenia wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego;
- kwestie płci w kontekście rozwoju polityki integracji społecznej, jej wprowadzania i monitoringu;
- niebezpieczeństwo wejścia w sferę ubóstwa niektórych grup kobiet i mężczyzn związanych z imigracją.

### **1.1. Problem wykluczenia społecznego i bezrobocia**

Precyzyjna definicja wykluczenia społecznego zależy od społecznej integracji obywatelstwa oraz od środowiska kulturowego dominującego w danym społeczeństwie. Czynniki te kształtują poczucie przynależności i członkostwa, a w konsekwencji postrzeganie tego, czym jest wykluczenie i izolacja w danym społeczeństwie.

Wykluczenie społeczne najczęściej kojarzy się z wyizolowaniem jednostki, wyłączeniem jej ze społeczeństwa i brakiem akceptacji w środowisku oraz brakiem możliwości korzystania z życia społecznego. Poniżej przedstawiono wykres

przeprowadzony w ramach kampanii „Warto być za!” we IX 2006 r. przez Profile Spółkę z o.o. w Warszawie, ilustrujący rozumienie czym jest wykluczenie społeczne według opinii publicznej.

Wykres nr 1. Wykluczenie społeczne w opinii publicznej



Wykluczenie społeczne ma miejsce we wszystkich społecznościach, niemniej ma różne znaczenia i przejawia się w różnorodności form. Z jednej strony można powiedzieć, iż jest negatywnym stanem lub procesem wyłączenia jednostki ze społeczeństwa, ale może być również traktowane jako subiektywna lub obiektywna cecha życia ludzi, wyrażająca się np. poczuciem niższości lub odpowiednio sytuacją materialną, niemożliwością korzystania z życia społecznego. Najczęściej kojarzy się z wygnaniem, odizolowaniem jednostki, wyłączeniem ze społeczeństwa i brakiem akceptacji w środowisku. Kolejnym najczęściej wskazywanym rozumieniem pojęcia „wykluczenie społeczne” jest brak możliwości korzystania z życia społecznego, a w dalszej kolejności nieangażowanie się w sprawy społeczne i niemożność brania udziału w wyborach.

Problem wykluczenia społecznego, które najprościej ujmując - polega na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadaniu z niej, dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które:

- żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne),

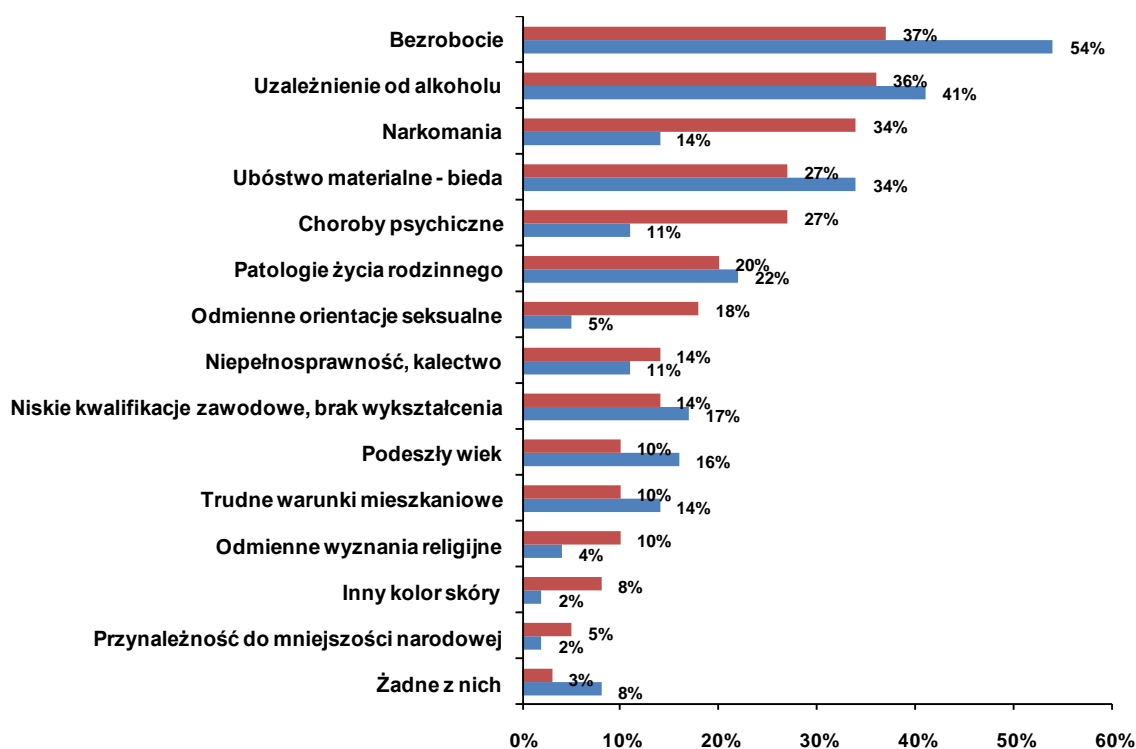
- zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z masowych lub dynamicznych zmian rozwojowych, np. kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów,
- nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny, co dodatkowo utrudnia dostosowywanie się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych,
- nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie, co ma miejsce w wyniku niedorozwoju tych instytucji spowodowanego brakiem priorytetów, brakiem środków publicznych, niską efektywnością funkcjonowania,
- doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek niewłaściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów,
- posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na zaistnienie: niesprawności, uzależnienia, długotrwałej choroby albo innych cech indywidualnych,
- są przedmiotem niszczącego działania innych osób, np.: przemocy, szantażu.

Wykluczenie społeczne jest powiązane w sposób istotny z występowaniem ubóstwa, jednak nie da się postawić znaku równości między zjawiskiem ubóstwa a wykluczeniem społecznym. Osoby ubogie nie muszą być wykluczone i odwrotnie – osoby wykluczone niekoniecznie są ubogie. Kategoria ubóstwa relatywnego nie musi prowadzić do wykluczenia społecznego.

Wykres nr 2. przedstawia przyczyny wykluczenia społecznego najczęściej występujące w społeczeństwie, które stają się bezpośrednim zagrożeniem jednostki prowadzącym do izolacji i braku możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

W wykresie nr 2 zostały uwzględniono najczęściej spotykane przyczyny wykluczenia społecznego, które w największym stopniu wpływają na wykluczenie społeczne jednostki (kolor czerwony) oraz najczęściej spotykane w otoczeniu przyczyny wykluczenia (kolor niebieski).

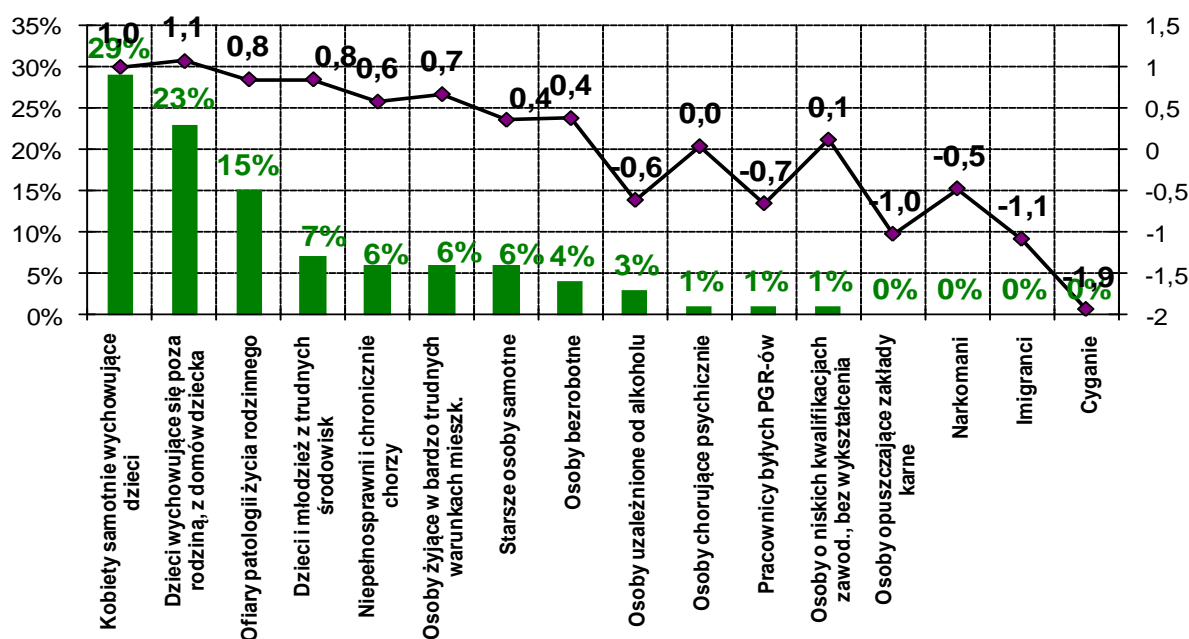
Wykres 2. Przyczyny wykluczenia społecznego



Przyglądając się problemowi wykluczenia społecznego należy spojrzeć na grupy będące w obszarze szczególnego zagrożenia. Niestety w każdym społeczeństwie są takie jednostki lub grupy, które z różnych względów, znajdują się w strefie szczególnego narażenia na izolację lub wyobcowanie w społeczeństwie. Dotyczy to nie tylko ubóstwa, bezrobocia czy patologii społecznej, ale również przyczyną takiej sytuacji może być błędna decyzja życiowa lub brak podjęcia odpowiedzialności jednostki za samą siebie.

Otoczenie, nie zawsze jest w stanie wspomóc osobę i podjąć odpowiednie kroki. Również instytucje powołane do udzielania pomocy jednostkom znajdującym się w szczególnej sytuacji, często ograniczone są przepisami prawnymi, nieadekwatnymi do sytuacji życiowych lub brakiem kompetencji i skuteczności działania pracowników danej instytucji.

Wykres 3. Osoby doświadczające wykluczenia społecznego



Uzyskane dane, z przeprowadzonej kampanii społecznej wyraźnie pokazują, iż takim grupom jak „kobiety samotnie wychowujące dzieci”, „dzieci wychowujące się poza rodziną - z domów dziecka”, „ofiary patologii życia rodzinnego” czy „dzieci i młodzież z trudnych środowisk” należy udzielić wsparcia w pierwszej kolejności. Na drugim miejscu znajdują się osoby niepełnosprawne, osoby starsze lub znajdujące się w bardzo trudnych warunkach. Następnie wsparciem powinni być otoczeni osoby chorujące psychicznie, pracownicy byłych PGR-ów oraz osoby o niskich kwalifikacjach. Na ostatniej pozycji, chociaż to nie oznacza, iż tym osobom nie należy pomóc są narkomani, imigranci oraz mniejszość etniczna Cyganie.

Podstawowym czynnikiem wykluczenia społecznego w obszarze rynku pracy jest bezrobocie, szczególnie zaś bezrobocie długookresowe. Grupy narażone na bezrobocie w większej skali niż przeciętnie, czyli tzw. grupy wrażliwe to:

- młodzież,
- osoby niepełnosprawne,
- osoby o niskich kwalifikacjach,
- osoby wywodzące się z niektórych mniejszości etnicznych, głównie mniejszości romskiej,
- kobiety
- osoby w wieku nie mobilnym czyli powyżej 45 roku życia.



Bezrobocie jest problemem społeczno-gospodarczym, o rozległych skutkach zarówno w zakresie społecznym, ekonomicznym, jak i politycznym oraz jednym z najistotniejszych problemów współczesnej gospodarki.

W całej Unii Europejskiej wskaźnik bezrobocia zmieniał się wielokrotnie i układa się różnie zależnie od innych czynników gospodarczo-społecznych. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że na terytorium Polski występuje duże zróżnicowanie stopy bezrobocia. Są regiony, na których stopa bezrobocia w kwietniu 2018 roku, według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, znacznie spadła i w województwach: warmińsko-mazurskim - o 4,1 tys. osób (6,7%), zachodniopomorskim - o 3,2 tys. osób (6,1 %), wielkopolskim - o 3,1 tys. osób (5,1%) i opolskim - o 1,2 tys. osób (4,9%).

Ważną kategorią bezrobocia jest tzw. bezrobocie strukturalne, spowodowane niedopasowaniem strukturalnym podaży pracy do popytu na pracę. Najczęściej jako przyczynę tego rodzaju bezrobocia wymienia się niedopasowanie takich elementów, jak kwalifikacje, wykształcenie, doświadczenie zawodowe oraz upadek różnych branż czy gałęzi produkcji. Trudności z przekwalifikowaniem się siły roboczej powodują, że pracownicy ze zlikwidowanych przedsiębiorstw mają trudności ze znalezieniem nowego zajęcia i najczęściej zasilają zasoby długotrwale bezrobotnych.

Politykę w tym zakresie można podzielić na aktywną i pasywną. Pasywna polityka w zakresie bezrobocia skupia się na pomocy finansowej, doraźnej osobom bezrobotnym, która przyjmuje formę różnego rodzaju zasiłków - dla bezrobotnych, socjalnych i innych. Polityka aktywna jest natomiast elementem polityki rynku pracy obejmującej różnego rodzaju programy pomocowe, skierowane do osób bezrobotnych. Są to różnego rodzaju szkolenia, pożyczki dla bezrobotnych zakładających własną działalność gospodarczą, prace interwencyjne, zatrudnienie subwencjonowane, usługi publicznych służb zatrudnienia - doradztwo, pośrednictwo pracy, praca tymczasowa i inne.

Podjęte działania są jednak nie wystarczające, a świadczy o tym mała skuteczność tych programów. Konieczne są bardziej zdecydowane działania, takie jak prozatrudnieniowe zmiany w systemie podatkowym, zmniejszenie kosztów pracy, szczególnie tych pozapłacowych, umożliwienie łatwiejszego dostępu do kapitałów na inwestycje i niższe oprocentowanie kredytów. Wskazane byłoby również uelastycznienie prawa pracy i odbiurokratyzowanie procedur zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiany muszą dotyczyć także systemu

szkolnictwa. Powinien być to system łączony - teoretyczno - praktyczny. Szkoły powinny także uczyć elastyczności na rynku pracy i otwartości na zmiany (także zawodu).

Brak pracy jest nierzadko dobrym pretekstem do podkreślenia własnej bezradności oraz przyjęcia postawy roszczeniowej wobec otaczającego świata, rodziny, przyjaciół, instytucji społecznych. Problem ten przybiera szczególnie dramatyczny charakter wśród osób, które zostały zepchnięte na margines życia społecznego i dla których brak pracy jest potwierdzeniem ich bezużyteczności oraz swoistego rodzaju recepta na przeżycie. Osoba, która nie pracuje i nie podejmuje odpowiedzialności za wykonywane zadanie, przyjmuje to za wygodne rozwiązanie, a bezrobocie nierzadko staje się kwestią wyboru.

Wśród osób bezrobotnych, znajdują się również osoby, które z różnych przyczyn podejmują pracę nielegalnie. Znaczą część z nich stanowią osoby, które dorabiają do zasiłku dla bezrobotnych lub świadomie rezygnują z oferowanej im pracy na etacie, ponieważ w ten sposób zyskują niejako podwójne wynagrodzenie. Główną przyczyną podjęcia tego typu zatrudnienia jest – ze strony pracownika – chęć poprawy materialnej sytuacji życiowej, brak możliwości znalezienia pracy formalnej, wyższe wynagrodzenie oferowane przez zatrudniającego, zaś dla pracodawcy – obniżenie kosztów pracy.

Inna grupę stanowią osoby, które nie rejestrują się w Urzędzie Pracy, pozostając bez prawa do zasiłku i utrzymując się z pracy dorywczej lub stałej, ale oficjalnie nie odnotowanej. Do podjęcia takiej decyzji zmusza ich często trudna sytuacja, w której nie mają innych szans wyboru, gdyż najczęściej w tej grupie pojawiają się osoby już wykluczone z życia społecznego, m.in. bezdomni, alkoholicy, recydywiści, osoby niepełnosprawne, kobiety po długiej przerwie w pracy spowodowanej wychowywaniem dziecka, dla których powrót na rynek pracy jest szczególnie trudny i nierzadko wręcz niemożliwy.

Problem wykluczenia społecznego w wyniku długiego okresu pozostawania bez pracy jest obecnie w Polsce jedną z podstawowych kwestii socjalnych. Skuteczne interwencje państwa na rzecz zwalczania tego rodzaju wykluczenia społecznego są ograniczone, ponieważ ogólna sytuacja na rynku pracy jest bardzo trudna.

## 1.2. Potrzeby rynku pracy

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej znacznie przyczyniło się do wzrostu dynamiki zmian na rynku pracy. Znalazło to swoje odzwierciedlenie patrząc na m.in. wzrost liczby pracujących, wzrost liczby ofert pracy w przedsiębiorstwach, wzrost znaczenia zatrudnienia okresowego, przewagi wzrostu wydajności nad presją płacową, ujawnienia się popytu na nowe zawody i kwalifikacje, zwłaszcza w sferze nowych technologii, umiarkowaną falę emigracyjną.

Niestety nie wpłynęło to znacznie na zmniejszenie zróżnicowania regionalnego na polskim rynku pracy. Widocznym staje się, iż poprawa sytuacji przebiega znacznie szybciej w regionach zachodniej Polski (z uwagi na położenie geograficzne), niż w części wschodniej kraju. Sytuacja poprawia się także w dużych metropoliach oraz ich bezpośrednim sąsiedztwie.

Zmiany na rynku obejmują również politykę personalną firm. Po różnych doświadczeniach braku pracowników oraz zabiegania o pracowników specjalistycznych nadszedł czas na reorganizację wynikającą z oszczędności, zmiany oczekiwań i dostępności pracowników, także tych wracających z zagranicy oraz zmiany w warunkach zatrudnienia. Każdy przedsiębiorca stoi przed trudnym zadaniem jak optymalnie zarządzać kapitałem ludzkim. Według raportów i analiz zagadnienia nurtujące dzisiejsze przedsiębiorstwa z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi to przede wszystkim dostępność pracowników, popyt i podaż na rynku pracy, powroty emigrantów, zwolnienia, poprzez kwestie dotyczące elastyczności rynku czyli mobilność, warunki zatrudnienia, po kluczowe zagadnienia związane z polityką personalną.

Ważnym zjawiskiem jest wzrost uelastycznienia rynku pracy i form zatrudnienia oraz poprawa organizacji pracy, a także rosnące znaczenie aktywnej polityki na rynku pracy, np. w sferze subsydiowania zatrudnienia.

Bardzo ważnym elementem kształtującym rynek pracy jest sposób kształcenia ludzi młodych. Istotnym elementem konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy jest wykształcona i dobrze wykwalifikowana siła robocza. Sytuacja w tym obszarze poprawia się, gdyż odsetek młodych ludzi w wieku 25–34 l. posiadających dyplom ukończenia studiów uniwersyteckich lub równoważnych wzrasta, osiągnąwszy obecnie poziom dwukrotnie wyższy niż w grupie osób w wieku 55–64 l. W 2005 r. prawie 23% osób w wieku 25–64 lat w UE posiadało wykształcenie wyższe (*Raport*

*kohezyjny*). Niestety kształcenie zawodowe gwałtownie straciło na znaczeniu i wartości. Wśród młodych ludzi zapanowała moda na zdobycie wiedzy ogólnej, o czym świadczyły przepelnione licea ogólnokształcące, a pozostające w cieniu licea profilowane, technika zawodowe i zasadnicze szkoły zawodowe. Podobna sytuacja rozgrywała na się na poziomie szkolnictwa wyższego. Zaowocowało to niestety przesyleniem rynku pracy pracownikami z wiedzą ogólną i teoretyczną, a zabrakło specjalistów określonych dziedzin z wiedzą praktyczną. Podniesieniu jakości kształcenia zawodowego powinny służyć:

- współpraca szkół z pracodawcami przez wykorzystanie do kształcenia zawodowego bazy pracodawców oraz laboratoriów wyższych uczelni,
- organizowanie praktycznej nauki zawodu i zajęć praktycznych z wykorzystaniem najnowszych technik i technologii wytwarzania,
- objęcie nauczycieli szkół zawodowych nowoczesnymi formami doskonalenia,
- doposażenie bazy dydaktycznej w szkołach zawodowych
- dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy
- nowe programy nauczania
- podwyższenie jakości kształcenia zawodowego.

Poszukując możliwości poprawy efektywności szkolnictwa zawodowego w Polsce, wskazuje się na korzyści, jakie mogą płynąć z konsekwentnego wprowadzania do systemu edukacji tzw. kształcenia dualnego. Jego istota polega na łączeniu praktyki zawodowej na stanowiskach pracy z kształceniem teoretycznym w szkole zawodowej (Kabaj, 1999, Projekt systemu edukacji zawodowej i rynku pracy, s. 34). W systemie dualnym zarówno kształcenie teoretyczne, jak i praktyczne jest uregulowane w ramowych programach kształcenia zatwierdzanych przez władze oświatowe i partnerów społecznych (w tym organizacje pracodawców i związki zawodowe). Doświadczenia wielu krajów (szczególnie Austrii, Niemiec, Szwajcarii i Węgier) pokazują, iż wdrożenie systemu dualnego jest skutecznym sposobem stworzenia warunków łączących świat edukacji i pracy i wiąże się też z podniesieniem prestiżu tego kształcenia.

W polskim systemie edukacyjnym funkcjonują już pewne elementy kształcenia dualnego, np. kształcenie w ramach rzemiosła czy system praktyk zawodowych. Wzmocnienie tego nurtu powinno stać się istotnym elementem reformowania szkolnictwa zawodowego, co wymaga stworzenia stosownych ram prawnych oraz zaangażowania pracodawców. W Polsce do tej pory udział

pracodawców w szkolnictwie zawodowym był ograniczony i dotyczył głównie realizacji praktyk zawodowych.

Według dostępnych badań kierunki z największą przyszłością pracodawcy wskazywali na: informatykę (100 wskazań), ekonomię (40 wskazań), nauki techniczne, kierunki inżynierskie (29 wskazań) oraz prawo (19 wskazań) i budownictwo (15 wskazań).

Tabela nr 1. Przyszłościowe kierunki studiów

<b>Przyszłościowe kierunki studiów</b>	<b>Liczba wskazań</b>
informatyka	100
ekonomia	40
nauki techniczne, inżynieria	29
prawo	19
budownictwo	15
filologia	14
marketing	13
turystyka	10
medycyna	8
bankowość	7
administracja	6
handel	6
telekomunikacja	6
zarządzanie	6
europaistyka	6
ochrona środowiska	4
rachunkowość	3

Bardzo trudna sytuacja na regionalnych rynkach pracy przekłada się na sytuację materialną rodzin. Szczególnie trudna sytuacja znajduje się w regionach, gdzie w dochodach gospodarstw domowych znaczny udział stanowią dochody

uzyskiwane z prowadzonych gospodarstw rolnych lub świadczenia z ubezpieczeń społecznych. W tych regionach postępuje zubożenie sporych grup społecznych, czego przejawem jest wzrost wielkości pomocy społecznej. Stosunkowo najwięcej osób korzysta z pomocy społecznej w województwach: warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim i lubuskim. Sytuacja ta jasno pokazuje, że najważniejszym problemem dla Polski w najbliższych latach, warunkującym jej politykę regionalną, będzie prowadzenie dynamicznego rozwoju w celu zmniejszenia dysproporcji między regionami w sferze cywilizacyjnej i społeczno - gospodarczej w stosunku do średnich standardów europejskich. Dynamiczny rozwój powinien być realizowany poprzez efektywne i maksymalne wykorzystanie dostępnych zasobów wewnętrznych, szczególnie na rynku pracy. Wymaga to utworzenia nowych miejsc pracy, które powinny tworzyć się głównie, na drodze rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, w wysoko efektywnych (konkurencyjnych) działach usług rynkowych, w nowoczesnych, innowacyjnych branżach działalności produkcyjnej.

Należy wspomnieć również iż na rynku pracy szczególne problemy z uzyskaniem zatrudnienia mają grupy pracowników nieatrakcyjne dla pracodawcy, a przede wszystkim osoby niepełnosprawne, kobiety po 45 roku życia.

Stopa pracujących osób niepełnosprawnych należy w Polsce do jednych z najniższych w Europie i wynosi według danych BAEL - 15% dla osób niepełnosprawnych ogółem, a dla osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym – 16,9%. Wśród 576 tys. pracujących osób niepełnosprawnych, 208,8 tys. pracuje w zakładach pracy chronionej, czyli na tzw. chronionym rynku pracy.

Na rynku pracy pojawiają się dodatkowe czynniki wykluczenia społecznego, a mianowicie: praca w szarej strefie oraz tzw. elastyczne formy pracy: praca dorywcza, czasowa. Inną kwestią rynku pracy jest odpowiednia motywacja w postaci wynagrodzenia. Dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ma to szczególnie duże znaczenie w sytuacji gdy: wejście na rynek pracy jest ważnym elementem socjalizującym, umożliwiającym powrót do normalnego życia i staje się szansą na dowartościowanie, alternatywne źródła dochodu, zapewniają środki do życia.

Niestety realia wynagrodzenia stają się zniechęcać w powrocie na rynek pracy, gdyż ciężka praca specjalisty za płace równe zasiłkowi dla osób bezrobotnych lub pozostających w trudnej sytuacji życiowej, potrafi skutecznie zdemotywować najlepszego nawet fachowca. W takiej sytuacji wielu ludzi z własnej woli dołącza do

rzeszy osób bezrobotnych, wykazując przy tym nieopłacalność trudu i wysiłku wnoszonego w prace.

### 1.3. EQUAL w zwalczaniu bezrobocia

Komisja Europejska podejmując rozwiązanie problemu bezrobocia, ustaliła zasady funkcjonowania europejskiej strategii zatrudnienia zgodnie opracowanymi wytycznymi w dziedzinie zatrudnienia z podziałem na cztery tematyczne filary:

- Zdolność do uzyskania zatrudnienia
- Przedsiębiorczość
- Zdolność adaptacyjna
- Równość szans

Przedstawione wytyczne określały dziesięć priorytetowych działań:

- I. aktywne i prewencyjne działania na rzecz bezrobotnych i biernych zawodowo,
- II. tworzenie miejsc pracy i wspieranie przedsiębiorczości,
- III. wzmacnianie możliwości adaptacyjnych i mobilności na rynku pracy,
- IV. wzmacnianie rozwoju kapitału ludzkiego oraz kształcenia ustawicznego,
- V. zwiększanie zasobów pracy i promowanie pozostawania na rynku pracy osób starszych,
- VI. równość płci na rynku pracy,
- VII. wzmacnianie integracji i zwalczanie dyskryminacji osób będących w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy,
- VIII. rozwijanie finansowych zachęt dla podejmowania zatrudnienia,
- IX. ograniczanie szarej strefy w zatrudnieniu,
- X. zwalczanie regionalnych dysproporcji w zatrudnieniu.

Na wiosennej sesji Rady Europejskiej 26 marca 2004 r., Komisja i Rada przedstawiły wspólny raport dotyczący zatrudnienia, opracowany na podstawie raportu Grupy Zadaniowej ds. Europejskiego Zatrudnienia (*European Employment Taskforce*). Zgodnie z dokumentem, w celu zwiększenia produktywności i zatrudnienia, państwa członkowskie i partnerzy społeczni powinni zapewnić priorytetowe traktowanie następujących kwestii: zwiększonej zdolności do dostosowania się pracowników i przedsiębiorstw, przyciągnięcia większej liczby ludzi na rynek pracy, skuteczniejszego inwestowania w kapitał ludzki, zapewnienia

sprawnego wprowadzenia w życie reform poprzez lepsze zarządzanie. Obecne zasady europejskiej strategii zatrudnienia zostały poddane ocenie w 2006 r.

Częścią strategii Unii Europejskiej mającą na celu tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz zapewnienia do nich dostępu była Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jako inicjatywa finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

EQUAL był inicjatywą umożliwiającą poszukiwanie i uczenie się nowych sposobów osiągnięcia celów polityki *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* i Procesu Integracji Społecznej. I był instrumentem służącym przede wszystkim wypracowywaniu nowych sposobów zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, miał na celu dostarczenie przykładów dobrej praktyki w zakresie nowatorskich podejść, kładąc nacisk na aktywną współpracę między Państwami Członkowskimi, zapewniając tym samym stosowanie oraz upowszechnianie na terenie Unii Europejskiej najbardziej pozytywnych rozwiązań.

EQUAL obejmuje swoim zakresem dziewięć obszarów tematycznych. Osiem z tych tematów jest zdefiniowanych w kontekście priorytetów *Europejskiej Strategii Zatrudnienia*. Dziewiąty temat obejmuje specyficzne potrzeby osób ubiegających się o status uchodźcy.

Polska zdecydowała się na realizację pięciu obszarów tematycznych, tj.:

- Temat A - ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy tym, którzy mają problemy z integracją lub reintegracją na rynku pracy,
- Temat D - wzmacnianie krajowej gospodarki społecznej, w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych oraz poprawa jakości miejsc pracy,
- Temat F - wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i ich pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystanie technologii informatycznych oraz innych nowych technologii,
- Temat G - godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja mężczyzn i kobiet, którzy opuścili rynek pracy, poprzez wdrażanie bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz usług towarzyszących,
- Temat I - pomoc w społecznej i zawodowej integracji osób, ubiegających się o status uchodźcy.

Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce, tak jak we wszystkich państwach członkowskich UE został podzielony na trzy fazy, zwane Działaniami. W ramach konkursu na Działanie 1, złożonych zostało 751 wniosków. Działanie 1 trwało od listopada 2004 roku do czerwca 2005 roku i przystąpiło do niego 107,



wybranych w konkursie, Partnerstw. Głównym celem Działania 1 było ostateczne zawiązanie i ukonstytuowanie się Partnerstw na Rzecz Rozwoju oraz Partnerstw Ponadnarodowych, a także ustalenie wspólnego planu pracy oraz strategii działania.

Konkurs do Działania 2 był już konkursem zamkniętym i przystąpić mogły do niego jedynie te Partnerstwa, które uczestniczyły w Działaniu 1.

Działanie 2 rozpoczęło się w lipcu 2005 roku. Warunkiem przystąpienia do Działania 2 było złożenie przez Partnerstwa dokumentu zawierającego opis wzajemnych relacji i powiązań między Partnerami, strategię działania Partnerstwa, opis planowanych do realizacji zadań oraz budżet czyli - Umowy o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju. W wyniku analizy do Działania 2 przeszło 99 Partnerstw na Rzecz Rozwoju. Działanie 2 to główna faza realizacji wszystkich projektów. W założeniach programowych był to czas, w którym Partnerstwa miały wypracować rozwiązania w zakresie zwalczania dyskryminacji na rynku pracy.

W styczniu 2007 roku rozpoczęło się Działanie 3 czyli projekty mające na celu upowszechnianie i włączanie do głównego nurtu polityki rezultatów, wypracowywanych przez Partnerstwa w trakcie Działania 2.

Partnerstwa realizowane w trakcie Działania 2 oraz jednocześnie Działania 3 zakończyły się w marcu lub czerwcu 2008 r. Część Partnerstw realizujących Działanie 2 połączyło się w tzw. Megapartnerstwa czyli związek trzech lub więcej Partnerstw, których prace były skierowane do tej samej grupy docelowej (np. osób niepełnosprawnych) i które wspólnie realizowały Działania 3.

Najwięcej Partnerstw na rzecz Rozwoju PIW EQUAL w Polsce przystąpiło do realizacji projektów w Temacie A (37 Partnerstw na rzecz Rozwoju). Na drugim miejscu ex-equo pod względem liczby projektów, które przystąpiły do realizacji w Działaniu 2 były Tematy D i F (po 24 PRR). Projekty realizowane w Temacie D były o tyle specyficzne i skomplikowane, iż w ramach ich realizacji utworzone zostały nowe na rynku polskim typy podmiotów - przedsiębiorstwa społeczne, w tym np. spółdzielnie socjalne zakładane przez bezrobotnych, mniejszości etniczne, niepełnosprawnych czyli grupy ludzi znajdujące się w trudnej sytuacji na rynku pracy. Zakładanie tego rodzaju podmiotów i możliwość realizacji projektów w takim Temacie, będącym elementem Programu UE jest wyrazem nowej koncepcji polityki społecznej (obecnej również w krajach UE) zorientowanej na aktywizację beneficjentów wsparcia. Ponadto Temat D był adresowany przede wszystkim do III sektora (organizacji pozarządowych - NGO) - to jednak, w 63% organizacje pozarządowe były Administratorami projektów PRR łącznie we wszystkich Tematach.

Program EQUAL był więc również okazją do rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce.

Podsumowując Partnerstwa na rzecz Rozwoju konstruowane w Polsce w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL wyraźnie widać, iż podejmowały one działania wymierzone w patologiczne zjawiska. Ich głównym zadaniem było wyrównywanie szans na rynku pracy, co w praktyce często sprowadzało się do walki z wykluczeniem społecznym. Rola Partnerstw polegała na zapewnianiu dostępu do istniejącego rynku pracy dla jak najszerzej grupy osób, w tym osób z grup najbardziej zmarginalizowanych.

Większość Partnerstw ściśle powiązała reintegrację społeczną z aktywizacją zawodową. Celem realizowanych projektów była nie tylko doraźna pomoc konkretnym jednostkom znajdującym się w trudnej sytuacji zawodowej, ale ich celem niejednokrotnie była aktywna walka z wykluczeniem poprzez ukształtowanie w zmarginalizowanych grupach odpowiednich postaw prospołecznych. Cel ten został osiągnięty m.in. poprzez wzmocnienie kapitału społecznego. Z perspektywy czasu wyraźnie widać, iż realne znaczenie dla urzeczywistnienia wyznaczonych celów miało wprowadzenie zasady, iż projekty programu EQUAL muszą być realizowane przez Partnerstwa utworzone z podmiotów pochodzących z różnych sektorów społecznych.

#### **1.4 Strategiczne podejście UE do wykluczenia społecznego**

Zaangażowanie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w działania mające na celu rozwiązanie problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego odnalazły swoje odzwierciedlenie w agendzie społecznej Komisji na lata 2005–2010, w której zaproponowano, by rok 2010 ustanowić Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, potwierdzając w ten sposób zobowiązanie, przyjęte przez UE w momencie rozpoczęcia realizacji strategii lizbońskiej, do podjęcia działań, które w „zdecydowany sposób przyczyniłyby się do wyeliminowania problemu ubóstwa”. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zatwierdzenia Europejskiego Roku 2010 została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* L298, w dniu 7.11.2008r.

Międzynarodowy kryzys gospodarczy i finansowy, który zaznaczył się w 2008 roku, może mieć dalekosiężne konsekwencje dla wzrostu i zatrudnienia w UE, które w naszych społeczeństwach przypuszczalnie w największym stopniu odczują osoby

najłabsze społecznie. Europejski Rok na rzecz walki z ubóstwem powinien więc mieć zasadniczy wpływ na podniesienie świadomości wykluczenia społecznego i propagowanie aktywnej integracji społecznej, ponieważ żadne z państw nie uniknie negatywnych skutków ogólnoswiatowego kryzysu.

W dokumencie strategicznym na Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem społecznym zostały podane przez Komisję Europejską wypracowane wytyczne dotyczące realizacji celów Europejskiego Roku 2010 w praktyce. Różnorodne działania podejmowane przez niektóre kraje członkowskie, mogą stać się pozytywnym wkładem oraz inspiracją do kreatywności i innowacyjności<sup>1</sup>, aby tym wydarzeniom nadać szerokiego rozgłosu wśród docelowych odbiorców. Bardzo istotną rzeczą jest również, nie tylko przekazywanie przesłania w sposób przekonujący, ale ponadto zaangażowanie i mobilizacja odbiorców.

W dokumencie strategicznym znajdują się ponadto wyjaśnienia, w jaki sposób dostosowywać działania do celów i zasad Europejskiego Roku oraz szczegółowe informacje na temat ram zarządzania i koordynacji na poziomach krajowym i europejskim. Wyznaczone cele działań to m.in.:

- a. *Uznanie praw* – to uznanie podstawowego prawa osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym do godnego życia i do pełnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa. Dążenia te powinny m.in.: skłonić ludzi do uznania praw podstawowych i potrzeb osób borykających się z ubóstwem; przyczynić się do skorygowania stereotypowego wizerunku osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego, poprzez kampanie informacyjne, relacje w mediach i finansowanie projektów dotyczących głównego nurtu kultury; pomóc osobom żyjącym w ubóstwie w osiągnięciu większej samodzielności, poprzez umożliwienie im dostępu do godnych dochodów i usług użyteczności publicznej.
- b. *Wspólna odpowiedzialność i uczestnictwo* – zwiększanie odpowiedzialności publicznej za politykę i działania w dziedzinie integracji społecznej, podkreślające zarówno zbiorową, jak i indywidualną odpowiedzialność w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz znaczenie promowania i wspierania działalności w ramach wolontariatu. To powinno: ułatwić debatę między podmiotami sektora publicznego i prywatnego w celu rozwiązania

---

<sup>1</sup> Wymienia się działania podejmowane w ramach np. Europejskiego Roku Mobilności Pracowników (2006), Europejskiego Roku Równych Szans dla Wszystkich (2007), Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego (2008).

problemów; stymulować proces wymiany dobrych praktyk w zakresie wspólnej odpowiedzialności między państwami członkowskimi na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym oraz między służbami administracyjnymi a innymi zainteresowanymi stronami; skłonić środowisko biznesu i partnerów społecznych do zaangażowania się w działania mające na celu umożliwienie ludziom powrotu na rynek pracy.

- c. *Spójność* – propagowanie bardziej spójnego społeczeństwa poprzez uświadamianie korzyści płynących dla całego społeczeństwa, z którego wyeliminowano ubóstwo, wspierającego sprawiedliwy podział i w którym nikt nie żyje na marginesie.
- d. *Zaangażowanie i konkretne działania* – podkreślenie silnego zaangażowania politycznego UE i państw członkowskich na rzecz wywarcia decydującego wpływu na likwidację ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz propagowania tego zaangażowania i działań na wszystkich szczeblach sprawowania władzy. Te działania powinny: przyczynić się do zwiększenia zaangażowania organów unijnych i krajowych na rzecz sprawiedliwości społecznej i większej spójności; zapewnić silne zaangażowanie na rzecz realizacji celów rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych i określonych w rezolucji ogłaszającej drugą dekadę walki ONZ z ubóstwem (2008–2017).

Wyznaczone cele miały służyć zwiększeniu świadomości opinii publicznej o sytuacji osób żyjących w ubóstwie, a w szczególności grup lub osób znajdujących się w trudnych sytuacjach. Podjęte działania miały wspierać walkę ze stereotypami i napiętnowaniem społecznym. Europejski Rok to również zaangażowanie różnych organizacji, podmiotów publicznych i prywatnych, m.in. poprzez aktywne partnerstwo do akcji na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego. Podjęte działania podniosą nie tylko poziom świadomości, ale umożliwią uczestnictwo wszystkich obywateli, w szczególności osób posiadających bezpośrednie lub pośrednie doświadczenia związane z ubóstwem.

Europejski Rok będzie propagował społeczeństwo wspierające i rozwijające jakość życia, w tym wysoką jakość kwalifikacji i zatrudnienia, społeczny dobrobyt, w tym pomyślność dzieci, i równe szanse dla wszystkich. Ponadto zapewni on zrównoważony rozwój i solidarność między i wewnątrzpokoleniową oraz spójność polityki z działaniami UE na całym świecie.

Opierając się na osiągnięciach i potencjale otwartej metody koordynacji na rzecz ochrony socjalnej i integracji społecznej, Europejski Rok będzie umacniał

zaangażowanie polityczne poprzez skupienie uwagi polityków i mobilizację wszystkich zainteresowanych stron na rzecz zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz walki z nimi, a także będzie dawał kolejny impuls do działań państw członkowskich i Unii Europejskiej w tym zakresie.

## 2. Program Operacyjny Kapitał Ludzki jako instrument polityki zatrudnienia

Polityka na rzecz maksymalnie wysokiego poziomu zatrudnienia jest jedną z form wspólnej polityki Wspólnoty Europejskiej. Wyrosła ona na gruncie polityki społecznej i była traktowana jako jej część składowa. Podniesienie polityki zatrudnienia do wyższej rangi i nadanie jej charakteru priorytetowego nastąpiło w wyniku Traktatu Amsterdamskiego, w którym wprowadzono specjalny rozdział (tytuł VIII - art. 125-130) poświęcony zatrudnieniu. Zatrudnienie zostało zaliczone do celów wspólnotowych, będących „przedmiotem wspólnej troski” (art. 2 Traktatu o WE). Od tego czasu problematyka zatrudnienia jest brana pod uwagę przy kształtowaniu wszelkiego rodzaju wspólnej polityki WE.

Pierwszym krokiem w kierunku stworzenia wspólnej strategii na rzecz zatrudnienia było opublikowanie w 1993 r. przez Komisję Wspólnot Europejskich Białej Księgi pt. *"Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie"*. Zawarta w niej ocena sytuacji oraz propozycje Komisji zostały zaakceptowane przez Radę Europejską w Brukseli, w grudniu 1993 r. Komisja została zobowiązana do przygotowania i przedstawienia na kolejnym grudniowym szczycie WE, w Essen, planu działania na poziomie Wspólnoty i poziomie narodowym, mającego na celu odwrócenie w krótkim czasie niekorzystnych tendencji w dziedzinie bezrobocia. Plan taki, uwzględniający po raz pierwszy wiele aspektów polityki zatrudnienia, w tym współpracę między państwami członkowskimi, inwestowanie w edukację i szkolenie zawodowe, wprowadzenie wysokich standardów w dziedzinie pracy, usprawnienie funkcjonowania europejskiego rynku pracy oraz zwiększenie mobilności pracowników, zapewnienie równych szans kobietom i mężczyznom w dostępie do rynku pracy itd., został przyjęty w Essen przez Radę Europejską.

Realizując strategię zwalczania bezrobocia, Komisja Wspólnot Europejskich wystąpiła w 1996 r. z ważną inicjatywą zawarcia tzw. paktu zaufania. Propozycja ta miała na celu zmobilizowanie wszystkich stron, mających wpływ na zatrudnienie (Wspólnotę, czynniki na szczeblach krajowych i lokalnych oraz partnerów społecznych), do działań prowadzących do wzrostu zatrudnienia. Zamiarem Komisji

było zmierzenie się z problemem bezrobocia w kontekście średnio i długookresowego rozwoju społecznego i gospodarczego Wspólnoty.

Do realizacji polityki zatrudnienia Wspólnota Europejska wykorzystuje przede wszystkim środki pochodzące z Funduszy Strukturalnych, a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Socjalnego. Ze środków tych dofinansowywano projekty mające m.in. na celu zwalczanie długotrwałego bezrobocia i zjawiska tzw. "wypadania" z rynku pracy, rozwój rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji i ułatwienie dostępu do pracy zwłaszcza w odniesieniu do młodzieży, przestrzeganie równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz ułatwianie pracownikom dostosowania się do zmian w środowisku pracy, w związku z szybkim postępem technologicznym.

Również Europejski Bank Inwestycyjny włączył się do realizacji polityki Wspólnoty na rzecz zatrudnienia, uruchamiając specjalny tzw. amsterdamski plan działania (ASAP). Europejski Fundusz Socjalny pozostał głównym źródłem środków na realizację polityki zatrudnienia.

Z Europejskiego Funduszu Socjalnego finansowane były również projekty pilotażowe w dziedzinie zatrudnienia, zwłaszcza związane z możliwością realizacji projektów innowacyjnych oraz z udziałem partnerów społecznych. Niektóre z nich miały na celu ukształtowanie nowego podejścia do rynków pracy w państwach członkowskich i wiązały się z unowocześnieniem publicznych oraz rozwojem prywatnych służb zatrudnienia. Na mocy Traktatu Amsterdamskiego, w styczniu 2000 r. stworzony został Komitet ds. Zatrudnienia, w skład którego wchodzi po dwie osoby z każdego państwa członkowskiego i z Komisji Europejskiej. Komitet ma charakter doradczy, a jego głównym zadaniem jest dbanie o koordynację polityki zatrudnienia państw członkowskich WE.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki powstał w celu podniesienia poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, składa się z 10 Priorytetów, realizowanych równolegle na poziomie centralnym i regionalnym.

Priorytety realizowane centralnie to:

- Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna;
- Priorytet II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego; przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących;
- Priorytet III Wysoka jakość systemu oświaty;
- Priorytet IV Szkolnictwo wyższe i nauka;
- Priorytet V Dobre rządzenie.

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to:

- Priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich;
- Priorytet VII Promocja integracji społecznej;
- Priorytet VIII Regionalne kadry gospodarki;
- Priorytet IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

Ponadto realizowany jest Priorytet X Pomoc techniczna, którego celem jest zapewnienie właściwego zarządzania, wdrażania oraz promocji Europejskiego Funduszu Społecznego.

Cel Programu Operacyjnego KL jest realizowany poprzez wsparcie następujących obszarów:

- *zatrudnienie* - aktywizacja osób bezrobotnych i biernych zawodowo, zapobieganie wykluczeniu społecznemu oraz zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom i grupom społecznym doświadczającym dyskryminacji na rynku pracy, m.in. poprzez rozwijanie alternatywnych form zatrudnienia, podnoszenie lub zmianę kwalifikacji zawodowych, wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej oraz promocję przedsiębiorczości i samozatrudnienia.
- *edukacja* - modernizacja i wdrażanie w systemie edukacji reform, ukierunkowanych na podwyższanie jakości, efektywnego zarządzania systemem edukacji, doskonalenia programów nauczania i uzupełniania ich o elementy innowacyjne, wzmocnienie efektywności systemu szkolenia i doskonalenia kadr edukacji, dostosowanie programów i kierunków nauczania do wymogów rynku pracy oraz podnoszenie kompetencji i poziomu wiedzy uczniów i studentów w zakresie nauk o znaczeniu kluczowym dla gospodarki, współpraca między instytucjami systemu edukacji a przedsiębiorstwami i sektorem badawczo-rozwojowym, wyrównywanie szans edukacyjnych na wszystkich etapach kształcenia, upowszechnienie kształcenia ustawicznego osób dorosłych podnoszących kwalifikacje lub uzupełniających wykształcenie w formach szkolnych lub pozaszkolnych oraz działania zmierzające do rozwoju potencjału dydaktycznego szkół wyższych, szczególnie na kierunkach matematyczno - przyrodniczych i technicznych ze względu na ich priorytetowe znaczenie dla potrzeb rynku pracy i konkurencyjności gospodarki
- *integracja społeczna*,
- *adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw* - rozwój ich potencjału adaptacyjnego, poprzez inwestycje oraz doskonalenie zawodowe kadr,

dostosowanie kwalifikacji, wspieranie i rozwój usług szkoleniowo-doradczych w przedsiębiorstwach,

- *wsparcie na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich* ukierunkowane na rozwój oferty edukacyjnej, samoorganizacji i podejmowania oddolnych inicjatyw na rzecz rozwiązywania problemów społeczności wiejskich, zwłaszcza w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej,
- *skuteczna administracja publiczna oraz partnerskie państwo* - wzmacnianie zdolności administracji do wypełniania swoich funkcji w nowoczesny i partnerski sposób, realizowane poprzez wsparcie potencjału administracji rządowej i samorządowej, udoskonalenie procesu stanowienia prawa, podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych w szczególności na rzecz przedsiębiorców, zwiększanie kompetencji kadr sektora publicznego oraz wspieranie i upowszechnianie współpracy pomiędzy tym sektorem a partnerami społecznymi i gospodarczymi,
- *promocją postaw zdrowotnych wśród osób pracujących* - profilaktyka, promocja i edukacja zdrowotna, ukierunkowana na ograniczenie ogólnej podatności pracowników na choroby i zapobieganie chorobom zawodowym.

W związku z realizacją polityki zatrudnienia powstała koncepcja czterech filarów polityki zatrudnienia, na których Komisja Europejska oparła swe wytyczne w dziedzinie zatrudnienia (w trakcie realizacji poszczególne filary są tylko uzupełniane i rozbudowywane), gdzie każdy z filarów dysponuje stosownymi narzędziami do realizacji wytyczonej polityki. Należą do nich: zdolność do uzyskania zatrudnienia; przedsiębiorczość; zdolność adaptacyjną ze strony pracodawców i pracowników; równość szans.

## 2.1. Zdolność do uzyskania zatrudnienia a wykluczenie społeczne

Działania podejmowane w ramach zdolności do uzyskania zatrudnienia polegają głównie na zwalczaniu bezrobocia wśród młodzieży oraz bezrobocia długookresowego. Chodziło głównie o to, aby umożliwić start młodym ludziom poszukującym pracy, przed upływem sześciu miesięcy pozostawania przez nich bez pracy, a dorosłym - przed upływem roku. Ten nowy start miał polegać na podjęciu nauki, przeszkoleniu, praktykach zawodowych, uzyskaniu docelowej pracy itp.

W ramach pierwszego filaru podjęto również decyzję stopniowego przechodzenia od pasywnych do aktywnych metod zwalczania bezrobocia. Państwa



członkowskie UE zdecydowały o podjęciu aktywnych form zwalczania bezrobocia, nie ograniczając się tylko do działań rządowych, ale zachęcając do podejmowania działań na rzecz osób bezrobotnych partnerów społecznych, na różnych szczeblach, do zawierania stosownych porozumień mających na względzie zwiększenie możliwości szkolenia, zdobywania doświadczeń w pracy, praktyki, a także tworzenia możliwości kształcenia ustawicznego.

Kolejnym kierunkiem działań jest ułatwienie młodzieży przejścia od nauki na rynek pracy. W tym celu niezbędna jest poprawa jakości systemów nauczania i wyposażenie uczniów w umiejętności, które umożliwią im dostosowanie się do zmian zachodzących w technologii i w otoczeniu gospodarczym.

Polska należy do krajów Unii Europejskiej, w których stopę bezrobocia jest znacznie wysoka, a wskaźnik zatrudnienia – zbyt niski, dlatego aktywna polityka rynku pracy jest na pewno bardzo ważnym elementem polityki regionalnej, szczególnie z uwagi na regionalną charakterystykę rynków pracy. Polityka ta powinna się skupiać na dostosowaniach strukturalnych, które zwiększą liczbę osób zatrudnionych, szczególnie w regionach o wysokim stopniu bezrobociu lub niskiej aktywności zawodowej. Integracja regionalnych rynków pracy jest jedną z form poprawy przestrzennego dostosowania popytu i podaży na pracę. Współpraca największych miast, oferujących miejsca pracy, z ich regionalnym zapleczem może znacznie wpłynąć na zwiększenie szans na zatrudnienie mieszkańców miejscowości położonych w odległości kilkudziesięciu kilometrów od miasta. Należy zwrócić przy tym uwagę, iż presja migrowania do dużych miast może w ten sposób ulec zmniejszeniu, co będzie korzystne dla obszarów pozametropolitalnych. Aktywna polityka regionalna może znacznie przyczynić się do zwiększenia miejsc pracy dzięki wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw.

Aktywizacja zatrudnienia prowadzona w ramach polityki regionalnej państwa powinna zwrócić szczególną uwagę na działania edukacyjne – zarówno osób młodych jak i starszych - kształcenie ustawiczne, kształcenie sprzyjające kreatywności i innowacyjności, kształcenie ludzi, którzy będą w stanie prowadzić badania i wprowadzać innowacje w przedsiębiorstwach oraz stosować nowe technologie. Bez odpowiednio przygotowanego społeczeństwa przedsiębiorstwa nie będą w stanie wykorzystać nowoczesnych technologii, a więc nie przyczyni się to do rozwoju nowych branż i powstania nowych miejsc pracy.

Dzięki środkom z Europejskiego Funduszu Społecznego wspierającym proces rozwoju szkolnictwa zawodowego, w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na

lata 2007–2013 jednym z pięciu zasadniczych celów jest właśnie podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa oraz powiązanie ich z rynkiem pracy.

Sytuacja szkolnictwa zawodowego w Polsce wymaga programu naprawy realizowanego zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki stanowi jednak wyzwanie wymagające jasności zasad działania i współpracy wielu podmiotów. Z perspektywy administracji rządowej dla tworzenia i realizacji takiego programu niezbędne jest współdziałanie resortów: edukacji, gospodarki, pracy i rozwoju regionalnego. W założeniach polityki edukacyjnej powinna znaleźć się odpowiedź na podstawowe pytania o miejsce i rolę kształcenia zawodowego w systemie edukacji oraz określenie modelu szkolnictwa zawodowego. Oznacza to konieczność rozstrzygnięcia losów liceów profilowanych, rozważenie wprowadzenia kształcenia dualnego, budowę systemu poradnictwa zawodowego a także działania na rzecz jego promocji, co oznacza również ciągłą pracę nad doskonaleniem programów nauczania i doksztalaniem nauczycieli.

## **2.2. Przedsiębiorczość i zdolność adaptacyjna a wykluczenie społeczne**

Kolejny - drugi filar polityki zatrudnienia UE dotyczący przedsiębiorczości wymaga zrozumienia, iż zwiększenie liczby lepszych miejsc pracy domaga się stworzenia korzystnego klimatu dla rozwoju biznesu. W tym kontekście powinny więc być podjęte działania, zmierzające od ułatwienia podejmowania działalności gospodarczej m.in. poprzez lepszy dostęp europejskich firm do kapitału ryzyka, nowe linie kredytowe oferowane, zniesienie różnych formalności biurokratycznych, stworzenie zachęt - również podatkowych - dla samozatrudnienia, poprzez zbadanie i wykorzystanie wszelkich możliwości tworzenia miejsc pracy na szczeblu lokalnym, m.in. w celu zaspokojenia potrzeb miejscowych społeczności, a kończąc na odpowiednim dostosowaniu systemu podatkowego do potrzeb tworzenia zatrudnienia.

Zmierzanie do zatrudnienia wymaga większej zdolności adaptacyjnej do nowych warunków zarówno po stronie pracodawców, jak i pracowników. Trzeci filar polityki zatrudnienia koncentruje się więc na:

- umiejętnościach adaptacyjnych obu stron do zmian zachodzących w technologii i na rynku,

- przeprowadzeniu restrukturyzacji i tworzeniu nowych produktów oraz usług,
- zmianach organizacji pracy, metod pracy i rodzajów umów o pracę,
- gotowości do organizowania oraz uczestniczenia w szkoleniach.

Bardzo ważnym elementem jest również dążenie do osiągnięcia poziomu równowagi pomiędzy zgłaszaną przez biznes potrzebą uelastycznienia stosunku pracy, a potrzebą bezpieczeństwa ze strony pracowników. Partnerzy społeczni są więc zachęceni do zawierania różnego rodzaju porozumień stwarzających podstawę do unowocześnienia organizacji pracy, w tym wprowadzenia elastycznych umów o pracę, a rządy państw członkowskich są zobowiązane, ze swej strony, do wprowadzania do swego porządku prawnego bardziej elastycznych rozwiązań odnoszących się do pracy.

Wsparcie przedsiębiorczości powinno być kluczowym elementem polityki regionalnej. Jednym z instrumentów może być wspomniane wspieranie sieci przedsiębiorstw i klastrów. Należy zwrócić uwagę, że bariery rozwoju przedsiębiorstw to jednocześnie bariery innowacyjności. Polityka wsparcia przedsiębiorczości w regionach powinna kontynuować wsparcie procesów innowacyjnych i badawczych, przy czym należy pamiętać, aby kłaść nacisk na innowacje produktowe i przełomowe technologie zwiększające miejsca pracy, a także na transfer technologii. Ponadto należy wspierać rozwój pracy „na odległość”, co może być czynnikiem zwiększającym atrakcyjność osiedleńczą obszarów peryferyjnych. Wydaje się, że w celu zapobiegania pogłębianiu się dysproporcji rozwojowych w Polsce należy w większym stopniu wspierać mikroprzedsiębiorstwa, które mogą opierać się na usługach profesjonalnych. Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw może odbywać się również przez takie instrumenty jak fundusze pożyczkowe, fundusze gwarancyjne, czy specjalne instrumenty dla wsparcia działalności innowacyjnej jak fundusze wysokiego ryzyka, doradztwo biznesowe i technologiczne itp. (tamże, s. 41).

### **2.3. Równość szans a wykluczenie społeczne**

Czwarty filar polityki zatrudnienia UE ma na celu wspomaganie zmian zachodzących w krajach członkowskich w kierunku pełnego przestrzegania zasady równości płci w odniesieniu do pracy. Efektem tych zmian powinno być zwiększenie aktywności zawodowej kobiet, a więc wzrost stopy zatrudnienia kobiet. Ma to istotne znaczenie w kontekście starzenia się europejskich społeczeństw i obaw

o trwałość systemów emerytalnych. Chodzi również o zrównoważenie udziału kobiet w zatrudnieniu w poszczególnych sektorach gospodarki. Do ważnych kierunków działań w ramach czwartego filaru należy rozwój usług zapewniających opiekę nad dziećmi i osobami starszymi, a także wszelkie programy ułatwiające kobietom powrót, po dłuższej przerwie, do aktywności zawodowej. Poza zapewnieniem równości szans kobiet i mężczyzn, w czwartym filarze mieszczą się również działania na rzecz integracji społecznej i zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

Polityka zatrudnienia podejmuje w ten sposób bardzo trudną sytuację kobiet. Pomimo zmian w Kodeksie Pracy wprowadzających równość na rynku pracy, kobiety znajdują się w gorszej sytuacji, chociaż posiadają często wyższe wykształcenie oraz aktywniej poszukują pracy, otrzymują niższe wynagrodzenie od mężczyzn za taką samą wykonywaną pracę, dłużej niż mężczyźni poszukują zatrudnienia, przy restrukturyzacji są zwalniane w pierwszej kolejności. Na wzrost ilości bezrobotnych kobiet na rynku pracy wpływa fakt, że w trakcie restrukturyzacji upadło wiele zakładów zatrudniających głównie kobiety. Mamy tutaj na myśli zakłady: włókiennicze, odzieżowe, przetwórstwa rolno-spożywcze itp.

Okazuje się, iż kobietom trudniej znaleźć nową pracę oraz są częściej kwalifikowane do zwolnienia przy redukcjach pracowników. Jednym z czynników takiej sytuacji jest stereotypowe postrzeganie ról kobiet w relacjach rodzinnych, które istotnie obciążają kobiety obniżając ich dyspozycyjność w stosunku do mężczyzn.

Równość szans w PO KL jest pojmowana nie tylko jako równość szans mężczyzn i kobiet, ale również jako jednakowy dostęp wszystkich osób do edukacji, informacji i zatrudnienia. Zgodnie z treścią dokumentu programowego należy dążyć do umożliwienia wszystkim osobom czynnego uczestnictwa w rynku pracy i integracji z otoczeniem. Należy więc dążyć do eliminacji wszelkich barier fizycznych, finansowych, socjalnych czy psychologicznych, utrudniających lub zniechęcających do brania pełnego udziału w życiu społeczeństwa. Dotyczy to nie tylko uwzględnienia potrzeb danej płci, ale również potrzeb wynikających np. z wieku, czy niepełnosprawności. Do grup społecznych, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy w Polsce zaliczono kobiety (przede wszystkim powracające na rynek pracy po okresie dezaktywizacji, związanej z opieką nad dzieckiem), osoby młode (20-24 lata), osoby po 50. roku życia z niskim poziomem kwalifikacji zawodowych lub niskim poziomem wykształcenia, a także osoby długotrwale bezrobotne i niepełnosprawne. Są to grupy o szczególnych potrzebach

w obszarze edukacji oraz rynku pracy i integracji społecznej, do których skierowano odpowiednie działania w ramach PO KL. Wsparcie udzielane w ramach PO KL jest więc tożsame z działaniami i usługami skierowanymi do grup społecznych, znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, wymienionych w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, j.t.)

Szczególną uwagę należy jednak zwrócić na odrębne potrzeby kobiet i mężczyzn. Na każdym etapie przygotowania i realizacji projektu dla osób wykluczonych społecznie istotne jest przestrzeganie zasady równości szans kobiet i mężczyzn w korzystaniu z zasobów i możliwości podejmowania wszelkich wyborów. Polityka równości płci skoncentrowana jest na rozgraniczeniu wsparcia potrzeb kobiet i mężczyzn, które powinny być dostrzeżone przez już na etapie diagnozy grupy docelowej i zweryfikowane w trakcie badań w rozbiciu na płeć. Tego typu diagnoza zwiększa efektywność oferowanego wsparcia.

### **Podsumowanie**

Alokacje w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności określone w ramach budżetu na lata 2007-2013 oznaczały dla Polski dostęp do bardzo znaczących transferów finansowych. W relacji do PKB były to środki inwestycyjne, które nie miały precedensu w Europie i przewyższały transfery w szczytowych latach wdrażania Planu Marshalla. To więcej, niż otrzymało do tej pory jakiekolwiek państwo w historii Unii Europejskiej. Ale przede wszystkim to ogromna szansa wprowadzenia gospodarki kraju na ścieżkę wzrostu gospodarczego i skrócenia czasu niezbędnego dla procesu realnej konwergencji w Unii Europejskiej.

Oczekujemy, że fundusze strukturalne będą miały pozytywny wpływ na wszystkie składniki decydujące o potencjale wzrostu gospodarczego:

- Siłę roboczą, kapitał i produktywność.
- stworzą nowe możliwości zatrudnienia, pomagając bezrobotnym powrócić na rynek pracy;
- inwestycje funduszy w sposób bezpośredni zwiększą zasoby kapitału fizycznego;
- produktywność gospodarki – dla danych zasobów kapitału i siły roboczej;

- wzrośnie w efekcie działania takich czynników jak zmodernizowana infrastruktura, innowacyjność, transfer technologii i podnoszący się przeciętny poziom kwalifikacji.

Wartość dodana tkwi także w możliwości dostępu, poprzez mechanizm współpracy międzyregionalnej, do zasobu nagromadzonych doświadczeń. Najważniejsze to efektywne wykorzystanie funduszy w tych obszarach, gdzie mogą się one przyczynić w największym stopniu do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego poprzez infrastrukturę – wliczając w to infrastrukturę IT – innowacyjność oraz jakość zasobów ludzkich i szkolenia.

Jeśli fundusze będą wykorzystane w tych obszarach i jeśli odbędzie się to w warunkach stabilności makroekonomicznej, Polska i inne nowe kraje członkowskie mają szansę wejścia do nowego stadium wzrostu gospodarczego. Należy jednak pamiętać, że wykorzystanie funduszy nie jest sprawą prostą.

Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Polska ma szansę podjąć to wyzwanie, aby z nadzieją patrzeć w przyszłość.

### **Bibliografia:**

- Ciechański J. (2002), *Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej*, (w:) „Polityka Społeczna” nr 11-12, Wydawnictwo Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) – Strategiczny Dokument Ramowy (<http://2010againstopoverty.Europa.Eu>)
- Górniak K. (2004), *Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci*, (w:) Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), „Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie”, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Grewiński M. (2002), *Europejska Strategia Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu i Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jako nowe instrumenty integracji społecznej Unii Europejskiej*, (w:) „Niepełnosprawność i Rehabilitacja”, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, rok II nr 3, lipiec-wrzesień, Wydawnictwo Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Lepianka D. (2002), *Czym jest wykluczenie społeczne? Wprowadzenie do europejskich debat na temat ekskluzji* (w:) „Kultura i Społeczeństwo” nr 4, Wydawnictwo Instytut Studiów Politycznych PAN.

Muras M. (2005), *Wykluczenie społeczne a integracja społeczna*, UNDP Warszawa (raport dla MPiPS).

**Dokumenty Strategiczne:**

Deklaracja i Program Działań Światowego Szczytu Rozwoju Społecznego (1997), Kopenhaga, 6-12 marca 1995, UNDP, Warszawa.

Europejska Agenda Społeczna przyjęta w grudniu 2000 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei.

Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej (2004) – dokument przyjęty przez polski rząd 21.09.2004.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej (2004) - polski dokument opracowany przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej z 2004 roku.

Strategia Polityki Społecznej 2007-2013 (SPS), (2005) Warszawa (wersja z 1.07 2005).

Wspólnotowy Program Działań na Rzecz Walki z Wykluczeniem Społecznym na lata 2002-2006 (Community Action Program to Combat Social Exclusion 2002-2006) (2002) przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w styczniu 2002 roku.