

Dr Mirosław Grewiński
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie

**EUROPEJSKI FUNDUSZ SOCJALNY JAKO INSTRUMENT STRUKTURALNY W POLITYCE
ZATRUDNIENIA UNII EUROPEJSKIEJ**

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

Artykuł ukazał się w: Rynek Pracy, 7/8 1999

Europejski Fundusz Socjalny został utworzony na podstawie art. 123 EWG w r.1957, chociaż stosowne regulacje nt. jego powstania pojawiły się znacznie wcześniej. Już w traktacie dotyczącym powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 1951 r. znalazł się zapis o konieczności powołania takiego Funduszu. W 1955 r. na konferencji w Messynie (pd. Włochy) zdecydowano o konieczności powołania Funduszu, który wspierałby mobilność pracowników w obrębie Wspólnoty, a także zapewniałby szkolenia i dokształcanie robotników. Ostateczną decyzję podjęto jednak w Rzymie w roku 1957.(część badaczy podaje rok 1960 jako datę powołania Funduszu, a jest to spowodowane tym, że wówczas zastosowano po raz pierwszy EFS w praktyce)¹.

W historii EFS można wyróżnić kilka okresów działalności, które kończyły się zawsze reformami Funduszu. Możemy mówić o 5 okresach aktywności: 1958-1971, 1971-1983, 1983-1988, 1989-1993, 1994-1999. Od 1. 01. 2000. rozpocznie się kolejny okres, który będzie trwał do 31.12.2006.

W czasie 40 lat realizowania polityki strukturalnej Wspólnoty, powstało pięć Funduszy Strukturalnych²:

1. **Europejski Fundusz Socjalny - EFS (1957)** – wykorzystuje 30% środków finansowych.
2. Europejski Fundusz Gwarancyjno-Wyrównawczy dla Gospodarki Rolnej –EAGFL (1964) – korzysta z 16% środków finansowych.
3. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRE (1975) – dysponujący aż 52% środków finansowych.
4. Instrument Finansowy na Rzecz Gospodarki Rybnej – FIAF (1993) – z 2% środków finansowych.

¹ Salowsky H."Der Europäische Sozialfonds", 1971, str.4.

² Beschäftigung und Entwicklung der Humanressourcen in der EU 1994-1999, EK, Luxemburg 1994, str.4-5.

5. Fundusz Spójności – KF (1993) – powołany na podstawie Traktatu z Maastricht.

Każdy z tych funduszy ma wyodrębnione zakresy i pola działania, w których powinien przejawiać szczególną aktywność. Zdarza się często, że niektóre zadania realizowane są przez więcej niż jeden fundusz, ale są to działania zamierzone, mające na celu zwiększenie skuteczności realizowanej polityki strukturalnej Unii.

Jeśli chodzi o EFS to w największym skrócie zadania EFS można przedstawić w sposób następujący:

- zawodowe wcielanie na rynek pracy,
- ochrona pracowników przed długoterminowym bezrobociem,
- udzielanie pomocy młodzieży do 25 roku życia w celu zminimalizowania bezrobocia w tej grupie społecznej,
- kształcenie, doksztalcanie, przeszkalanie a także finansowanie praktyk i szkoleń wewnątrzzakładowych,
- poradnictwo i informacja zawodowa,
- kształcenie kadr, ekspertów i personelu dydaktycznego,
- wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, walka z dyskryminacją zawodową,
- badanie i studia nad rozwojem rynku pracy,
- zmiany strukturalne i dostosowywanie stanowisk pracy dla potrzeb niepełnosprawnych,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- promowanie nowych technologii i badań naukowych,
- wspieranie dostosowania systemów edukacyjnych do potrzeb rynku pracy,
- pomoc techniczna i środki specjalne,
- wspieranie i stabilizacja zatrudnienia,
- rozbudowa i ulepszanie systemu powszechnego kształcenia,
- umacnianie potencjału i zasobów ludzkich,
- przystosowanie siły roboczej do zmian w systemie produkcji,
- wspieranie grup społecznie odrzuconych, bezdomnych, chorych psychicznie, uzależnionych, azylantów
- wspieranie zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach,
- wspieranie pośrednictwa pracy³.

W ramach reformy z 1988 roku Wspólnota określiła strategiczne cele Funduszy Strukturalnych, które miały wreszcie jasno sprecyzować zadania i strategie, a także określić kompetencje poszczególnych funduszy⁴.

Po kolejnych korektach i zmianach oraz wskutek reformy z roku 1993 Fundusze Strukturalne realizują następujące cele strategiczne:

Cel Nr 1 – strukturalne dostosowanie regionów zacofanych w rozwoju.

Warunkiem otrzymania wsparcia finansowego w ramach tego celu jest posiadanie przez kraj lub region Produktu Krajowego Brutto w wysokości nie większej niż 75% przeciętnego PKB przypadającego na 1 mieszkańca Wspólnoty⁵. Wspieranie w ramach celu nr 1 obejmuje obecnie 22% obszarów całej Wspólnoty. Środki finansowe przeznaczane są głównie na pobudzenie w regionach gospodarki, inwestycji, rozbudowy

³ Was tut die Europäische Union für unseren Arbeitsmarkt, Bonn 1994, str.20-21

⁴ Franzmeyer F."Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988", Berlin 1993

⁵ Artikel 8 der Verordnung (EWG) des Rates vom 20.07.1993.

infrastruktury komunikacyjnej i zaplecza ochrony środowiska naturalnego. Na cel nr 1 przeznaczono w latach 1994 – 1999 aż 70% wszystkich środków strukturalnych, w tym z Europejskiego Funduszu Socjalnego 47,6%⁶.

Cel Nr 2 – restrukturyzacja obszarów dotkniętych upadkiem przemysłu.

Wsparcie z tego celu otrzymują regiony, które wskutek załamania się gałęzi przemysłu dotknięte są ponadprzeciętnym poziomem bezrobocia w skali Wspólnoty. Pod uwagę bierze się średnią z trzech ostatnich lat. Cel nr 2 obejmuje bardzo wiele różnych regionów w poszczególnych państwach (wyłączając kraje i regiony objęte już celem nr 1), w których mieszka blisko 15% ludności Unii Europejskiej. Na cel nr 2 Unia przeznaczyła w okresie 1994 – 1999 7,2% środków strukturalnych⁷.

Cel Nr 3 – zwalczanie długoterminowego bezrobocia oraz ułatwianie młodzieży a także innym grupom poszkodowanym dostępu do rynku pracy.

Cel nr 3 roztacza szczególną troskę nad bezrobotnymi, którzy z różnych względów pozostali bez pracy. Szczególnie akcentuje się troskę wobec długoterminowych bezrobotnych i młodocianych ale także kobiet, niepełnosprawnych, emigrantów, azylantów i uzależnionych. W ramach celu nr 3 przewidziano możliwość organizowania całej gamy szkoleń, poradnictwa i pośrednictwa pracy, doskonalenia zawodowego, przygotowania kadr i personelu, podejmowanie działań mających na celu wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. W okresie 1994 – 1999 na cel 3 przyznano 27,4% środków EFS⁸.

Cel Nr 4 – przystosowywanie siły roboczej do zmian w systemie produkcji.

Środki z tego celu przeznaczane są głównie na badanie i wdrażanie strategii związanych z możliwością zmian w systemie produkcyjnym. Oznacza to zapewnienie prognozowania tendencji na rynku pracy, dokonywanie niezbędnych zmian w systemie edukacji mających na celu ograniczenie kształcenia w bezużytecznych zawodach, a także przygotowanie kadr do przekształcania sfery produkcji w bardziej konkurencyjny i elastyczny organizm. Pomoc udzielana jest przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorstwom zagrożonym likwidacją⁹.

Cel Nr 5a – wspieranie obszarów rolniczych.

EFS nie jest tu aktywny. Cel ten dotyczy wspieranie rozwoju obszarów rolniczych przez przyspieszenie dostosowania struktury agrarnej w ramach reformy wspólnotowej polityki rolnej¹⁰.

Cel Nr 5b – ułatwianie rozwoju i dostosowywanie strukturalne obszarów wiejskich.

Regiony ubiegające się o wspieranie w ramach tego celu muszą spełniać następujące kryteria:

- występowanie wysokiego procentu osób zatrudnionych w rolnictwie,
- bardzo niski dochód w gospodarstwie rolnym,
- mała gęstość zaludnienia,
- tendencja do odpływu ludności wiejskiej do miast (Abwanderung)¹¹.

Cel Nr 6 – wspieranie obszarów z bardzo niską gęstością zaludnienia.

Cel ten stworzono podczas rokowań z państwami skandynawskimi (Szwecją i Finlandią) o przystąpienie ich do Unii Europejskiej. Wymogiem do otrzymania środków w ramach tego celu jest zaludnienie mniejsze lub równe

⁶ The European Social Fund an overview of the programming period 1994-1999, EK 1998, str. 23

⁷ Die Strukturpolitik der Europäischen Union, op.cit., str. 39

⁸ ibidem

⁹ Verordnung (EWG) Nr 2081/93, Art.110, Abs. 2, str. 13

¹⁰ Was tut die EU für unseren Arbeitsmarkt, op.cit., str. 19, także Verordnung (EWG) Nr 2081/933, Abs 2, str.13

¹¹ ibidem

8 mieszkańcom na km²¹². Wsparcie z tego celu otrzymują tylko Finlandia (841 000 mieszkańców to jest 16,6% społeczeństwa) i Szwecja (451 000 to jest 5% społeczeństwa).

Wyróżnia się trzy kategorie administrowania środkami EFS¹³:

1. Inicjatywy Narodowe – w oparciu o programy:

- regionalne,
- lokalne,
- krajowe.

2. Inicjatywy Wspólnoty.

3. Środki Innowacyjne.

4. Inicjatywy Narodowe

W przypadku Inicjatyw Narodowych, na które przeznaczają się aż 90% środków z budżetu wszystkich funduszy strukturalnych, droga do otrzymania wsparcia finansowego przebiega w sposób złożony. Na samym początku każde państwo przygotowuje, wraz z przedstawicielami poszczególnych landów, regionów i władz lokalnych, plan kilkuletniej działalności w sferze społeczno-gospodarczej

Plan taki musi zawierać dokładną analizę socjo-ekonomiczną regionów, które zaliczają się do grupy NUTS-I lub NUTS-II¹⁴. Plany te pozwalają zorientować się w sytuacji gospodarczej, socjalnej, rozwoju strukturalnym tych regionów, a także zarysowują sposoby działania na przyszłość w celu zwalczania i rozwiązywania określonych problemów i potrzeb. Taki strategiczny plan dla poszczególnych regionów wsparty zaangażowaniem państwa trafia do Komisji Europejskiej, która analizuje go pod kątem potrzeb, sytuacji wyjściowej, sprawdzenia danych i oszacowania kosztów wspierania. Plan ten nazywa się zazwyczaj Planem Rozwoju Regionalnego.

Komisja po sprawdzeniu planu i jego analizie zaprasza reprezentację danego państwa, składającą się z władz państwowych i przedstawicieli regionów oraz partnerów socjalnych, na konsultacje dotyczące programu. Przedstawia swoje stanowisko w sprawach kluczowych dla programu, a także wskazuje na konieczność wprowadzenia poprawek. Komisja informuje także o środkach finansowych jakie może przeznaczyć na program oraz wskazuje cele strategiczne, które będą obowiązywać w regionach. Konsultacje między Komisją a reprezentacją danego państwa są zazwyczaj rokowaniami dotyczącymi środków finansowych i kwalifikowania do odpowiednich celów, które bezpośrednio wiążą się z wielkością wsparcia. Przyjęty do realizacji dokument, będący wynikiem kompromisu zawartego pomiędzy Komisją a władzami państwa ubiegającego się o pomoc, nosi nazwę **Wspólnotowej Koncepcji Wspierania (GFK)**.

Dokument ten zobowiązuje Komisję do zagwarantowania na jego realizację środków finansowych pochodzących z różnych funduszy.

Wcześniej jednak poszczególne regiony (ale już bez zaangażowania państwa) muszą na podstawie GFK opracować szczegółowy plan działania dotyczący: sposobu finansowania problemów i obszarów w regionie,

¹² Handbuch zur EG-Strukturförderung, Berlin 1992-1999, str. 7, (A.3.1.1)

¹³ "Beschäftigung und Entwicklung der...", op. cit., str.12-15

¹⁴ NUTS - statystyczny podział obszarów UE na 3 grupy regionów:

NUTS - I odpowiednik naszych województw

NUTS - II odpowiednik naszych powiatów

NUTS - III odpowiednik naszych gmin

podziału środków finansowych, dokładny opis użytych środków i zastosowanych metod oraz oczekiwanych efektów.

Ponadto musi być sporządzony dokładny opis geograficzny, statystyczny, grupowy. Regiony muszą przygotować bardzo dokładny program wykorzystania środków przyznanych przez Komisję, który będzie zgodny z GFK, ale który jednocześnie określi bardzo szczegółowo zakresy wspierania i pole działania Funduszy. Tak przygotowany przez region dokument nazywa się **Programem Operacyjnym (OP)** i jest ostatnim dokumentem, który musi zatwierdzić Komisja aby można uruchomić przygotowane środki finansowe. Wraz z przyjęciem OP przez Komisję wspieranie strukturalne wchodzi w życie. Dla ułatwienia poszczególnym państwom procedury składania wniosków i przygotowania programów, istnieje możliwość przedstawienia wszystkich w/w dokumentów w jednej postaci, a mianowicie w **Jednolitym Dokumentcie Planowania**. Jednakże procedura decyzyjna Komisji nie ulega zmianie, dlatego nie przyspiesza to specjalnie toku postępowania¹⁵.

Wspólna Koncepcja Wspierania (GFK) i Programy Operacyjne (OP) są opracowywane na określony czas. Ostatni współczesny nam okres obejmuje lata 1994 – 1999. Oznacza to, że zatwierdzenie GFK i OP musiało nastąpić do 1.01.1994 roku. Wyjątek stanowią tu państwa, które weszły do Unii Europejskiej w 1995 roku to jest Finlandia, Szwecja i Austria. Te trzy państwa miały przedstawić swoje projekty później. Są one zresztą zakwalifikowane do okresu wspierania 1995 – 1999 (tylko cel nr 2 dla Finlandii podzielony jest na okresy 1995 – 1996 i 1997 – 1999). Następny czasokres dla działania Funduszy Strukturalnych obejmuje lata 2000 – 2006.

Inicjatywy Narodowe zawierają w sobie konieczność starania się o wsparcie z kasy Unii Europejskiej przez władze poszczególnych państw i regionów, podmioty lokalne. Zupełnie inaczej wygląda sprawa przy Inicjatywach Wspólnoty.

Inicjatywy Wspólnotowe

Inicjatywy Wspólnotowe (GI) zostały powołane do życia w 1989 roku na bazie reformy z 1988 roku. Są one szczególnym instrumentem wspierania przez Unię Europejską. Finansowane są one z Funduszy Strukturalnych ograniczając tym samym ich budżet. Posiadając jednak dalekosiężne wspólnotowe akcenty, urzeczywistniają tym samym dymensję Wspólnoty jako całości, podczas gdy Fundusze Strukturalne wspierają wyłącznie potrzeby poszczególnych państw członkowskich. Szczególnym przykładem traktowania Wspólnoty jako jednego organizmu jest wspieranie przez GI tylko projektów ponadgranicznych. Inicjatywy Wspólnotowe stanowią tylko 9% budżetu Funduszy Strukturalnych, ale mają doniosłe znaczenie ze względu na postrzeganie ich jako znaku solidarności w Unii Europejskiej. Jest to ważne dla samej Wspólnoty, aby mieszkańcy „piętnastki” postrzegali gospodarczą i socjalną spójność w praktyce, a nie tylko w teorii. Innym ważnym aspektem jest to, że oferują one dodatkową pomoc dla obszarów i grup społecznych szczególnie poszkodowanych w wyniku przemian przemysłowych i urzeczywistniania przez Unię rynku wewnętrznego, a także to, że niosą ze sobą często innowacyjne środki zaradcze.

Do najważniejszych Inicjatyw Wspólnotowych ostatnich pięciu lat należą¹⁶:

¹⁵ Der Europäische Sozialfonds im Freistaat Sachsen, Dresden 1995, str. 23-25

¹⁶ " Was tut die EU...", op.cit. str. 55

I. Międzynarodowa współpraca i ponadgraniczne partnerstwo

INTERREG (1994 – 1999) – współpraca regionów wewnątrz Unii Europejskiej, a także regionów spoza obszarów Wspólnoty, szczególnie z obszaru środkowej i wschodniej Europy. Środki finansowe - 2,4 mld. ECU.

REGEN (1994 – 1999) – uzupełnianie sieci energetycznych, sieci gazowych (Włochy, Grecja, Portugalia i Hiszpania). Środki finansowe - 0,5 mld. ECU.

II. Rozwój wsi i rolnictwa

LEADER (1994 – 1999) – wspieranie innowacyjnych programów inwestycyjnych, rozwój podmiotów lokalnych. Środki finansowe – 1,4 mld. ECU.

III. Regiony ultraperyferyjne

REGIS (1994 – 1999) – gospodarczy rozwój kolonii francuskich: Azory, Medera, Wyspy Kanaryjskie. Środki finansowe – 0,6 mld. ECU.

IV. Zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich - ZATRUDNIENIE¹⁷

INTEGRA (1997 – 1999) – wspieranie grup wyłączonych z życia społecznego: narkomani, bezdomni, recydywiści, sieroty, azylanci.

NOW (1994 – 1999) – wyrównywanie szans kobiet na rynku pracy; pomoc w zakresie kształcenia zawodowego. Środki finansowe – 0,37 mld. ECU.

HORIZON (1994 – 1999) – wspieranie grup poszkodowanych w dojściu do rynku pracy- niepełnosprawni . Środki finansowe – 0,73 mld. ECU.

YOUTHSTART (1994 – 1999) – podniesienie szans startu życiowego młodzieży poniżej 20 roku życia (kształcenie zawodowe i podnoszenie kwalifikacji). Środki finansowe – 0,3 mld. ECU.

V. Zmiany przemysłowe

ADAPT (1994 – 1999) – zapobieganie bezrobociu przez wspieranie kształcenia i kooperacji między firmami. Środki finansowe - -1,4 mld. ECU.

RECHAR (1994 – 1999) – pomoc dla upadającego sektora górniczego. Środki finansowe – 0,4 mld. ECU.

RESIDER (1994 – 1999) – pomoc przy restrukturyzacji przemysłu stalowego. Środki finansowe – 0,5 mld. ECU.

KONVER (1994 – 1999) – pomoc regionom, które odczuły zjawisko rozbrajania i redukcji liczby stacjonujących wojsk. Środki finansowe – 0,5 mld. ECU.

RETEX (1994 – 1999) – dostosowywanie zakładów tekstylnych do zmian rynkowych. Środki finansowe – 0,5 mld ECU.

PORTUGALSKI PRZEMYSŁ TEKSTYLNÝ (1994 – 1999) – pomoc socjalna dla Portugalii; wspieranie zakładów odzieżowych i przemysłu tekstylnego. Środki finansowe –0,4 mld. ECU.

KMU (1994 – 1999) – pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom w ulepszaniu systemu produkcji, innowacyjnych technologii, dojścia do kredytów. Środki finansowe – 1,0 mld. ECU.

VI. Polityka miejska

URBAN (1994 – 1999) – zwalczanie rozwarstwienia społecznego w dużych aglomeracjach miejskich. Środki finansowe – 0,6 mld. ECU.

VII. Gospodarka rybna

PESCA (1994 – 1999) – modernizacja sektora rybnego. Środki finansowe – 0,25 mld. ECU.

¹⁷ Inicjatywa Wspólnotowa Zatrudnienie zawiera 4 podinicyjatywy szczególnie ważne dla EFS.

Dla Europejskiego Funduszu Socjalnego najważniejsze znaczenie mają Inicjatywy Wspólnotowe NOW, HORIZON, YOUTHSTART, INTEGRA należące do grupy ZATRUDNIENIE, a także inicjatywa ADAPT.

Na lata 1994 – 1999 Wspólnota przeznaczyła na GI 13,5 mld. ECU (\approx 25 mld DM) co stanowi około 9% wszystkich środków strukturalnych. Wsparcie przez Inicjatywy Wspólnotowe może być tylko współfinansowaniem danego projektu lub programu do wysokości 45 – 75% całkowitych kosztów¹⁸.

Środki Innowacyjne

Komisja ma także prawo podejmować tak zwane środki innowacyjne przeznaczone na eksperymenty techniczne i naukowe, badania pilotażowe. Środki te mają na celu poszukiwanie i unowocześnianie tradycyjnych metod produkcyjnych w oparciu o wymianę międzynarodową, poprzez poszukiwanie, porównywanie i wdrażanie nowych odkryć i wynalazków. Z tego źródła finansuje się więc dostosowywanie systemów informacyjnych i baz danych, wdraża się nowoczesne systemy komunikacji elektronicznej i multi-medialnej, finansuje projekty nowoczesnych strategii zarządzania i marketingu. Na środki innowacyjne Komisja przeznaczyła 1% środków z budżetu Funduszy.

Budżet i finansowanie z Europejskiego Funduszu Socjalnego

Ze 156 mld. ECU jakie otrzymały Fundusze Strukturalne na lata 1994 – 1999 Europejski Fundusz Socjalny dysponuje 33,5% tych środków. Oznacza to, że sześciolletni budżet EFS wynosi 47 mld. ECU. Najwięcej pieniędzy z EFS przeznaczono na cel nr 1 bo aż 47,6% całej kwoty ale i tak jest to znacznie mniej aniżeli na ten cel przeznaczają się z ogólnego budżetu strukturalnego -70%. Drugim bardzo znaczącym celem, który stanowi 27,4% budżetu jest cel nr 3. Dla Europejskiego Funduszu Socjalnego ten właśnie cel, dotyczący zwalczania bezrobocia długoterminowego i dojścia młodzieży i grup poszkodowanych do rynku pracy, jest najważniejszym obszarem działania. Także cel nr 4 z 4,9% środków znajduje silne wsparcie z EFS. Cele nr 3 i 4 oraz Inicjatywa ZATRUDNIENIE i ADAPT przeznaczone są wyłącznie dla EFS bowiem to on samodzielnie finansuje wszystkie projekty, biorąc na siebie trud integracji socjalnej w aspekcie zatrudnienia, mobilności i elastyczności siły roboczej, wykształcenia kadr pracowniczych i personelu, doksztalcania i przeszkalania, zwalczania dyskryminacji na rynku pracy, a także ułatwiania grupom poszkodowanym powrotu do życia społecznego. Corocznie EFS wspiera w UE kilkanaście milionów ludzi. Z punktu widzenia polityki społecznej i jej szans jest on nadal najważniejszym Funduszem Strukturalnym Unii Europejskiej¹⁹.

Przyszłość Funduszy Strukturalnych .

Wizja rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Cypr a także wzmożona krytyka działalności funduszy, spowodowała konieczność przedstawienia strategii dalszego rozwoju polityki strukturalnej Wspólnoty. Komisja Europejska przedłożyła 15.07.1997 roku dokument AGENDA 2000²⁰, który jest propozycją zmian w związku z rozpoczynającym się w 2000 roku nowym okresem wspierania strukturalnego (2000-2006), a także z powodu rozszerzenia Wspólnoty o nowe kraje w najbliższej przyszłości.

¹⁸ EU-Informationen- Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, 7/96, str. 14-19

¹⁹ Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen- ESF Projektbeispiele, EK< Luxemburg 1998, str. 6-7.

²⁰ AGENDA 2000- Eine stärkere und erweiterte Union, Brüssel 1997.

Komisja zawarła w nim bardzo odważne propozycje zmian w polityce strukturalnej dotyczące wszystkich funduszy, w tym także Europejskiego Funduszu Socjalnego. Szczyt Berliński, który odbył się pod koniec marca tego roku przyjął ostatecznie Agendę 2000 i wszystko wskazuje na to, że UE gotowa będzie do przyjęcia nowych członków już w 2002 roku. Dlatego konieczna jest reorganizacja polityki budżetowej i strukturalnej Unii, a także nowe spojrzenie na kwestie związane z rolnictwem.

W ramach reformy finansowania zaproponowano na lata 2000 – 2006 przeznaczenie na politykę strukturalną Wspólnoty 0,46% Produktu Socjalnego Brutto Unii Europejskiej. Oznacza to zatem skierowanie w tym czasie 275 mld. ECU na Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, a także na wydatki związane z poszerzeniem Wspólnoty. Dla porównania środki na Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności w latach 1993 – 1999 wynosiły 200 mld. ECU. Około 45 mld. ECU z naszego budżetu zostanie zarezerwowanych dla krajów, które wstąpią w tym czasie do Unii Europejskiej, w tym 7 mld. ECU na cele dostosowawcze do czasu wejścia do Wspólnoty i pełnej integracji²¹.

Jeśli chodzi o budżet dotyczący tylko Funduszy Strukturalnych to na okres 2000 – 2006 będzie on wynosił 210 mld. ECU (około 218,4 mld. euro).

Największe wątpliwości budzi propozycja Komisji dotycząca zredukowania koncentracji środków finansowych na trzech strategicznych celach zamiast na dotychczasowych siedmiu. Cel nr 1 i cel nr 2 miałyby charakter regionalny a cel nr 3, dotyczący zasobów ludzkich, miałby wymiar horyzontalny.

Komisja zakłada zmniejszenie do roku 2006 liczby osób wspieranych w ramach celów nr.1 i nr.2 z 51% do 35-40%. Cel nr.1 będzie dysponował aż 2/3 wszystkich środków, co oznacza, że wspieranie dotyczyć będzie przede wszystkim regionów ubogich i zacofanych gospodarczo.

Komisja proponuje utrzymanie następujących celów²²:

Cel Nr.1 - dotyczy regionów, w których Produkt Wewnętrzny Brutto na jednego mieszkańca wynosi poniżej 75% przeciętnej wartości w Unii Europejskiej. Cel ten dotyczy więc będzie obszarów zacofanych gospodarczo z wysoką stopą bezrobocia, należących najczęściej do grupy NUTS II.. Od tej pory dawny cel nr.6 został włączony do celu nr.1.

Cel Nr.2 – dotyczy regionów borykających się z kłopotami wskutek gospodarczej i socjalnej restrukturyzacji, zmian przemysłowych i strukturalnych, zmniejszającego się wzrostu gospodarczego, czy kryzysu gospodarczego. Nowy cel nr.2 zawiera w sobie zadania starego celu nr.2 (wsparcie regionów poszkodowanych w wyniku zmniejszenia produkcji przemysłowej) jak i poprzedniego celu nr.5b – dotyczącego problemów rolnictwa i wsi oraz gospodarki rybnej.

Cel Nr.3 – będzie dotyczył zarządzania zasobami ludzkimi, dostosowywania i modernizacji systemów kształcenia, szkolenia zawodowego, programów zatrudniania i zwalczania bezrobocia poprzez aktywną politykę na rynku pracy oraz wspierania grup zwiększonego ryzyka. Komisja, pomimo że problemy bezrobocia ujęte zostały już w ramach celów nr.1 i nr.2, pozostawiła horyzontalny cel nr.3, który ma dodatkowo koordynować wspólną politykę Unii Europejskiej w zakresie rynku pracy, zatrudnienia i bezrobocia. Priorytetowe traktowanie kwestii zatrudnienia we Wspólnocie w ostatnim czasie spowodowało, że ten temat dotyczy wszystkich trzech nowych celów polityki strukturalnej Unii.

²¹ ibidem str. 18.

²² Grewiński M., Malinowski K., op. cit., str.123-124.

TABELA I: *Udział Funduszy Strukturalnych w poszczególnych celach dla okresu 2000-2006*

Cel nr.1	EFRE	EFS	EAGFL-A		FIAF
Cel nr.2	EFRE	EFS		EAGFL-G	FIAF
Cel nr.3		EFS			

Źródło: Vorschläge zur Verordnung der Strukturfonds 2000-2006- Eine vergleichende Analyse, str. 5

W AGENDZIE 2000 przyjęto także zasadę dla każdego z nowych celów, że dany region lub obszar będzie miał prawo do realizacji tylko jednego programu, a ponadto, że dla regionów tracących dotychczasowe uprawnienia nastąpi okres przejściowy, natomiast dla regionów uzyskujących wsparcie będzie zapewniony łatwiejszy dostęp do pomocy. W trakcie reformy ulegną redukcji nie tylko cele strategiczne ale także ilość Inicjatyw Wspólnotowych²³. Z dotychczasowych trzynastu inicjatyw pozostaną tylko trzy, a mianowicie:

1. Ponadgraniczna, międzynarodowa i międzyregionalna współpraca i partnerstwo (dotychczasowa Inicjatywa INTERREG).
2. Rozwój obszarów wiejskich (dotychczasowa Inicjatywa LEADER).
3. Zarządzanie kapitałem ludzkim w kontekście wyrównywania szans na rynku pracy (dotychczasowa Inicjatywa „Zatrudnienie”).

TABELA II: *Najważniejsze zmiany w polityce strukturalnej Unii Europejskiej na okres lat 2000-2006. Propozycja Komisji w ramach AGENDY 2000*

Zakres	Stan w latach 1993-1999	Propozycja na okres 2000 - 2006
Liczba celów	7	3
Liczba GI	13	3
Populacja Unii objęta wsparciem (w %)	51	35 - 40

Źródło: Raport Końcowy z przygotowań do negocjacji akcesyjnych z UE, Podzespół 20, str. 23

Środki na inicjatywy Wspólnotowe na lata 2000 – 2006 zostały zmniejszone z 9% na 5% budżetu Funduszy Strukturalnych. Nowością jest także to, że poszczególne inicjatywy będą finansowane przez jeden fundusz strukturalny, odpowiednio:

Inicjatywa 1 → EFRE

Inicjatywa 2 → EAGFL, Sekcja Wyrównawcza

Inicjatywa 3 → EFS

Reforma Funduszy Strukturalnych poprzez zmniejszenie ilości celów i Inicjatyw Wspólnotowych, redukcję dokumentów planowania programów, uproszczenie i ujednoczenie procedury wypłacania środków zmierza przede wszystkim ku większej koncentracji środków. Wspieranie dotyczy mniejszej liczby priorytetów i jest ograniczone w dostępie. Komisja położyła nacisk na podniesienie efektywności i usprawnienia procesów kontrolnych i szacunkowych²⁴.

²³ Raport Końcowy z przygotowań do negocjacji akcesyjnych z UE, Komitet Integracji Europejskiej 1998, str.23.

²⁴ "Raport Końcowy"....., Podzespół nr 20, Polityka Regionalna, str 23.

Implikacje dla Polski

Polska chcąc skorzystać w przyszłości ze środków Funduszy Strukturalnych (w tym z Europejskiego Funduszu Socjalnego), Funduszu Spójności czy Europejskiego Banku Inwestycyjnego musi podjąć natychmiastowe kroki w celu dostosowania polityki regionalnej do standardów Unii Europejskiej oraz stosownych regulacji prawnych w tym zakresie. Dostosowania te wynikają z kluczowego celu wspólnej polityki państw wchodzących w skład Wspólnoty, którym jest uzyskanie spójności gospodarczej i społecznej. Unia chcąc realizować ideę „jednolitego rynku wewnętrznego” będzie musiała nadal wspierać polityką strukturalną obszary i regiony słabsze, przy czym pomoc unijna będzie tylko dodatkowym źródłem finansowania. Dlatego istnieje konieczność stworzenia narodowej strategii polityki strukturalnej, która będzie dynamicznie aktywizowała dodatkowe środki w oparciu o szeroki dialog społeczny, szczególnie z partnerami gospodarczymi i socjalnymi w regionach. Ważnym zagadnieniem będzie uruchomienie instytucji i podmiotów zajmujących się szeroko pojętą polityką regionalną oraz dostosowania prawne i strukturalne.

Polityka regionalna Unii to przede wszystkim przepisy prawne, które nie mają ciągłego odzwierciedlenia i przełożenia w prawie polskim. Koniecznym staje się więc jak najszybsze dostosowanie prawa, gdyż brak jego ujednolicenia na czas może niekorzystnie wpłynąć nie tylko na wspieranie strukturalne Unii Europejskiej, ale na cały proces integracyjny. Mimo, że polityka regionalna jest jedną z ważniejszych dziedzin działalności Unii Europejskiej, to w Polsce brakuje ciągle silnych instytucji i jasnego określenia kompetencji w tym zakresie. Na szczeblu centralnym nie ma koordynatora polityki regionalnej, nie istnieją także silne podmioty polityki interregionalnej.

Koniecznym jest także rzeczywiste upodmiotowienie regionów, decentralizacja władzy i oddanie wielu kompetencji podmiotom lokalnym, gdyż tylko w ten sposób zapewnić można stały wzrost i rozwój. Eksperti powołani do Podzespołu Zadaniowego ds. Polityki Regionalnej reprezentujący najróżniejsze resorty i gremia naukowe, wyróżnili następujące fundamentalne zadania konieczne do natychmiastowej realizacji²⁵:

- Reforma organizacji terytorialnej państwa, utworzenie samodzielnych podmiotów polityki interregionalnej; powołanie podmiotu koordynującego politykę regionalną na szczeblu krajowym, współdziałającego z administracją rządową na poziomie regionalnym.
- Utworzenie krajowego systemu prognozowania, monitorowania i wspierania rozwoju regionalnego.
- Stworzenie instytucji i mechanizmów finansowych umożliwiających sprawne, krajowe współfinansowanie inicjatyw wspieranych z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej w okresach kilkuletnich.

Polska może oczekiwać, że jej regiony zostaną sklasyfikowane jako obszary o niskim poziomie rozwoju, objęte w warunkach przystąpienia do Unii Europejskiej celem nr.1, na który przeznaczona jest aż 2/3 środków z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Oznacza to, że cały obszar Polski objęty zostanie pomocą, a więc również regiony najbogatsze Polski, które posiadają dochód powyżej 46% przeciętnej Unii, ale którym daleko do wartości 75% dyskwalifikującej region do otrzymywania pomocy w ramach politycznego celu nr 1²⁶. Trudno prognozować obecnie jaki będzie poziom tej pomocy, ponieważ wraz z przyjęciem Polski i innych krajów środkowej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej, liczba mieszkańców obszarów słabo rozwiniętych zwiększy się o 60 mln. osób. Szacuje się, że będą to środki (z Funduszy Strukturalnych) w wysokości około 3-

²⁵ Konsekwencje procesu integracji dla rozwoju regionalnego, str 222, Komitet Integracji Europejskiej.

²⁶ dochód liczony wg. parytetu siły nabywczej złotego wobec euro w 1999r.

4% PKB naszego kraju. Tylko w latach 2000-2003 pomoc strukturalna miałyby wynieść ponad 21 mld. euro, jeśli Polska przystąpi do Unii 1.01.2003. Już od przyszłego roku Polska zostanie objęta pomocą przedakcesyjną w wysokości 650 mln euro rocznie. Dużo zależy w tym zakresie jednak od sprawnej i profesjonalnej polityki negocjacyjnej Polski z Unią Europejską. Dla polityki zatrudnienia w Polsce najważniejszą kwestią jest zapoznanie się z możliwościami wspierania przez Europejski Fundusz Socjalny. To ten fundusz bowiem odegra kluczową rolę, po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w zwalczaniu bezrobocia i podnoszeniu kwalifikacji oraz wykształcenia pracowników.

Bibliografia

Agenda 2000-Band 1: Eine stärkere und erweiterte Union, DOC/97/6, Brüssel, den 15.07.1997.

Agenda 2000.Wyzwania wynikające z rozszerzenia w: Studia Europejskie nr 4/1997,str.151.

Agenda 2000-Band 2: Intensivierung der Heranführungsstrategie, DOC/97/7, Brüssel, den 15.07.1997.

Agenda 2000-Podsumowanie Opinii Komisji Europejskiej o wnioskach o członkowsko w UE złożonych przez Polskę, Komitet Integracji Europejskiej 1998.

Agenda 2000-Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin der EU, Beilage 7/97.

Anioł W.: Europejski fin de siecle. Warszawa 1996.

Auleytner J.: Polityka społeczna-teoria a praktyka. Warszawa 1997.

Dokument-Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w sprawie zatrudnienia, Luksemburg, 20-21 listopada 1997, Komitet Integracji Europejskiej.

Europäisches Kohäsionsforum, 28.-30.April 1997, Zusammenfassung, Europäische Kommission.

Europäischer Strukturfonds 2000 w: Arbeit und Sozialpolitik, 7-8/1997, str.9.

EU-Strukturförderung w:Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung (B 7) 05/97, str.22.

Gegen die Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt. ESF Projektbeispiele, Europäische Kommission, Luxemburg 1998.

Głąbicka K.: Polityka społeczna Wspólnot Europejskich, Warszawa 1998.

Grewiński M. : Schlussfolgerungen zu den Anwendungsmöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds in der Republik Polen (für BBJ Servis GmbH), 1999.

Grewiński M. :Europejski Fundusz Socjalny w: Polityka Społeczna nr 11-12, 1998.

Grewiński M., Malinowski K. : Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej, Warszawa 1999.

Grewiński M.: Polens Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union w:ESF & Co, 3/99.

Handbuch zur EG-Strukturförderung, Berlin 1992- 1997.

Hilfe für Jugendliche beim Übergang von der Schule zum Beruf. ESF Projektbeispiele, Europäische Kommission, Luxemburg 1998.

Instrumenty polityki strukturalnej-prace podzespołu nr 19, Komitet Integracji Europejskiej.

Jaka moc pomocy-Polska-Unia Europejska w: Gazeta Wyborcza 04 marca 1999.

Kłopoty z Agendą 2000-Został Berlin w: Gazeta Wyborcza 27-28 lutego 1999.

Konsekwencje procesu integracji dla rozwoju regionalnego, Raport Komitetu Integracji Europejskiej 1998.

Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen.ESF Projektbeispiele, Europäische Kommission, Luxemburg 1998.

Raport Końcowy z przygotowań do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską, część poświęcona polityce regionalnej, Komitet Integracji Europejskiej, 1998.

Salowsky H.: Der Europäische Sozialfonds, Köln 1971.

Sicherung der Beschäftigung im industriellen Wandel. ESF Projektbeispiele, Europäische Kommission, Luxemburg 1997.

Soziales Europa 3/90, Europäische Kommission, Luxemburg.

The European Social Fund an overview of the programming period 1994-1999, European Commission, Luxembourg 1998.

Vorschläge zur Verordnung der Strukturfonds 2000-2006- Eine vergleichende Analyse Europäische Kommission 18.03 1992.

Was tut die Europäische Union für unseren Arbeitsmarkt? Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds, Bonn 1994.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)