

## Kształtowanie się ponadnarodowej polityki społecznej na przykładzie zastosowania Europejskiego Funduszu Społecznego

### 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: Stosunki Międzynarodowe 3/2002.**

Punktem wyjścia do analizy europejskiej unifikacji socjalnej i zastosowania Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) będzie przegląd wybranych teorii politologicznych w zakresie integracji międzynarodowych. W literaturze najczęściej zastosowanie Europejskiego Funduszu Społecznego ukazywane jest na bazie teorii rozwoju regionalnego<sup>1</sup>, a to ze względu na fakt, że EFS jest jednym z czterech funduszy strukturalnych UE, którego środki zasilają głównie obszary i regiony zacofane i poszkodowane. Warto jest jednak przyjrzeć się innym teoriom, które jak się wydaje mogą mieć ogromne znaczenie dla kształtowania się ponadnarodowej polityki społecznej i zastosowania na płaszczyźnie UE- Europejskiego Funduszu Społecznego.

---

<sup>1</sup> O teoriach rozwoju regionalnego zobacz min. Toepel K. „Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern”, Frankfurt am Main 1997, str. 63-86, Franzmeyer F. „Europäische Struktur- und Regionalpolitik” w: „Europäische Integration” (Hrsg. Renate Ohr), Berlin 1996, str. 111-117, Eckey H.F. „Grundlagen der regionalen Strukturpolitik”, Köln 1978, str. 52-102, Holtzmann H.D. „Regionalpolitik der Europäischen Union”, Berlin 1997, str. 48-85, Marx F. „EG- Regionalpolitik”, Aachen 1992, str. 22-47, a w polskiej literaturze Stackelberg K., Hahne U. „Teorie rozwoju regionalnego” w: „Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne”, Warszawa 1998, str. 19-106.

Politologiczne teorie integracji międzynarodowych wiążą się bezpośrednio z kwestią unifikacji politycznej, ekonomicznej i społecznej między państwami, stąd też dotyczą również spraw związanych z integrowaniem społeczeństw, a także z problematyką tworzenia ponadnarodowej polityki społecznej, w tym także harmonizowania, bądź koordynowania różnych systemów zabezpieczenia społecznego, jakie istnieją w poszczególnych państwach. Ponieważ Europejski Fundusz Społeczny jest ponadnarodowym instrumentem wspierania wspólnotowej integracji socjalnej teorie te mają zasadnicze znaczenie dla znalezienia solidnych podstaw dla zastosowania i rozwoju funduszu, a także dla znalezienia takiego, a nie innego modelu integracji społecznej, czy unifikacji poszczególnych polityk społecznych.

Próba przedstawienia politologicznych teorii integracji międzynarodowych w aspekcie zastosowania EFS wydaje się być uzasadniona z tego względu, że mają one bezpośredni lub pośredni wpływ na krystalizowanie się spójnej i harmonijnie rozwijającej się Europy, w tym także kształtowania się ponadnarodowego społeczeństwa, które w równym stopniu korzysta ze wspólnotowego dobrobytu i dziedzictwa wszystkich państw członkowskich UE.

Ze względu na fakt, że istnieje bardzo wiele różnych teorii integracji, w poniższym artykule autor skupił się przede wszystkim na tych teoriach, które mają szczególne znaczenie dla kształtowania ponadnarodowego społeczeństwa, integracji socjalnej Wspólnot, krystalizowania się wspólnotowej polityki społecznej. Dla społecznego wymiaru integracji z pewnością największe znaczenie miały takie teorie integracji politycznej jak: federalizm, funkcjonalizm, neofunkcjonalizm.

## **1. Politologiczne teorie integracji międzynarodowych**

### **1.1. Federalizm**

Ze wszystkich teorii integracji politycznej federalizm posiada najstarszą tradycję sięgającą już starożytnych Lig Greckich, kształtowania państwowości Szwajcarii, czy Federalnej Republiki Holandii z 1579 roku. Dopiero jednak projekt amerykańskiej konstytucji i powstanie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w 1776 roku spowodowały, że zaczęto poważniej zastanawiać się nad koncepcjami federalistycznymi.

Klasyczne podejście do federalizmu zakładało urzeczywistnianie unii politycznej, przy zachowaniu różnorodności wewnętrznej podmiotów, która jednocześnie zapewniałaby ochronę praw mniejszości<sup>2</sup>. Ponadto istotą federacji miałyby być dobrowolność prointegracyjna, stąd też

<sup>2</sup> Konopacki S. „Dylematy federalizmu europejskiego” w: Studia Europejskie 4 (8) 1998, str. 77.

idee federalizmu nie zostały wprowadzone wcześniej w Europie, a to ze względu na imperialne zapędy wielu państw narodowych w XIX i na początku XX wieku. Po I wojnie światowej w Europie odżyły na moment idee federalistyczne i pojawiły się koncepcje „Stanów Zjednoczonych Europy”. Do największych propagatorów tej idei należeli wówczas A. Briand i L. Amery<sup>3</sup>. Niestety koncepcje federalistyczne nie zyskały wówczas politycznej akceptacji. Po drugiej wojnie światowej zaczęto poszukiwać koncepcji integracji państw, która zagwarantowałaby pokój i międzynarodową współpracę państw europejskich. Oczywiście funkcjonowały wówczas różne wizje polityczne i różne modele integracji.

Federalizm miał być punktem wyjścia do integracji państw europejskich w aspekcie przeniesienia kompetencji politycznych i prawnych na **plaszczynę ponadnarodową**, a także umiędzynarodowienia wzorców liberalnej demokracji. W historii federalizmu przedstawia się wiele jego odmian i grup. S. Konopacki wyróżnia np. federalizm centralistyczny, charakterystyczny dla USA, federalizm decentralistyczny, którego przedstawicielem był Proudhon, federalizm równowagi jako forma pośrednia między dwoma wcześniejszymi koncepcjami<sup>4</sup>.

Dla naszych rozważań warto skupić się jednak na podejściu bardziej współczesnym. Według wyżej cytowanego już autora, federalizm po II wojnie światowej kształtował się przede wszystkim w obszarze konstytucyjno-prawnym. W tym kontekście można wyróżnić dwa podstawowe stanowiska urzeczywistniania unii federalnej:- metodę paktu federalnego między rządami oraz metodę konstytuancy, polegającą na zwołaniu zgromadzenia konstytucyjnego<sup>5</sup>.

### Pakt federalny

Koncepcja ta rozpowszechniona przez rzecznika Europejskiego Centrum Działań na Rzecz Federalizmu H. Brugmasy zakładała, że proces integracji powinien mieć charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Ponadto unia polityczna prowadzić miała do pluralistycznego, spójnego społeczeństwa, które nie będąc jeszcze jednym narodem może stać się **„społeczeństwem społeczeństw”**, którego narody zachowają tożsamość polityczną. Rzecznicy tej metody opowiadali się za powstawaniem i integracją instytucji w celu urzeczywistniania idei Wspólnoty, ale zdawali sobie sprawę, że proces ten będzie długi i zmutny.

<sup>3</sup> Mrozek J. „Teorie integracji regionalnej a rozwój Wspólnoty Europejskiej” w: Sprawy Międzynarodowe 9/1991, str. 43-44.

<sup>4</sup> Dokładnie zobacz: Konopacki S. „Dylematy federalizmu europejskiego”, op. cit., str. 78-82.

<sup>5</sup> Ibidem, str. 83, zobacz także: Harrison J. „Europe in Question. Theories of Regional Integration”, London 1974.

Głównym przedstawicielem ewolucyjnego podejścia do procesu integracji europejskiej był Jean Monnet, francuski komisarz ds. planowania. Uważał on, że dla urzeczywistnienia „stopniowego dochodzenia do rozwiązań federacyjnych” powinno tworzyć się realne więzi między krajami. Model taki znalazł poparcie wśród wielu polityków europejskich i stał się podstawą tworzenia Wspólnot Europejskich w latach 1951-1957. Podejście ewolucyjne oparto na podejściu praktycznym, a więc na podporządkowaniu dynamiki integracyjnej pragmatycznym celem związanym z budową jedności europejskiej, rozumianej jako poczucie wspólnego interesu, europejskiej solidarności i tożsamości. Ponieważ największy potencjał współpracy istniał w sferze gospodarczej to odzwierciedleniem tego było powołanie wspólnot gospodarczych: EWWiS, EWG i EURATOM<sup>6</sup>. Monnet za najważniejszy cel uznawał działania na rzecz pokoju międzynarodowego. Stąd też należało w/g niego przede wszystkim dążyć do zmiany stosunków między ludźmi, w taki sposób, aby „...**jednoczyć ludzi i rozwiązywać problemy, które ich dzielą oraz przekonać ich co do wspólnego interesu.**” Tylko kolektywne działanie i wspólny interes społeczeństw może przyczynić się do zjednoczonej Europy. Człowiek według Monneta jest istotą racjonalną, stąd też, gdy rozpozna swój interes będzie współpracował i współdziałał w naturalny sposób. Trzeba tylko przekonać ludzi, że ich problemy są bardzo podobne i tożsame, pomimo indywidualnych różnic między narodami. **Wspólne działanie grup ludzkich i lepsze wzajemne poznanie w dłuższym okresie czasu będzie owocować polepszaniem stosunków międzynarodowych.** Integracji społecznej służyć miały instytucje demokratyczne. Monnet twierdził: „...*Nic nie jest możliwe bez ludzi, nic nie trwa bez instytucji(...). Proces europejski nie może oparty być tylko na dobrej woli. Potrzebne są reguły(...). Następnym pokoleniom, które przychodzą po nas nie możemy przekazać naszego własnego doświadczenia. Jednak możemy im zostawić instytucje. Życie instytucji jest dłuższe niż życie ludzi.*”<sup>7</sup>.

W podejściu Monneta widać zatem wyraźnie elementy integracji społeczeństw, powoływania ponadpaństwowych instytucji i działania na rzecz wspólnoty. Ponadto Monnet opierał się o **zasadę solidarności między ludźmi**, która miała usunąć raz na zawsze bariery między narodami. Interesującą kwestią jest to, że Monnet jako orędownik federalizmu nigdy nie należał do żadnego ugrupowania federalistycznego jakie działały w Europie po II wojnie światowej. Był on z tego powodu bardziej wiarygodny i niezależny.

<sup>6</sup> Zielińska- Głębocka A. „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji” w: Studia Europejskie 3 (11) 1999, str. 13.

<sup>7</sup> Konopacki, op.cit. za: Monnet J. „Memoirs”, London 1978, s. 304, 384.

## Metoda konstytuandy

Nieco inną koncepcję federalizmu prezentowali zwolennicy metody konstytuandy, do których należeli Spinelli, Marc, Nigoul. Głównym celem tego ruchu było utworzenie takiej unii między narodami, aby mogła powstać konstytucja federalna, dająca rządowi federalnemu odpowiednie kompetencje prowadzenia polityki finansowej, zagranicznej i obronnej. Ruch ten mający ambicje zostania ruchem masowym posługiwał się perswazją, agitacją i upublicznianiem problemów związanych z federacją. Do najważniejszych reprezentantów tego nurtu należał wspomniany już Altiero Spinelli. Już w latach 50 przekonywał on o konieczności utworzenia wspólnoty politycznej i europejskiej konstytucji, która prowadzić będzie do „europejskiego państwa federalnego”<sup>8</sup>.

Spinelli jako radykalista dążył do ustanowienia następujących zakresów koniecznych do realizacji:

- istnieje potrzeba niezależnego i autonomicznego ruchu na rzecz federacji europejskiej,
- istnieje konieczność utworzenia Europejskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego,
- należy wykorzystać sprzeczności funkcjonalnego podejścia do integracji europejskiej.

Ruch na rzecz federacji europejskiej nie miał być partią, ale ponadnarodową organizacją, która powinna krzewić ponadnarodowe wartości, i która jednoczyć będzie wszystkich zwolenników federacji bez względu na przekonania polityczne i społeczne. Z kolei Europejskie Zgromadzenie Konstytucyjne miało być instytucją złożoną z reprezentantów opinii publicznej, które stanowiłoby siłę znacznie skuteczniejszą dla utworzenia instytucji europejskich, aniżeli organizacje skupiające dyplomatów, czy przedstawicieli rządów. Zgromadzenie takie pracowałoby także nad europejskim modelem wspólnotowej konstytucji. Spinelli odrzucał także podejście funkcjonalne integracji europejskiej twierdząc, że nie możliwe jest integrowanie poszczególnych sektorów gospodarczo-społecznych bez uprzedniego stworzenia konstytucyjnych ram federacji<sup>9</sup>.

Porównując Spinelliego z Monnetem można stwierdzić, że ten pierwszy mimo ,że był bardziej radykalny to jednak jego koncepcje były nierealne w Europie lat 50, natomiast Monnet był mniej spektakularny, ale bardziej konkretny i realny. Wydaje się, że to właśnie jego koncepcje

---

<sup>8</sup> Zielińska- Głębocka A. „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, op. cit., str. 13.

<sup>9</sup> Konopacki S. „Dylematy federalizmu europejskiego”, op. cit. str. 89.

przyczyniły się do postępu przybliżenia Europy federalnej<sup>10</sup>. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych Spinelli przeobraził się w umiarkowanego federalistę. Za punkt wyjścia uznawał on wcześniejszą akceptację społeczną, tak by ewentualny Parlament Europejski był w stanie uchwalić traktat, który wymagałby jedynie ratyfikacji przez poszczególne parlamenty krajowe<sup>11</sup>.

Główne założenia zwolenników koncepcji federalizmu europejskiego znalazły się w wydanej w 1963 roku Karcie Federalistycznej, która była w pewnym sensie manifestem programowym federalistów. Autorem przedmowy był A. Marc, który stwierdził tam:

**„...Prawdą jest, że jedynie federalizm wyznacza w obecnej sytuacji drogę do wyzwolenia ludzkości”**<sup>12</sup>. Obrazuje to doskonale ogrom ambicji i idealizm jaki występował wśród zwolenników tej koncepcji integracji.

Jak twierdzi T. Mendelski federalizm był doktryną antynarodową, dla której państwo było wrogiem numer jeden, poza tym wykazywał on elementy łączące go z anarchizmem oraz co ważniejsze z wrogością do idei socjalistycznych i komunistycznych<sup>13</sup>.

Federalizm spotkał się także z krytyką. Przede wszystkim zarzucano mu, że wątpliwe jest już samo główne założenie nurtu, że federalna forma rządu jest najbardziej adekwatną strukturą mogącą sprostać rzeczywistym potrzebom i wyzwaniom przed jakimi stoi społeczeństwo. Główny przedstawiciel funkcjonalizmu Mitrany kwestionował zdolność federalnego państwa do powstrzymania konfliktu wewnętrznego i utrzymania stałego pokoju. Najdobitniejszym przykładem byłoby dzisiaj podanie współczesnych problemów Jugosławii. Ponadto krytycy zarzucali federalizmowi traktowanie jednostki tylko jako komórki społecznej, a nie przez pryzmat wolności indywidualnej, poza tym widziano w tworzeniu ponadnarodowego państwa potencjalne zagrożenie wynikające z koncentracji władzy. Federaliści przeceniali także rolę i znaczenie opinii publicznej oraz jej wpływ na poczynania rządów<sup>14</sup>.

## 1.2. Funkcjonalizm

---

<sup>10</sup> Ibidem, str. 90.

<sup>11</sup> Mrozek J. „Teorie integracji regionalnej a rozwój Wspólnoty Europejskiej”, op.cit., str. 45

<sup>12</sup> Mendelski T. „Społeczno-polityczna doktryna federalizmu” w: Sprawy Międzynarodowe 11/1974, str.70- 71.

<sup>13</sup> Ibidem, str. 68-80.

<sup>14</sup> Konopacki S. „Dylematy federalizmu europejskiego”, op. cit. str. 91.

Teoria funkcjonalistycznej integracji politycznej należy do jednej z najważniejszych koncepcji unifikacji państw i narodów. Zdaniem autora zawiera ona w sobie bardzo wiele elementów socjologicznych związanych z integracją społeczną między narodami.<sup>15</sup>

Funkcjonalizm jako teoria organizacji międzynarodowej powstał w latach 30 naszego stulecia w środowisku brytyjsko-amerykańskim. Za twórcę i głównego przedstawiciela tej koncepcji uważa się Dawida Mitrany<sup>16</sup>. Funkcjonalizm w jego wydaniu wywodzi się z tradycji anglosaskiej filozofii liberalnej, która kładła nacisk na stosowanie w praktyce działań racjonalnych i niestosowanie działań ideologiczno-dogmatycznych. Nurt liberalny tej filozofii polegał na głoszeniu prawa do swobodnego działania jednostek i grup społecznych w ramach istniejącego porządku społecznego<sup>17</sup>. Większość swych poglądów Mitrany przedstawił w latach 30 i 40, zaś późniejsze pomysły były tylko rozwinięciem zagadnień z lat wcześniejszych. Najważniejszą pracą Mitrany`ego jest publikacja „*A Working Peace System*” z 1943 roku, w której sformułował swą wizję odmiennego zorganizowania wspólnoty międzynarodowej<sup>18</sup>.

Głównym założeniem funkcjonalizmu jest przekonanie, że wszelkie przemiany społeczne winny dokonywać się na drodze ewolucyjnej i w sposób harmonijny tak, aby tym samym uniknąć niepożądanych wstrząsów społecznych. Mitrany odrzuca zdecydowanie, już na początku swej koncepcji, wszelkie rozwiązania rewolucyjne. Źródłem konfliktów społecznych, jego zdaniem, jest **nieodpowiednia struktura układów socjalnych**, które są przestarzałe i nie nadążają za postępem technicznym, a także psychologiczna struktura stosunków międzyludzkich. Szczególnie niebezpieczna dla światowego pokoju, który jest nadrzędnym celem w tej teorii, jest przestarzała struktura stosunków międzynarodowych i społecznych, co może powodować powstawanie konfliktów, sporów, a także wojen. Podstawowym zadaniem przed jakim staje ludzkość jest wyeliminowanie wojny jako środka rozwiązywania konfliktów międzynarodowych<sup>19</sup>. Mitrany, który był doskonale świadom, po doświadczeniach dwóch wojen światowych, niebezpieczeństw jakie istnieją ciągle między europejskimi państwami, ze wszelkich

<sup>15</sup> Funkcjonalizm politologiczny wiele zawdzięcza jak się wydaje także funkcjonalistycznej teorii socjologicznej, w myśl której systemy społeczne dążą do integracji, spójności, równowagi i harmonijnego rozwoju. Więcej na ten temat w teoriach T. Parsonsa i R. Mertona. Zobacz min. w: J. Turner „Struktura teorii socjologicznej”, Warszawa 1985

<sup>16</sup> Dawid Mitrany był z pochodzenia Rumunem, ale większość życia spędził w Anglii gdzie związany był z liberalno- lewicującym ruchem intelektualnym Fabianów. Nigdy jednak nie był w żadnej partii.

<sup>17</sup> Gołembski F. „Funkcjonalizm jako próba sformułowania ogólnej teorii organizacji międzynarodowej”, Warszawa 1972, str. 8.

<sup>18</sup> Wcześniej Mitrany opublikował w 1933 roku pracę: „The Progress of International Government”, w której przedstawił główne założenia teorii funkcjonalizmu.

<sup>19</sup> Gołembski F. „ Funkcjonalizm jako próba sformułowania ogólnej teorii organizacji...”, op. cit., str. 14.

sił starał się stworzyć podstawę teoretyczną, która zapobiegłaby kolejnym tragediom wojennym. Istotnym zagadnieniem funkcjonalizmu stało się więc takie podejście do stosunków międzynarodowych, które skoncentruje się na konkretnym zadaniu, potrzebie, problemie, czy funkcji, przy okazji wykluczając zbędne elementy ideologii i dogmatu<sup>20</sup>.

Mitrany zauważa istnienie podstawowego konfliktu między sferą polityczną, a poza polityczną, czyli gospodarczo - techniczną. Uważa on, że sfera polityczna jest najczęściej związana z istnieniem władzy i określonego porządku w ramach państwa, natomiast sfera niepolityczna dotyczy najczęściej kwestii międzynarodowej. Rozwój techniki, przemysłu, gospodarki, transportu, problemy ekologii wymuszają konieczność zaciśnięcia współpracy międzynarodowej, co zdaniem Mitrany`ego wiedzie w kierunku pełnej unii politycznej. Jest rzeczą niemożliwą lub ewidentnym samobójstwem niedostosowanie integracji i przeobrażeń politycznych do zmian w sferze gospodarczej. Dlatego należy jak najszybciej rozpocząć współpracę międzynarodową, która skoncentruje się na oczywistych potrzebach wspólnych oraz zniesieniu granic między państwami<sup>21</sup>. Współpraca międzynarodowa jest konieczna zatem ze względów postępu naukowo-technicznego, rozwoju gospodarki światowej i rozwiązywania problemów społecznych<sup>22</sup>.

Ważną kwestią jest także konieczność stopniowego przenoszenia punktu ciężkości z państwa suwerennego na organizację międzynarodową, która stanie się głównym ośrodkiem decyzji na arenie międzynarodowej. Nieustannie rozszerzająca się sieć organizacji międzynarodowych stanie się z czasem fundamentem bezkonfliktowego społeczeństwa światowego<sup>23</sup>.

Funkcjonalizm zakładał ścisłą korelację między zmianą społeczną, a procesami ekonomicznymi wpisując się tym samym w dominujący wówczas sposób myślenia<sup>24</sup>. Człowiek, jako istota kalkulująca swoje potrzeby i interesy, sam przesunie swoją uwagę na poziom ponadnarodowy. Jak twierdził Mitrany: „**....Międzynarodowe społeczeństwo pokoju powstanie raczej poprzez czynienie rzeczy wspólnej w miejscu pracy, w wymianie handlowej, itd., a nie w drodze podpisywania kolejnych paktów...**”<sup>25</sup>. Koncepcja funkcjonalizmu uwzględniała istnienie tzw. efektu samonapędzania (*spillover effect*) w procesie integracji. Oznaczało to, że integracja w jednej dziedzinie musiała prowadzić do integracji w innych sferach, wymuszając niejako

---

<sup>20</sup> Konopacki S. „Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej D. Mitrany`ego” w: Studia Europejskie, 2/1998, str. 65.

<sup>21</sup> Ibidem, str. 64.

<sup>22</sup> Anioł W. „Koncepcje współpracy globalnej” w: Sprawy Międzynarodowe 2/1981, str. 82.

<sup>23</sup> Gołembski F. „Funkcjonalizm jako próba sformułowania...”, op. cit., str. 17.

<sup>24</sup> Ogłoszenie teorii Keynasa, która tłumaczyła kryzys gospodarczo-ekonomiczny lat trzydziestych.

<sup>25</sup> Konopacki S. „Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej D. Mitrany`ego”, op. cit., str. 65.



samoczynnie konieczność ujednoczenia norm prawnych, czy technicznych. Tym samym zmiany funkcjonalne wymuszały na instytucjach administracyjnych poszczególnych państw oraz na ośrodkach władzy politycznej dostosowania struktur politycznych. Integracja ekonomiczna warunkowała zatem integrację polityczną<sup>26</sup>.

Na filozofii spill-over oparł swą wizję integracji europejskiej Jean Monnet, który uważał, że stworzenie więzów integracyjnych w sektorze węgla i stali w ramach EWWiS umożliwi rozwój integracji w kolejnych sektorach<sup>27</sup>. Z dzisiejszej perspektywy i doświadczeń integracji Wspólnot Europejskich koncepcja ta wydaje się bardzo słuszna.

Funkcjonalisci dążąc do stworzenia organizacji międzynarodowej, która przejęłaby tradycyjne funkcje państwa, argumentowali, że nowe organizacje będą działać sprawniej i efektywniej, aby znajdować się jak najbliżej konkretnych problemów ludzi. W tym kontekście pojawia się zatem kwestia **problemów i potrzeb ludzi**. Ponieważ funkcjonalizm zakładał osiągnięcie **integracji „społeczności międzynarodowej”**, której warunkiem byłyby **harmonia, ład strukturalny i równowaga społeczna, dlatego należało odnieść się także do kwestii społecznych**<sup>28</sup>. Główną kwestią społeczną dla funkcjonalistów było nieustanne zagrożenie konfliktem światowym lub regionalnym. Aby wyeliminować to zagrożenie należało doprowadzić do integracji i współpracy społeczeństw różnych narodowości. Jak twierdził Mitraný *„...należy zbudować podstawy do zaspakajania wspólnych potrzeb w warunkach pokojowych. Nie pokój, który trzymałby narody z dala od siebie, ale pokój, który aktywnie skłaniałby je do siebie; nie stary strategiczny pogląd odnośnie pokoju, ale społeczny pogląd na pokój (...). Nie będzie to niczym innym jak ideą nawiązującą do społecznego bezpieczeństwa, rozumianą w najszerszym znaczeniu.”*<sup>29</sup>. Wedle funkcjonalizmu należało zatem zrobić wszystko aby integrować narody, ale także grupy społeczne wewnątrz państw, gdyż tylko powstanie wzajemnych kontaktów międzyludzkich, wspólnotowe zadania i rozwiązywanie wspólnych problemów zmienia postawy ludzkie w kierunku większej współpracy i wzajemnej sympatii, a tym samym niweluje zagrożenie konfliktami<sup>30</sup>.

Mitraný widział duże zagrożenie możliwymi konfliktami, ze względu na ruchy narodowowyzwoleńcze, **pogłębiające się społeczne napięcie spowodowane nierównym**

<sup>26</sup> Mrozek J. „Teorie integracji regionalnej, a współpraca europejska”, op. cit., str. 45.

<sup>27</sup> Zielińska –Głębocka A. „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, op. cit., str. 16.

<sup>28</sup> Bieleń S. „Socjologiczne ujęcie pokoju” w: „Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych”, red. J. Kukułka, Warszawa 1991, str. 27.

<sup>29</sup> Gołębski F. „Funkcjonalizm jako próba sformułowania teorii organizacji międzynarodowej”, op. cit., str. 80.

<sup>30</sup> Konopacki S. „Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej...”, op. cit., str. 67.

**podziałem dóbr ekonomicznych, co prowadziło do ogromnych różnic w poziomie życia poszczególnych narodów i do polaryzacji na państwa zamożne i państwa pozostające w nędzy, a także ze względu na dokonującą się w zawrotnym tempie eksplozję naukowo-techniczną, której nie towarzyszyły zmiany w stosunkach społecznych<sup>31</sup>.**

Aby odpowiadać na potrzeby społeczne koniecznym jest w ramach dokonujących się zmian naukowo-technicznych przenieść ciężar zaspakajania potrzeb na organizacje ponadnarodowe. Przy czym w świadomości społecznej musi dokonać się zmiana polegająca na porzuceniu lojalności wobec swojego narodu na rzecz ponadnarodowych grup i zespołów funkcjonalnych, których celem byłyby budowa nowego typu społeczności międzynarodowej. Tylko organizacja międzynarodowa jest odpowiednim forum, na którym spotykają się bezpośrednio przedstawiciele różnych narodów reprezentujący odmienne przekonania polityczne, ideologiczne, religijne. **Zetknięcie ludzi pochodzących z różnych narodów i wspólna praca na forum międzynarodowym** będzie wpływać u nich na kształtowanie nowej lojalności, wynikającej nie z przynależności do określonego narodu, ale ze wspólnie podejmowanej pracy na rzecz zaspakajania określonych potrzeb w skali międzynarodowej. Umożliwi to według Mitrany`ego budowę bezkonfliktowego społeczeństwa dobrobytu<sup>32</sup>. **Aby zaspokoić potrzeby ludzi całego świata konieczne jest stworzenie międzynarodowej służby publicznej** - pomocy technicznej, która zastąpiłaby dotychczasową strukturę konfliktogennego podziału politycznego i przyczyniłaby się do tego, aby dać ludziom to czego potrzebują<sup>33</sup>.

Ponieważ funkcjoniści uważali, że na stosunki międzynarodowe najsilniej oddziałują dwa rodzaje presji - presja technologiczna i społeczna, dlatego tak wyraźnie akcentowali konieczność integracji gospodarek i społeczeństw. Wyścig i konkurencja technologiczna między państwami, a także napięcia socjalne związane z problemami społecznymi i nierównomiernym podziałem dóbr miały być głównym zagrożeniem dla pokoju światowego<sup>34</sup>. Ponieważ Mitrany opowiadał się za wprowadzaniem swojej teorii na płaszczyźnie globalnej a nie regionalnej, stąd też w swojej ostatniej pracy wyrażał już bardziej pesymistyczne poglądy co do możliwości zaspakajania potrzeb społecznych w skali światowej. Twierdził on, że szybki postęp techniczny i narastające potrzeby społeczne w skali globalnej znalazły się obecnie poza możliwościami kontroli ludzi, co

---

<sup>31</sup> Gołębowski F. „Funkcjonalizm jako próba sformułowania ogólnej teorii organizacji...”, op. cit., str. 81.

<sup>32</sup> Ibidem, str. 145-146.

<sup>33</sup> Konopacki S. „Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej...”, op. cit. str. 67.

<sup>34</sup> Bieleń S. „Socjologiczne ujęcie pokoju”, op.cit., str. 28, a także Anioł W. „Koncepcje współpracy globalnej”, op. cit. str. 82.

może prowadzić do sytuacji kryzysowej<sup>35</sup>. Społeczeństwo harmonijne jakie miało powstać w wyniku integracji społecznej miało być społeczeństwem ponadklasowym i ponadnarodowym, które rozwija się w sposób ewolucyjny, stopniowy i zgodny w ramach dobrowolności i chęci współpracy<sup>36</sup>.

Funkcjonalizm, jako teoria, poszukiwał pozapolitycznych form i możliwości integracji międzynarodowych. Jedną z najważniejszych kwestii było poszukiwanie porozumienia i consensusu w społeczeństwach, które miały stawać się poprzez integracje bardziej jednolite i homogeniczne i które dzięki temu byłyby skłonne i chętne do akceptowania wspólnego dobra<sup>37</sup>. Wytworzenie w społeczeństwach tzw. internacjonalizmu, czyli porzucenia lojalności narodowej na rzecz lojalności ponadnarodowych instytucji funkcjonalnych miało być początkiem swoistej solidarności uniwersalnej lub poczucia globalności<sup>38</sup>.

Funkcjonalizm wskazywał przede wszystkim na szerokie tło społecznych uwarunkowań integracji i rozwoju procesu „globalizacji” stosunków międzynarodowych<sup>39</sup>. **Ważniejsze znaczenie dla funkcjonalistów miał aspekt wspólnoty psychologicznej ludzi i grup**, aniżeli wspólnoty w formie instytucjonalno-prawnej. Zwolennicy funkcjonalizmu naciskali jednak na konieczność integracji gospodarczej i ekonomicznej, gdyż to w tym zakresie tworzy się międzynarodowe powiązania i dobrobyt. Dopiero po ugruntowaniu integracji gospodarczo-społecznej powinno nadejść harmonizowanie polityczne. Transfer realnej władzy i suwerenności do instytucji ponadnarodowych wymaga powstania wspólnoty o silnej więzi i solidarności społecznej<sup>40</sup>.

Funkcjonalizm jak każda teoria spotkał się z krytyką. Zarzucano mu przede wszystkim, że nie do końca było jasne co i kiedy miałyby przejmować agendy funkcjonalne od państw narodowych i co właściwie znaczą te funkcje. Trudno też jest przyjąć, że pewne warunki technologiczne, gospodarcze i społeczne pociągną za sobą kres systemu państwowego, kiedy np. zabezpieczenie i pomoc społeczna postrzegana jest jako domena państwa narodowego. Wątpliwości wzbudzało też twierdzenie, że pojawienie się wspólnych problemów prowadzić będzie do współpracy, a nie do konfliktu. Także uznanie, że problematyka gospodarcza jest mniej kontrowersyjna od kwestii

---

<sup>35</sup> Gołębowski F. „Funkcjonalizm jako próba sformułowania ogólnej teorii organizacji...”, op. cit., str. 135.

<sup>36</sup> Ibidem, str. 139-140.

<sup>37</sup> Zielińska- Głębocka A. „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, op. cit., str. 17.

<sup>38</sup> Anioł W. „Koncepcje współpracy globalnej”, op. cit. str. 85.

<sup>39</sup> Bieleń S. „Socjologiczne ujęcie pokoju”, op. cit. str. 29.

<sup>40</sup> Zielińska – Głębocka A. „Dynamika Unii Europejskiej...”, op. cit., str. 16-17.

politycznych było wielce dyskusyjne. Krytycy wskazywali także na inne wady jak nadmierny kosmopolityzm i globalizm, a także zbyt dużą zależność od kwestii technokratycznych<sup>41</sup>.

Funkcjonalizm spotkał się także z krytyką we własnym środowisku.

### 1.3. Neofunkcjonalizm

Neofunkcjonalizm wywodzi się z funkcjonalizmu, jednak z biegiem lat nastąpiły wyraźne różnice w podejściu obu teorii do celów i metod integracji. Powszechnie uważa się, że wiele założeń teorii neofunkcjonalizmu znalazło potwierdzenie w udanym eksperymencie utworzenia w 1957 roku Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Sam twórca funkcjonalizmu D. Mitrany nazywał neofunkcjonalistów „federalistycznymi funkcjonalistami” dla wyraźnego podkreślenia podobieństwa ich założeń do obu wyżej zaprezentowanych już teorii<sup>42</sup>.

Funkcjonalizm odchodził od sprowadzania stosunków międzynarodowych na płaszczyznę polityczną, natomiast neofunkcjonalizm zakładał, że celem procesu integracyjnego jest powstanie nowego podmiotu politycznego. Funkcjonalisci sądzili, że proces integracyjny ma sens tylko wówczas jeśli dotyczy całego świata, a nie części globu, z kolei **neofunkcjonalisci widzieli sens w integracji regionalnej**, która opiera się o bardziej tradycyjne więzi społeczne i geopolityczne i która ma szanse powodzenia<sup>43</sup>. Ponadto w teorii funkcjonalistycznej wskazywano wielokrotnie na istniejący w społeczeństwie consensus. Struktura społeczna miała być homogeniczna i przez to stabilna. Z kolei w neofunkcjonalizmie stabilność systemu politycznego upatruje się w skutecznym rozwiązywaniu konfliktów społeczeństwa pluralistycznego, heterogenicznego. Budowanie konsensu polega tu zatem na efektywnym wykorzystaniu sprzecznych elementów, istniejących w społeczeństwie<sup>44</sup>.

Głównym punktem wyjścia neofunkcjonalizmu było odrzucenie wizji traktowania państwa jako monolitu, niezróżnicowanej całości. Nawiązując do teorii liberalnych, prąd ten podkreślał znaczenie konfliktu i interesu w społeczeństwie pluralistycznym. Koniecznością miało być pogodzenie interesów i konfliktów grupowych z ideą wspólnego dobra. Ważnym elementem było

---

<sup>41</sup> Konopacki S. „Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej...”, op. cit., str. 69-70, więcej o funkcjonalizmie zobacz także: Taylor P. „Functionalism. Theory and Practice in International Relations”, London 1975, a także: Giering C. „Europa zwischen Zweckverband und Superstaat- Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration”, Bonn 1997, str. 44-48.

<sup>42</sup> Konopacki S. „Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga” w: Studia Europejskie 3(7) 1998, str. 105.

<sup>43</sup> Gołembski F. „Funkcjonalizm jako próba sformułowania ogólnej teorii organizacji...”, op. cit. str. 129.

<sup>44</sup> Konopacki S. „Neofunkcjonalistyczna teoria integracji...”, op. cit.

postrzeganie państwa przez neofunkjonalistów jako instytucji interesów lub problemów, z których część posiada istotne znaczenie dla problemów integracji.

Najwybitniejszym teoretykiem neofunkcjonalizmu jest amerykański uczyony Ernst Haas<sup>45</sup>. Jego zdaniem grupy nacisku i elity jako struktury społeczne artykułują swoje interesy i realizują w działalności politycznej. Środkiem umożliwiającym porozumienie jest zgoda rywalizujących elit co do procedur utrzymania porządku społecznego oraz metod rozstrzygania sporów. W przeciwieństwie do funkcjonalistów podkreśla się tutaj istnienie zgody co do środków realizacji dobra społecznego, a nie co do treści praw i istoty potrzeb<sup>46</sup>. Proces integracji nie jest rezultatem potrzeb funkcjonalnych, albo zmian technologicznych, ale przede wszystkim interakcji sił politycznych: grup nacisku, partii, rządów, instytucji międzynarodowych. Grupy te realizując partykularne interesy własne dochodzą często do porozumienia. Według Haasa, w procesie integracji grupy nacisku odgrywają większą rolę aniżeli partie polityczne. Przykładem mogą być tutaj elity reprezentujące sektor gospodarczy, które są szczególnie dynamiczną siłą przemian politycznych w społeczeństwach pluralistycznych. Haas utrzymuje, że gospodarka jest najważniejszą płaszczyzną koncentrowania się grup interesu, a tym samym to ona może nadawać największy impet integracji, ale istnieją także inne sektory jak edukacja, polityka społeczna, sprawy obronności, w których również może odbywać się współpraca<sup>47</sup>. Haas badając i obserwując rozwój wypadków na arenie europejskiej, szczególnie w aspekcie powstania EWWiS i EWG doszedł do wniosku, że w dłuższej perspektywie czasowej władze Wspólnoty staną się bardziej otwarte na stosowanie rozwiązań federacyjnych. Znaczenie będą tu miały jednak struktury instytucjonalne i transfer uprawnień polityczno-decyzyjnych od rządów narodowych do instytucji ponadnarodowych. Proces integracji prowadzi do rozszerzania kompetencji organów wspólnotowych na bazie których powstanie europejski system polityczny, w którym część decyzji pozostanie w rękach rządów wewnętrznych, a część przeniesiona zostanie na płaszczyznę kompetencji podmiotów ponadnarodowych. Instytucje polityczne staną się zatem bardzo niezbędnymi organami decyzyjnymi polityki ponadnarodowej.

**Motorem rozwoju integracji nie są masy, lecz grupy interesu i elity**, które działając na poziomie ponadnarodowym szukają także ponadnarodowych rozwiązań swoich problemów, a także możliwości zgłaszania swoich potrzeb do międzynarodowych instytucji. Oznacza to, że

---

<sup>45</sup> E.Haas – profesor nauk politycznych Uniwersytetu Berkeley w Kalifornii. Warto tu zaznaczyć, że neofunkcjonalizm rozwinął się najpierw w USA, a następnie w Wielkiej Brytanii.

<sup>46</sup> Konopacki S. „Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej...”, op. cit., str. 106.

<sup>47</sup> Ibidem, str. 107-109.

elity i grupy interesu przesuwają swoje zainteresowanie na struktury ponadnarodowe, co osłabia rolę rządów narodowych. Do elit zalicza się oczywiście członków partii politycznych, pracowników biurokracji, oraz przedsiębiorców, reprezentantów związków zawodowych. Im głębsza następuje integracja tym znaczenie elit staje się większe i silniejsze<sup>48</sup>.

Neofunkcjoniści dążyli zatem do rozumienia integracji przez pryzmat wspólnoty politycznej. Haas w latach 70 sformułował **konceptję ponadnarodowości** (supranationality), która zakładała powstanie państwa regionalnego albo wspólnoty regionalnej jako odmiany państwa narodowego, które w dotychczasowych granicach nie jest w stanie realizować swych zadań na rzecz dobra społecznego<sup>49</sup>. Neofunkcjonalizm rozbudował także pojęcie procesu spill-over jako sposobu wyjaśniania źródła dynamiki integracyjnej. Obok spill-over funkcjonalnego zdefiniowanego przez tradycyjnych funkcjonalistów wprowadzono także spill-over polityczny<sup>50</sup>. Funkcjonalne traktowanie „rozlewania się” współzależności współczesnych gospodarek i potrzeb w zakresie koordynacji i harmonizacji polityk rozszerzono o neofunkcjonalną koncepcję politycznych konsekwencji „rozlewania się” funkcji gospodarczych co miało powodować samonapędzanie procesu tworzenia nowych instytucji wspólnotowych i nowych sfer integracji politycznej i społecznej<sup>51</sup>.

Następca i uczeń E. Haasa- Leon Lindberg, który badał zastosowanie modelu neofunkcjonalistycznego do oceny działania EWG był bardziej ostrożniejszy w swych poglądach. Uważał on, że procesy podejmowania wspólnych decyzji wcale nie muszą prowadzić do wspólnoty politycznej definiowanej przez Haasa jako wspólnota regionalna, ale mogą polegać na cedowaniu przez poszczególne państwa kompetencji decyzyjnych na politycznych, międzynarodowych instytucjach, które uzupełniają decyzje rządów narodowych. W takim rozumieniu integracji mógłby powstać system mieszany, gdzie polityczne instytucje wspólnotowe i narodowe wzajemnie się uzupełniają<sup>52</sup>.

Lindberg wyróżnił także sześć możliwych sytuacji, jakie dotyczyć mogą integracji wspólnoty i które mogą mieć wpływ na efekt spill-over<sup>53</sup>:

- dynamika spill-over zależy od spójności celów i rozszerzania państw członkowskich,

<sup>48</sup> Zielińska - Głębocka A. „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, op. cit., str. 19.

<sup>49</sup> Konopacki S. „Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej...”, op. cit., str. 109-110.

<sup>50</sup> Giering C. „Europa zwischen Zweckverband und Superstaat...”, op. cit., str. 58-62.

<sup>51</sup> Zielińska –Głębocka A. „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, op. cit., str.19.

<sup>52</sup> Konopacki S. „Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej...”, op. cit., str. 110-111.

<sup>53</sup> W całości za: Giering C. „Europa zwischen...- Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie...”, op. cit. , str. 67.

- rządy poszczególnych państw mogą nie zgadzać się na zwiększanie roli wspólnotowych instytucji,
- poprzez tworzenie wspólnotowych instytucji mogą zwiększać się oczekiwania i żądania elit w odniesieniu na dalsze kroki integracyjne,
- poprzez pewne środki może dojść do sytuacji kryzysowej, którą będzie można rozwiązać tylko przez rozbudowę wspólnotowych decyzji,
- konflikty o dalszym rozwoju w pewnym sektorze mogą prowadzić do rozwiązania konfliktu poprzez powiązania z innymi płaszczyznami problemów,
- ostatecznie mogą także reakcje państw nieczłonkowskich prowadzić do konieczności zaciśnięcia współpracy we wspólnocie i do konieczności wprowadzenia np. unii celnej<sup>54</sup>.

Koncepcja neofunkcjonalizmu miała ogromny wpływ na wyjaśnianie i charakterystykę procesu integracji europejskiej, zwłaszcza od momentu powstania EWG. Teoria neofunkcjonalistów jest bardzo nowoczesną próbą opisu procesów jakie zachodzą współcześnie we Wspólnotach Europejskich. Neofunkcjonalizm kładł główny nacisk na integrację instytucjonalną i polityczną, a nie tylko na unifikację struktur społecznych i budowanie wspólnoty socjopsychologicznej. Z tego powodu jest on bliższy teorii polityki, kiedy tradycyjny funkcjonalizm bliższy był socjologii. Funkcjonalizm zwracał uwagę głównie na zmianę wartości obywatelskich w ramach społeczeństwa, podczas gdy neofunkcjonalizm podkreślał rolę politycznego i instytucjonalnego spill-over i procesu uczenia się od biurokratów<sup>55</sup>.

Neofunkcjonalizm identyfikuje się często z federalizmem, a to ze względu na aspekt łączenia sfery integracji gospodarczej z tworzeniem ponadnarodowych struktur politycznych. Nie jest to do końca dobre uproszczenie, ale z pewnością prawdą jest, że neofunkcjonalizm wykorzystywał wiele zarówno z funkcjonalizmu jak i z federalizmu.

Krytyka neofunkcjonalizmu dotyczyła kilku kwestii. Po pierwsze, dla niektórych teoretyków przeceniał on znaczenie grup nacisku i elit, które wcale nie stają się bardziej aktywne na arenie międzynarodowej ani wspólnotowej, a przeciwnie wzmacniają narodowe rządy w podejmowaniu decyzji. Ponadto początkowe sukcesy integracji szybko zostały zablokowane i nie przyczyniły się w dostatecznym stopniu do urzeczywistniania unii gospodarczej, walutowej, politycznej, a tym bardziej socjalnej. Także centralne instytucje wspólnotowe, które są ponadnarodowymi

<sup>54</sup> Więcej zobacz także: Lindberg L. „The Political Dynamics of European Integration”, Stanford 1963.

<sup>55</sup> W całości za: Zielińska – Głębocka „Dynamika Unii Europejskiej ...”, op. cit., str. 20.

podmiotami decyzyjnymi jak Komisja Europejska nie są w stanie szybko i zdecydowanie reagować na pojawiające się problemy. Także logika integracji spill-over wzbudza nieufność wielu krajów członkowskich, które z rezerwą odnoszą się do ponadnarodowych instytucji.

## **2. Przewartościowanie myślenia o europejskiej integracji socjalnej**

Zaprezentowane powyżej koncepcje teoretyczne mają swój ogromny wkład w rozwój ponadnarodowych instytucji i podmiotów na płaszczyźnie europejskiej, które w różny sposób przyczyniają się do rozwoju europejskiego, wielokulturowego społeczeństwa obywatelskiego, a także do krystalizowania się ponadnarodowej polityki społecznej. Integracja europejska, która z biegiem czasu oprócz aspektów gospodarczych i politycznych zaczęła wreszcie dotyczyć także aspektu socjalnego jest dowodem na to, że o przyszłości integracji mogą coraz częściej decydować nie problemy ekonomiczne, ale kwestie społeczne.<sup>56</sup> Integrują się przecież nie tylko gospodarki, ale być może przede wszystkim ludzie, którzy przemieszczają się coraz częściej w obrębie Wspólnoty, nawiązują kontakty biznesowe i osobiste.<sup>57</sup> Stworzenie europejskiego społeczeństwa wymaga oczywiście stosownych działań ponadnarodowych, przede wszystkim w zakresie zabezpieczenia socjalnego dla obywateli migrujących i ich rodzin, w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, stosowania norm i standardów minimalnych. Bardzo ważną kwestią staje się harmonizowanie przepisów socjalnych i koordynowanie działań w zakresie zatrudnienia, dialogu społecznego, czy równości szans i zwalczania wszelkich dyskryminacji.

Unia Europejska stale poszerza katalog działań w ramach ponadnarodowej polityki społecznej, chociaż z pewnością nie należy się liczyć z tym, że powstanie całościowa europejska polityka społeczna. Jest to, jak twierdzą eksperci<sup>58</sup>, niemożliwe ze względu na różnorodne tradycje i modele polityki społecznej w poszczególnych państwach UE. Warto jednak przyrzeć się tym instrumentom, które w sposób ponadnarodowy wspierają wspólnotową politykę społeczną i przyczyniają się do rozwoju i integracji społeczeństwa europejskiego. Jednym z podmiotów UE, który realizuje działania socjalne Wspólnoty w myśl takich wartości jak partnerstwo, solidarność i subsydiarność jest Europejski Fundusz Społeczny. Traktuje się go jako główny instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej. EFS przyczynia się, zgodnie z przedstawionymi powyżej

---

<sup>56</sup> Twierdzi tak min. wybitny niemiecki filozof i humanista J. Habermas. Zobacz: Anioł W. „Przyszłość europejskiej polityki społecznej” w: Głąbicka K. (red.) „Społeczne skutki integracji Polski z UE”, WSP TWP, Warszawa, str. 16

<sup>57</sup> Twierdził tak min. kanclerz Niemiec W. Brandt w latach 70.

<sup>58</sup> Zobacz np. Lampert H. „Lehrbuch der Sozialpolitik”, Heidelberg 1998, str. 408



konceptami teoretycznymi, do budowy bardziej zrównoważonego, zintegrowanego i bardziej równego społeczeństwa europejskiego. Poprzez swe interwencje niweluje on potencjalne napięcia i konflikty, które mogłyby wynikać z pogłębiania się nierówności socjalnych i dysproporcji regionalnych, a które mogłyby prowadzić do rozkładu systemu jako całości.

### **3. Geneza powstania i rola Europejskiego Funduszu Społecznego**

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest najstarszym funduszem strukturalnym Unii Europejskiej (UE)<sup>59</sup>. Ustanowiony został na bazie Traktatów Rzymskich w 1957 roku, kiedy to powołano do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Po raz pierwszy fundusz zastosowano w roku 1960. Od tamtej pory do dzisiaj Europejski Fundusz Społeczny jest najważniejszym finansowym instrumentem polityki społecznej UE, który wspiera różnorodne programy i projekty związane z socjalnym aspektem integracji. Przede wszystkim finansuje on działania w zakresie rozwiązywania na obszarze UE najdotkliwszych kwestii społecznych takich jak: bezrobocie, wykluczenie i marginalizacja społeczna, dyskryminacja i nierówności na rynku pracy. Europejski Fundusz Społeczny jest przede wszystkim prężnym i aktywnym instrumentem wspierania zatrudnienia na płaszczyźnie Wspólnoty, ale posiada on także różnorodne możliwości interwencji strukturalnych i regionalnych dotyczących zagrożonych sektorów gospodarki, czy gałęzi przemysłu.<sup>60</sup> Ważnym zagadnieniem dla europejskiej integracji socjalnej jest jednak przede wszystkim to, że EFS może interweniować wszędzie tam, gdzie istnieją różnorodne zagrożenia socjalne takie jak wykluczenie społeczne, marginalizacja, czy dyskryminacja socjalna. Fundusz wspiera z jednej strony działania narodowe, regionalne, ale także finansuje międzynarodowe inicjatywy mające przyczynić się do pogłębiania integracji różnorodnych grup społecznych, zwalczania nierówności, przełamywania stereotypów i uprzedzeń związanych z grupami ludności napływowej, różnymi mniejszościami, osobami niepełnosprawnymi, uzależnionymi, bądź recydywistami. We wszystkich działaniach ma on za zadanie integrować społeczeństwa, głównie w aspekcie wspierania zatrudnienia i zwalczania bezrobocia, ale także finansowania projektów w celu powrotu do społeczeństwa grup najsłabszych ekonomicznie.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> UE dysponuje obecnie 4 funduszami strukturalnymi (oprócz EFS są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Instrument Finansowy Ukierunkowania Rybołówstwa) oraz Funduszem Spójności nie należącym bezpośrednio do grupy funduszy strukturalnych.

<sup>60</sup> Często traktuje się EFS tylko i wyłącznie jako instrument polityki regionalnej, ale nie jest to do końca poprawne, gdyż fundusz posiada także horyzontalne zastosowanie dotyczące całego obszaru UE. We wszystkich interwencjach ma on jednak realizować cele socjalne.

Powyższe zagadnienia EFS wspiera już od ponad 40 lat. Ewolucja jego działań związana jest, oprócz korzystania z dorobku wspólnotowej polityki społecznej, z coraz większym uzależnianiem się od zasad i procedur europejskiej polityki regionalnej. Wynika to z faktu, że od kilkunastu lat jednym z głównych celów pogłębiania integracji europejskiej jest dążenie do spójności społeczno-gospodarczej WE, a więc niwelowanie różnic między bogatymi i biednymi regionami państw członkowskich. W ostatnich latach EFS stał się narzędziem realizacji wspólnotowej polityki zatrudnienia, która ostatecznie w wyniku *procesu luksemburskiego* z 1997 roku stała się platformą ponadnarodowej koordynacji i ujednolicień w tym zakresie.<sup>62</sup>

### 3.1. Europejska Strategia Zatrudnienia

Działania Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2000-2006 muszą być ściśle powiązane z celami *Europejskiej Strategii Zatrudnienia*, którą zainicjowano podczas Szczytu Luksemburskiego w listopadzie 1997 roku. Celem Strategii jest powiązanie wzrostu gospodarczego Wspólnoty z powstawaniem nowych miejsc pracy, a także określenie zadań i wytycznych dla ponadnarodowej współpracy państw UE w celu redukcji bezrobocia i ograniczenia ubóstwa i marginalizacji społecznej. Europejska Strategia Zatrudnienia ma przyczynić się do przełamania *bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego* Unii Europejskiej<sup>63</sup>, a także doprowadzić do poprawy konkurencyjności rynków europejskich w globalizującej się gospodarce. Wszystkie działania Europejskiego Funduszu Społecznego w aktualnym okresie programowania muszą być zgodne z czterema filarami Europejskiej Strategii Zatrudnienia i licznymi wytycznymi i zaleceniami wydawanymi corocznie przez Komisję Europejską. Strategia ta stanowi jak gdyby bazę, fundament do zastosowania i interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego na najbliższe lata. Do czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia należą:

- **wspieranie zatrudnialności**- różnorodne formy działań, mające na celu aktywizować bezrobotnych i zagrożonych utratą zatrudnienia (szkolenia, podnoszenie kwalifikacji, praktyki i kursy, profesjonalne doradztwo i orientowanie),

<sup>61</sup> Więcej na ten temat: Grewiński M. „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej UE”, Warszawa 2001, str. 126-154

<sup>62</sup> Dokładną analizę ewolucji zastosowania EFS na płaszczyźnie Wspólnoty przedstawiam w: Grewiński M. „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej”, WSP TWP, Warszawa 2001, str. 61-126

<sup>63</sup> O bezzatrudnieniowym wzroście gospodarczym UE pisał wielokrotnie prof. M. Kabaj. Por. np. „Rynek pracy w UE i w Polsce” w: „Społeczne skutki integracji Polski z UE”, red. Głębicka K., WSP TWP, str. 37

- **wspieranie przedsiębiorczości**- działania mające na celu stworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorstw, w tym do powstawania nowych małych i średnich firm (redukcja kosztów socjalnych i obciążeń pracodawców, ułatwienia w zakładaniu działalności gospodarczej, motywowanie do samozatrudnienia, zachęty inwestycyjne, ulgi podatkowe),
- **wspieranie adaptacyjności**- dostosowywanie przedsiębiorstw do nowych warunków rynkowych (unowocześnianie organizacji pracy, uelastycznianie przepisów prawa pracy, dostosowywanie umiejętności pracowników do nowych potrzeb),
- **wspieranie równości szans**- działania na rzecz równego dostępu do edukacji, zatrudnienia, a także awansu zawodowego (zwalczanie dyskryminacji kobiet i innych grup poszkodowanych).

W ramach tych czterech filarów Komisja Europejska corocznie wydaje szczegółowe wytyczne i rekomendacje, które określają sposoby koordynacji wspólnotowej polityki zatrudnienia i jej realizacji przez poszczególne kraje (w ramach Narodowych Strategii Zatrudnienia). Stanowią one także punkt odniesienia na temat możliwości wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego.<sup>64</sup>

### **3.2. Europejski Fundusz Społeczny na lata 2000-2006**

EFS funkcjonuje na bazie Europejskiej Strategii Zatrudnienia, ale także stosownych rozporządzeń. Podstawowym aktem prawnym jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 1999r w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (1784/1999/WE). Ponadto, dla EFS bardzo ważne znaczenie ma Rozporządzenie Ramowe Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 czerwca 1999 roku w sprawie ogólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych (1260/99/WE).

W myśl powyższych rozporządzeń Europejski Fundusz Społeczny dysponuje na lata 2000-2006 budżetem 64 mld.euro i jest aktywny w następujących zakresach:

- usługi dla osób,
- Działania Towarzyszące,
- wspieranie struktur i systemów,
- Lokalne Pakty na Rzecz Zatrudnienia
- Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL

<sup>64</sup> Grewiński M. „Europejski Fundusz Społeczny jako..”, op.cit., str. 52-55

- Pomoc Techniczna i Środki Innowacyjne.

Najważniejszym zakresem wspierania, na który przeznaczają się większość środków EFS są **usługi dla osób**, które mogą być realizowane w pięciu obszarach<sup>65</sup>:

### ***1. Aktywne formy zwalczania bezrobocia***

Obszar ten dotyczy przede wszystkim zwalczania bezrobocia młodzieży oraz długoterminowego bezrobocia ze względu na to, że Unia Europejska w sposób priorytetowy traktuje te dwie kategorie bezrobotnych. Bezrobocie młodzieży do lat 24 jest w UE ponad dwukrotnie wyższe, aniżeli przeciętna stopa bezrobocia i wynosi obecnie 15%, natomiast bezrobocie długoterminowe, trwające ponad 12 miesięcy, jest szczególnie niebezpieczne ze względu na pogłębianie ubóstwa, marginalizację społeczną i psychospołeczne konsekwencje dla bezrobotnych i ich rodzin. Dlatego poprzez działania EFS w tym zakresie UE chce zapobiec rozwijaniu się bezrobocia wśród ludzi młodych, wchodzących na rynek pracy, a także ułatwić szybszy powrót do zatrudnienia osobom, które są zagrożone długoterminowym bezrobociem. Ponadto w ramach tego obszaru interwencji wspiera się osoby zagrożone utratą pracy, a także osoby powracające na rynek pracy po dłuższej nieobecności, spowodowanej np. wychowywaniem dzieci, czy prowadzeniem domu.

Projekty dla tego obszaru mogą obejmować różnorodne działania EFS w zakresie:

- usług szkoleniowych, podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych,
- doradztwa i orientowania zawodowego,
- praktyk zawodowych dla młodzieży,
- pośrednictwa pracy,
- wspierania służb konsultacyjnych.

Projekty te mają najczęściej formę zindywidualizowanych działań i są wsparciem dla krajowych programów zatrudnienia, realizowanych przez służby i agencje poszczególnych państw członkowskich. Dla przykładu w Niemczech działania w tym obszarze są realizowane przez Urzędy Pracy.

### ***2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu***

Ten obszar wspierania EFS dotyczy wszystkich grup poszkodowanych na rynku pracy i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Najczęściej wspieranymi grupami w tym zakresie są osoby

---

<sup>65</sup> Por. także: Kubisz M. „EFS- podstawowe informacje. Stan polskich przygotowań do absorpcji” w: „Europejski Fundusz Społeczny szansa i wyzwanie dla Polski”, MPiPS, Warszawa 2001, str. 13-17

niepełnosprawne fizycznie i psychicznie, imigranci i uchodźcy, mniejszości kulturowe i etniczne, samotni rodzice, byli więźniowie i recydywiści, narkomani i alkoholicy, bezdomni, żebracy. Celem większości projektów finansowanych z EFS w tym obszarze jest wzmocnienie szans na szybszy powrót tych grup do społeczeństwa, a także na rynek pracy. Europejski Fundusz Społeczny powinien tu przy okazji realizować cele wynikające z *Europejskiej Strategii Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu*, która jest obecnie dwuletnim planem działania Wspólnoty na rzecz ograniczania ubóstwa i marginalizacji niektórych grup społecznych.<sup>66</sup>

Projekty finansowane z EFS w tym obszarze charakteryzują się specjalnym, indywidualnym modelem wspierania, dostosowanym do potrzeb beneficjentów. Fundusz wspiera tutaj różnorodne inicjatywy mające na celu integrować grupy socjalnie poszkodowane ze społeczeństwem. Mogą to być projekty dotyczące samych poszkodowanych w celu polepszenia ich szans na powrót na rynek pracy lub do życia społecznego, jak również projekty ukierunkowane na społeczeństwo, które dotyczą przełamywania barier, niechęci czy uprzedzeń w kontaktach bezpośrednich z byłymi narkomanami, recydywistami, czy mniejszościami narodowymi w poszczególnych krajach. Wszystko to po to, aby kształtować otwarte, tolerancyjne społeczeństwo, świadome różnorodności i inności, które zaakceptuje na rynku pracy lub w społeczeństwie osoby wykluczone lub marginalizowane. Celem działań funduszu jest więc przełamywanie barier i lęków w integracji społecznej.

Najczęściej do projektów w ramach tego obszaru EFS włącza się chętnie sektor organizacji pozarządowych, który jest bardzo aktywny w tym zakresie, a także lokalne środowiska i partnerzy społeczni.

### ***3. Promowanie i poprawa kształcenia ustawicznego***

Unia Europejska od wielu już lat podkreśla, że społeczeństwa w dzisiejszych czasach nie dzielą się na bogate i biedne, ale na dobrze wykształcone i niewykształcone. Dlatego też Wspólnota stara się wspierać edukację ustawiczną, która powinna dotyczyć wszystkich obywateli przez całe życie. Przyjmuję się zatem, że w czasach współczesnych edukacja nie kończy się maturą lub ukończeniem studiów wyższych, i że kształcenie nie jest zarezerwowane tylko dla ludzi młodych. Każdy człowiek, bez względu na wiek i zawód ma prawo do nauki i podwyższania swoich kwalifikacji przez całe życie, tym bardziej że zmiany na rynku pracy wymuszają konieczność ciągłego doksztalcania i przekwalifikowania.<sup>67</sup> Dlatego także Europejski Fundusz

<sup>66</sup> Zobacz w Europejskiej Agendzie Społecznej

<sup>67</sup> Por. min. Auleytner J. „Edukacja bez granic”, WSP TWP, Warszawa 2001, str. 12 -13

Społeczny finansuje różnorodne projekty ustawicznego kształcenia zawodowego, aby zarówno bezrobotni jak i osoby zagrożone utratą pracy zdobywały nowe kwalifikacje i poszerzały wiedzę, stwarzając sobie większe szanse na rynku pracy. Środki EFS w tym obszarze są transferowane przede wszystkim na następujące działania:

- ukierunkowanie systemów kształcenia na potrzeby rynku pracy,
- rozwój sieci kształcenia, lokalnych ośrodków szkoleniowych,
- dostosowywanie siły roboczej do zmieniających się potrzeb rynkowych,
- szkolenia i kursy zawodowe w zakładzie pracy i poza nim,
- wzmacnianie mobilności i elastyczności zawodowej,
- wzmacnianie powiązań między instytucjami oświaty i kształcenia, a rynkami pracy.

Poszczególne projekty mają przyczynić się do podnoszenia kwalifikacji i umiejętności siły roboczej, a tym samym zwiększenia ich szans na utrzymanie lub znalezienie pracy. W Unii Europejskiej kształcenie ustawiczne odbywa się głównie w przedsiębiorstwach, które są ważnym ogniwem permanentnego kształcenia i szkoleń pracowników. W niektórych państwach aż 80% zakładów pracy stale szkoli swoich pracowników. Natomiast bezrobotni uczestniczą najczęściej w kursach i szkoleniach przygotowywanych dla nich przez wyspecjalizowane instytucje i agendy szkoleniowe. Doświadczenia Niemiec pokazały na przykład, że wśród bezrobotnych doskonale sprawdzają się projekty dotyczące przyswajania podstawowych umiejętności, a także projekty wzmacniające system dualnego kształcenia (szkolnego i zawodowego).<sup>68</sup>

#### ***4. Doskonalenie kadr gospodarki i rozwój przedsiębiorczości***

Europejski Fundusz Społeczny pełni aktywną rolę także w obszarze wzmacniania przedsiębiorczości. Komponent ten ma ogromne znaczenie z tego względu, że bez pobudzania i wzmacniania działań gospodarczych nie można tworzyć nowych miejsc pracy, a tym samym redukować bezrobocia. Unia Europejska w ostatnim czasie przywiązuje do tych działań szczególną wagę, gdyż wiele projektów finansowanych w tym obszarze w poprzednim okresie przynosiło wysoką skuteczność i efektywność działań. EFS finansował w ramach tego priorytetu następujące działania:

---

<sup>68</sup> więcej nt. rozwiązań niemieckich w: Grewiński M. „Europejski Fundusz Społeczny...”, op.cit., str. 155-232

- wspieranie wysokokwalifikowanych i wyszkolonych kadr w celu kształtowania lepszej organizacji zarządzania przedsiębiorstwami,
- ulepszanie zdolności przystosowawczych i adaptacyjnych,
- rozwój innowacji w organizacji pracy i zarządzania ludźmi,
- wsparcie dla przedsiębiorczości i inicjatyw oddolnych,
- wspieranie rozpoczynających działalność gospodarczą,
- wdrażanie nowych technologii w małych i średnich firmach,
- rozwój wiedzy i dostępu w zakresie wysokich technologii min. informatyki, telekomunikacji, przekazywania informacji.

Głównym celem tego komponentu jest pobudzanie konkurencyjności przedsiębiorstw, wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy w małych i średnich firmach, a także wspieranie rozpoczynających działalność gospodarczą. Priorytety te mogą być realizowane poprzez usługi szkoleniowe, zapomogi dla rozpoczynających działalność gospodarczą i subwencje dla pracodawców, którzy tworzą nowe miejsca pracy. Wszystkie te instrumenty dobrze sprawdzają się np. w Niemczech, gdzie skuteczność działań w tym zakresie wynosi od 80 do 90%. Projekty mają służyć także promocji wysokokwalifikowanej i zdolnej do adaptacji kadry pracowniczej i kierowniczej, a także prowadzić do transferu technologii i rozwijania działań innowacyjnych, stąd też wiele z nich ma charakter międzynarodowy.

#### **5. Aktywizacja zawodowa kobiet:**

Unia Europejska w swojej polityce ogromnie znacznie przywiązuje do aktywizowania kobiet na rynku pracy i zwalczania wszelkich form dyskryminacji ze względu na płeć. Statystyki wskazują, że w większości państw członkowskich UE bezrobocie kobiet jest o dwa, trzy punkty procentowe wyższe aniżeli mężczyzn, przy jednoczesnym niższym wskaźniku zatrudnialności kobiet. Ponadto panie mają utrudniony dostęp do niektórych zawodów oraz do stanowisk kierowniczych i menedżerskich. Dlatego EFS wspiera aktywnie różnorodne formy pomocy kobietom w zakresie:

- poprawy dostępu kobiet do zatrudnienia i edukacji,
- rozwoju zawodowego i dostępu do karier, stanowisk kierowniczych,
- zwalczania segregacji i dyskryminacji kobiet na rynku pracy ze względu na płeć,
- wspierania inicjatyw dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej przez kobiety,

- pomocy w łączeniu zajęć zawodowych z obowiązkami domowymi, szczególnie opieką i wychowywaniem dzieci.

Ze względu na istnienie silnych praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy w UE kobiety obok specjalnej pomocy z EFS uzyskały na bazie Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku przywilej w postaci „dyskryminacji pozytywnej” co oznacza, że istnieje w chwili obecnej możliwość ustalania progów i minimalnych wielkości reprezentacji kobiet w niektórych zawodach i branżach. Pomoc kobietom z EFS może dotyczyć różnorodnych form usług szkoleniowych, wspierania ich inicjatyw gospodarczych przy zakładaniu firm lub obejmować tzw. **Działania Towarzyszące**, które polegają na usługach dodatkowych dla kobiety i jej rodziny, np. zapewnienie opieki nad dziećmi lub innym członkiem rodziny wymagającym pielęgnacji, pomoc w godzeniu życia rodzinnego z zawodowym.

We wszystkich pięciu obszarach w ramach **usług dla osób** nacisk położony jest głównie na integrację osób bezrobotnych lub wykluczonych, czy poszkodowanych z rynkiem pracy i /lub powrotem do społeczeństwa. Odbywa się to najczęściej poprzez szkolenia, kursy, warsztaty, orientowanie i pośrednictwo pracy, a także profesjonalne doradztwo zawodowe. Z tego powodu istnieje potrzeba wspierania instytucji i doskonalenia kadr obsługujących bezrobotnych lub wykluczonych socjalnie.

Europejski Fundusz Społeczny może finansować w latach 2000-2006 projekty **wspierania struktur i systemów**. Polegać to ma na udoskonalaniu szkoleń, warsztatów i rozwoju instytucji kształcenia lub poradnictwa, doskonaleniu zawodowym trenerów, instruktorów, nauczycieli i personelu, który bezpośrednio pracuje z bezrobotnymi lub grupami poszkodowanymi. Celem wspierania programów na rzecz struktur i systemów jest podnoszenie efektywności służb zatrudnienia, rozwój powiązań między światem pracy a edukacją, instytucjami szkoleniowymi i badawczymi, a także rozwój mechanizmów przewidywania zmian w zakresie zapotrzebowania na siłę roboczą i odpowiednie kwalifikacje. Ze względu na fakt, że państwa członkowskie i ich regiony mają odmienne systemy i struktury zatrudnienia, a także różnorodne problemy na rynku pracy Wspólnota pozostawia im wybór koncepcji i obszarów wspierania z EFS, tak by wydatkowane pieniądze zostały w jak najskuteczniejszy sposób wykorzystane. Komisja Europejska, we wszystkich obszarach działania EFS, zaleca jednak, aby rozwijać możliwości, jakie daje *społeczeństwo informatyczne* i nowoczesne systemy elektroniczne, w celu wzmocnienia zatrudnienia i równego dostępu do udogodnień i korzyści jakie daje informatyzacja.



Ponadto do wszystkich obszarów działań EFS włączać należy standardy UE dotyczące równości między mężczyznami i kobietami.

Europejski Fundusz Społeczny na lata 2000-2006 może finansować także **Lokalne Pakty na Rzecz Zatrudnienia**. Pakty te są oddolną inicjatywą partnerów społecznych, gospodarczych i władz samorządowych w terenie i polegają na wypracowaniu zintegrowanej analizy sytuacji na rynku pracy, a także rozwijaniu innowacyjnych projektów w celu poprawienia możliwości zatrudnienia i zwalczania marginalizacji. Komisja Europejska co jakiś czas wybiera najciekawsze pakty i próbuje je przenieść do innych regionów UE jako przykłady dobrej praktyki.<sup>69</sup>

Duże znaczenie dla Europejskiego Funduszu Społecznego ma także nowa **Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL**, która mimo, że podlega nieco innym procedurom niż wspieranie w ramach strategicznych celów polityki strukturalnej, to jest finansowana w całości ze środków EFS. Inicjatywa ta dysponuje środkami w wysokości 2,84 mld. euro a dotyczy ponadnarodowej współpracy w zakresie promocji nowych środków przeciwdziałania bezrobociu, zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, a także wykluczeniu społecznemu. Inicjatywa EQUAL ma horyzontalne zastosowanie na całym obszarze Wspólnoty. Specjalne miejsce poświęca się w EQUAL kwestii integracji społecznej i zawodowej osób ubiegających się o azyl. Komisja Europejska kładzie obecnie nacisk, aby EQUAL funkcjonowała na zasadzie poligonu doświadczalnego w celu wypracowywania bardzo innowacyjnych, nowoczesnych i odważnych projektów pomocy. To właśnie poszukiwanie tych innowacyjnych sposobów działania i nacisk na międzynarodowe (minimum między dwoma krajami) partnerstwo ma odróżniać EQUAL od zastosowania EFS w ramach pięciu obszarów wspierania. Innowacje te mogą polegać na poszukiwaniu całkiem nowych podejść do kwestii zatrudnienia, jak i na przenoszeniu poszczególnych, sprawdzonych metod do różnych układów. Innowacje mogą być zorientowane na różne elementy:

- *innowacje zorientowane na proces*- opracowywanie nowych metod, narzędzi, podejść, doskonalenie metod już istniejących,
- *innowacje zorientowane na cel*- nowe założenia i typowanie nowych obiecujących kwalifikacji, otwieranie się na nowe obszary zatrudnienia poszerzające rynek pracy,
- *innowacje zorientowane na kontekst*- odnoszą się do struktur politycznych i instytucjonalnych; polegają na budowie systemów i struktur związanych z rynkiem pracy.

---

<sup>69</sup> W całości za: Grewiński M. „Europejski Fundusz Społeczny..”, op.cit.

Każde państwo członkowskie zobowiązane zostało przez Komisję Europejską do opracowania własnej strategii wspierania EQUAL, która musi być zgodna z czterema filarami Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W ramach tak określonych obszarów działania poszczególne państwa wybierają grupy wsparcia, które są zagrożone praktykami dyskryminacyjnymi ze względu na płeć, rasę, pochodzenie, niepełnosprawność fizyczną i psychiczną, przynależność do grupy wiekowej, orientację seksualną, wykluczenie społeczne.

Istotną sprawą w działalności EQUAL jest to, że w ramach tej inicjatywy tworzone mają być *Partnerstwa na Rzecz Rozwoju*, które dotyczyć będą poszczególnych obszarów tematycznych. *Partnerstwa* te powinny zapewnić uczestnictwo w nich szerokiego wachlarza partnerów społecznych, od organów władzy publicznej i samorządowej, poprzez służby zatrudnienia, organizacje pozarządowe, przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw oraz innych partnerów z sektora społecznego. Włączanie organów władzy zwiększa tutaj prawdopodobieństwo, że ustalone w ramach *Partnerstw* działania staną się także priorytetami polityki lokalnej, czy regionalnej.<sup>70</sup>

Na lata 2000-2006, podobnie jak we wcześniejszym okresie wspierania, niewielką część budżetu EFS poświęcono także na **Pomoc Techniczną i Środki Innowacyjne**, które to instrumenty mają się przyczynić do pokrycia kosztów przygotowania i wdrażania programów, oceny i monitorowania, a także pokrycia kosztów projektów pilotażowych i innowacyjnych. Działania te mogą być pokryte z EFS nawet do 100% kosztów całkowitych i mogą dotyczyć:

- projektów pilotażowych dotyczących rynku pracy,
- studiów i międzynarodowej wymiany doświadczeń w celu zwielokrotnienia rezultatów działań,
- kontroli operacji finansowych i oceny skuteczności,
- działań informacyjnych i promocyjnych obejmujących partnerów zaangażowanych w realizację działań.

We wszystkich państwach Unii Europejskiej za koordynację działań, programowanie i kontrolę nad środkami Europejskiego Funduszu Społecznego odpowiedzialne są instytucje zarządzające, najczęściej Ministerstwa Pracy, a czasem także Ministerstwa Gospodarki.

Poszczególne projekty EFS w ramach szczegółowych priorytetów mogą być realizowane zarówno przez instytucje publiczne jak i instytucje spoza sektora finansów publicznych.

<sup>70</sup> Więcej o EQUAL zobacz: „Komunikat Komisji dla państw członkowskich ustalający wytyczne do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL...”, COM (2000)853 z 14.04.2000r.

Instytucjami wdrażającymi dla projektów EFS mogą być niektóre departamenty Ministerstwa Pracy, urzędy pracy, agencje rozwoju regionalnego i przedsiębiorczości, czy departamenty Ministerstwa Edukacji. Każde państwo musi posiadać sprawny system monitorowania, oceny i kontroli wydatkowanych środków EFS, w celu oceny skuteczności i efektywności poszczególnych projektów.<sup>71</sup>

#### **4. Podsumowanie**

Europejski Fundusz Społeczny jest zatem instrumentem urzeczywistniającym socjalne cele integracji Wspólnoty. Finansuje on przede wszystkim projekty na rzecz osób marginalizowanych i wykluczonych, pozostających bez pracy, albo zagrożonych utratą zatrudnienia. Przyczynia się on także do polepszania współpracy między instytucjami i organizacjami społecznymi, które działają na płaszczyźnie lokalnej lub międzynarodowej, a także ma za zadanie podnosić świadomość obywatelską dotyczącą problemów społecznych na płaszczyźnie europejskiej. Jest tym instrumentem, który poprzez swoje ponadnarodowe zaangażowanie, ponadgraniczny transfer przykładów dobrej praktyki i inicjatywy wspólnotowe przyczynia się do pogłębiania integracji socjalnej na płaszczyźnie europejskiej. Każdego roku ze środków funduszu korzysta kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt milionów obywateli UE, którzy z różnych przyczyn stają się odbiorcami jego pomocy. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że Europejski Fundusz Społeczny przyczynia się nie tylko do zmian w strukturze społecznej, większej mobilności przestrzennej i dynamizowania ruchliwości, ale także w oparciu o wiele teorii międzynarodowych, wzmacnia procesy integracji socjalnej i tworzenie się ponadnarodowego społeczeństwa europejskiego, które wspólnie chce zwalczać istniejące w UE kwestie socjalne.

#### **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)

<sup>71</sup> O monitoringu EFS zobacz: Grewiński M. „Monitoring i ewaluacja EFS” w: „Polityka Społeczna”, 06/2002