

Mgr Izabela Markiewicz-Halemba

Katedra Ekonomii i Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach

Nowa polityka spójności a problem nierówności społeczno-gospodarczych w Europie

DETERMINANTY NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNYCH – PRZYKŁADY REGIONÓW PROBLEMOWYCH W EUROPIE

Pogłębiające się zróżnicowanie regionalne w Unii Europejskiej stanowiło podstawę do rozpoczęcia działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej i tym samym poprawę konkurencyjności regionów europejskich. Miernikami zróżnicowania regionalnego są między innymi: produkt krajowy brutto (PKB) per capita, stopa bezrobocia, peryferyjność położenia regionu, poziom rozwoju infrastruktury, gęstość zaludnienia, struktura wiekowa ludności, stopień aktywności zawodowej, struktura konsumpcji, a także struktura gospodarcza (w tym dominacja schyłkowych sektorów gospodarczych oraz rolnictwa). Biorąc pod uwagę powyższe czynniki zróżnicowania regionalnego można wymienić następujące typy regionów problemowych występujących w krajach Unii Europejskiej¹:

- *regiony peryferyjne*, w których dominuje rolnictwo (np. południowe Włochy, Irlandia, większość regionów Hiszpanii, Portugalii i Grecji, Burgenland w Austrii oraz część Finlandii);
- *inne regiony rolnicze (nieperyferyjne)*, charakteryzujące się większą gęstością zaludnienia oraz usytuowane w pobliżu dużych skupisk urbanistycznych (np. Schleswig-Holstein w Niemczech, północna Holandia);
- *regiony osierocone*, o dominującym udziale przemysłów schyłkowych, takich jak: przemysł górniczy, stoczniowy i włókienniczy (np. południowa Walia, północna Anglia, Walonia w Belgii);
- *nowe landy* – dawne obszary NRD, które ze względu na odmienny system gospodarczy dominujący przez kilkadziesiąt lat w wyniku połączenia Niemiec stały w obliczu przeprowadzenia poważnych przemian społeczno-gospodarczych;

¹ P. Jasiński, *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000, s. 14.

- *regiony przygraniczne*, charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego ze względu na niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną;
- *regiony zagrożone wyludnieniem* (północne regiony Szwecji i Finlandii, charakteryzujące się niską gęstością zaludnienia);
- *regiony konurbacyjne*, wyróżniające się stosunkowo wysokim poziomem rozwoju, z jednoczesnym wysokim wskaźnikiem bezrobocia oraz występowaniem problemów społecznych i środowiskowych.

Przystąpienie do Unii Europejskiej 10 nowych państw członkowskich uwiocznioło proces pogłębiania się nierówności społeczno-gospodarczych w Europie. Przed rozszerzeniem UE około 73 mln ludności, tj. 19% populacji UE15, zamieszkiwało regiony, w których PKB per capita nie przekraczał poziomu 75% średniej unijnej. W wyniku przyjęcia do struktur europejskich nowych państw członkowskich w dniu 1 maja 2004 r. liczba osób zamieszkujących regiony zapóźnione w rozwoju zwiększyła się dwukrotnie i wynosi obecnie około 140 mln. W przypadku regionów problemowych występujących w nowych krajach członkowskich, głównym wyzwaniem stojącym przed polityką regionalną jest pomoc w zakresie unowocześniania infrastruktury, modernizacji ich systemów edukacji i szkoleń, a także stworzenie otoczenia biznesu sprzyjającego inwestycjom².

W kolejnych rozdziałach przedstawione zostaną cele oraz instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej ukierunkowane na poprawę konkurencyjności regionów problemowych i tym samym niwelowanie nierówności społeczno-gospodarczych w Europie.

KIERUNKI INTERWENCJI POLITYKI REGIONALNEJ UE W LATACH 2000–2006

Dążąc do zapewnienia jednakowego kierunku rozwoju regionów europejskich, Unia Europejska wyznacza wspólne dla wszystkich państw członkowskich cele polityki regionalnej ustanawiane na okres siedmioletni. W bieżącym okresie programowym 2000–2006 należy wyróżnić następujące cele polityki regionalnej UE³:

² *III Raport Komisji Europejskiej na temat spójności społeczno-gospodarczej*, http://www.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm, luty 2004 r., s. 12–14.

³ Art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

- Cel 1 – *wspieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju*, w których poziom PKB per capita nie przekracza 75 % średniej wspólnotowej.
- Cel 2 – *wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych*.
- Cel 3 – *wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudniania* w regionach nie objętych Celem 1.

Instrumentami służącymi realizacji celów europejskiej polityki regionalnej są: fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, inicjatywy wspólnotowe, także środki finansowe pochodzące z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

W latach 2000–2006 państwa członkowskie mogą skorzystać z czterech następujących funduszy strukturalnych Unii Europejskiej:

- z *Europejskiego Funduszu Społecznego EFS* (1960 r.), ukierunkowanego na⁴:
 - rozwijanie i wspieranie polityk aktywnego rynku pracy w celu zapobiegania i zwalczania bezrobocia,
 - wspieranie równych szans dla wszystkich w dostępie do rynku pracy,
 - wspieranie i rozwijanie: kształcenia (w tym kształcenia ustawicznego), edukacji, doradztwa,
 - wspieranie wykwalifikowanej, pozaszkolnej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej, innowacyjności i zdolności dostosowania się do organizacji pracy, rozwijanie przedsiębiorczości, jak również warunków ułatwiających tworzenie nowych miejsc pracy oraz podnoszenie kwalifikacji i rozwijanie potencjału ludzkiego w dziedzinie badań, nauki i technologii,
 - poprawę dostępu i uczestnictwa kobiet w rynku pracy.
- z *Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej EFOiGR* (1964 r.), z którego środki pochodzące z Sekcji Orientacji, należącej do funduszy strukturalnych skierowane są na⁵:
 - poprawę struktur w gospodarstwach rolnych i struktur służących przetwórstwu i sprzedaży produktów rolnych,
 - konwersję i reorientację potencjału produkcji rolniczej, wprowadzenie nowych technologii i poprawę jakości produktów,
 - zachęcanie do prowadzenia produkcji innej niż żywnościowa,
 - zrównoważony rozwój lasów,
 - różnicowanie działalności w celu wprowadzenia uzupełniających bądź alternatywnych form działalności,

⁴ Art. 2, ust. 1, lit. a) – e) Rozporządzenia (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁵ Art. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej nowelizujące i uchylające niektóre rozporządzenia.

- utrzymanie i wzmocnienie żywych struktur społecznych na terenach wiejskich,
 - rozwój działalności gospodarczej, utrzymanie i tworzenie miejsc pracy w celu zapewnienia lepszego wykorzystania istniejącego potencjału,
 - poprawę warunków życia i pracy na wsi,
 - utrzymanie i promocję niskonakładowych systemów gospodarowania rolniczego,
 - zachowanie i promocję wysokiej wartości przyrody oraz zrównoważonego rolnictwa respektującego wymagania środowiska,
 - zlikwidowanie nierówności i promocji równych szans dla kobiet i mężczyzn.
- z *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego EFRR* (1975 r.), finansującego⁶:
- inwestycje produkcyjne mające na celu tworzenie i ochronę stałych miejsc pracy,
 - inwestycje w infrastrukturę, w tym: tworzenie i rozwijanie transeuropejskich sieci w dziedzinie transportu, telekomunikacji i infrastruktury energetycznej, różnicowanie upadających terenów gospodarczych i obszarów przemysłowych, sprzyjanie odnowie obszarów miejskich dotkniętych kryzysem i tworzenie lepszego dostępu do obszarów wiejskich i zależnych od rybołówstwa,
 - rozwój endogeniczny potencjału poprzez środki, które zachęcają i wspierają lokalny rozwój i inicjatywy zatrudnienia oraz działalność małych i średnich przedsiębiorstw,
 - środki pomocy technicznej.
- z *Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa FIOR* (1993 r.) ukierunkowanego między innymi na⁷:
- przyczynianie się do osiągnięcia trwałej równowagi między zasobami połowowymi a ich eksploatacją,
 - wzmacnianie konkurencyjności struktur oraz rozwój ekonomicznie stabilnych przedsiębiorstw w sektorze,
 - poprawę zaopatrzenia rynku oraz wzrost wartości produktów rybołówstwa i akwakultury,
 - przyczynianie się do ożywienia gospodarczego obszarów uzależnionych od rybołówstwa i akwakultury.

⁶ Art. 2, ust. 1 Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

⁷ Art. 1, ust. 2, lit. a) – d) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1263/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa.

Fundusz Spójności jest natomiast instrumentem finansowym nienależącym do funduszy strukturalnych ze względu na odmienny zakres finansowania projektów, zasady kwalifikowalności oraz zasięg geograficzny. Fundusz ten wnosi wkłady finansowe do projektów, które przyczyniają się do osiągnięcia celów ustanowionych w traktacie o Unii Europejskiej w zakresie środowiska oraz transeuropejskich sieci infrastruktury transportowej w państwach członkowskich, w których produkt narodowy brutto (PNB), mierzony według parytetu siły nabywczej, jest mniejszy od 90% średniej wspólnotowej. Drugim podstawowym warunkiem skorzystania przez państwo członkowskie z Funduszu Spójności jest konieczność posiadania programu zmierzającego do spełnienia warunków konwergencji ekonomicznej⁸.

Inicjatywy wspólnotowe są natomiast programami finansowanymi z funduszy strukturalnych i administrowanymi przez Komisję Europejską, utworzonymi w celu rozwiązania problemów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich. W bieżącym okresie programowym wyróżnia się⁹:

- *Inicjatywę Wspólnotową INTERREG III* – wspierającą współpracę przygraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną, służącą wzmocnieniu harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju całego obszaru Wspólnoty,
- *Inicjatywę Wspólnotową URBAN II* – mającą na celu gospodarczą i społeczną regenerację miast i obszarów miejskich znajdujących się w kryzysie w celu promowania zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich,
- *Inicjatywę Wspólnotową LEADER +* – ukierunkowaną na rozwój obszarów wiejskich,
- *Inicjatywę Wspólnotową EQUAL* – wspierającą współpracę ponadnarodową w zakresie zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

Wśród wyżej wymienionych instrumentów polityki regionalnej szczególne znaczenie dla wyrównywania różnic społecznych w Europie ma Europejski Fundusz Społeczny. W Polsce środki z tego funduszu zaprogramowane są w następujących dokumentach programowych:

- w *Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich*,
- w *Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego*,
- w *Programie Operacyjnym Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*.

Programy operacyjne to dokumenty zatwierdzone przez Komisję, składające się z jednolitego zestawienia priorytetów, zawierającego środki wieloletnie, które mogą być wykonywane poprzez jeden lub kilka funduszy, jeden lub kilka

⁸ Art. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności.

⁹ Art. 20, ust. 1, lit. a) – d) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

istniejących instrumentów finansowych oraz środków z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Zintegrowany Program Operacyjny oznacza program operacyjny finansowany przez więcej niż jeden fundusz¹⁰. Schemat 1 przedstawia strukturę programu operacyjnego.

W ramach *Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)* wyznaczono następujące kierunki interwencji mające na celu ograniczenie nierówności społecznych występujących w Polsce:

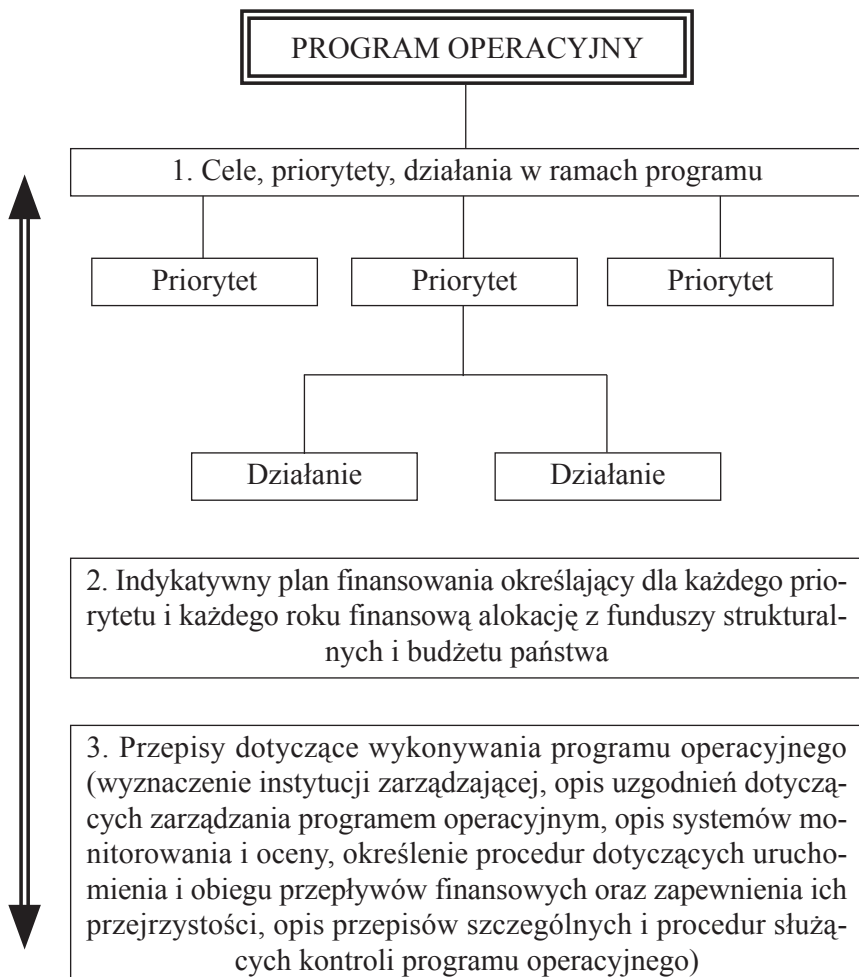
- Priorytet 1 – Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej, w tym:
 - Działanie 1.1. – Rozwój i modernizacja instytucji i instrumentów rynku pracy,
 - Działanie 1.2. – Perspektywy dla młodzieży,
 - Działanie 1.3. – Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia,
 - Działanie 1.4. – Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych,
 - Działanie 1.5. – Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka,
 - Działanie 1.6. – Integracja i reintegracja zawodowa kobiet,
- Priorytet 2 – Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, w tym:
 - Działanie 2.1. – Zwiększanie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie,
 - Działanie 2.2. – Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy,
 - Działanie 2.3. – Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki,
 - Działanie 2.4. – Wzmocnienie zdolności administracyjnych,
- Priorytet 3 – Pomoc techniczna skierowana do instytucji wdrażających i zarządzających programem SPO RZL, w tym:
 - Działanie 3.1. – Wsparcie zarządzania SPO RZL,
 - Działanie 3.2. – Informacja i promocja działań SPO RZL,
 - Działanie 3.3. – Zakup sprzętu komputerowego.

Realizacja wymienionych Działań w ramach SPO RZL umożliwia¹¹:

- wzmocnienie instytucji zajmujących się udzielaniem wsparcia osobom potrzebującym poprzez podniesienie kwalifikacji personelu, wprowadzenie nowych form i metod organizacji pracy, pogłębianie wiedzy o potrzebach rynku pracy;

¹⁰ Art. 9, lit. f) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

¹¹ Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich – załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz.U. nr 166, poz. 1743), s. 86.



Schemat 1. Podstawowe elementy programu operacyjnego

Źródło: Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

- istotne złagodzenie sytuacji młodych osób wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy poprzez działania zapobiegające bezrobociu oraz ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej wśród młodzieży;
- ograniczanie negatywnych skutków bezrobocia długotrwałego jako jednej z przyczyn wykluczenia społecznego, a także zwiększanie szans wychodzenia z wykluczenia społecznego osób z grup szczególnego ryzyka poprzez objęcie procesem integracji społecznej;
- wzmocnienie mechanizmów antydyskryminacyjnych na rynku pracy powodujących negatywną selekcję, m.in.: ze względu na płeć i niepełnosprawność;

- podniesienie poziomu wiedzy zawodowej społeczeństwa;
- zwiększenie liczby dobrych jakościowo miejsc pracy.

W ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)* finansowane są natomiast następujące kategorie działań:

- w ramach Priorytetu 1 – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów:
 - Działanie 1.1. – Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego,
 - Działanie 1.2. – Infrastruktura ochrony środowiska,
 - Działanie 1.3. – Regionalna infrastruktura społeczna (ochrony zdrowia i edukacyjna),
 - Działanie 1.4. – Rozwój turystyki i kultury,
 - Działanie 1.5. – Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego,
 - Działanie 1.6. – Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach,
- w ramach Priorytetu 2 – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach:
 - Działanie 2.1. – Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie,
 - Działanie 2.2. – Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne,
 - Działanie 2.3. – Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa,
 - Działanie 2.4. – Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi,
 - Działanie 2.5. – Promocja przedsiębiorczości,
 - Działanie 2.6. – Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy,
- w ramach Priorytetu 3 – Rozwój lokalny:
 - Działanie 3.1. – Obszary wiejskie,
 - Działanie 3.2. – Obszary podlegające restrukturyzacji,
 - Działanie 3.3. – Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powoj-skowe,
 - Działanie 3.4. – Mikroprzedsiębiorstwa,
- w ramach Priorytetu 4 – Pomoc techniczna:
 - Działanie 4.1. – Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki limitowane,
 - Działanie 4.2. – Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki nielimito-wane,
 - Działanie 4.3. – Działania informacyjne i promocyjne.

Pomoc udzielana w ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* pochodzi z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków budżetu państwa. Program ten jest głównie ukierunkowany na umacnianie wzrostu konkurencyj-

ności polskich regionów w stosunku do pozostałych regionów europejskich poprzez¹²:

- rozbudowę i modernizację regionalnej infrastruktury:
 - transportowej,
 - ochrony środowiska,
 - społecznej, w tym w szczególności obiektów szkolnictwa wyższego i systemów ochrony zdrowia,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego, wspomaganie rozwoju regionalnych systemów badawczo-rozwojowych i innowacyjnych oraz potencjału regionu w zakresie usług turystycznych,
- wzmocnienie systemu edukacji, szkoleń i usług doradczych przygotowujących mieszkańców regionów do przewidywanych potrzeb przyszłego rynku pracy.

Poprzez realizację powyższych kierunków interwencji program przyczynia się również do ograniczenia marginalizacji następujących obszarów występujących w regionach:

- obszary wiejskie,
- obszary restrukturyzowane (włącznie z obszarami koncentracji przemysłów tradycyjnych),
- obszary miejskie, poprzemysłowe i powojaskowe.

W ramach *Programu Operacyjnego dla Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL* realizowane są działania skoncentrowane wokół następujących tematów¹³:

- *Temat A: Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją na rynku pracy, celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich.* Działania realizowane w ramach tego tematu ukierunkowane są na wyrównywanie szans w zakresie efektywnego poszukiwania zatrudnienia przez grupy społeczne doświadczające nierówności ze względu na brak kwalifikacji oraz niski poziom wykształcenia i umiejętności, jak również zapewnienie udziału w rozwoju społeczeństwa informacyjnego.
- *Temat D: Wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych oraz poprawa jakości miejsc pracy.* Działania realizowane w ramach tego tematu skierowane są głównie na wsparcie tworzenia i wypracowania polskiego modelu gospodarki społecznej.

¹² Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz.U. nr 166, poz. 1745), s. 419.

¹³ Program Operacyjny Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL – załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. (Dz.U. nr 189, poz. 1948), s. 85–87.

- *Temat F: Wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystania technologii informatycznych i innych nowych technologii.* Działania realizowane w ramach Tematu F ukierunkowane są głównie na:
 - wsparcie i utrzymanie zatrudnienia przez tych pracowników, których kwalifikacje można dostosować do wymagań stawianych przez społeczeństwo informacyjne i gospodarkę rynkową,
 - ułatwianie i wspomaganie wykorzystania nowych technologii i nowatorskich rozwiązań technik informacyjno-komunikacyjnych oraz podnoszenie świadomości pracodawców o konieczności szkolenia kadry zarządzającej i pracowników w celu zwiększenia konkurencyjności firm.
- *Temat G: Godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy, poprzez wdrażanie bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz działań towarzyszących.* Działania realizowane w ramach Tematu G mają na celu:
 - wypracowanie modelowych rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, w tym wsparcie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi i osobami zależnymi, ułatwienie podnoszenia kwalifikacji, promocja elastycznych form zatrudnienia,
 - upowszechnianie idei równych szans oraz tworzenie odpowiednich narzędzi i mechanizmów skierowanych bezpośrednio do kobiet i mężczyzn jako potencjalnych osób aktywnych zawodowo oraz do pracodawców i decydentów politycznych.
- *Temat I: Pomoc w społecznej i zawodowej integracji osób ubiegających się o status uchodźcy w celu:*
 - poprawy systemu opieki instytucjonalnej,
 - rozwoju analiz i badań zmierzających do zdiagnozowania i prognozowania zjawiska imigracji oraz sytuacji tych grup na rynku pracy,
 - podnoszenia świadomości społecznej w tym obszarze.

Działania realizowane w Polsce w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, finansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego skierowane są zatem głównie do osób zagrożonych marginalizacją, między innymi: bezrobotnych (szczególnie długookresowych), trudnej młodzieży (wchodzącej w kolizję z prawem), niepełnosprawnych, osób ubiegających się o status uchodźcy, kobiet i mężczyzn mających utrudniony dostęp do rynku pracy ze względu na konieczność sprawowania opieki nad osobami zależnymi, przedsiębiorców i pracowników małych i średnich przedsiębiorstw.

Powyższe programy operacyjne realizowane przy wykorzystaniu instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej przyczyniają się, zatem w istotny

sposób do ograniczania nierówności społeczno-gospodarczych w Polsce poprzez finansowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie poważnych problemów społecznych, takich jak: wysoki poziom ubóstwa, wysoki wskaźnik bezrobocia długookresowego, utrudnienia związane z powrotem na rynek pracy zarówno kobiet, jak i mężczyzn, ograniczone możliwości aktywizacji młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, dyskryminacja ze względu na płeć, wiek oraz narodowość, a także słaby poziom adaptacyjności przedsiębiorstw i ich pracowników do zmieniających się warunków rynkowych. Tym samym udział Polski w realizacji europejskiej polityki regionalnej sprzyja realizacji procesów wyrównywania poziomu życia mieszkańców w stosunku do społeczności europejskiej.

PROBLEM NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNYCH W PERSPEKTYWIE NOWEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI 2007–2013

Obecnie w Unii Europejskiej tworzony jest kształt nowej polityki spójności społeczno-gospodarczej uwzględniającej działania skierowane do regionów problemowych zarówno dotychczasowych, jak i nowych państw członkowskich. Na lata 2007–2013 w ramach omawianej polityki wyznaczono następujące cele:

- Cel 1 – konwergencja,
- Cel 2 – regionalna konkurencyjność i zatrudnienie,
- Cel 3 – europejska współpraca terytorialna.

Cel 1 skierowany zostanie do regionów najuboższych, w których PKB per capita nie przekroczy poziomu 75% średniej unijnej. W ramach Celu 1 finansowane będą zadania o charakterze długoterminowym, skierowane głównie na stymulowanie potencjału wzrostu w regionach zapóźnionych w rozwoju. Ich strategię koncentrować się będą na inwestycjach i usługach publicznych niezbędnych do zwiększenia długoterminowej konkurencyjności, tworzenia miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju. Podstawą inwestycji realizowanych w ramach Celu 1 jest unowocześnienie infrastruktury i usług w celu otwarcia regionalnych i lokalnych gospodarek, ustanowienia skutecznych metod wspierania przedsiębiorczości oraz wykorzystania możliwości, jakie oferuje wspólny rynek. Równie ważnym obszarem wymagającym wsparcia w ramach Celu 1 są zasoby ludzkie. Działania powinny zostać zatem ukierunkowane na zwiększenie dostępu do zatrudnienia, wzmocnienie integracji społecznej, jak również wprowadzenie i realizację reform systemów edukacji i szkolenia. Ponadto niezbędne są przedsięwzięcia ukierunkowane na modernizację i restrukturyzację regionów poprzez

rozwój sfery otoczenia biznesu oraz wsparcie technologiczne, a także finansowe głównie małych i średnich przedsiębiorstw¹⁴.

Zadaniem nowego Celu 2 jest przewidywanie i wspieranie zmian poprzez podnoszenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów UE dzięki inwestycjom: w gospodarkę opartą na wiedzy, rozwijanie przedsiębiorczości, promowanie współpracy między sferą edukacyjną oraz badawczo-rozwojową a gospodarką, a także innowacje. Cel 2 realizowany będzie również poprzez różnego typu przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej oraz transportowej, energię i zdrowie, ochronę środowiska, jak również rozwijanie kadr nowoczesnej gospodarki, wspieranie zdolności przystosowawczych pracowników i przedsiębiorstw, a także zwiększenie udziału w rynku oraz promocję integracji społecznej z poszanowaniem zasady harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego. W ramach Celu 2 wspierane będą głównie następujące typy regionów problemowych: regiony przemysłowe, w których występują między innymi problemy upadających sfer miejskich, ubóstwa, przeludnienia, regiony charakteryzujące się niską gęstością zaludnienia, a także regiony wiejskie borykające się z problemami dużego rozproszenia i starzenia się społeczeństwa, niewystarczającej infrastruktury technicznej i społecznej, jak również niedostawianych usług oraz słabych powiązań z pozostałymi sektorami gospodarki¹⁵.

Cel 3 – europejska współpraca terytorialna – stanowił będzie natomiast płaszczyznę współpracy w procesie wspierania ściślejszej integracji terytorium Unii Europejskiej we wszystkich jej wymiarach. Tym samym cel ten będzie miał podstawowe znaczenie w dążeniu Wspólnoty do zrównoważonego i trwałego rozwoju na poziomie istniejących makroregionów, jak również w eliminacji barier poprzez promowanie współpracy przygranicznej oraz wymianę dobrych praktyk¹⁶.

Kontynuacja europejskiej polityki spójności z uwzględnieniem powyższych celów ma szczególne znaczenie dla wyrównywania nierówności społeczno-gospodarczych w Polsce, bowiem w ciągu ostatnich kilkunastu lat ma miejsce stopniowe narastanie różnicowań poziomu rozwoju regionalnego. Pogłębianie się dysproporcji międzyregionalnych jest efektem szybkiej poprawy sytuacji regionów związanych z największymi aglomeracjami przy jednoczesnym wolnym rozwoju obszarów, na których przedtem skoncentrowane były państwowe gospodarstwa rolne i rolnicze spółdzielnie produkcyjne, przemysły schyłkowe oraz przemysł obronny. Niższym poziomem rozwoju charakteryzują się także

¹⁴ *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013. Komunikat Komisji*, Bruksela, 5 lipca 2005 r. [w:] *Monitor Europejski* nr 15, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 13.

¹⁵ Tamże, s. 14.

¹⁶ Tamże, s. 15.

regiony historycznie ubogie oraz regiony o słabo rozwiniętych pozarolniczych działach gospodarki¹⁷.

Szczególnie ważnym wyzwaniem dla nowej polityki spójności w Polsce będzie w przyszłym okresie programowym trudna sytuacja na rynku pracy wynikająca z utrzymującej się wysokiej stopy bezrobocia oraz niskiego poziomu wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia znajdujących się daleko od poziomów wyznaczonych w Strategii Lizbońskiej. Brak pracy prowadzi do narastania problemu wykluczenia społecznego i bierności. Zmiana sytuacji na rynku pracy i podniesienie potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego są obecnie głównymi celami polityki gospodarczej. Ryzyko wykluczenia społecznego ze względu na utrudniony dostęp do rynku pracy dotyczy w Polsce głównie¹⁸:

- osób o niskich lub nieodpowiednich kwalifikacjach, ulegających deprecjacji z wiekiem oraz spowodowanych wysokim tempem rozwoju technologicznego oraz zmianami w kulturze i organizacji pracy,
- osób starszych, charakteryzujących się przede wszystkim niższym poziomem sprawności fizycznej, mniejszymi umiejętnościami adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych, jak również mniejszą skłonnością do migracji oraz ryzykiem wystąpienia zachowań dyskryminacyjnych ze strony pracodawców,
- osób młodych, wchodzących na rynek pracy, charakteryzujących się niskimi kwalifikacjami i trudnościami adaptacyjnymi do wymagań rynkowych,
- kobiet, ze względu na obawę pracodawców związaną z ponoszeniem kosztów absencji wynikających z funkcji rodzinnych kobiety w połączeniu ze słabo rozwiniętą bazą usług opiekuńczo-wychowawczych w Polsce,
- mieszkańców regionów najsłabiej rozwiniętych, w tym głównie obszarów wiejskich oraz dotkniętych głęboką restrukturyzacją przedsiębiorstw sektorów schyłkowych,
- niepełnosprawnych, cechujących się słabą aktywnością zawodową, której głównymi przyczynami są: bardzo niski poziom kwalifikacji zawodowych, dostępność świadczeń rentowych oraz ich kompensacyjny charakter.

Obecnie trwają w Polsce prace nad nowymi dokumentami programowymi wyznaczającymi kierunki polityki spójności na lata 2007–2013. W nowym okresie programowym jednym z głównych obszarów priorytetowych, które objęte zostaną wsparciem z funduszy strukturalnych, pozostaje problem bezrobocia oraz nierówności społecznych. W projekcie Programu Operacyjnego Zatrudnienie i Integracja Społeczna wymienione są następujące typy działań:

¹⁷ *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, www.npr.gov.pl z dnia 1 listopada 2005 r., s. 11, 16.

¹⁸ Program Operacyjny Zatrudnienie i Integracja Społeczna – projekt Ministerstwa Gospodarki i Pracy, wrzesień 2005 r., s. 8–11.

- w ramach Priorytetu I – Rozwój dostępu do zatrudnienia wraz ze wsparciem systemowym:
 - Działanie 1 – Wsparcie systemów instytucji rynku pracy,
 - Działanie 2 – Wspieranie wzrostu zatrudnialności,
 - Działanie 3 – Zwiększanie dostępu do zatrudnienia poprzez realizację aktywne polityki rynku pracy,
 - Działanie 4 – Tworzenie nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i wspierania samozatrudnienia,
- w ramach Priorytetu II – Tworzenie warunków dla pełnej spójności społecznej:
 - Działanie 1: Wsparcie systemowe instytucji działających w obszarze polityki społecznej,
 - Działanie 2: Równość szans dla wszystkich i promocja integracji społecznej,
- w ramach Priorytetu III – Wzmocnienie adaptacyjności zasobów ludzkich gospodarki i poprawa jakości pracy:
 - Działanie 1: Rozwój jakości zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw,
 - Działanie 2: Wspieranie transferu wiedzy w gospodarce,
 - Działanie 3: Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w sektorach restrukturyzowanych.

W ramach omawianego programu finansowane będą również przedsięwzięcia mające na celu rozwijanie innowacyjnych form zwiększania zatrudnienia (Priorytet IV), a także pomoc techniczna (Priorytet V).

Realizacja powyższych działań w ramach nowej polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013 umożliwi rozwiązanie w Polsce kluczowych problemów społecznych, do których należą między innymi: wysoki poziom bezrobocia długookresowego, wysoki wskaźnik ubóstwa, niedostateczna adaptacyjność pracowników do zmieniających się warunków na rynku pracy, niewystarczająca ilość inicjatyw na rzecz wspierania zatrudnialności oraz przedsiębiorczości, a także problemy dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, sytuację społeczną oraz narodowość. Tym samym udział Polski w nowej polityce spójności UE umożliwi sukcesywne oraz trwałe wyrównywanie poziomu społeczno-gospodarczego kraju w stosunku do pozostałych państw członkowskich.

LITERATURA

- Jasiński P., *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000.
- III Raport Komisji Europejskiej na temat spójności społeczno-gospodarczej, http://www.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm, luty 2004 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.
- Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej nowelizujące i uchylające niektóre Rozporządzenia.
- Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1263/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności.
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich – załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz.U. nr 166, poz. 1743).
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz.U. nr 166, poz. 1745).
- Program Operacyjny Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL – załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. (Dz.U. nr 189, poz. 1948).
- Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013. Komunikat Komisji*, Bruksela, 5 lipca 2005 r. [w:] Monitor Europejski nr 15, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, www.npr.gov.pl z dnia 1 listopada 2005 r.
- Program Operacyjny Zatrudnienie i Integracja Społeczna – projekt Ministerstwa Gospodarki i Pracy, wrzesień 2005 r.

New Cohesion Policy and the Problem of Socio-Economic Inequalities in Europe

Summary

The regional policy of the European Union results from the deepening differences in the level of development among the member states regions. The principal aim of the re-

gional policy is a social and economic cohesion. This aim can be achieved by sending to the regions, lagging behind, the financial instruments such as: structural funds, Cohesion Fund, Community Initiatives and resources from the European Investment Bank. At present the European Union is creating a new form of the cohesion policy, which will comply both with the priorities of the new member states and the old ones, in order to limit the lack of social equalities.