

# Piotr Maleszyk

---

## Polityka zatrudnienia w realizacji celów spójności Unii Europejskiej

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 43, 117-133

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PIOTR MALESZYK

*Polityka zatrudnienia w realizacji celów spójności  
Unii Europejskiej*

---

Employment Policy in Accomplishing Cohesion Policy

**Abstrakt:** Autor artykułu dokonał analizy powiązania wspólnotowej polityki zatrudnienia z realizacją celów spójności. Przesłanki polityki zatrudnienia dowodzą rosnącego znaczenia zagadnienia rynków pracy dla rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej. Realizowana od 2000 roku Strategia Lizbońska nadała kwestii zatrudnienia priorytetowy charakter, coraz bardziej integrując w swoich ramach politykę zatrudnienia z polityką spójności. Działania Wspólnoty stworzyły beneficjentom polityki spójności większe możliwości w oddziaływaniu na rynki pracy, jednak efekty polityki w poszczególnych krajach są zróżnicowane.

WSTĘP  
Introduction

Ustanowienie wspólnotowej polityki zatrudnienia przez długi okres pozostawało poza centrum zainteresowania polityki integracji europejskiej. Ze względu na specyfikę rynku pracy jego integracja przebiegała inaczej niż integracja rynków dóbr i usług oraz rynków finansowych. Korzyści z przeniesienia kompetencji dotyczących rynków pracy ze szczybla państw na szczybel Wspólnoty nie są tak oczywiste jak w przypadku pozostałych rynków. Bezprecedensowy poziom bezrobocia w połowie lat 90. ubiegłego wieku stał się jednak naczelnym problemem Unii Europejskiej, bez którego rozwiązania trudno było skłonić państwa do dalszej integracji. Wypracowanie wspólnej strategii zatrudnienia stało się

wiec priorytetowym zadaniem w procesie integracji europejskiej. Ze względu na ogromne zróżnicowanie krajowych rynków pracy, prowadzenie polityki zatrudnienia od początku wymagało uwzględnienia ich krajowego i regionalnego zróżnicowania. Nadmierne dysproporcje rozwojowe są uważane za zagrożenie dla dalszej integracji, tymczasem pogłębiły się one po rozszerzeniu Unii Europejskiej w latach 2004 i 2006. Ogromne zróżnicowanie rynków pracy w rozszerzonej Unii wzmacnia konieczność koordynacji polityki zatrudnienia z celami polityki spójności. Aktualność tematyki dodatkowo wzrasta z powodu kryzysu gospodarczego, który w niejednorodnym stopniu dotyka rynki pracy, zwłaszcza w przekroju regionalnym.

Celem rozważań jest analiza polityki zatrudnienia Unii Europejskiej w kontekście polityki spójności przez przedstawienie jej znaczenia w realizacji celów spójności. Po omówieniu przesłanek wspólnotowej polityki zatrudnienia zaprezentowano powiązania obu polityk, skupiając uwagę na okresach programowania 2000–2006 oraz 2007–2013. Analizy efektów polityki zatrudnienia dokonano dla UE-15, po czym wyszczególniono głównych beneficjentów polityki spójności. Dokonano również krótkiej charakterystyki sytuacji na rynkach pracy krajów, które przystąpiły do Unii w 2004 roku.

#### PRZESŁANKI WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI ZATRUDNIENIA Premises of Community Employment Policy

W latach 90. sytuacja na rynkach pracy zmusiła państwa członkowskie Wspólnoty do podjęcia skoordynowanych działań na szczeblu ponadnarodowym, co doprowadziło do powstania wspólnotowej polityki zatrudnienia. Utrzymujące się w dłuższej perspektywie czasowej niska dynamika wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz wysokie bezrobocie wskazały na istnienie fundamentalnych problemów rynku pracy, niezależnie od koniunktury gospodarczej. Powstanie tej polityki dopiero w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku wskazuje, jak wrażliwym i trudnym obszarem integracji są dla państw członkowskich ich rynki pracy. Dopiero jednoczesne wystąpienie kilku czynników – ekonomicznych i politycznych, umożliwiło przeniesienie części kompetencji ze szczebla narodowego na wspólnotowy i wypracowanie nowego mechanizmu współpracy państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia – otwartej metody koordynacji.

Do powstania polityki zatrudnienia przyczynił się postęp w integracji rynkowej. Początkowo regulacje Wspólnoty ograniczały się do tzw. integracji negatywnej – usunięcia barier dla swobodnego przepływu pracowników w okresie budowy unii celnej. Kryzys gospodarczy z lat 70. ubiegłego wieku oraz potrzeba koordynacji systemów zabezpieczenia socjalnego dla migrujących pracowników spowodowały wzrost znaczenia socjalnego wymiaru integracji. Podjęte ini-

cyjatywy nie stanowiły jednak zwartej koncepcji, trudno więc uznać je za wspólną politykę. Przełom w integracji rynkowej wiąże się z budową Jednolitego Rynku Europejskiego w latach 1985–1992. Integracja gospodarcza wywołała dyskusję na temat społecznych skutków budowy wspólnego rynku. Korzyści z przedsięwzięcia miały ujawnić się w średnim i długim okresie, tymczasem koszty dostosowań – a szczególnie wzrost i tak wysokie bezrobocie – byłyby natychmiastowe.<sup>1</sup> W warunkach wspólnego rynku protekcyjne regulacje krajowych rynków pracy miałyby być zastąpione minimalnymi standardami socjalnymi. Takie rozwiązanie wzbudziło jednak ogromne kontrowersje państw członkowskich, zarówno z przyczyn ekonomicznych jak i politycznych. Największy opór wobec tego typu propozycji stawiała Wielka Brytania. Postęp w integracji rynkowej, choć był ważnym bodźcem do powstania wspólnotowej polityki dotyczącej rynków pracy, okazał się niewystarczający.

Kolejną przesłanką skłaniającą państwa członkowskie do podjęcia wspólnych działań była dramatyczna sytuacja na rynku pracy. W latach 1991–1994 liczba bezrobotnych w UE wzrosła o 5 mln, a stopa bezrobocia osiągnęła wielkość dwucyfrową.<sup>2</sup> W tym okresie stopa bezrobocia w USA zmalała do około 6%, a w Japonii utrzymywała się na poziomie poniżej 3%.<sup>3</sup> Podstawowym problemem rynków pracy było nie tyle wysokie bezrobocie, ile utrzymujące się niskie zatrudnienie. W roku 1994 stopa zatrudnienia dla UE wynosiła 60%, podczas gdy w USA i Japonii – 73,1% i 74,1%.<sup>4</sup> W okresie 1990–1995 wielkość zatrudnienia spadła o 5,3 mln (spadek o 3,7%), podczas gdy w USA w analogicznym okresie liczba pracujących wzrosła o 7,5 mln (wzrost o 6,3%). Wzrostowi gospodarczemu Wspólnoty nie towarzyszyło powstawanie nowych miejsc pracy. Zjawisko to, określane jako wzrost bezzatrudnieniowy (*jobless growth*), charakteryzowało model wzrostu gospodarczego Wspólnot od lat 50. ubiegłego wieku.<sup>5</sup> Wśród przyczyn tej sytuacji można wymienić nadmierną regulację rynków pracy i ich nieelastyczność oraz wysokie koszty pracy.<sup>6</sup> Niewielki przyrost miejsc pracy i niskie zatrudnienie wraz z wysokim bezrobociem stanowiły przeszkodę zarówno w rozwoju gospodarczym, jak i w realizacji europejskiego modelu socjalnego.

<sup>1</sup> W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej*, Wyd. Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 466–467.

<sup>2</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej*, Wyd. Scholar, Warszawa 2004, s. 70.

<sup>3</sup> *European Economy 1999 Review*, European Commission, nr 69, s. 255.

<sup>4</sup> Dane dla UE15, *OECD Historical statistics 1970–2000*, OECD, 2001, s. 42.

<sup>5</sup> M. Kabaj, *op. cit.*, s. 93.

<sup>6</sup> Por. F. Olesen, M. Skak, *Rynki pracy – największe zmartwienie Europy*, [w:] *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, pod red. J. Drud-Hansena, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

Oprócz czynników ekonomicznych w postępie integracji i powstaniu polityki zatrudnienia istotną rolę odegrały również czynniki polityczne. Pierwszym z nich było objęcie w 1985 roku stanowiska przewodniczącego Komisji przez aktywnego i cieszącego się dużą popularnością Jacques'a Delorsa. Priorytetem Komisji pod jego przewodnictwem stało się dokończenie budowy wspólnego rynku. Delors postawił sobie za cel jednoczesne dowartościowanie socjalnego wymiaru integracji europejskiej. Podkreślał znaczenie i specyfikę „europejskiego modelu społecznego”, dostrzegając w nim alternatywę dla amerykańskich i azjatyckich wzorców rozwojowych. Odrzucono zarazem kontrowersyjną unifikację polityki spójności na rzecz wprowadzenia wspólnych standardów, spójności i tworzenia ponadnarodowej płaszczyzny dialogu Komisji, państw oraz organizacji pracodawców i pracowników. Oznaczało to jakościową zmianę modelu integracji dotyczącego rynków pracy i wymiaru socjalnego.<sup>7</sup>

Najważniejszymi efektami ożywienia integracji w czasie przewodniczenia Komisji przez J. Delorsa były: program Jednolitego Rynku Europejskiego (1985–1992), podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (1986), przyjęcie Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników w formie deklaracji politycznej (1989) oraz podpisanie traktatu z Maastricht wraz z Protokołem w Sprawie Polityki Społecznej (1992). Dla genezy polityki zatrudnienia najistotniejsze wydaje się jednak opublikowanie w 1993 r. Białej Księgi pt. *Wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie*. Ten ambitny dokument zawierał najbardziej jak do owej pory, rozwinięty program w zakresie polityki zatrudnienia. Przedstawiono w nim diagnozę rynków pracy państw członkowskich, których kluczowym problemem była niska dynamika zatrudnienia. Dowiedziono, że wzrost gospodarczy sam z siebie nie może zapewnić wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia. Zaproponowano reformę rynków pracy, polegającą przede wszystkim na: redukcji kosztów pracy, ulepszeniu systemu edukacji i szkoleń, zwiększeniu elastyczności rynku pracy oraz zwiększeniu efektywności polityki rynku pracy. Dokument ukazał nieefektywność rynków pracy i wezwał do aktywnego działania zarówno na szczeblu Wspólnoty, jak i na poziomie państw i władz lokalnych, przy czym za większość reform miały być odpowiedzialne państwa członkowskie. Biała Księga wskazała konieczność przedsięwzięcia i realizacji długookresowych strategii i kompleksowego podejścia wobec problemów rynku pracy.<sup>8</sup>

Pomimo ożywienia integracji: budowy wspólnego rynku, powstania Unii Europejskiej i wielu dyskusji dotyczących rynku pracy, znaczne zróżnicowanie pomiędzy systemami państw członkowskich zostało utrzymane, a europejski rynek pracy nie powstał. Rządy państw sceptycznie podchodziły do harmonizacji

<sup>7</sup> W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003, s. 19–20.

<sup>8</sup> *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21<sup>st</sup> Century – White Paper*, European Commission, COM(93)700, 1993, s. 11–18, 117–123.

norm związanych z zatrudnieniem, ze względu na związane z tym koszty gospodarcze. Tematyka rynku pracy stała się głównym punktem porządku obrad Rady Europejskiej w Essen (1994). Zainicjowana przez Białą Księgę Delorsa Strategia z Essen, przewidywała realizację określonych celów w polityce zatrudnienia. Polityka ta miała jednak w dalszym ciągu charakter współpracy międzyrządowej, a nie wspólnej polityki.

Do ostatecznego powstania wspólnotowej polityki zatrudnienia przyczyniły się zmiany w rządach największych państw Unii. Do Niemiec – tradycyjnego zwolennika wprowadzenia minimalnych standardów socjalnych we Wspólnocie, dołączyła Francja, w której władzę sprawowali socjaliści. Najważniejsza zmiana nastąpiła jednak w Wielkiej Brytanii – tradycyjnie blokującej jakiegokolwiek wspólne rozwiązania socjalne, gdzie do władzy doszła prosocjalna Partia Pracy.<sup>9</sup> Zmiana stanowiska rządów umożliwiła nadanie podstaw traktatowych polityce zatrudnienia. Znalazło to wyraz w traktacie amsterdamskim (1997) i przyjęciu Europejskiej Strategii Zatrudnienia (1997).

W traktacie amsterdamskim w celu osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej państwa członkowskie zobowiązały się do wypracowania strategii dla zatrudnienia, w szczególności przez wspieranie wykwalifikowanej i adaptacyjnej siły roboczej. Państwa zostały zobowiązane do respektowania tych celów i koordynowania swoich działań, a w razie potrzeby Wspólnota zadeklarowała uzupełnienie i wsparcie ich działań. Zamiast harmonizacji przepisów ustawowych zastosowano miękką metodę osiągania wspólnych celów – tzw. otwartą metodę koordynacji. Pomimo niewątpliwego przełomu, jakim było wyodrębnienie i umocowanie polityki zatrudnienia w prawie pierwotnym, podjęte działania uznano za niewystarczające. Pod naciskiem Francji doszło do spotkania szefów państw i rządów w Luksemburgu, w całości poświęconemu problemowi bezrobocia.

Na szczycie w listopadzie 1997 roku przyjęto założenia wspólnej Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). Podstawowym celem strategii było powiązanie wzrostu gospodarczego Wspólnoty z powstawaniem większej liczby lepszych miejsc pracy, a także określenie zasad dla ponadnarodowej współpracy państw UE w celu ograniczenia bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej. Strategia miała się przyczynić do przezwyciężenia bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego UE, a także doprowadzić do poprawy konkurencyjności rynków w europejskiej gospodarce.<sup>10</sup> Na szczycie przyjęto pierwsze Wytoczne Polityki Zatrudnienia. Zorganizowano je w ramach czterech „filarów”<sup>11</sup>:

<sup>9</sup> W. Anioł, *op. cit.*, s. 25.

<sup>10</sup> K. Głabcicka, *Rynek pracy w jednoczącej się Europie*, Wyd. WSP TWP, Warszawa 2005, s. 121–122.

<sup>11</sup> *European employment and social policy: a policy for people*, European Commission, 2000, s. 10–11.



- 1) zatrudnialność (*Improving Employability*),
- 2) rozwój przedsiębiorczości (*Developing Entrepreneurship*),
- 3) poprawa zdolności adaptacyjnych firm i ich pracowników do zmieniających się warunków na rynku (*Encouraging Adaptability in Business and their Employees*),
- 4) równość szans (*Strengthening the Policies for Equal Opportunities*).

Proces luksemburski, realizując kompleksową strategię wspólnoty w dziedzinie zatrudnienia opartą na wymienionych filarach, zakładał wykorzystanie otwartej metody koordynacji. Jest ona alternatywą dla harmonizacji w przypadku zbyt dużego zróżnicowania podejść krajowych czy też w dziedzinach, w których państwa członkowskie nie są jeszcze gotowe do harmonizacji. Metoda ta jest sposobem miękkiego ustalania wspólnych celów i kierunków działania przez: projektowanie wspólnych wytycznych na poziomie Unii Europejskiej (*Employment Guidelines*), przyjęcie ilościowych i jakościowych wskaźników i standardów służących do oceny działań i porównania wyników (*Benchmarking*), stworzenie wspólnych celów i kierunków działania na krajowe i regionalne programy działania (*National Actions Plans*) oraz dokonywanie przez Komisję wraz z Radą Europejską okresowych przeglądów i ocen.<sup>12</sup>

W kolejnych latach realizacji i wzmocnienia ESZ sytuacja na rynku pracy Unii Europejskiej uległa widocznej poprawie. Analizy dowodzą, że zachodzące pozytywne zmiany miały charakter strukturalny (w szczególności przez spadek strukturalnego bezrobocia), wzrost gospodarczy stał się bardziej zatrudnienio- wy, a rynki pracy wykazywały lepszą adaptacyjność wobec nowych wyzwań ekonomicznych i społecznych.<sup>13</sup> Proces luksemburski stał się następnie integralnym elementem Strategii Lizbońskiej, skupiającej się na wzroście, zatrudnieniu i podniesieniu konkurencyjności Unii Europejskiej. Strategia Lizbońska stała się wiodącym elementem wielu polityk Unii, oddziałując również na politykę spójności – jedną z podstawowych polityk przyczyniających się do osiągnięcia gospodarczych i społecznych celów Unii. Sytuacja na rynku pracy stała się tym samym przedmiotem zainteresowania zarówno polityki zatrudnienia, jak i polityki spójności.

<sup>12</sup> J. C ie cha ń s k i, *Otwarta metoda koordynacji Unii Europejskiej*, Wyd. Scholar, Warszawa 2003, s. 7–10.

<sup>13</sup> *Taking stock of five years of the European Employment Strategy*, European Commission, COM(2002)416, s. 3.

## CELE SPÓJNOŚCI W SFERZE ZATRUDNIENIA Cohesion Goals in the Employment Sphere

Postęp procesów integracyjnych wraz z kolejnymi rozszerzeniami Wspólnoty przyczyniał się do narastania dysproporcji rozwojowych na jej obszarze, co w szczególności uwidoczniło się w pogłębianiu różnicowań międzyregionalnych. Działanie mechanizmów rynkowych wymagało wsparcia „widzialnej ręki rynku”<sup>14</sup> – odpowiedniej polityki alokacji i redystrybucji na szczeblu Wspólnoty, inaczej groziłoby to wyhamowaniem integracji i narastaniem konfliktów wewnątrz ugrupowania. Sformułowany w Jednolitym Akcie Europejskim cel ekonomicznej i społecznej spójności znalazł wyraz w reformie z 1988 roku, która dała początek polityce spójności.

Od momentu ustanowienia polityki spójności rynek pracy należał do najważniejszych obszarów jej zainteresowania, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i społecznym. Znalazło to wyraz w celach horyzontalnych (tj. dotyczących całego obszaru Wspólnoty), skierowanych bezpośrednio na rynek pracy, ale pośrednio również w celach regionalnych skierowanych do obszarów słabiej rozwiniętych i problemowych. Od roku 2000 realizacja celów spójności dotyczących rynku pracy nabrała nowego charakteru. Przyczyniły się do tego powstanie i ewolucja ESZ, a także integracja działań gospodarczych Wspólnoty w ramach Strategii Lizbońskiej, w tym polityki spójności i zatrudnienia.

Priorytetowe traktowanie kwestii zatrudnienia we Wspólnocie spowodowało, że obszar rynku pracy był wspierany właściwie przez wszystkie trzy nowe cele polityki strukturalnej UE okresu 2000–2006. Cele te obejmowały<sup>15</sup>:

1. Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów zacofanych.
2. Wspieranie przeobrażeń gospodarczych i społecznych w regionach dotkniętych problemami strukturalnymi.
3. Wspieranie dostosowania i modernizacji systemów edukacji, szkolenia zawodowego i programów zatrudniania w obszarach nieobjętych celem 1.

Cele 1 i 2 miały charakter regionalny – były skierowane do konkretnych obszarów geograficznych słabiej rozwiniętych lub dotkniętych problemami strukturalnymi. Ze względu na wielkość wydatkowanych środków istotniejszy dla rynku pracy był cel 1. Programy celu 3 miały charakter horyzontalny, były zatwierdzane na szczeblu krajowym i niemal w całości skupiały się na odbiorcach polityk rynku pracy. Wielkość i strukturę środków przeznaczanych na działania związane bezpośrednio z rynkiem pracy przedstawiono w tabeli 1.

<sup>14</sup> *Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*, Komisja Europejska, „Info regio Panorama” (czerwiec) 2008, nr 26, s. 2.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 19–20.



Tab. 1. Rozdział środków polityki spójności w obszarze Inwestowanie w potencjał ludzki w UE25 w latach 2000–2006 oraz ich udział w całości wydatków polityki na dany cel\*  
Distribution of Cohesion Policy Means in the Area of Investing in Human Potential in EU25 in the Years 2000–2006 and Their Participation in the All the Policy Expenses for a Given Purpose\*

| Wyszczególnienie                         | Cel 1   |      | Cel 2   |      | Cel 3   |      | Inicjatywy |      | RAZEM   |      |
|--|---------|------|---------|------|---------|------|------------|------|---------|------|
|  | mld EUR | %    | mld EUR | %    | mld EUR | %    | mld EUR    | %    | mld EUR | %    |
| Polityka rynku pracy                     | 7,62    | 8,4  | 0,28    | 1,7  | 5,32    | 31,2 | 0,37       | 7,0  | 13,59   | 10,5 |
| Integracja społeczna                     | 3,34    | 3,7  | 0,33    | 2,0  | 3,38    | 19,9 | 0,47       | 8,7  | 7,51    | 5,8  |
| Szkolenia edukacyjne i zawodowe          | 7,47    | 8,2  | 0,38    | 2,3  | 3,69    | 21,7 | 0,25       | 4,7  | 11,8    | 9,1  |
| Przedsiębiorczość                        | 4,32    | 4,8  | 0,54    | 3,3  | 3,1     | 18,2 | 0,52       | 9,8  | 8,48    | 6,5  |
| Działania na rynku pracy na rzecz kobiet | 1,29    | 1,4  | 0,09    | 0,5  | 1,1     | 6,4  | 0,23       | 4,3  | 2,71    | 2,1  |
| Inne zasoby ludzkie                      | 0,05    | 0,1  | 0,09    | 0,5  | 0,01    | 0,1  | 0,13       | 2,4  | 0,29    | 0,2  |
| Razem                                    | 24,1    | 26,5 | 1,71    | 10,4 | 16,6    | 97,4 | 1,98       | 36,8 | 44,39   | 34,2 |

\* Zaświadczony wydatki w okresie 2000–2006, wyłącznie dla EFRR i EFS (data zakończenia: kwiecień 2007 r.)

Źródło: *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa*. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, 2007, s. 94.

Wydatki w ramach polityki spójności na okres 2000–2006 wyniosły 129,76 mld EUR, z czego 44,39 mld przeznaczono na wsparcie rynku pracy, przede wszystkim na politykę rynku pracy (10,5%) oraz szkolenia edukacyjne i zawodowe (9,1%). Odpowiednia polityka rynku pracy (*Labour Market Policy* – LMP), a zwłaszcza wzrost znaczenia jej aktywnych instrumentów (*Active Labour Market Policy* – ALMP), stanowi kluczowy element ESZ. Średnia wydatków na LMP wyniosła w 2004 roku 1,8% PKB i wykazywała silne zróżnicowanie dla poszczególnych państw: od 0,5% w krajach nadbałtyckich, Czechach i na Słowacji do 4,4% w Danii. Zgodnie z zaleceniami ESZ i OECD należy dążyć do przekształcania biernych instrumentów LMP w aktywne. W roku 2004 na ALMP przeznaczano w Unii przeciętnie zaledwie 30,9% tych wydatków na LMP i w tej dziedzinie państwa członkowskie nie zanotowały znaczących postępów.<sup>16</sup> Wsparcie Wspólnoty przyczynia się do zmian tych niekorzystnych proporcji na korzyść ALMP. Instrumenty aktywne wspierają mobilność siły roboczej oraz przyczyniają się do zmniejszenia zagrożenia segmentacją rynku pracy. Wyodrębnione w tabeli 1 szkolenia edukacyjne i zawodowe stanowią według analiz makro-ekonomicznych najskuteczniejszą kategorię ALMP, mającą korzystny wpływ na wskaźniki rynku pracy.<sup>17</sup> Struktura rozdziału środków polityki spójności wskazuje również na to, iż Wspólnota przywiązuje dużą wagę do przeciwdziałania

<sup>16</sup> *Employment In Europe 2006*, European Commission, s. 127–128. Statystyki nie uwzględniają Polski, Słowenii, Cypru i Malty.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 143–145.

wykluczeniu społecznemu przez popieranie zintegrowanych rynków pracy (5,8%) oraz do poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy (2,1%). Wspomniane inwestycje posiadają szereg korzystnych skutków dla spójności gospodarczej i społecznej, przyczyniając się do bardziej równomiernego wzrostu produktywności, spadku stopy bezrobocia, wyższego udziału kobiet w rynku pracy oraz osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, a także do wyższego udziału wykształcenia wyższego oraz kształcenia ustawicznego.<sup>18</sup>

Najważniejsze narzędzie finansowe Wspólnoty, służące wspieraniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia, stanowi Europejski Fundusz Społeczny, z kolei ESZ tworzy ramy polityki interwencyjnej Funduszu. EFS wspierał w ramach celów spójności cztery priorytety ESZ, dysponując w latach 2000–2006 środkami w granicach 60 mld EUR. Około 60% budżetu EFS (34 mld EUR) zostało przeznaczone na pierwszy filar ESZ – podniesienie zatrudnialności siły roboczej, w szczególności na szkolenia oraz na unowocześnianie systemu edukacji i szkoleń. Trzecia część środków przeznaczonych na podniesienie zatrudnialności miała służyć przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Blisko 19% budżetu EFS (11 mld EUR) przeznaczono na zwiększenie adaptacyjności pracowników i pracodawców w procesie przystosowywania się do nowych technologii i warunków rynkowych. Około 14% kwot (8 mld EUR) przypadło na stymulowanie przedsiębiorczości, pozostałe 7% (ok. 4 mld EUR) na wyrównywanie szans.<sup>19</sup> Dla poszczególnych państw struktura tych środków była silnie zróżnicowana, ze względu na różnorodność problemów krajowych rynków pracy.<sup>20</sup>

W roku 2003 dokonano przeglądu i uproszczenia ESZ. Zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej dotyczącymi programowania polityki zatrudnienia ograniczono liczbę filarów i wytycznych. Sprzęgnięto je również z wytycznymi makroekonomicznymi i strategią rynku wewnętrznego. Dotychczas wspólne wytyczne opierały się na czterech filarach strategii i były przyjmowane corocznie. Nowa strategia wydłużyła horyzont czasowy do 3 lat, a cztery filary zastąpiono trzema celami ogólnymi, korespondującymi ze Strategią Lizbońską<sup>21</sup>:

- 1) pełne zatrudnienie – osiągnięcie ustalonych w Lizbonie docelowych stóp zatrudnienia,
- 2) poprawa jakości i wydajności pracy – poświadczona większą liczbą lepszych miejsc pracy,

<sup>18</sup> *Rozwijające się regiony...*, s. 112–113.

<sup>19</sup> *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja. Konkurencyjność. Współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, 2004, s. 155; *The European Parliament and The Economic and social Committee on European Social Fund support for the European Employment Strategy*, Commission of The European Communities, Communication from The Commission to The Council, COM(2001)16 final/2.

<sup>20</sup> *The European Parliament...*, s. 6.

<sup>21</sup> *Nowe partnerstwo...*, s. 119.

3) większa spójność i integracja społeczna – rynek pracy o charakterze integrującym, na którym bezrobocie zostaje zmniejszone, podobnie jak społeczne i regionalne nierówności w dostępie do rynku pracy.

Ponadto sformułowano 10 głównych priorytetów dotyczących reform strukturalnych.

Reforma polityki zatrudnienia znalazła odzwierciedlenie w zakończonym w 2004 roku przeglądzie śródkresowym funduszy strukturalnych. Dokonano wielu zmian jakościowych w obszarach priorytetowych, co umożliwiło lepsze dostosowanie EFS do nowych celów ESZ oraz do zamierzeń Strategii Lizbońskiej. W ramach celu 3 początkowe strategię zostały uznane za wciąż aktualne, a zmiany miały prowadzić do uproszczenia programów, zwiększenia elastyczności w reagowaniu na wyzwania społeczno-gospodarcze oraz uwzględnienia istniejących potrzeb.<sup>22</sup>

Na półmetku realizacji Strategii Lizbońskiej dokonano jej oceny i reformy. Powrót Strategii na właściwe tory wymagał uproszczenia jej celów i usprawnienia realizacji. Postanowiono skupić wysiłki na dwóch priorytetach: wroście i zatrudnieniu. Rewizja polegała także na bardziej precyzyjnym określeniu odpowiedzialności Komisji Europejskiej i państw członkowskich oraz większym zintegrowaniu różnych polityk (w tym również polityki zatrudnienia i spójności) w ramach Strategii. Znalazło to odzwierciedlenie w nowych celach spójności na lata 2007–2013 oraz w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności.

W roku 2006 przeprowadzono reformę polityki spójności na okres 2007–2013. Nowe cele spójności w okresie 2007–2013 to: Konwergencja (81,5% środków), Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (15,8%) oraz Europejska współpraca terytorialna (2,5%).<sup>23</sup> Zarówno cel 1 jak i 2 powinny w oddziaływaniu na rynki pracy koncentrować się na wyzwaniach określonych w ESZ.

W nowym celu 1 powiązania między EFS a ESZ i ze Strategią Lizbońską dotyczą głównie wzmocnienia kapitału ludzkiego przez zwiększanie potencjału zatrudnienia, wydajności pracy oraz stymulowanie wzrostu gospodarczego. Cel 1 ma kluczowe znaczenie dla wyrównywania różnic rozwojowych, co po rozszerzeniu Unii stanowi ogromne wyzwanie. Większość nowych państw członkowskich boryka się z poważnymi wyzwaniami rynku pracy, związanymi z wysokim bezrobociem, niską wydajnością, nieefektywnym systemem kształcenia i szkoleń, koniecznością unowocześnienia instytucji rynku pracy czy restrukturyzacją. Szczególny nacisk w ramach celu 1 został położony na podnoszenie kapitału ludzkiego. Ma to ułatwić przesunięcie miejsc pracy w kierunku sektora usług,

<sup>22</sup> *Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności*, Komisja Europejska, *Komunikat Komisji*. COM(2005) 192, s. 8–9.

<sup>23</sup> *Rozwijające się regiony...*, s. xiv, xv.

w którym następuje najbardziej dynamiczny wzrost liczby miejsc pracy. Wzrost zatrudnienia w usługach wskazuje na rosnącą specjalizację i wymaga wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Szczególne istotne dla konwergencji jest tworzenie nowych miejsc pracy w tzw. sektorach wysokiego wzrostu: usługach finansowych i usługach dla przedsiębiorców oraz handlu, transporcie i komunikacji.<sup>24</sup> Środki wydatkowane na inwestycje w kapitał ludzki to najważniejszy, ale niejedyny wkład polityki spójności w poprawę sytuacji na rynkach pracy. Korzystny wpływ na zatrudnienie miały środki inwestowane w badania, rozwój i innowacje, propagowanie przedsiębiorczości oraz w rozbudowę infrastruktury transportowej. Nie stanowią one elementu ESZ, ale również przyczyniają się do powstawania większej liczby lepszych miejsc pracy. Cel 2 jest skierowany do pozostałej części Unii, nieobjętej celem 1 i ma charakter dwutorowy. Z jednej strony, ma za zadanie wzmocnić konkurencyjność i atrakcyjność regionów przez programy rozwoju regionalnego finansowane przez EFRR. Z drugiej, za pośrednictwem EFS bezpośrednio wspiera priorytety ESZ, w szczególności działania związane z wdrożeniem strategii elastycznego bezpieczeństwa rynku pracy. Na cel 2 przeznaczono 54,9 mld EUR, czyli 15,8% środków.<sup>25</sup>

Na wiosennym szczycie w 2006 roku Rada Europejska określiła cztery priorytetowe obszary Strategii Lizbońskiej, na których UE i państwa członkowskie powinny skupić swoje wysiłki, również w ramach polityki spójności. Są to: zwiększenie inwestycji w wiedzę i innowacje; uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw; poprawa zdolności do zatrudniania przez realizację modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego; oraz lepsze zarządzanie zasobami energetycznymi.<sup>26</sup> Dla rynku pracy kluczowe znaczenie ma wsparcie strategii elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*). *Flexicurity* jest zintegrowaną strategią, której celem jest zwiększenie bezpieczeństwa i elastyczności na rynku pracy. Nowość tego podejścia polega na podkreśleniu konieczności osiągnięcia obu tych efektów jednocześnie. Wcześniejsze polityki rynku pracy osiągały poprawę jednego z tych celów kosztem drugiego. Bezpieczeństwo (*security*) nie jest tu rozumiane jako dążenie do utrzymania stałego miejsca pracy u konkretnego pracodawcy, ale jako utrzymanie ciągłości zatrudnienia, a na wypadek zwolnienia – zabezpieczenie źródła dochodu. Elastyczność (*flexibility*) jest rozumiana szeroko jako zapewnienie swobodnego przechodzenia z jednego miejsca pracy do drugiego, podjęcia pierwszej

<sup>24</sup> Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, KOM(2008) 371, s. 10–13.

<sup>25</sup> *Inforegio. Spójność u progu 2007 r.*, „Biuletyn Informacyjny 2004”, Komisja Europejska, s. 7.

<sup>26</sup> *Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013*, Komisja Europejska, KOM(2007) 798, s. 8.

pracy, podejmowania pracy przez osoby bezrobotne i nieaktywne zawodowo, a także pomoc w przejściu pracownika na emeryturę. Strategia składa się z następujących komponentów: elastyczne i wiarygodne umowy o pracę, kompleksowy system uczenia się przez całe życie, efektywna ALMP oraz nowoczesny system zabezpieczenia społecznego. Przez jednoczesne wskazanie wspólnych zasad i czterech różnych ścieżek wdrażania strategia uwzględnia zróżnicowanie problemów rynków pracy krajów UE. Wstępne szacunki wskazują, że w okresie 2007–2013 polityka spójności wesprze różne elementy *flexicurity* środkami w wysokości 50 mld EUR.<sup>27</sup>

Kolejnym, obok nowych celów, elementem reformy polityki spójności wprowadzonym dla większej koordynacji tej polityki z odnowioną Strategią Lizbońską i ESZ są strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej na lata 2007–2013. Są one identyczne z priorytetami, które leżą u podstaw strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a mianowicie<sup>28</sup>:

- 1) Europa jako bardziej atrakcyjne miejsce dla inwestowania i pracy,
- 2) wiedza i innowacje na rzecz wzrostu gospodarczego,
- 3) tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

Strategiczne wytyczne stanowią „indykatywne ramy dla państw członkowskich w zakresie opracowywania narodowych strategicznych ram odniesienia i programów operacyjnych na lata 2007–2013”.<sup>29</sup> Priorytety trzeciej strategicznej wytycznej są określone w ESZ. Są to<sup>30</sup>: zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową oraz modernizacja systemów zabezpieczeń socjalnych, zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy, a także wzrost inwestycji w kapitał ludzki przez lepsze systemy edukacji i zdobywanie umiejętności. Na podstawie tych trzech priorytetów wyszczególniono Wytyczne Polityki Zatrudnienia, wchodzące w skład 24 wytycznych Strategii Lizbońskiej.

Dotychczasowa ewolucja powiązań między polityką zatrudnienia i spójności wskazuje, że znaczenie wzrostu zatrudnienia w przekroju całej Unii, a w szczególności regionów słabiej rozwiniętych, systematycznie rośnie. Ścisłejsze powiązanie polityki zatrudnienia i polityki spójności ma przynieść efekty synergii i prowadzić do większej spójności gospodarczej i społecznej.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 2–3; *Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE)*, Rada, s. 23.

<sup>29</sup> *Decyzja Rady...*, s. 13.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 23–27.



EFEKTY REALIZACJI CELÓW SPÓJNOŚCI W SFERZE ZATRUDNIENIA  
Effects of Accomplishing Cohesion Objectives in the Sphere of Employment

Wyodrębnienie efektów realizacji celów spójności w sferze zatrudnienia nastęrcza wielu trudności. Stąd należałoby jednoznacznie określić, w jakim stopniu polityka spójności przyczynia się do łagodzenia dysproporcji w rozwoju gospodarczym mierzonym wskaźnikami rynku pracy. Tymczasem wspólnotowe działania są tylko jednym z czynników oddziałujących na krajowe i regionalne rynki pracy i same w sobie nie są w stanie przezwyciężyć znacznych różnic w rozwoju gospodarczym. Ponadto, zasadnicze kompetencje dotyczące rynków pracy pozostają wciąż w gestii państw. Pomimo tych trudności istnieje zgodność, że pomoc strukturalna – również ta skierowana na rynki pracy – sprzyja zmniejszaniu różnic rozwojowych. Wywołuje ona efekt dźwigni, powiększając środki krajowe przeznaczane na inwestycje. Efekt dźwigni jest wspomagany przez partnerstwo publiczno-prywatne. Dla krajów bogatszych istotny jest efekt zwrotu – są to korzyści handlowe, jakie osiągają przez zwiększenie popytu w regionach mniej rozwiniętych. Środki te są inwestowane w obszary o wysokiej wartości dodanej, czemu sprzyja 7-letni okres programowania. Brak takiego wsparcia oznaczałoby mniejsze zatrudnienie.

Według szacunków przedstawianych przez Komisję Europejską, finansowanie celu 1<sup>31</sup> w latach 2000–2006 wpłynęło na powstanie dodatkowych 570 tysięcy miejsc pracy, z czego 160 tysięcy przypadło nowym państwom członkowskim. Ze względu na długofalowe efekty inwestycji w dłuższym okresie efekt zatrudnieniowy jest większy; dla roku 2015 wpływ finansowania celu 1 z okresu 2000–2013 przełożyć się może na powstanie 2 mln nowych miejsc pracy powyżej poziomu bazowego.<sup>32</sup> W przypadku celu 2<sup>33</sup>, na podstawie badań prowadzonych w przedsiębiorstwach szacuje się, że do końca okresu 2000–2006 utworzono około 730 tysięcy miejsc pracy brutto.<sup>34</sup> W ramach celu 3<sup>35</sup> bezpośredni związek wsparcia z tworzeniem nowych miejsc pracy jest jeszcze trudniejszy do ustalenia. Komisja przytacza jednak szereg przykładów pomocy w państwach i regionach: Fundusze dostarczyły wsparcia w latach 2000–2005 na utworzenie około 40 tys. mikroprzedsiębiorstw w Niemczech, z czego 85% przetrwało ponad 2 lata, w Szkocji Fundusze wsparły utworzenie 1575 przedsię-

<sup>31</sup> Zatytułowanego „Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów zacofanych”.

<sup>32</sup> *Rozwijające się regiony...*, s. 95–100.

<sup>33</sup> Zatytułowanego „Wspieranie przeobrażeń gospodarczych i społecznych w regionach dotkniętych problemami strukturalnymi”.

<sup>34</sup> *Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie...*, s. 21.

<sup>35</sup> Zatytułowanego „Wspieranie dostosowania i modernizacji systemów edukacji, szkolenia zawodowego i programów zatrudniania w obszarach nieobjętych celem 1”.



biorstw, dla których wskaźnik przetrwania wyniósł powyżej 50%, w Hiszpanii ponad 377 tys. osób otrzymało wsparcie w ramach samozatrudnienia i gospodarki społecznej, a blisko 2,5 mln osób otrzymało wsparcie w postaci stałych szkoleń, które poprawiło ich perspektywy zatrudnienia, w Austrii prawie 143 tys. osób otrzymało pomoc indywidualną, z czego ponad połowa uzyskała za jej sprawą zatrudnienie. Interwencja w ramach celu 3 pomogła także podnieść jakość oraz produktywność pracy beneficjentów programów.<sup>36</sup>

W tabeli 2 przedstawiono wybrane statystyki rynku pracy, charakteryzujące postęp w realizacji ESZ i osiągnięciu większej spójności społeczno-gospodarczej. Analizą krajowych rynków pracy w odniesieniu do omawianych polityk Wspólnoty objęto piętnaście państw UE, które uczestniczą w ESZ od jej powstania w 1997 roku.

Tab. 2. Wybrane statystyki rynków pracy państw członkowskich UE-15  
Selected Labor Market Statistics in EU15 Member States

| Wyszczególnienie | Średnioroczny wzrost zatrudnienia (1997–2007) | Stopa zatrudnienia |      | Stopa bezrobocia |      | Produktywność na godzinę pracy (UE-15=100) |                      |
|------------------|---|--------------------|------|------------------|------|--|----------------------|
|                  |   | 1997               | 2007 | 1997             | 2007 | 1997                                       | 2007                 |
| EU-15            | 1,29  | 60,7               | 67   | 9,8              | 7,0  | 100  | 100                  |
| Belgia           | 1,08  | 56,8               | 62   | 9,2              | 7,5  | 130,2 <sup>(e)</sup>                       | 123,7 <sup>(e)</sup> |
| Dania            | 0,82  | 74,9               | 77,1 | 5,2              | 3,8  | 107,9                                      | 96,3                 |
| Niemcy           | 0,54  | 63,7               | 69,4 | 9,4              | 8,4  | 112,3                                      | 111,2                |
| Irlandia         | 4,32  | 57,6               | 69,1 | 9,9              | 4,6  | 91,5 <sup>(e)</sup>                        | 110,9                |
| Grecja           | 1,33  | 55,1               | 61,4 | 9,8              | 8,3  | 65,2 <sup>(e)</sup>                        | 69,5                 |
| Hiszpania        | 3,73  | 49,5               | 65,6 | 16,7             | 8,3  | 93,0                                       | 94,2                 |
| Francja          | 1,14  | 59,6               | 64,6 | 11,5             | 8,3  | 113,1                                      | 117,1                |
| Włochy           | 1,23  | 51,3               | 58,7 | 11,3             | 6,1  | 102,6                                      | 88,0                 |
| Luksemburg       | 3,82  | 59,9               | 64,2 | 2,7              | 4,1  | 147,0 <sup>(e)</sup>                       | 167,5 <sup>(e)</sup> |
| Holandia         | 1,50  | 68,5               | 76   | 4,9              | 3,2  | 112,7                                      | 119,8                |
| Austria          | 0,95  | 67,8               | 71,4 | 4,4              | 4,4  | 103,5                                      | 101,9                |
| Portugalia       | 0,98  | 65,7               | 67,8 | 6,7              | 8,1  | 55,8 <sup>(e)</sup>                        | 60,3 <sup>(e)</sup>  |
| Finlandia        | 1,67  | 63,3               | 70,3 | 12,7             | 6,9  | 92,9                                       | 96,4                 |
| Szwecja          | 0,91  | 69,5               | 74,2 | 9,9              | 6,1  | 101,3                                      | 102,8                |
| Wielka Brytania  | 1,05  | 69,9               | 71,5 | 6,8              | 5,3  | 86,1 <sup>(e)</sup>                        | 92,3 <sup>(e)</sup>  |

(e) wielkości szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Przeciętny roczny wzrost zatrudnienia w UE-15 w latach 1997–2007 wyniósł blisko 1,3% i był porównywalny ze wzrostem zatrudnienia w USA. Nastąpiło przewyciężenie bezzatrudnieniowego wzrostu, co należy uznać za ogromne osiągnięcie ESZ. Kraje „Piętnastki” odniosły sukces w walce z bezrobociem,

<sup>36</sup> *Rozwijające się regiony...*, s. 100.

które obniżyło się z 9,8% w 1997 do 7% w 2007. Wyzwaniem pozostaje niski w porównaniu z USA wzrost wydajności pracy.

Spośród czterech krajów, które przez wiele lat były głównymi beneficjentami polityki spójności, tj.: Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii, trzy pierwsze charakteryzowały się wzrostem zatrudnienia wyższym od przeciętnej, a w Irlandii i Hiszpanii zatrudnienie rosło średniorocznie aż o 4,32 i 3,73%. W przypadku Grecji wzrost zatrudnienia w całym okresie jest zbliżony do średniej UE-15, jednak w tworzeniu nowych miejsc pracy nastąpiła od 2002 r. wyraźna poprawa. W latach 2002–2007 zatrudnienie w Grecji rosło przeciętnie o 1,7% przy analogicznym wzroście 1% dla UE-15. Odwrotna sytuacja ma miejsce w Portugalii, gdzie do roku 2001 wzrost zatrudnienia był znacznie bardziej dynamiczny od średniej unijnej, jednak uległ wyhamowaniu od 2002 roku. W efekcie największy postęp w zwiększaniu stopy zatrudnienia osiągnęły Irlandia (z 57,6% w 1997 do 69,1% w 2007) i Hiszpania (z 49,5% do 65,6%). Stopa zatrudnienia Grecji wzrosła z 55,1% do 61,4% nie nadrabiając dystansu do średniej unijnej, a stopa zatrudnienia Portugalii w tym samym okresie rosła wolniej od unijnej średniej: z 65,7% (108% średniej UE-15) do 67,8% (101%). Analiza stopy bezrobocia potwierdza szybsze nadrabianie zaległości w Irlandii i Hiszpanii. W Irlandii bezrobocie spadło z 9,9% w roku 1997 (101% średniej UE-15) do 4,6% w 2007 (66% średniej UE-15), a w Hiszpanii w analogicznym okresie z 16,7% (170% średniej UE-15) do 8,3% (119% średniej UE-15). W Grecji wyraźny spadek bezrobocia nastąpił dopiero od 2005 roku, a w Portugalii od 2001 roku stopa bezrobocia wyraźnie rośnie. Z krajów kohezyjnych tylko Irlandia odniosła znaczący sukces w nadrobieniu dystansu mierzonego wydajnością pracy. Produktywność w przeliczeniu na godzinę pracy wzrosła z poziomu 91,5% średniej UE-15 do 110,9% średniej wydajności UE-15 w 2007. Produktywność w pozostałych krajach rosła w tempie zbliżonym do średniej unijnej lub nieznacznie wyższym.

Z przedstawionej analizy wynika, że największa poprawa sytuacji na rynku pracy miała miejsce w Irlandii. Kraj ten nie tylko zredukował dystans do średniej unijnej pod względem zatrudnienia i wydajności, ale dołączył do najbardziej rozwiniętych państw członkowskich. Choć skok gospodarczy Irlandii był uwarunkowany wieloma czynnikami, przede wszystkim koniunkturalnymi, to polityki zatrudnienia i spójności odegrały jednak istotną rolę w rozwoju gospodarczym Irlandii, pomagając wykorzystać dobrą koniunkturę i wspierając przemiany strukturalne. Ogromny postęp dokonał się również w Hiszpanii, choć znacznemu wzrostowi zatrudnienia i spadkowi wysokiego bezrobocia nie towarzyszyła znacząca poprawa wydajności pracy. Postępy Grecji są niewielkie, choć na ich korzyść przemawiają tendencje w ostatnich kilku latach. W przypadku Portugalii przemiany na rynku pracy są niezadowolające zarówno pod względem zatrudnienia, jak i wydajności.

Znacznie większe dysproporcje występują między członkami UE-15 a dziesięcioma krajami przyjętymi do Wspólnoty w 2004 roku. Średnioroczny wzrost zatrudnienia w okresie 1997–2007 był w większości krajów niższy niż w UE-15; tylko na Malcie, Cyprze i Łotwie wzrost przekraczał średnią dla krajów „Piętnastki”. Sytuacja wygląda znacznie korzystniej, gdy weźmie się pod uwagę tylko lata 2004–2007. W tym okresie wzrost zatrudnienia był równy lub wyższy od średniej UE-15 we wszystkich krajach UE-10, z wyjątkiem Węgier. Kraje UE-10 jako całość wciąż zaniżają stopę zatrudnienia dla całej Unii. Najniższe zatrudnienie odnotowano na Malcie (54,6% w 2007), w Polsce (57%), na Węgrzech (57,3%) i Słowacji (60,7%). Pod względem stopy bezrobocia istniejące dysproporcje zostały w znacznej mierze zniwelowane. Stopa bezrobocia zarówno dla UE-15 jak i UE-25 w 2007 wynosiła 7,1%. W nowych państwach członkowskich bezrobocie powyżej średniej występowało w 2007 roku na Słowacji (9,6%), Węgrzech (7,9%) i Łotwie (7,3%). W do niedawna przodującej pod względem bezrobocia Polsce wyniosło ono 7,1%.<sup>37</sup> Średni wzrost produktywności krajów UE-10 od połowy lat 90. ubiegłego wieku jest ponad trzykrotnie wyższy niż w UE-15. Tylko Cypr i Malta cechują się wzrostem produktywności zbliżonym lub niższym od krajów „Piętnastki”.<sup>38</sup> Produktywność pracy w krajach UE-10 w przeliczeniu na godzinę w 2007 roku była wciąż istotnie niższa i wynosiła od 75,3% średniej UE-15 na Malcie do 42% na Łotwie.<sup>39</sup> Przytoczone dane wskazują na postęp państw UE10 w osiąganiu spójności rynków pracy po akcesji do Unii, jednak istniejące dysproporcje pozostają ciągle istotnym problemem.

Sytuacja na rynkach pracy krajów UE podlega obecnie gwałtownym zmianom wywołanym kryzysem ekonomicznym. Procentowy wzrost liczby osób bezrobotnych w okresie luty 2008–styczeń 2009 wynosił dla UE-25 blisko 15%, przy czym w UE-10 był on nieco niższy niż w UE-15.<sup>40</sup> Wzrost liczby osób bezrobotnych w poszczególnych krajach jest jednak bardzo zróżnicowany, a rynki pracy reagują na niekorzystne zmiany gospodarcze z różnym opóźnieniem. Wynika to zarówno z czynników koniunkturalnych, jak i strukturalnych, w tym również zróżnicowania pod względem elastyczności i stopnia regulacji rynku. Na obecnym etapie trudno więc formułować jednoznaczne wnioski dotyczące skutków kryzysu dla spójności rynków pracy państw UE.

<sup>37</sup> Źródło: Eurostat.

<sup>38</sup> *Rozwijające się regiony...*, s. 15.

<sup>39</sup> Źródło: Eurostat.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

## WNIOSKI Conclusions

Tworzenie większej liczby miejsc pracy musi dotyczyć nie tylko Unii jako całości, ale wymaga skoncentrowania działań na najbardziej problemowych krajach i regionach. Jednocześnie dla zniwelowania dysproporcji rozwojowych obszarów najbiedniejszych konieczny jest wzrost zatrudnienia oraz podwyższenie jakości i wydajności pracy. Te przesłanki powodują, że współzależność i koordynacja polityki zatrudnienia i polityki spójności w zakresie oddziaływania na rynki pracy jest coraz większa, co szczególnie uwidacznia się w okresie 2007–2013. Priorytety i cele obu polityk oraz wytyczne Komisji Europejskiej mają tworzyć spójną całość i służyć realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Wspólnotowa polityka zatrudnienia posiada wyraźną specyfikę. Po pierwsze, kompetencje dotyczące rynków pracy pozostały zasadniczo na szczeblu państw. Działania Wspólnoty mają w dużej mierze charakter uzupełniający i koordynujący polityki krajowe. Po drugie, polityka ta nie ma własnych instrumentów finansowych. Oddziaływanie na rynki pracy odbywa się przez instrumenty polityki spójności, przede wszystkim EFS. Specyfika ta powoduje, że warunkiem koniecznym jej powodzenia jest wysokie zaangażowanie podmiotów na poziomie krajowym i regionalnym, zarówno w tworzenie strategii krajowych w ramach ESZ, jak i w efektywne wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych. Przytoczona analiza wskaźników spójności wskazuje, że nie wszystkie kraje w pełni wykorzystały pomoc strukturalną na poprawę sytuacji swoich rynków pracy.

Zadaniem dla Wspólnoty będzie stworzenie nowych ram strategicznych po roku 2010 oraz kolejna reforma polityki spójności na okres po 2013 roku. Reforma ta musi uwzględniać utrzymujące się różnice ekonomiczne między krajami UE-15 a nowymi członkami przyjętymi w latach 2004 i 2006. Najbliższym i ambitnym wyzwaniem jest łagodzenie skutków pogorszenia sytuacji gospodarczej, by wzrost bezrobocia był jak najniższy i miał charakter przejściowy.

## SUMMARY

The author of the present article analyzed the relationship between the Community Employment Policy and the accomplishment of cohesion objectives. The premises of employment policy prove the increasing significance of labor markets for the economic development of the European Union. The Lisbon Strategy that has been carried out since the year 2000 has made the issue of employment a priority, within its framework integrating the policy of employment more and more with the policy of cohesion. The activities of the Community have created greater possibilities for the beneficiaries of Cohesion Policy in affecting labor markets. However, the effects of this policy in particular countries are differentiated.