

Dr Anna Barwińska-Matajowicz

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Rzeszowski

Próby rozwiązywania problemu dyskryminacji i nierówności na rynku pracy Unii Europejskiej

PROBLEM Dyskryminacji i nierówności na rynku pracy

Bezrobocie, nierówności społeczne, dyskryminacja, zagrożenia w dziedzinie zatrudnienia, związane z szybkim rozwojem technologii informatycznych i telekomunikacyjnych to tylko niektóre problemy europejskiego rynku pracy. W charakterystyce rynków pracy poszczególnych państw Unii Europejskiej pojawiają się dodatkowe problemy, specyficzne dla danego kraju. W przypadku Polski można tu wymienić przykładowo zjawisko biednych pracujących, dziedziczenie biedy, bezrobocie rodzinne i dziedziczone na wsi, skorelowany z nim niski poziom wykształcenia (często zjawisko przerwania przez dziecko edukacji), nieporadność życiowa i model rodziny wielodzietnej, powodujący zagrożenie wykluczeniem społecznym w wyniku postępującego zubożenia, nierówność szans zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, dyskryminacja kobiet na rynku pracy oraz trudności w powrocie do pracy po urlopach macierzyńskich czy wychowawczych.

W związku z powyższym państwa Unii Europejskiej opracowały wytyczne, które wyodrębniły w ramach polityki społecznej Wspólnoty nowy rodzaj działań, określonych mianem polityki zatrudnienia, której głównymi hasłami stało się stworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz równość szans. Podejmowane przedsięwzięcia są zorientowane na odpowiednie wyposażenie wszystkich obywateli Unii w takie umiejętności, aby mogli oni dotrzymać kroku zmianom dokonującym się w gospodarce, obecnie silnie opartej na wiedzy.

WSPÓLNOTOWA POLITYKA ZATRUDNIENIA

Polityka zatrudnienia, czyli polityka na rzecz maksymalnie wysokiego poziomu zatrudnienia, jest jedną z najnowszych form wspólnej polityki Wspólnoty Europejskiej. Jak już wyżej wspomniano, rozwinięta została na bazie polityki społecznej i do niedawna była traktowana jako jej część składowa. Podniesienie polityki zatrudnienia do wyższej rangi i nadanie jej charakteru priorytetowego

nastąpiło dopiero w wyniku Traktatu Amsterdamskiego. Działania UE w ramach polityki zatrudnienia zorientowane są na zwiększanie liczby miejsc pracy, zmniejszanie bezrobocia, usprawnienie systemu ubezpieczeń społecznych oraz równy dostęp do edukacji. Podstawowymi komponentami polityki zatrudnienia i polityki społecznej są Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ), ukierunkowana na tworzenie miejsc pracy i strategii reformowania rynków pracy, oraz Agenda społeczna, której celem jest dążenie do tego, aby w korzyściach, jakie niesie ze sobą wzrost gospodarczy w Unii, mogli uczestniczyć wszyscy obywatele i wszystkie regiony Wspólnoty.

W kierunku stworzenia wspólnej strategii na rzecz zatrudnienia podjęto szereg różnorodnych działań, wśród których na uwagę zasługują:

- 1) opublikowanie w 1993 r. przez Komisję Wspólnot Europejskich Białej Księgi pt. *Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie (Growth, Competitiveness and Employment)*, w której została zamieszczona ocena sytuacji oraz propozycje Komisji Europejskiej (zaakceptowane przez Radę Europejską) dotyczące opracowania strategii na rzecz zwiększenia zatrudnienia w państwach członkowskich,
- 2) plan działania WE z Essen (1994r.) zorientowany na odwrócenie w krótkim czasie niekorzystnych tendencji w dziedzinie bezrobocia. Plan ten uwzględniał po raz pierwszy wiele aspektów polityki zatrudnienia, wśród których na uwagę zasługują: współpraca między państwami członkowskimi w zakresie usprawnienia funkcjonowania europejskiego rynku pracy, inwestowanie w edukację i szkolenie zawodowe, wprowadzenie wysokich standardów w dziedzinie pracy, zwiększenie mobilności pracowników, zapewnienie równych szans kobietom i mężczyznom w dostępie do rynku pracy itp.,
- 3) szczyt w Luksemburgu (XI 1997 r.) inicjujący tzw. proces luksemburski (*The Luxembourg Process*), w którym zasadnicza uwaga poświęcona została kompleksowej strategii Wspólnoty Europejskiej w sferze zatrudnienia,
- 4) Traktat Amsterdamski¹ (podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.), który stał się głównym punktem wyjścia do stworzenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Ze względu na narastający problem bezrobocia w krajach członkowskich Europejska Strategia Zatrudnienia zyskała priorytetowy charakter w działaniach UE. Jej podstawowym celem stało się powiązanie wzrostu gospodarczego Unii z tworzeniem nowych miejsc pracy oraz nakreślanie wytycznych dla ponadnarodowej współpracy państw Wspólnoty służących ograniczeniu bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej. ESZ opiera się na czterech następujących filarach:

¹ W Traktacie Amsterdamskim wprowadzono specjalny rozdział (tytuł VIII – art. 125–130) poświęcony zatrudnieniu.

- 1) zdolność do uzyskania zatrudnienia (zatrudnialność),
- 2) przedsiębiorczość,
- 3) zdolność adaptacyjną ze strony pracodawców i pracowników,
- 4) równość szans².

Wspólnotowa polityka zatrudnienia przyjęła zatem za podstawę wymienione powyżej filary, na których Komisja Europejska oparła swe pierwsze wytyczne w dziedzinie zatrudnienia na rok 1998. Koncepcja ta okazała się zasadniczo słuszna, natomiast z biegiem czasu poszczególne filary podlegały uzupełnieniom i rozbudowie.

Na bazie ESZ państwa członkowskie zobowiązały się do realizacji trzech podstawowych celów, tj. pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienia spójności społecznej i integracji³.

INSTRUMENTY EUROPEJSKIEJ POLITYKI ZATRUDNIENIA

Polityka zatrudnienia Wspólnoty Europejskiej realizowana jest dzięki wykorzystaniu środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych, a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Socjalnego⁴.

W realizacji polityki Wspólnoty na rzecz zatrudnienia współuczestniczy ponadto Europejski Bank Inwestycyjny, który uruchomił specjalny, tzw. amsterdamski plan działania (ASAP). Ponadto na mocy Traktatu Amsterdamskiego, w styczniu 2000 r. utworzony został organ o charakterze doradczym, tj. Komitet ds. Zatrudnienia (*Employment Committee*)⁵, którego podstawowym zadaniem jest koordynacja polityki zatrudnienia państw członkowskich UE.

W Polsce jest ona wspomagana przede wszystkim przez Europejski Fundusz Społeczny, Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Inicjatywę Wspólnotową EQUAL. Narzędziem ułatwiającym odpowiednie wykorzystanie środków przeznaczonych dla Polski z UE jest m.in. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, określająca zadania i cele polityki zatrudnienia zgodnie z priorytetami Europejskiej Strategii Zatrudnienia, w której szczegółowo opisano potencjalne działania finansowane przez programy pomocowe.

² Por. *Polityka zatrudnienia w Unii Europejskiej*, www.europa.delpol.pl (data ostatniego dostępu: 30.09.2005).

³ Decyzja Rady Europejskiej 2003/578/EC (DzUWE nr L 197/13 z 5 sierpnia 2003 r.).

⁴ Państwa członkowskie WE działają również w ramach programu MISEP (Mutual information system on employment policies – System wzajemnego informowania się o polityce zatrudnienia) oraz programu System (*European system of documentation on employment* – Europejski system dokumentacji zatrudnienia).

⁵ W skład Komitetu wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE (po dwie osoby z każdego kraju) i dwie osoby z Komisji Europejskiej.

Jednym z programów operacyjnych służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 i obejmującym całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL). „Celem głównym Programu jest: wzrost zatrudnienia i spójności społecznej, a do osiągnięcia tego celu przyczynia się realizacja sześciu celów strategicznych, do których należą:

- podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo,
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce,
- upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy,
- zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa,
- wzrost spójności terytorialnej”⁶.

INICJATYWA WSPÓLNOTOWA EQUAL – NOWE SPOSOBY ROZWIĄZYWANIA PROBLEMU DYSKRYMINACJI NA RYNKU PRACY

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL (ang. równy, jednakowy) stanowi część strategii Unii Europejskiej zorientowanej na tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienie szerokiego do nich dostępu. Jest jedną z czterech Inicjatyw Wspólnotowych i koncentruje się przede wszystkim na przedsięwzięciach innowacyjnych. W ramach EQUAL upowszechniane są dobre i sprawdzone rozwiązania na poziomie krajowym i wspólnotowym, a rezultaty programu włączane są do głównego nurtu polityki krajowej i europejskiej. Inicjatywa finansowana jest przez Europejski Fundusz Społeczny.

Na drodze współpracy transnarodowej promowane są nowe sposoby zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, zarówno wobec osób zatrudnionych, jak i poszukujących pracy. Duży nacisk kładzie się na aktywną współpracę między państwami członkowskimi UE, co pozwala na stosowanie oraz upowszechnianie na obszarze całej Unii najbardziej pozytywnych rozwiązań.

W przedsięwzięciach podejmowanych w ramach EQUAL dąży się do rozwiązywania problemu dyskryminacji i nierówności w dostępie do rynku pracy

⁶ Portal funduszy strukturalnych www.efs.gov.pl (data dostępu: 20.09.2007 r.).

grup najbardziej z niego wykluczonych poprzez realizację działań w dziewięciu obszarach tematycznych. Osiem z tych zakresów zdefiniowanych jest w kontekście priorytetów Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W pierwszym obszarze, czyli w zakresie zwiększania zdolności do zatrudnienia działania podporządkowane są hasłu: „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” i mają na celu ułatwienie wchodzenia i powrotu na rynek pracy oraz zwalczanie rasizmu i ksenofobii w miejscu pracy. Na obszarze przedsiębiorczości dąży się do zapewnienia powszechnego dostępu do „tworzenia biznesu” i umocnienia tzw. gospodarki społecznej (w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych). Inicjatywa EQUAL obejmuje ponadto płaszczyznę tzw. zdolności przystosowawczych, czyli wspieranie kształcenia się przez całe życie, integracyjnych form organizacji pracy (szczególnie w odniesieniu do osób doznających dyskryminacji na rynku prac) oraz wspomaganie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce (wraz z pomocą w zakresie wykorzystania nowych technologii informatycznych). Szereg działań dotyczy również problemu równości szans dla kobiet i mężczyzn na rynku pracy (szukanie sposobów godzenia życia rodzinnego i zawodowego, ułatwanie powrotu do pracy tym osobom, które opuściły rynek, przeciwdziałanie segregacji zawodowej). Działania podejmowane w ramach dziewiątego tematu obejmują osoby ubiegające się o status uchodźcy.

Przedsięwzięcia prowadzone w ramach EQUAL zorientowane są ponadto na stworzenie możliwości identyfikacji i przewidywania zmian na rynku pracy oraz wyposażenie polityki zatrudnienia UE w nowe narzędzia monitorowania, zapobiegania i rozwiązywania wykrytych problemów.

PARTNERSTWO NA RZECZ AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ „ANIMATOR” JAKO PRZYKŁAD DZIAŁAŃ W RAMACH IW EQUAL⁷

Pomimo że bezrobocie w całej Polsce spada, jednak w dalszym ciągu istnieją dysproporcje w sytuacji na rynku pracy pomiędzy poszczególnymi regionami. Jednym z podstawowych problemów wielu regionów Polski, w tym również Podkarpacia, jest nieskuteczność stosowanych dotychczas metod aktywizacji zawodowej, opartych przede wszystkim na działalności Urzędów Pracy, które nie gwarantują osiągnięcia zakładanych efektów w postaci zwiększenia zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

W związku z powyższym podjęto na Podkarpaciu – w ramach Inicjatywy EQUAL – alternatywną metodę aktywizowania bezrobotnych, polegającą na wykorzystaniu pracy tzw. animatora.

⁷ Rozdział 5 oparto o informacje zamieszczone na stronie IW EQUAL poświęconej projektowi „Animator” www.animator.equal.pl (data dostępu: 26.09.2007 r.).

W ramach budowania i promowania otwartego rynku pracy utworzono Partnerstwo na Rzecz Aktywizacji Zawodowej „ANIMATOR”. Partnerstwo powstało pomiędzy organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznej służby zatrudnienia, instytucjami edukacyjnymi, ośrodkami pomocy społecznej oraz pracodawcami i przedsiębiorcami, podejmującymi współpracę, zmierzającą do rozwiązania zidentyfikowanych przez Partnerstwo problemów rynku pracy.

W ramach projektu „ANIMATOR” podjęto się wypracowania nowatorskich, modelowych rozwiązań, które umożliwią sprawniejsze odnajdowanie się osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym na rynku pracy województwa podkarpackiego.

Podstawowym celem partnerstwa „ANIMATOR” stało się dążenie do wyrównywania szans na rynku pracy województwa podkarpackiego na drodze wspólnego wypracowania i przetestowania efektywnych mechanizmów aktywizacji zawodowej przy współpracy z pracodawcami.

Wśród celów szczegółowych projektu wyróżnić można następujące działania:

- analiza barier i nierówności na rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb grup docelowych,
- opracowanie modelu pracy i programu szkoleń dla animatora,
- przetestowanie modelu pracy animatora w partnerstwach lokalnych z uwzględnieniem specyfiki trzech obszarów: wiejskiego, poprzemysłowego i popegeerowskiego,
- aktywizacja zawodowa beneficjentów ostatecznych na trzech obszarach,
- zapewnienie sprawnej koordynacji działań i właściwej realizacji zadań na poziomie krajowym i międzynarodowym Partnerstwa na Rzecz Aktywizacji Zawodowej „ANIMATOR”.

Za Beneficjentów Ostatecznych Projektu „ANIMATOR” uznano osoby bezrobotne z terenu trzech reprezentatywnych powiatów województwa podkarpackiego, tj. obszaru poprzemysłowego (restrukturyzowanego) – powiat tarnobrzeski, obszaru popegeerowskiego – powiat bieszczadzki oraz obszaru wiejskiego – powiat rzeszowski ziemski.

Na podstawie analizy dostępnych materiałów i informacji statystycznych odnośnie struktury bezrobocia zostali oni podzieleni na pięć następujących grup:

- 1) osoby niepełnosprawne,
- 2) bezrobotne kobiety w wieku od 25 do 34 lat,
- 3) młodzież do 25. roku życia, pozostająca na bezrobociu powyżej 1 roku,
- 4) bezrobotni mężczyźni powyżej 45. roku życia,
- 5) bezrobotne matki samotnie wychowujące dzieci do 7. roku życia.

Wyniki badań empirycznych wybranych pięciu kategorii demospołecznych najbardziej zagrożonych bezrobociem zawarte zostały w publikacji pt. *Kategorie społeczne Podkarpacia najbardziej zagrożone trwałym bezrobociem* (red. M. Malikowski). W publikacji zamieszczono wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „ANIMATOR” wraz z obszerną częścią statystyczno-analityczną.

W trakcie projektu utworzona została grupa animatorów – osób, które po odbyciu szkoleń powinny były pozyskać odpowiednią wiedzę, pozwalającą im na sprawowanie indywidualnej opieki nad dyskryminowanymi grupami.

Zadaniem animatora, czyli pośrednika między rynkiem pracy a Beneficjentami Ostatecznymi, było stosowanie elastycznych metod pracy z bezrobotnymi w celu jak największego wykorzystania potencjału danego człowieka i dopasowania jego kwalifikacji do potrzeb lokalnego rynku. Wśród szczegółowych zadań realizowanych przez animatora wymienić należy pomoc w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, ułatwienie pozyskiwania informacji o ofertach pracy od przedsiębiorców oraz dopasowywanie ich pod konkretnych beneficjentów, określanie indywidualnych predyspozycji i dobór odpowiednich szkoleń itp.

W projekcie zwrócono istotną uwagę również na wymianę doświadczeń z partnerami zagranicznymi w ramach trzech Partnerstw Ponadnarodowych⁸.

Charakterystyczną cechą projektu była jego innowacyjność, która miała charakter procesowy i polegała na opracowaniu nowych metod, narzędzi oraz nowego podejścia do form aktywizacji zawodowej w ramach wybranych lokalnych obszarów i w kontekście promowania otwartego rynku pracy. Wśród działań innowacyjnych na uwagę zasługuje samo stworzenie nowej kategorii zawodowej, tj. ANIMATORA, jak również opracowanie kompleksowego cyklu szkoleń przeznaczonych na potrzeby kształcenia animatorów i podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych oraz nowej metodologii przeprowadzania badań (uwzględniających specyfikę podejścia w analizowaniu różnych obszarów rynku pracy i bezrobocia), jak również wykorzystanie doświadczenia partnerów zagranicznych poprzez włączenie w prace badawcze międzynarodowego zespołu badaczy.

Prawie trzysta osób bezrobotnych z regionu Podkarpacia (z powiatów rzeszowskiego, tarnobrzesckiego i bieszczadzkiego) korzystało przez osiem miesięcy z pomocy doradców zawodowych w ramach projektu „ANIMATOR”. Przetestowany został nowy sposób pomocy bezrobotnym, tj. ich współpraca z osobistymi opiekunami. Animatorzy pomagali podopiecznym przygotować dokumenty potrzebne w ubieganiu się o pracę, zapisywali na szkolenia i kursy i doradzali w sprawach rodzinnych. Jeden animator opiekował się grupą składającą się z 20 osób. Dzięki programowi pracę znalazły w sumie 82 osoby, a 21 osób założyło działalność gospodarczą.

PODSUMOWANIE

Problem dyskryminacji i nierówności na rynku pracy Unii Europejskiej jest niezwykle złożony. Próby jego rozwiązywania poprzez działania wspólnotowe, zwłaszcza te prowadzone w ramach IW EQUAL są podejmowane na coraz większą skalę.

⁸ Szerzej na ten temat: dokumentacja związana z projektem „ANIMATOR” dostępna u partnerów projektu.

Rok 2007 został ogłoszony przez Komisję Europejską „Europejskim Rokiem Równości Szans dla Wszystkich”. Jest to jeden z najważniejszych elementów nowej strategii ramowej mającej na celu promowanie równości i przeciwdziałanie dyskryminacji w krajach UE, w tym również w zakresie realizacji zasady równego traktowania w zatrudnieniu (dyrektywa 2000/78/EC z 27 listopada 2000 r.).

LITERATURA

- Decyzja Rady Europejskiej 2003/578/EC (DzUWE nr L 197/13 z 5 sierpnia 2003 r.)
Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., 2005, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Wyd. C.H. Beck.
Kwiatkiewicz A., 2006, *Ustawiczne kształcenie zawodowe w krajach Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
Kategorie społeczne Podkarpacia najbardziej zagrożone trwałym bezrobociem, 2006, red. M. Malikowski, Wyd. MANA, Rzeszów.
Niepublikowane raporty cząstkowe z badań prowadzonych w ramach projektu „Animator”.
Polityka zatrudnienia w Unii Europejskiej, www.europa.delpol.pl
Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, kwiecień 2004 r.
Špidla V., 2007, *Flexicurity in Europa: Modernisierung des europäischen Arbeitsmarktes im 21. Jahrhundert*, European Policy Centre, Brüssel 26. Juni.
www.efs.gov.pl (dostęp: 20.09.2007)
www.animator.equal.pl (dostęp: 26.09.2007)

Streszczenie

Niniejszy artykuł porusza problematykę dyskryminacji i nierówności na rynku pracy Unii Europejskiej. Działania Wspólnoty w tym zakresie wpisują się w ramy polityki zatrudnienia Unii. Najważniejszą rolę na tym obszarze odgrywają przedsięwzięcia wspierane przez Europejski Fundusz Społeczny. Istotne znaczenie mają również działania podejmowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Ways of Solving the Problems of Discrimination and Inequality on the Labour Market of European Union

Summary

The study deals with the discrimination and inequality problems on labour market in European Union. Actions of the Community in this field are covered by the frames of employment policy of European Union. Actions supported by European Social Fund play the main role in this field. Actions taken within EQUAL have also essential meaning.