

Tomasz Dorożyński

Uniwersytet Łódzki

Znaczenie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej dla rynku pracy w Polsce

W celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych Unia Europejska realizuje politykę spójności. Do jej najważniejszych instrumentów należą fundusze strukturalne. Głównym celem artykułu jest ocena znaczenia funduszy strukturalnych dla sytuacji społeczno-gospodarczej polskich regionów, w szczególności dla rynku pracy. Ocena polityki spójności z punktu widzenia doświadczeń poszczególnych państw członkowskich i Unii Europejskiej nie jest jednoznaczna. Kontrowersje budzą zwłaszcza nieudane próby osiągnięcia głównego celu, tzn. spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Nie oznacza to jednak negacji wyników licznych badań, które potwierdzają pozytywny wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy. Te i inne metody badawcze potwierdzają bowiem, że fundusze strukturalne przyczyniają się do wzrostu PKB na mieszkańca oraz do ograniczenia bezrobocia. Metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu. Podstawą prowadzonych badań były: dane statystyczne, dokumenty programowe, raporty i analizy, prawo oraz źródła wtórne prezentowane w różnych opracowaniach. Ze względu na obszerność problematyki uwaga została skoncentrowana przede wszystkim na ocenie efektów wykorzystania funduszy strukturalnych na rynku pracy w Polsce. W artykule odwołano się również do wyników badań własnych.

The role of the EU structural funds on the labour market in Poland

In order to remove regional economic disparities, the EU pursues a cohesion policy. Such policy is justified economically and socially. It is however conditioned by the acceptance of an active role of the European Union and the Member States in the economy. The pace of economic growth in Poland in the recent years – bigger than the average in the EU – has contributed to the making up for the part of a developing distance towards the rest of the Member States. The cohesion policy has influenced this process. The main aim of the article is to evaluate of the role of the EU structural funds in the stimulation of the social-economic development of Poland, in particular its impact on the labour market. The evaluation of the cohesion policy from the point of view of experiences of individual Member States and the European Union is not explicit. What is especially controversial here, are unsuccessful attempts to reach the main goal which is the social, economic and territorial cohesion. It does not mean the negation of the outcomes of numerous researches which indicate a positive influence of the cohesion policy on the economic growth. Those and other research methods confirm however that structural funds contribute to an increase of GDP per capita as well as to a reduction of unemployment. The research method is an analysis of the literature related to the subject.

Keywords: EU structural funds, cohesion policy, regional development

Wprowadzenie

W celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych Unia Europejska (UE) realizuje politykę spójności. Ocena polityki spójności nie jest jednoznaczna. Kontrowersje budzą zwłaszcza nieudane próby osiągnięcia głównego celu, tzn. spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Tematem do dyskusji pozostaje również równowaga pomiędzy równością a efektywnością. Kluczową kwestią jest odpowiedź na pytania kogo i w jaki sposób wspierać. Czy pomoc powinna być kierowana do obszarów, które gwarantują największą wartość dodaną? Czy priorytetem powinno być wyrównywanie szans i wspieranie najuboższych? Obecnie polityka spójności stara się łączyć oba cele. Jednak przy ograniczonych środkach i rosnących dysproporcjach działania te są nieskuteczne.

Jednym z trzech kluczowych instrumentów unijnej polityki spójności jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który jest głównym źródłem finansowania projektów wspierających rynek pracy¹. Adresatami pomocy są przede wszystkim osoby fizyczne, defaworyzowane na rynku pracy oraz zagrożone wykluczeniem społecznym.

Beneficjentami Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce są głównie jednostki sektora finansów publicznych, podmioty niepubliczne, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy. Jednak kluczową rolę w kreowaniu polityki zatrudnienia na poziomie regionalnym i lokalnym odgrywają publiczne służby zatrudnienia.

Stąd skoncentrowano się na charakterystyce i ocenie funkcjonowania instytucji rynku pracy w świetle wykorzystania funduszy strukturalnych UE. Przesłanką do podjęcia tej problematyki były niejednoznaczne opinie co do skuteczności i efektywności wykorzystania środków unijnych na rynku pracy, w szczególności w ramach projektów systemowych powiatowych urzędów pracy.

Dlatego głównym celem artykułu jest ocena znaczenia funduszy strukturalnych dla sytuacji społeczno-gospodarczej polskich regionów, w szczególności dla rynku pracy, w tym ocena działalności urzędów pracy w zakresie promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu w świetle projektów systemowych współfinansowanych z EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Podstawą prowadzonych badań była analiza publikacji naukowych, danych statystycznych, dokumentów i aktów prawnych oraz wyniki badań ewaluacyjnych i badań własnych.

¹ Pozostałe to Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności.

1. Regionalne dysproporcje gospodarcze

Zasadniczym czynnikiem, który bezpośrednio wpływa na procesy konwergencji i polaryzacji regionalnej, jest wzrost gospodarczy. Jego tempo i dynamika decydują o poziomie rozwoju poszczególnych obszarów, a tym samym o pogłębianiu lub niwelowaniu dysproporcji społeczno-gospodarczych w skali regionów i państw.

Do początku lat 80. XX w. dominowała teoria wzrostu, oparta na neoklasycznym modelu funkcjonowania gospodarki, z którego wynikała tendencja do konwergencji ekonomicznej i zmniejszania się dystansu w rozwoju pomiędzy krajami bogatymi i biednymi. Ekonomia neoklasyczna zakładała, że swobodnie działający rynek w skali lokalnej, regionalnej, krajowej i międzynarodowej prowadzi do efektywnej alokacji i wykorzystania czynników produkcji, a więc zapewnia wzrost gospodarczy i podnoszenie się poziomu dobrobytu oraz sprzyja konwergencji.

Odmienny punkt widzenia na czynniki wzrostu gospodarczego mają zwolennicy tzw. nowych teorii wzrostu, które pojawiły się w latach 80. XX w. R. Barro, X. Sala-i-Martin, R. Lucas, P. Romer kluczową rolę przypisali akumulacji wiedzy i postępowi technologicznemu o charakterze endogenicznym. Tym samym uznali, że oba czynniki nie podlegają prawu malejących przychodów. Zmiany technologiczne wynikają bezpośrednio z badań i rozwoju oraz z innowacji, których rezultaty są wdrażane w praktyce [Gawlikowska-Hueckel, 2003].

Zdolność poszczególnych regionów do tworzenia i absorpcji nowych technologii może decydować o tempie wzrostu gospodarczego, a tym samym o pogłębianiu lub niwelowaniu różnic międzyregionalnych. W modelach wzrostu endogenicznego kapitał ludzki i akumulacja wiedzy zwiększają produktywność innych zasobów. Szczególne miejsce zajmuje postęp technologiczny. Takie podejście pozwala na przyjęcie określonych wytycznych pod adresem polityki ekonomicznej, w tym polityki regionalnej. Nowe teorie wzrostu sugerują oddziaływanie pozytywnych efektów zewnętrznych, które podlegają procesowi „rozlewania się” (*spillover*). Potencjalne podporządkowanie instrumentów i obszarów wsparcia polityki regionalnej czynnikom wskazanym przez nowe teorie może być szansą na rozwój gospodarczy w regionach.

Czy istnieją zatem mechanizmy gospodarcze, które mogą prowadzić do zmniejszania dysproporcji w rozwoju między regionami? Zdaniem zwolenników teorii wzrostu endogenicznego, która stanowi obecnie główną szkołę rozważań nad problematyką wzrostu gospodarczego, odpowiedź jest twierdząca. Modele endogeniczne uzależniają tempo wzrostu od dwóch czynników: postępu technicznego i zasobów kapitału (fizycznego i ludzkiego). A zatem wzrost gospodarczy zależy od zdolności gospodarki do uczenia się, a polityka gospodarcza, służąca

wzrostowi zasobów kapitału fizycznego, ludzkiego i wiedzy prowadzi do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i zmniejszania różnic między obszarami, w tym także sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy.

2. Polityka spójności i fundusze strukturalne Unii Europejskiej

W celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych Unia Europejska realizuje politykę spójności. Do jej najważniejszych przesłanek należą efektywność i równość [Pelkmans, 1997, s. 255–256].

Efektywność jest argumentem o charakterze ekonomicznym. Regionalne nierówności gospodarcze przyczyniają się do niewłaściwego wykorzystania czynników produkcji. Instrumenty polityki spójności poprzez mechanizm redystrybucji sprzyjają usuwaniu barier w rozwoju. Wówczas zasoby beczynne lub źle wykorzystane mogą zostać zagospodarowane lub bardziej wydajnie uczestniczyć w procesie produkcji. W ten sposób polityka spójności przyczynia się do efektywniejszej alokacji zasobów, a tym samym do wzrostu dobrobytu na poziomie państw i regionów.

Równość jest przesłanką natury społecznej. Koncepcja integracji europejskiej zakłada m.in. solidarność i spójność społeczną, zgodnie z którymi nadmierne dysproporcje w poziomie życia nie są akceptowane. Można zatem przyjąć pewne minimalne, równe standardy dostępu do dóbr publicznych. Obszary, które nie są w stanie ich same osiągnąć, otrzymują dodatkowe wsparcie poprzez mechanizm redystrybucji dochodów. Środki te mają przyczynić się do poprawy warunków życia oraz do wyrównywania szans mieszkańców regionów objętych wsparciem. W ten sposób uzasadnia się wydatki na realizację działań w celu usuwania nierówności pomiędzy grupami społecznymi, regionami i państwami [Molle, 2000, s. 442–443; Marszałek (red.), 2004, s. 226–227].

Polityka spójności znajduje zatem uzasadnienie ekonomiczne i społeczne. Mechanizm polityki spójności opiera się głównie na transferach, a zatem istotą polityki spójności jest redystrybucja dochodów w celu wspierania wybranych obszarów oraz grup społecznych wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Do głównych źródeł finansowania polityki spójności UE zalicza się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (Kohezji). Dwa pierwsze nazywane są funduszami strukturalnymi. Ze względu na temat artykułu dalsza część rozważań dotyczyć będzie głównie EFS.

Europejski Fundusz Społeczny finansuje wspieranie integracji społecznej, w tym poprawę dostępu do zatrudnienia osób będących w trudnej sytuacji na

rynku pracy oraz zmniejszenie dysproporcji w zatrudnieniu na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. EFS wspiera regiony objęte celem pierwszym (*Konwergencja*) i drugim (*Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie*) polityki spójności UE. Podobnie jak w przypadku EFRR, katalog działań objętych pomocą jest bardzo obszerny i obejmuje m.in.: zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, kształcenie, zwiększanie dostępu do zatrudnienia, wsparcie dla instytucji rynku pracy, inicjowanie współpracy ośrodków badawczo-rozwojowych, szkół wyższych i przedsiębiorstw oraz rozwój potencjału ludzkiego w dziedzinie badań i innowacji [Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006..., 2006].

3. Ocena wpływu funduszy strukturalnych UE na polską gospodarkę i na rynek pracy

Polska jest w latach 2007–2013 największym beneficjentem polityki spójności UE (ok. 20% jej budżetu), zastępuje na tym miejscu Hiszpanię, która od 1989 r. była liderem w wykorzystaniu dotacji unijnych. W programowaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2004–2006 kraj nasz mógł wykorzystać (do końca 2008 r.) ponad 12,8 mld EUR. W ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 Polska uzyska ponad 67 mld EUR. Oznacza to, że łącznie ze środkami krajowymi, średnioroczny poziom nakładów na politykę spójności wyniesie ok. 5% PKB².

Z raportów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że w latach 2004–2008 wpływ polityki spójności na sytuację społeczno-gospodarczą regionów w Polsce był stosunkowo niewielki, głównie ze względu na szczupłość środków oraz harmonogram ich wydatkowania. Od 2008 r. zwiększyło się jej oddziaływanie na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy w Polsce. Największe efekty są oczekiwane dopiero w latach 2013–2015. Ponadto w najbliższych kilku latach efekt popytowy zostanie wzmocniony efektem podażowym. Przyczyni się to do zwiększenia siły oddziaływania polityki spójności na tempo wzrostu gospodarczego. W 2013 r. dynamika PKB ma być o 0,8–1,1 pkt proc. wyższa dzięki wykorzystaniu środków unijnych.

Inwestycje infrastrukturalne oraz bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw przyczyniają się do ożywienia aktywności inwestycyjnej w Polsce. Szacuje się, że w latach 2013–2014 nakłady brutto na środki trwałe mogą być większe nawet o ok. 23%. Polityka spójności może przyczynić się również do zmian strukturalnych w gospodarce. Oczekiwany jest przede wszystkim wzrost udziału sektora II (przemysł i budownictwo) w tworzeniu wartości dodanej brutto w relacji do sektora I (rolnictwo) i sektora III (usługi) [*Wpływ polityki spójności...* 2010].

² Na podstawie informacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (www.mrr.gov.pl).

Jak wspomniano wcześniej, w latach 2004–2010 wpływ funduszy unijnych na polską gospodarkę był stosunkowo niewielki. Pewną poprawę zaobserwowano w latach 2009–2010 i wiązało się to przede wszystkim z kumulacją płatności w ramach NPR oraz ze stopniowym uruchamianiem nowych programów. Zgodnie z wynikami prognoz, największy wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarki, aktywność inwestycyjną i rynek pracy oczekiwany jest w latach 2013–2015.

Wykorzystanie funduszy europejskich doprowadziło w 2010 r. według modeli MaMoR3 i Hermin do wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15–64 lata o 0,7–1,2 pkt proc., zwiększenia liczby pracujących o 188–315 tys. osób i spadku stopy bezrobocia o 1,1–1,8 pkt proc. w stosunku do scenariusza bez funduszy UE. W latach 2013–2015 wskaźniki te mają kształtować się zdecydowanie lepiej. Zatrudnienie powinno wzrosnąć o 1,6–1,7 pkt proc., bezrobocie natomiast zmniejszyć się o 2,4–2,7 pkt proc. Szacuje się, że liczba pracujących może być większa nawet o 450 tys. osób w porównaniu ze scenariuszem bez dotacji unijnych.

Prognozy oparte na modelu EuImpactModIII są jeszcze bardziej optymistyczne³. Wynika z nich, że pozytywne efekty wpływu funduszy unijnych na rynek pracy będą największe w 2013 r. Wówczas stopa zatrudnienia powinna być wyższa o 5,2 pkt proc., bezrobocie niższe o 3,5 pkt proc., a liczba pracujących o 1356 tys. osób [*Wpływ polityki spójności...*, 2011].

Obserwując dynamikę wykorzystania funduszy unijnych w Polsce, należy przychylić się do opinii autorów trzeciego z prezentowanych modeli, którzy twierdzą, że kumulacji pozytywnych efektów wydatkowania środków unijnych można spodziewać się raczej w 2013 r. niż w latach kolejnych. Niemniej jednak prezentowana skala oddziaływania wydaje się zbyt optymistyczna, zwłaszcza w świetle bieżących problemów gospodarczych. Ponadto liczne badania ewaluacyjne, mające wymiar mikroekonomiczny, wskazują na mniejsze niż można było oczekiwać efekty unijnych projektów w zakresie promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia.

Największych pozytywnych rezultatów można oczekiwać w województwie lubuskim oraz w regionach Polski Wschodniej ze względu na wartość dotacji celowych w tym obszarze. Niewiele mniejszych efektów spodziewamy się w województwie łódzkim.

Analizy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pokazują również pozytywny wpływ dotychczas realizowanych projektów na: innowacyjność polskiej gospodarki; konkurencyjność przedsiębiorstw, w szczególności mikro, małych i średnich; edukację, w tym wyrównywanie szans; rozwój infrastruktury transportowej. Warto również wspomnieć o pozytywnych trendach w strukturze zatrudnienia,

³ Na podstawie badań ewaluacyjnych z wykorzystaniem trzech modeli ekonometrycznych: MaMoR3 (IBnGR), EuImpactMod III (Instytut Badań Strukturalnych), Hermin HPL5 (DG Regio/ WARR), opracowanych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

o skokowym zwiększeniu rozmiarów inwestycji publicznych, o decentralizacji oraz wzmocnieniu finansowym i organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego. Projekty unijne realizowane w Polsce generują również korzyści dla podmiotów zagranicznych, głównie z państw członkowskich UE [*Efekty polityki spójności...*, 2009].

Tabela 1. Wpływ funduszy unijnych na wskaźnik zatrudnienia w regionach

Województwo	Przeciętnie w roku w grupie wiekowej 15–64 w pkt proc.	
	2010	2004–2015
Dolnośląskie	0,6	0,5
Kujawsko-pomorskie	0,5	0,6
Lubelskie	0,6	0,9
Lubuskie	1,4	1,1
Łódzkie	1,0	0,9
Małopolskie	0,6	0,7
Mazowieckie	0,4	0,3
Opolskie	0,7	0,7
Podkarpackie	0,7	0,8
Podlaskie	0,7	0,9
Pomorskie	1,0	0,8
Śląskie	0,8	0,7
Świętokrzyskie	0,6	0,8
Warmińsko-Mazurskie	0,7	0,9
Wielkopolskie	0,8	0,6
Zachodniopomorskie	1,2	0,8

Źródło: Opracowano na podstawie raportu [*Wpływ funduszy europejskich...* 2010].

Doświadczenia okresu przedakcesyjnego oraz programowania 2004–2006 pozwoliły na wypracowanie dość sprawnego systemu wykorzystywania instrumentów polityki spójności. Główne jego niedoskonałości dotyczą procedur, które są skomplikowane i długotrwałe. Przyczyniają się zatem do wzrostu kosztów obsługi całego systemu. Problemem polityki spójności jest również prymat kontroli nad efektywnością. Bariery w dostępie do środków unijnych związane są z przepisami, które nie wynikają z zasad polityki spójności, lecz z innych obszarów, np. ochrony środowiska, zamówień publicznych, pomocy publicznej. Prowodzi to do sytuacji, w których często prawidłowość zastosowanych procedur jest istotniejsza od merytorycznego zakresu projektu.

4. Projekty systemowe powiatowych urzędów pracy

Beneficjentami Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce są głównie jednostki sektora finansów publicznych, podmioty niepubliczne, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy. Jednak kluczową rolę w kreowaniu polityki zatrudnienia odgrywają publiczne służby zatrudnienia. Najważniejsze zadania dotyczące promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu ustawodawca powierzył administracji samorządowej na szczeblu województwa i powiatu. Za bezpośrednią obsługę osób bezrobotnych oraz ich aktywizację zawodową i społeczną odpowiadają samorządy powiatów, w szczególności powiatowe urzędy pracy (PUP).

Projekty systemowe polegają na realizacji zadań określonych w ustawach, głównie przez jednostki sektora finansów publicznych. Warunkiem przyjęcia projektu do realizacji jest jego zgodność z odpowiednim planem działania oraz wytycznymi w zakresie realizacji projektów systemowych. Głównymi beneficjentami projektów systemowych na poziomie regionalnym są publiczne służby zatrudnienia oraz instytucje pomocy społecznej.

Projekty systemowe powiatowych urzędów pracy są realizowane w ramach działania 6.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Są one nadzorowane przez wojewódzkie urzędy pracy lub urzędy marszałkowskie, które pełnią funkcje instytucji pośredniczących lub instytucji wdrażających (instytucji pośredniczących drugiego stopnia). W ramach projektu systemowego finansowane są instrumenty i usługi rynku pracy wymienione w ustawie [ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia...].

5. Ocena projektów systemowych powiatowych urzędów pracy⁴

Na początku należy podkreślić, że dość powszechna bardzo negatywna ocena skuteczności projektów systemowych powiatowych urzędów pracy wydaje się nieuzasadniona. Świadczy o tym m.in. jeden ze wskaźników, tj. udział osób bezrobotnych i poszukujących pracy, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. W 2010 r. wyniósł on dla działania systemowego 6.1.3 PO KL 47% i był wyższy niż w całym VI priorytecie (45%). Warto również dodać, że w 2010 r. pracowało lub prowadziło własną działalność gospodarczą

⁴ Podrozdział opracowano na podstawie raportu końcowego z badania ewaluacyjnego pt. *Ocena jakości projektów...* 2011, innych badań ewaluacyjnych dla MRR oraz badań własnych w ramach projektu „Kapitał ludzki i społeczny jako czynniki rozwoju regionu łódzkiego”, współfinansowanego ze środków UE w ramach EFS. Projekt został zrealizowany przez zespół pracowników z UŁ w latach 2010–2012.

54% osób, które w 2009 r. wzięły udział w projektach systemowych powiatowych urzędów pracy. Jednak jedynie 41% z nich uważa, że podjęcie zatrudnienia lub założenie firmy było wynikiem udziału w projekcie.

Odbiorcami projektów systemowych nie są jednak wszyscy bezrobotni. Dodatkowe wsparcie łącznie w latach 2009 i 2010 otrzymało blisko 315 tys. osób, tj. 7,08% bezrobotnych w 2009 r. i 9,26% w 2010 r. Projekty systemowe nie różnią się jednak zasadniczo od „normalnej” aktywności PUP w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Wsparcie jest bowiem ograniczone do instrumentów wskazanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jedyną zatem zasadniczą różnicą, którą wprowadziły projekty systemowe jest zwiększenie skali prowadzonych działań aktywizujących dzięki większym środkom dostępnym w powiatach.

Urzędy pracy, realizując projekty systemowe, są zatem niezwykle ograniczone w porównaniu z beneficjentami projektów konkursowych, którzy mogą elastycznie dobierać formy i metody wsparcia oraz kształtować przebieg projektu. Projekty systemowe sprowadzają się właściwie do realizacji zadań ustawowych w nieco innej formule i z dodatkowymi obowiązkami formalnymi, które wynikają ze specyfiki projektów unijnych, np. wnioski o płatność, sprawozdawczość, informacja i promocja, kwalifikowalność.

Projekty współfinansowane z EFS wyróżnia od pozostałych działań PUP niewątpliwie większe ukierunkowanie wsparcia na wybrane grupy docelowe, tj. na osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 ustawy). Obecnie są to przede wszystkim osoby do 25. roku życia, często z wyższym wykształceniem. Pewnym problemem jest tutaj dobór konkretnych osób do projektów. Urzędy pracy, mając na względzie konieczność spełnienia określonych wskaźników rezultatu, zazwyczaj kierują do udziału w projektach klientów, którzy rokują największe szanse na podjęcie zatrudnienia w krótkim okresie. Natomiast osobom w rzeczywistości trudnej sytuacji oferują podstawową pomoc w ramach Funduszu Pracy. Ponadto w ramach projektów systemowych realizuje się jedynie tzw. aktywne instrumenty. Zatem nie są to np. zasiłki dla bezrobotnych. Wszystko to może powodować, że statystycznie skuteczność interwencji w ramach projektów systemowych jest większa niż średnia dla ogólnej działalności powiatowych służb zatrudnienia.

Kolejnym kryterium oceny skuteczności projektów systemowych PO KL w porównaniu z innymi działaniami w tym programie jest podział środków. Warto zwrócić uwagę, że na działanie 6.1.3 przeznaczono ok. 12% alokacji całego PO KL. Z tych środków realizuje się obecnie 346 umów ramowych. Jest to znaczący udział, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że PO KL obejmuje ok. 70 działań skierowanych do różnych beneficjentów na różne cele.

Na ocenę efektywności wpływa zarządzanie projektami systemowymi. W odniesieniu do specyfiki projektów systemowych PUP należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, powiatowe urzędy pracy w większości dysponują wykwalifikowaną i doświadczoną kadrami, która zna zarówno specyfikę funkcjonowania i obowiązki publicznych służb zatrudnienia, jak i zasady przygotowywania i realizacji projektów unijnych. Wynika to m.in. ze standardów obowiązujących w publicznych służbach zatrudnienia oraz z faktu, że jako jedne z pierwszych realizowały one podobne projekty w ramach SPO Rozwój Zasobów Ludzkich od 2004 r. Z drugiej strony, ze względu na ograniczenia wynikające z zasad finansowania projektów systemowych, dodatkowe obowiązki nie są zazwyczaj dodatkowo wynagradzane, a znaczną część kosztów zarządzania projektem ponosi samorząd. Zatem pracownicy realizujący projekty są w trudniejszej sytuacji niż kadra projektów komercyjnych (niższe wynagrodzenia, gorsze warunki pracy, mniejsze zespoły projektowe, gorsze wyposażenie) przy podobnym zakresie obowiązków. Stąd wynika duża rotacja pracowników i odpływ doświadczonych osób do sektora prywatnego.

Na jakość i efektywność projektów systemowych ma wpływ współpraca z podmiotami zewnętrznymi. Badania ewaluacyjne wskazują na pewne niedostatki w tym zakresie. Powiatowe urzędy pracy w większości przygotowują i realizują projekty oparte na własnych danych, analizach i wiedzy. Wydaje się jednak uzasadnione zintensyfikowanie współpracy z innymi instytucjami.

Lista utrudnień wskazywanych przez beneficjentów projektów systemowych jest długa. Ich wyeliminowanie może przyczynić się do poprawy efektywności projektów i do ich większej skuteczności. Największe problemy wynikają z wytycznych i procedur projektowych, a nie z przepisów prawa czy też ze specyfiki rynku pracy. Zatem ich zmiana nie jest kosztowna ani trudna. Wymaga jedynie doprecyzowania niektórych wytycznych, a przede wszystkim ich uproszczenia lub całkowitego zniesienia. W zgodnej opinii ekspertów obecna sytuacja nie sprzyja osiągnięciu wymiernych efektów. Istnieje bowiem prymat procedur i kontroli nad merytorycznym wymiarem projektów. Bezwarunkowo dąży się do głównego celu, którym jest wydatkowanie 100% alokacji.

Do najważniejszych problemów formalnych należy zaliczyć:

- 1) brak spójności wytycznych oraz ich częste zmiany,
- 2) niejednoznaczne zapisy i zmieniające się interpretacje,
- 3) skomplikowaną i długotrwałą procedurę przekazywania i rozliczania środków,
- 4) nieadekwatne do potrzeb i praktyki zasady kwalifikowania wydatków,
- 5) niedopasowanie wielkości wsparcia do potrzeb,
- 6) nieodpowiednie wskaźniki oraz kryteria doboru uczestników,
- 7) techniczne i merytoryczne elementy systemu sprawozdawczości,
- 8) zasady finansowania kosztów zarządzania oraz dodatkowe obowiązki z nich wynikające,

- 9) liczne dodatkowe wymogi formalne niezwiązane z merytoryczną częścią projektu,
- 10) nie zawsze kompetentną pomoc opiekunów projektów w instytucjach pośredniczących,
- 11) niewystarczające zasoby kadrowe instytucji pośredniczących do potrzeb obsługi projektów systemowych,
- 12) brak specjalistycznego wsparcia dla zespołów projektowych, zwłaszcza w zakresie prawa UE, prawa podatkowego, pomocy publicznej i zamówień publicznych oraz specyfiki tych zagadnień w kontekście projektów systemowych.

Efekty projektów systemowych zależą nie tylko od realizatorów, ale również od uczestników. W latach 2007–2011 ponad 538 tys. osób skorzystało z projektów systemowych PUP, z czego ok. 472 tys. osób zakończyło udział zgodnie z zaplanowanym programem. Wśród uczestników dominowały osoby do 25 roku życia (44%). Wykształcenie przeciętnego uczestnika również było zdecydowanie wyższe niż przeciętne w całej populacji bezrobotnych w Polsce. Wśród mieszkańców miast 17% uczestników posiadało wykształcenie wyższe, natomiast wśród mieszkańców wsi – 13%. Wśród wszystkich bezrobotnych jedynie ok. 10% posiada wyższe wykształcenie. Jednocześnie w projektach wyjątkowo rzadko biorą udział osoby słabo wykształcone lub bez kwalifikacji. Jak wspomniano wcześniej, może to wynikać z obawy przed tzw. „trudnym klientem” w projekcie i jego dyscyplinowaniem co do określonych wymagań formalnych (obecność, egzaminy, kontynuowanie udziału w poszczególnych etapach projektu, trwałość efektów). Należy również podkreślić, że osoby długotrwale bezrobotne mają zbyt mały udział w projektach w stosunku do ich udziału w całej populacji bezrobotnych w Polsce. Relacja ta w Polsce wynosiła średnio 50%.

Ważnym problemem jest dostępność projektów systemowych dla potencjalnych zainteresowanych. Można tutaj zauważyć dwie podstawowe bariery. Po pierwsze, wśród uczestników przeważają mieszkańcy miast (57%). Należy zatem podjąć działania ułatwiające udział osobom zamieszkującym obszary wiejskie, np. poprzez informację i promocję oraz ułatwienia komunikacyjne. Po drugie, istnieje problem osób bezrobotnych, które trwale opiekują się osobami zależnymi (dzieci, osoby starsze). Należy zatem zwiększyć środki na opiekę nad ich podopiecznymi podczas trwania projektu. Istnieje również potrzeba dofinansowania takiej pomocy w pierwszym okresie po rozpoczęciu pracy, np. przez pierwsze 6 miesięcy.

Wady projektów systemowych wynikają również z winy uczestników. Obecnie największym problemem jest rotacja grupy docelowej. W latach 2007–2011 odstąpiło od udziału w projekcie 7% uczestników zgodnie z zaplanowanym programem i harmonogramem. Najczęściej wycofują się osoby młode oraz osoby z niskim wykształceniem. Bardzo często rezygnują uczestnicy staży, którzy podejmują prace dorywcze i sezonowe.

Do najczęściej stosowanych form wsparcia w projektach systemowych należą: staże i praktyki zawodowe, szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace interwencyjne oraz doposażenie stanowiska pracy. Ich ocena również nie jest jednoznaczna. Staże i praktyki zawodowe są jednym z najczęściej stosowanych instrumentów w projektach systemowych. Ocena tej formy pomocy wśród uczestników jest bardzo wysoka. Zdecydowana większość stażystów jest zdania, że wsparcie to przyczyniło się do poprawy ich sytuacji na rynku pracy. Niezwykle popularnym instrumentem aktywizującym, stosowanym w projektach systemowych, są jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Blisko co piąty uczestnik projektów systemowych skorzystał z tej formy pomocy. Istnieje wśród nich dość powszechna opinia, że jest to najskuteczniejszy instrument wsparcia na rynku pracy. Znacznie gorzej postrzegane są szkolenia. Uwagi krytyczne dotyczą m.in. niedopasowania tematyki do potrzeb rynku pracy oraz ich niskiej jakości merytorycznej i organizacyjnej. Pozostałe formy wsparcia cieszą się mniejszym zainteresowaniem osób bezrobotnych i pracodawców.

Przedstawione powyżej wyniki analiz, przeprowadzone m.in. na podstawie badań ewaluacyjnych projektów systemowych PUP w Polsce, znajdują potwierdzenie w badaniach bezpośrednich zrealizowanych w regionie łódzkim. Badania kwestionariuszowe przeprowadzone we wszystkich powiatach w województwie utwierdzają w przekonaniu o pozytywnym wpływie środków unijnych na rynek pracy, aczkolwiek wskazują na wady systemu związane m.in. z organizacją, zarządzaniem i finansowaniem projektów systemowych wspierających zatrudnienie [Świerkocki, 2012].

Podsumowanie

Zasadniczym celem polityki spójności jest zmniejszenie dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi częściami UE, zwiększenie konkurencyjności regionów oraz rozwiązywanie strukturalnych problemów ekonomicznych i społecznych. Jej instrumentami są fundusze strukturalne. Ich wydatkowanie opiera się na określonych zasadach i w ramach przyjętych celów.

Ocena unijnej polityki spójności nie jest łatwa. Trzeba bowiem oddzielić jej wpływ od innych czynników oddziałujących na sytuację społeczno-gospodarczą regionów. Generalnie, badania empiryczne, przeprowadzone także w Polsce, potwierdzają, że fundusze strukturalne przyczyniają się do dynamizacji gospodarki, wzrostu zatrudnienia, lecz ich wpływ na dysproporcje gospodarcze, społeczne i terytorialne jest nieznaczny. Ich efekty zależą nie tylko od wielkości przyznanych środków, lecz także od ich przeznaczenia oraz potencjału wyjściowego be-

neficjenta. Większość badań i analiz, w tym także dotyczących polskich regionów, wskazuje jednak na pozytywny wpływ programów polityki spójności na wzrost gospodarczy, sytuację na rynku pracy oraz na inne wskaźniki ekonomiczne. Ma ona jednak wiele niedoskonałości.

Tempo wzrostu gospodarczego w ostatnich latach w Polsce, większe niż przeciętne w UE, przyczyniło się do nadrobienia części dystansu rozwojowego względem pozostałych państw członkowskich. Pewien udział w tym procesie miała unijna polityka spójności. Jednak, co warto podkreślić, napływ funduszy strukturalnych i innych instrumentów nie był w stanie zahamować pogłębiania się różnic społeczno-gospodarczych między regionami w Polsce.

Polityka spójności przyczyniła się m.in. do zahamowania spadku, a w ostatnim okresie do wzrostu współczynnika aktywności zawodowej. Zmianie uległa także struktura zatrudnienia. Spadek odnotowano w rolnictwie, a wzrost w usługach. Mimo że obecne wskaźniki rynku pracy nie są w pełni zadowalające to można w ostatnich latach odnotować kilka sukcesów. W latach 2004–2009 w Polsce był najszybszy spadek stopy bezrobocia w UE (o 11,5 pkt proc.) oraz największy spadek odsetka osób długotrwale bezrobotnych. Udało się również ograniczyć odsetek bezrobotnej młodzieży.

Ocena projektów systemowych powiatowych urzędów pracy i ich wpływu na rynek pracy w Polsce jest w zasadzie pozytywna. Przytoczone wyniki badań makroekonomicznych, ewaluacyjnych oraz własnych pozwalają na sformułowanie wniosku, że środki unijne przyczyniły się do poprawy sytuacji na rynku pracy, w szczególności do zwiększenia zatrudnienia, ograniczenia bezrobocia oraz zaktywizowania grup społecznych będących w szczególnie trudnej sytuacji, zwłaszcza osób niepełnosprawnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25. roku życia. Zakres wsparcia udzielanego bezrobotnym jest jednak ograniczony i znacznie mniejszy od potrzeb.

Ponadto PO KL przyczynił się do usprawnienia funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Umożliwił poprawę standardów obsługi osób bezrobotnych, wdrożenie systemu zarządzania projektowego, ewaluację zadań, wprowadzenie nowych metod i instrumentów aktywizacji zawodowej i społecznej osób bezrobotnych, wzmocnienie współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym z pracodawcami. Umożliwił także finansowanie badań i analiz rynkowych, ale powiatowe urzędy pracy nadal wykonują je stosunkowo rzadko.

W ramach PO KL finansuje się również działania skierowane do instytucji i pracowników publicznych służb zatrudnienia. Dzięki temu mają oni możliwość podnoszenia kwalifikacji, np. poprzez system szkoleń zawodowych i studiów podyplomowych. W ramach projektów międzynarodowych mogą czerpać wzorce od innych jednostek w kraju i za granicą. Znacząco poprawiły się również warunki pracy, w tym wynagrodzenia i wyposażenie stanowisk pracy. W sposób czytelny i przejrzysty określono ścieżkę kariery zawodowej. Sprzyja to ogranicze-

niu rotacji pracowników i zatrzymaniu w administracji samorządowej osób z wiedzą i doświadczeniem.

Ważną korzyścią, akcentowaną przez powiatowe urzędy pracy, stała się poprawa ich wizerunku jako instytucji wspierających bezrobotnych. Nastąpił wzrost świadomości mieszkańców powiatów co do zasadności podejmowanych przez nie działań.

Powyższa analiza pozwala także na sformułowanie kilku rekomendacji, skierowanych do publicznych służb zatrudnienia. Po pierwsze, istnieje potrzeba zacieśnienia współpracy z uczelniami wyższymi i ośrodkami badawczymi, które analizują i monitorują podaż i popyt na pracę oraz inne wskaźniki ekonomiczne i społeczne. Po drugie, należy wzmocnić kooperację z lokalnymi instytucjami edukacyjnymi, aby lepiej przeciwdziałać bezrobociu wśród młodych osób oraz przygotować ich do funkcjonowania na rynku pracy. Po trzecie, powiatowe urzędy pracy w niewystarczający sposób współpracują z przedsiębiorcami, zwłaszcza w powiatach najbardziej oddalonych od stolic regionów. Po czwarte, potrzebna jest lepsza koordynacja pomocy pomiędzy urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej, które również świadczą usługi w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Po piąte, niezbędna jest lepsza współpraca i pomoc ze strony jednostek nadzorujących i bezpośrednio kontrolujących projekty systemowe, zwłaszcza wojewódzkich urzędów pracy. Pozwoli to wyeliminować liczne problemy formalne związane z realizacją i rozliczeniem projektów.

Podjęcie powyższych inicjatyw może przyczynić się do lepszego wykorzystania funduszy europejskich, a tym samym wzmocnić działania na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce. Pomimo krytycznych ocen polityki spójności Unii Europejskiej, przede wszystkim odnoszących się do jej skuteczności, może być ona szansą na rozwój. Regiony, jako beneficjenci funduszy unijnych, muszą dołożyć wszelkich starań, aby tę szansę w pełni wykorzystać. Nie posiadają bowiem zazwyczaj wystarczających zasobów własnych, które umożliwiłyby usunięcie barier rozwoju.

W artykule wykorzystano częściowe wyniki badań własnych zrealizowanych w ramach projektu „Kapitał ludzki i społeczny jako czynniki rozwoju regionu łódzkiego”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt został zrealizowany w latach 2010-2012 przez zespół pracowników Uniwersytetu Łódzkiego. Ponadto wykorzystano wnioski z badania „Zdolność Łodzi do konkurowania na jednolitym rynku europejskim” w ramach grantu Prezydenta Miasta Łodzi na projekty naukowo-badawcze na lata 2009–2010. Projekt został zrealizowany przez Łódzkie Towarzystwo Naukowe i Katedrę Wymiany Międzynarodowej Uniwersytetu Łódzkiego.

Bibliografia

- Dorożyński T., Urbaniak W., 2012, *Rola funduszy strukturalnych UE w promocji zatrudnienia w świetle doświadczeń powiatowych urzędów pracy w województwie łódzkim*, Recenzowany raport częściowy w ramach projektu „Kapitał ludzki i społeczny jako czynniki rozwoju regionu łódzkiego”, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Efekty polityki spójności UE w Polsce*, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, www.mrr.gov.pl.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Marszałek A. (red.), 2004, *Integracja europejska*, PWE, Warszawa.
- Molle W., 2000, *Ekonomika integracji europejskiej*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk.
- Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach poddziałania 6.1.3 PO KL, badanie wykonane przez GHK Polska Sp. z o.o. w 2011 r. na zlecenie Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl.
- Pelkmans J., 1997, *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Longman.
- Pietrzyk I., 2002, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa.
- Raport. Polska 2011. Gospodarka. Społeczeństwo. Regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, www.mrr.gov.pl.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 31.07.2006, L 210/12.
- Rozwój Regionalny w Polsce, Raport 2009*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, www.mrr.gov.pl.
- Świerkocki J. (red.), 2010, *Rozwój społeczno-gospodarczy Łodzi w warunkach jednolitego rynku europejskiego*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.
- Świerkocki J. (red.), 2012, *Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w regionie łódzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity), Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001.
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, www.mrr.gov.pl.
- Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań ekonometrycznych*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, www.mrr.gov.pl.
- Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań makroekonomicznych*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, www.mrr.gov.pl.
- Wszystkie dokumenty ze strony Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – dostęp styczeń-kwiecień 2012.