

**Jan Adamiak**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **ROLA EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W FINANSOWANIU POTRZEB REGIONALNEGO RYNKU PRACY**

### **1. Wstęp**

W krajach Unii Europejskiej środki finansowe potrzebne na realizację zadań związanych z rynkiem pracy, w tym z ograniczaniem bezrobocia, pochodzą z różnych źródeł. Do najważniejszych należą dochody podatkowe oraz składki opłacane w ramach obowiązkowego ubezpieczenia od bezrobocia. Analiza podstawowych źródeł finansowania przedsięwzięć rynku pracy w Polsce wskazuje na fundusze celowe, a zwłaszcza Fundusz Pracy, oraz środki pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa. Akcesja Polski do UE stworzyła instytucjom zajmującym się rozwojem zasobów ludzkich i wspieraniem regionalnego rynku pracy nowe możliwości walki z bezrobociem, dając im narzędzie w postaci Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)<sup>1</sup>. Fundusz ten stanowi uzupełnienie krajowych środków publicznych umożliwiających prowadzenie polityki zatrudnienia w krajach unijnych, stosownie do jednej z podstawowych zasad funkcjonowania wszystkich funduszy strukturalnych – zasady dodatkowości. W większości państw członkowskich staje się on ważnym instrumentem finansowym wspierania rozwoju zasobów ludzkich, głównie poprzez zwiększanie dostępu do zatrudnienia, czyli realizację rozmaitych projektów rynku pracy zarówno na rynku krajowym, jak i regionalnym.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę analizy dotychczasowych sposobów wykorzystywania środków Europejskiego Funduszu Społecznego jako jednego ze źródeł finansujących potrzeby regionalnego rynku pracy. Tematyka ta ma duże znaczenie praktyczne dla Polski, która w okresie programowania 2007-2013 jest

---

<sup>1</sup> European Social Fund jest najstarszym z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Został utworzony w 1957 r. na mocy traktatów rzymskich i wszedł w życie w 1960 r. Praktycznie zaczął działać dopiero od roku 1968. W 1972 r. na szczycie paryskim uzyskał wymiar regionalny. Od 1999 r. EFS wspiera finansowo również europejską strategię zatrudnienia. Głównym obszarem wsparcia jest walka z długotrwałym bezrobociem (zob. [Kundera, Szmyt 2008, s. 35-36]).

największym beneficjentem pomocy strukturalnej Unii Europejskiej, a równocześnie wciąż jeszcze boryka się z problemem bezrobocia. Przeprowadzona w artykule analiza udziału EFS w finansowaniu regionalnego rynku pracy dotyczy województwa kujawsko-pomorskiego, choć sytuacja w innych regionach wydaje się być podobna.

## **2. Dotychczasowe zasady wykorzystywania EFS jako wspólnotowego źródła finansowania potrzeb regionalnego rynku pracy**

W Polsce Europejski Fundusz Społeczny stanowi źródło finansowania szeroko pojętych usług rynku pracy dla potencjalnych instytucji i podmiotów uczestniczących w procesie realizacji polityki zatrudnienia. W okresie programowania 2004-2006 środki EFS wdrażane były w naszym kraju głównie za pomocą dwóch programów operacyjnych: Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Obowiązująca reguła  $n + 2$  daje pewną swobodę w realizacji programów instytucjom zarządzającym i płatniczym. Środki finansowe z tej puli są wypłacane przez dwa lata po przekazaniu Komisji Europejskiej wniosków o płatność, czyli w naszym wypadku do końca 2008 roku.

Celem SPO RZL jest budowa społeczeństwa otwartego, opartego na wiedzy, poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy. Ten program operacyjny jest współfinansowany wyłącznie z Europejskiego Funduszu Społecznego. Funkcję instytucji zarządzającej pełni Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Na realizację programu przeznaczono około 2 mld euro, a obejmuje ona trzy priorytety<sup>2</sup>.

Jak wynika ze sprawozdawczości, wdrażanie programu na poziomie regionalnym przez wojewódzkie urzędy pracy okazało się najbardziej efektywne. Projekty realizowane w województwach skutecznie odpowiadały na potrzeby lokalnego rynku pracy. Brało się to stąd, że administracja regionalna generalnie potrafiła dostosować

<sup>2</sup> Priorytet 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej. Obszarami wspieranymi w ramach tego priorytetu są służby zatrudnienia, służby pomocy społecznej i instytucje działające na rzecz rynku pracy. Wsparcie dotyczy również działań na rzecz zapobiegania bezrobociu, grup szczególnie narażonych na wykluczenie z rynku pracy oraz działań zmierzających do wyrównywania szans kobiet w dostępie do rynku pracy. Środki przeznaczone na realizację tego priorytetu wynoszą łącznie ponad 0,9 mld euro, w tym wkład wspólnotowy UE kształtuje się na poziomie około 0,7 mld euro. Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy. Głównymi kierunkami wsparcia w ramach tego priorytetu są: rozszerzanie dostępu do edukacji, włączanie w proces edukacji technologii informacyjnych i ich promocja, a także działania edukacyjno-szkoleniowe przyczyniające się do usprawnienia administracji publicznej. Łączne środki przeznaczone na realizację tego priorytetu wynoszą około 1 mld euro, w tym środki unijne – 740 mln euro. Priorytet 3 dotyczy pomocy technicznej dla instytucji wdrażających program. Więcej na ten temat [*Program Operacyjny Kapitał Ludzki...* 2007, s. 118-119].

wać swoje działania do sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa, uwarunkowań rynku pracy oraz potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw.

Z kolei ZPORR ma na celu przede wszystkim stworzenie warunków konkurencyjności poszczególnych regionów (województw) poprzez rozwój regionalnej infrastruktury transportowej, ochrony środowiska i infrastruktury społecznej, rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz rozbudowę systemu edukacji, szkoleń i usług doradczych. Ma także przeciwdziałać marginalizacji najsłabiej rozwiniętych obszarów. Program ten adresowany jest do regionalnych i lokalnych instytucji danego województwa, przy czym beneficjentami ostatecznymi lub końcowymi są w większości jednostki samorządu terytorialnego. Działania proponowane w ramach ZPORR mają budować konkurencyjność regionów z uwzględnieniem ich struktury społeczno-gospodarczej i aktualnego poziomu rozwoju.

Wsparcie obejmujące inwestycje w kapitał ludzki jest realizowane w Priorytecie 2, stanowiącym ogółem 14,7% całości środków ZPORR. Jego podstawowym celem jest stworzenie warunków do rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym, a także poprawa zdolności do programowania i realizacji odpowiednich projektów na tych szczeblach. W skład tego priorytetu wchodzi sześć działań. Dotyczą one rozwoju umiejętności, powiązanego z potrzebami regionalnego rynku pracy oraz możliwościami kształcenia ustawicznego, wyrównywania szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne, reorientacji zawodowej pracowników zanim się staną bezrobotni oraz przekwalifikowania osób odchodzących z rolnictwa, a także promocji przedsiębiorczości oraz regionalnych strategii innowacyjnych i transferu wiedzy (zob. [*Europejski Fundusz Społeczny...* 2004, s. 52-78]).

### **3. Udział EFS we współfinansowaniu realizacji projektów regionalnego rynku pracy na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego**

W województwie kujawsko-pomorskim system wdrażania projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego spoczywa głównie na wojewódzkim urzędzie pracy oraz urzędzie marszałkowskim. Z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że od samego początku, czyli od 2004 r., województwo kujawsko-pomorskie bardzo sprawnie absorbuje środki unijne i w końcu 2007 r. uplasowało się w tej dziedzinie na czwartym miejscu w kraju. Nie sprawdził się scenariusz przewidujący, że polscy beneficjenci w regionach nie będą w stanie udźwignąć ciężaru współ- i prefinansowania projektów realizowanych ze środków strukturalnych UE. W badanym województwie widoczny stał się wpływ projektów finansowanych z EFS na ożywienie rozwoju regionalnego rynku pracy oraz zwiększenie mobilności zawodowej mieszkańców [Wiśniewski, Dolny 2008, s. 123-124].

Głównym obszarem angażowania środków EFS w województwie kujawsko-pomorskim było współfinansowanie projektów w ramach SPO RZL. Działania te były

wdrażane przede wszystkim przez wojewódzki urząd pracy we współpracy z urzędami powiatowymi. Najczęstsze formy wsparcia stanowiły usługi poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, szkolenia zawodowego oraz rozmaite staże. W istotny sposób zwiększyła się kwota, jaką urzędy pracy przeznaczały na aktywizację jednego bezrobotnego: od około 460 zł w 2004 r. do prawie 1540 zł w roku 2007 (tab. 1). Wzrost ten nie byłby możliwy bez znaczącego wsparcia ze strony Europejskiego Funduszu Społecznego.

Tabela 1. Udział programów współfinansowanych z EFS w wydatkach Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2003-2007

Lata	Ogółem	Wydatki na programy aktywne			Bezrobotni objęci programami aktywnymi	Wydatki na programy aktywne na jednego bezrobotnego
		razem	w tym EFS	udział EFS		
	w mln zł			w %	liczba	w zł
2004	600,9	92,3	20,9	22,6	35645	462,6
2005	400,1	148,5	47,6	32,0	43878	789,8
2006	397,6	157,7	58,1	36,8	50912	985,2
2007	390,5	190,5	50,9	26,7	52701	1537,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP w Toruniu.

Drugą kluczową dziedziną działania EFS było uczestnictwo we wdrażaniu ZPORR, a szczególnie Priorytetu 2, którego celem podstawowym jest tworzenie warunków do rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym. Na realizację tego priorytetu w okresie programowania 2004-2006 przyznano łącznie wszystkim regionom w Polsce z EFS około 438,5 mln euro, w tym województwu kujawsko-pomorskiemu 23,2 mln; na poziomie kraju stanowiło to około 16% całej puli środków ZPORR, a na poziomie badanego województwa – 16,33%.

Szczegółowe przeznaczenie środków z EFS w ramach poszczególnych działań oraz stopień ich wykorzystania, a także liczbę projektów zrealizowanych do końca 2007 r. przedstawia tab. 2. W ramach Działania 2.1 zawarto 64 umowy o łącznej wartości dofinansowania około 32,6 mln zł, co stanowiło prawie 105% całości środków unijnych przewidzianych na ten cel w okresie programowania 2004-2006. Główne kierunki Działania 2.1 ZPORR dotyczą pracujących osób dorosłych, chcących z własnej inicjatywy podnosić kwalifikacje zawodowe, rolników oraz studentów. Do końca 2007 r. zakończono realizację 22 projektów. Realizacja pozostałych projektów jest w dużym stopniu zaawansowana, nie grozi im więc automatyczne anulowanie zobowiązań. Ze wsparcia w ramach objętych umowami projektów skorzystało do końca 2007 r. prawie 15,5 tys. osób. Działania te cieszą się ogromnym zainteresowaniem, szczególnie popularne okazują się szkolenia językowe, w których uczestniczyło około 10 tys. osób.

Tabela 2. Realizacja projektów w ramach Priorytetu 2 ZPORR współfinansowanych z EFS w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2004-2007

Numer działania*	Wartość złożonych wniosków o dofinansowanie środkami EFS (w mln zł)	Wartość projektów objętych umowami o dofinansowanie środkami EFS (w mln zł)	Struktura procentowa projektów objętych umowami o dofinansowanie	Wartość dokonanych płatności za zrealizowane projekty (w mln zł)	Liczba projektów realizowanych (podpisanych umów)	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba osób objętych wsparciem
2.1	70,4	32,6	27,75	13,1	64	22	19 021
2.2	35,7	35,6	40,32	22,7	11	10	28 087
2.3	25,2	7,4	6,34	3,8	17	5	1 936
2.4	22,9	6,7	5,44	3,4	11	6	1 612
2.5	16,9	12,3	10,41	2,1	18	4	2 698
2.6	17,9	8,6	9,74	4,7	19	10	2 684
Razem	189,2	103,2	100,0	49,8	140	57	56 038

\*2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie. 2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne. 2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa. 2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi. 2.5. Promocja przedsiębiorczości. 2.6. Regionalne strategie inwestycyjne i transfer wiedzy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z realizacji programu ZPORR w województwie kujawsko-pomorskim z dnia 12.02.2008 r. Informacji na temat wdrażania podstaw wsparcia Wspólnoty w województwie kujawsko-pomorskim*, Toruń 25.02.2008 r. oraz publikacji Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu *Rynek pracy w województwie kujawsko-pomorskim w 2007 roku*, Toruń, marzec 2008.

Celem Działania 2.2 jest zniwelowanie różnic w dostępie do edukacji na poziomie ponadgimnazjalnym oraz studiów wyższych. W ramach tego działania uruchomiono m.in. siedem projektów stypendialnych, obejmując pomocą ponad 25,5 tys. uczniów szkół ponadgimnazjalnych, przy czym średnia miesięczna wysokość stypendium wyniosła około 142 zł. Zrealizowano też trzy projekty, w ramach których łącznie 1,5 tys. studentów otrzymało stypendia o średniej wysokości 200 zł miesięcznie.

W ramach Działania 2.3 zawarto 17 umów o łącznej wartości dofinansowania środkami EFS równej 7,4 mln zł. Wsparcie w ramach realizowanych projektów w sumie uzyska tu blisko 2 tys. osób, spośród których 1100 otrzymało je już do końca 2007 roku. Pomoc adresowana jest głównie do mieszkańców obszarów wiejskich i miast liczących do 20 tys. mieszkańców, a wśród realizowanych tutaj projektów dominują kursy i szkolenia zawodowe, głównie dla kierowców, spawaczy, sekretarek, opiekunów osób starszych, pracowników księgowości itd.

Natomiast Działanie 2.4. zaowocowało jedenastoma podpisanymi umowami o łącznej wartości dofinansowania 6,7 mln zł, co stanowiło zaledwie 80% dostępnych funduszy EFS w tym zakresie. Do końca 2007 r. sfinalizowano sześć projektów, które oferowały różne szkolenia zawodowe, m.in. dla kierowców wózków widłowych oraz analityków komputerowych, i objęły około 1300 osób. Adresatami byli pracownicy gałęzi przemysłu i sektorów podlegających procesowi restrukturyzacji i zagrożeni w związku z tym utratą pracy.

Powstawanie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw to jeden z najsukuczniejszych sposobów na pobudzanie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionie, ponieważ sektor MSP odgrywa dominującą rolę w procesie tworzenia nowych miejsc pracy. Celem Działania 2.5. jest aktywne wspieranie zatrudnienia poprzez stymulowanie powstawania nowych przedsiębiorstw. Beneficjenci korzystać mogą z różnych form pomocy, zarówno w momencie zakładania firm – poprzez darmowe usługi szkoleniowo-doradcze – jak i w okresie początków funkcjonowania przedsiębiorstwa – przez wsparcie pomostowe oraz jednorazowe dotacje inwestycyjne. W badanym województwie w ramach Działania 2.5 realizowanych jest 18 projektów na kwotę 12,3 mln zł. Do końca 2007 r. z usług doradczych skorzystało ponad 500 osób, 1100 mikroprzedsiębiorców wzięło udział w szkoleniach i kursach, niemal 250 osób otrzymało wsparcie materialne na rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej.

Działanie 2.6 ma na celu podniesienie potencjału regionu w sferze innowacji poprzez wzmocnienie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a gospodarką, co może prowadzić do większej konkurencyjności firm działających na rynku lokalnym. W omawianym województwie zawarto 19 umów na kwotę 8,6 mln zł. 10 z nich zostało zrealizowanych do końca 2007 roku. Największą aktywnością wykazały się tu szkoły wyższe. W ramach wszystkich wdrażanych przedsięwzięć zorganizowano ponad 220 seminariów i warsztatów, stworzono 20 ogólnodostępnych baz danych, a ponad 230 doktorantów otrzymało stypendia na prowadzenie prac badaw-

czych. Działanie 2.6 jest dość specyficzne, gdyż większość projektów dopiero przeciera szlaki w pewnych obszarach i wyznacza nowe kierunki, wskutek czego trudno je w tej chwili rzetelnie ocenić. Podsumowując, można stwierdzić, że takie pomysły, jak zawiązanie klastrów branżowych czy utworzenie mechanizmu wspierającego innowacyjne przedsiębiorstwa wywodzące się ze szkół wyższych regionu, są bardzo istotne dla rozwoju województwa (zob. [Kujawsko-pomorskie analizy... 2007, s. 25-27]).

#### 4. Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że najważniejszym wspólnotowym narzędziem finansowania potrzeb regionalnego rynku pracy jest Europejski Fundusz Społeczny, który wspiera nie tylko osoby bezrobotne w celu zwiększenia ich szans na rynku pracy, ale również osoby pracujące, a szczególnie zagrożone utratą miejsc pracy. W piątym roku po akcesji do UE oraz w kończącym się okresie programowania funduszy strukturalnych 2004-2006 środki EFS stanowią nie tylko ważny finansowy instrument realizacji zadań służb zatrudnienia, ale również źródło współfinansowania projektów regionalnego rynku pracy, podejmowanych głównie w ramach SPO RZL i ZPORR. Zapewnienie źródła finansowania projektów EFS w ramach określonych działań różnych programów operacyjnych przyniosło w województwie kujawsko-pomorskim wymierne efekty. Na analizowanym z tego punktu widzenia regionalnym rynku pracy zaszło wiele korzystnych zmian, do których można zaliczyć przede wszystkim spadek liczby bezrobotnych oraz stopy bezrobocia. Pozytywnym zjawiskiem jest również wyższa niż przeciętna w kraju dynamika poprawy sytuacji. Istotnemu poszerzeniu uległy zasięg i skala programów rynku pracy oraz ich efektywność. Świadczy to o w miarę dobrym wykorzystywaniu instrumentu EFS przez najważniejsze instytucje województwa, odpowiedzialne za wdrażanie pomocowych programów unijnych na rynku pracy.

Wystąpiły jednak także zjawiska, które budzą niepokój i powinny stanowić wyzwanie dla regionalnej polityki pracy w najbliższych latach. Z pogłębionej analizy materiałów wojewódzkiego urzędu pracy i urzędu marszałkowskiego wynika, że dość duża skala spadku liczby bezrobotnych nie przełożyła się w sposób istotny na wzrost zatrudnienia. Wskaźniki aktywności zawodowej oraz zatrudnienia są nadal w badanym województwie znacznie niższe od przeciętnego poziomu w Polsce. Należy też podkreślić, że mimo wyraźnego wsparcia ze środków EFS kobiet i długotrwale bezrobotnych ich sytuacja nie uległa poprawie, a ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrósł. Wzrosły również drastycznie dysproporcje na rynku pracy między miastami stołecznymi województwa, tj. Bydgoszczą i Toruniem, a resztą regionu, i to pomimo rozmaitych preferencji przy rozdzielaniu środków z EFS dla powiatów o charakterze rolniczym oraz o wysokiej stopie bezrobocia [Rynek pracy... 2008, s. 34-35].

Należy zauważyć, że zarysowana w artykule – z konieczności w wielkim skrócie – ocena wpływu EFS na regionalny rynek pracy uwzględnia tylko mały fragment obrazu zdarzeń, działań i rezultatów. Aby obraz ten był pełniejszy, trzeba by wziąć pod uwagę również zagraniczne migracje zarobkowe po otwarciu dla Polaków rynków pracy w krajach Unii Europejskiej.

Wydaje się, że w nowym okresie programowania 2007-2013, przy nieporównanie większych środków przewidzianych również dla naszego regionu, istnieją znacznie większe możliwości uporania się z tymi problemami, których nie udało się rozwiązać do tej pory. Dotyczy to w szczególności poziomu aktywizacji zawodowej ludności, położenia kobiet, problemu wykluczenia społecznego czy też sytuacji na rynku pracy na obszarach wiejskich i w małych miastach. Szansę tę zwiększa fakt, że samorząd województwa zarządza bezpośrednio regionalnym programem operacyjnym, finansowanym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, o wartości blisko 1 mld euro. Okoliczność ta sprzyja możliwości osiągnięcia efektu synergii, a w rezultacie wzrostu skuteczności finansowej Europejskiego Funduszu Społecznego w dziedzinie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w regionie kujawsko-pomorskim, szczególnie na polu przeciwdziałania bezrobociu.

## Literatura

- Europejski Fundusz Społeczny w Polsce – poradnik dla beneficjentów*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004
- Kujawsko-pomorskie analizy regionalne*, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Urząd Marszałkowski w Toruniu, Bydgoszcz – Toruń 2007.
- Kundera J., Szmyt W., *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków 2008.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Człowiek – najlepsza inwestycja*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Rynek pracy w województwie kujawsko-pomorskim w 2007 roku*, Toruń 2008.
- Wiśniewski Z., Dolny E. (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.

## THE ROLE OF THE EUROPEAN SOCIAL FUND IN FINANCING THE NEEDS OF THE REGIONAL LABOUR MARKET

### Summary

This publication attempts to analyze previous methods of exploiting funds of the European Social Fund as one of the sources financing the needs of the regional labour market. This subject area is of practical importance for Poland, which in the 2007-2013 programming period is the biggest beneficiary of the European Union structural support, and at the same time is still wrestling with the problem of unemployment. The presented analysis of the ESF participating in financing the regional labour market concerns the kujawsko-pomorskie province, though the situation in other regions seems to be similar.