

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

STUDIA PODYPLOMOWE

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

w ramach programu edukacji ekonomicznej

VI edycja 2014/2015



Tomasz Szostek

Bezrobocie w Polsce w kontekście wykorzystania środków z funduszy

Unii Europejskiej w latach 2007 - 2013

Praca końcowa wykonana

pod kierunkiem

dr. Tomasza Wierzejskiego

Olsztyn 2015

Spis treści	str.
Streszczenie	3
Wstęp	4
.....	
1. Fundusze Unii Europejskiej w latach 2007-2013.	5
1.1. Środki w budżecie Unii Europejskiej.	5
1.2. Fundusze a cele polityki strukturalnej Unii Europejskiej.	7
2. Bezrobocie w Polsce w latach 2007 – 2013.	12
.....	12
2.1. Obszary wsparcia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013	
2.2. Niewykorzystane zasoby ludzkie na rynku pracy w Polsce a POKL jako narzędzie walki z bezrobociem.	15
Podsumowanie	22
Piśmiennictwo	23
Spis tabel	25
Spis rysunków	26

Streszczenie

Uczestnictwo w Unii Europejskiej stworzyło Polsce możliwość pozyskiwania i korzystania ze środków funduszy strukturalnych, które przeznaczane były przede wszystkim na realizację polityki spójności a także polityki rolnej, które miały na celu pomoc w podniesieniu konkurencyjności krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz wpływały pozytywnie na ich rozwój.

Celem pracy była próba odpowiedzi na pytanie jaki wpływ miały środki z funduszy Unii Europejskiej na kształtowanie się bezrobocia Polski w latach 2007-2013.

W wyniku przeprowadzonych obserwacji stwierdzono, że dzięki środkom z funduszy unijnych w latach minionej perspektywy poprawiła się sytuacja osób pozostających bez zatrudnienia. Odnotowano wzrost poziomu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64) z poziomu 57,0 do 60,0 %, a także wzrost poziomu wskaźnika zatrudnienia z podziałem na kobiety, mężczyzn i osoby starsze w każdej z wymienionych grup. Mimo wzrostu wskaźników zatrudnienia na skutek kryzysu gospodarczego jaki miał miejsce w tym okresie wzrósł poziom stopy bezrobocia z 11,2 % do 13,4 %. Patrząc szerzej na całe dziesięciolecie obecności Polski we Wspólnocie Europejskiej odnotowujemy spadek poziomu stopy bezrobocia o 5,6 p. p.

Wstęp

Bezrobocie w Polsce, tak jak w wielu krajach Unii Europejskiej, od lat jest jednym z najważniejszych problemów społecznych. Kraje Unii Europejskiej pod względem poziomu bezrobocia są bardzo zróżnicowane, podobnie jak różne regiony Polski. Unia Europejska podjęła próbę zmniejszania występowania bezrobocia poprzez stworzenie mechanizmów powstrzymujących szerzenie się tego problemu. W naszym kraju są to głównie programy finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Niniejsza praca ma na celu przedstawienie wzajemnych relacji między zjawiskiem występowania bezrobocia w Polsce a zapobieganiem występowania tego zjawiska przez Państwo przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013.

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie jaki wpływ miały środki z funduszy Unii Europejskiej na kształtowanie się bezrobocia Polski w minionej perspektywie. W pracy przyjęto hipotezę badawczą, że środki z funduszy Unii Europejskiej wpływają na obniżenie poziomu bezrobocia w Polsce. Weryfikacja hipotezy została przeprowadzona za pomocą analizy danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny jak i Eurostat.

Praca składa się ze wstępu, dwóch rozdziałów oraz podsumowania. W pracy w części teoretycznej zaprezentowano podstawowe źródła pozyskiwania środków finansowych przez Unię Europejską stanowiących jej budżet. Przedstawiono cele polityki strukturalnej, krótko scharakteryzowano Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności.

W drugiej części pracy przybliżono zadania jakie powinien spełniać Program Operacyjny Kapitał Ludzki w latach 2007-2013, wskazano priorytety które mają pomóc w realizacji wyznaczonych przez UE celów, ukazano stan polskiego bezrobocia w roku 2007 oraz kierunki jego zmian aż do roku 2013. Podjęto również próbę oceny działania POKL w kierunku zmniejszenia występowania tego zjawiska wśród osób pozostających bez zatrudnienia.

1. Fundusze Unii Europejskiej w latach 2007-2013

1.1. Środki w budżecie Unii Europejskiej

Budżet Unii Europejskiej jest wyjątkowym zjawiskiem w finansach publicznych, gdyż podmiotem przesądającym o wielkości wpływów oraz przeznaczeniu wydatków jest organizacja międzynarodowa, a nie państwo narodowe. Mając to na uwadze warto podkreślić, że żadna z organizacji międzynarodowych nie ma tak dużego budżetu pod względem wartości nominalnej (SKIBA 2014)

Środki finansowe Unii Europejskiej gromadzone są przez państwa członkowskie i przekazywane do unijnego budżetu. Według prawa środki te stanowią zasoby własne Unii Europejskiej.

Środki w budżecie Unii Europejskiej pochodzą z trzech podstawowych źródeł:

- z ceł pobieranych od towarów importowanych z państw, które nie są członkami Unii Europejskiej (tzw. tradycyjne zasoby własne Unii);
- z dochodów z VAT (czyli podatku od wartości dodanej) – jest to określony procent, który dane państwo ma zapłacić Unii od środków pochodzących z podatku VAT;
- ze środków uzależnionych od dochodu narodowego każdego z państw członkowskich (każde państwo płaci 0,73 % swojego Produktu Narodowego Brutto (PNB) do budżetu Unii); jest to obecnie największe źródło środków finansowych Unii Europejskiej. (Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu).¹

Dodatkowymi źródłami zasilania budżetu Unii Europejskiej, oprócz wyżej wymienionych są jeszcze podatki od wynagrodzeń pracowników instytucji Unii Europejskiej, składki wpłacane przez państwa spoza Unii Europejskiej do niektórych programów unijnych a także kary finansowe nakładane na przedsiębiorstwa za łamanie prawa konkurencji i innych przepisów. Środki te stanowią w przybliżeniu ok. 1% budżetu Unii Europejskiej.

Duża część przychodów do budżetu Unii Europejskiej uzależniona jest od poziomu gospodarczego państw członkowskich. Oznacza to, że państwa bogatsze wpłacają do Unii

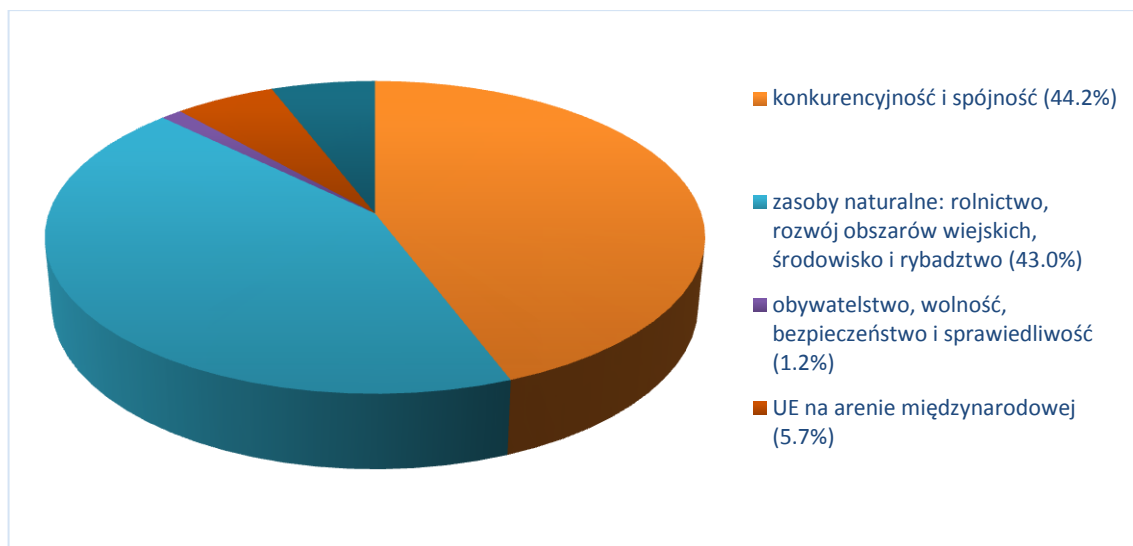
¹<http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

Europejskiej więcej niż kraje biedniejsze, mimo to nie otrzymują więcej dotacji unijnych. Przykładowo, Polska należy do tych krajów, które wpłacają o wiele mniej, niż otrzymują z budżetu Unii Europejskiej. (SZUSZMAN 2010)

Budżety roczne Unii Europejskiej funkcjonują w ramach budżetów wieloletnich. Budżet roczny przypomina budżet narodowy, są w nim dokładnie określone wielkość wpływów i wydatków. Natomiast budżet wieloletni, tzw. perspektywa finansowa to plan finansowy, w którym ustalane są jedynie limity wydatków w poszczególnych pozycjach budżetowych. W budżecie wieloletnim nie chodzi o wykazanie dokładnej wielkości dochodów i wydatków, lecz o określenie najważniejszych priorytetów na kolejne 7 lat i umieszczenie maksymalnej kwoty, jaką Unia Europejska może na nie wydać. Głównym celem perspektywy finansowej jest utrzymywanie wydatków Unii Europejskiej pod kontrolą. Budżet Unii Europejskiej nie może mieć deficytu budżetowego ani nadwyżki budżetowej. Na koniec każdego roku różnica pomiędzy wpływami i wydatkami powinna wynosić 0.

Rozwój lokalny jest procesem dynamicznym prowadzącym do zmian zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Celem tego rozwoju jest efektywne wykorzystanie istniejących zasobów materialnych i niematerialnych. Działania podejmowane na rzecz rozwoju lokalnego, powinny być realizowane łącznie przez wszystkie lokalne podmioty na różnych płaszczyznach, przy aktywnym współdziałaniu mieszkańców i służyć rozwojowi lokalnej infrastruktury, wsparciu projektów zmierzających do zwiększenia atrakcyjności szeroko rozumianego środowiska inwestycyjnego, tworzenia nowych miejsc pracy, rozwoju zasobów ludzkich i przedsiębiorczości. (BRONISZ, KUĆ-CZAJKOWSKA 2013)

Unia Europejska zebrane środki przeznacza przede wszystkim na realizację wspólnej polityki spójności a także polityki rolnej (w tym rybactwa i rybołówstwa), które mają na celu pomoc w podniesieniu konkurencyjności krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz wpłynąć pozytywnie na rozwój m.in. rolnictwa, infrastruktury, kultury, szkolnictwa, bezpieczeństwa. Z budżetu finansowane są również koszty administracyjne, utrzymanie, instytucji Unii Europejskiej oraz pomoc humanitarna i rozwojowa dla krajów spoza Unii Europejskiej. Na wykresie przedstawiono te dziedziny, na które w minionym okresie programowania 2007-2013 wydawane były unijne pieniądze (rys.1). Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej mamy do czynienia z sytuacją, w której środki na wsparcie konkurencyjności i spójności przewyższają fundusze na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.



Rys. 1. Podział środków z budżetu UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

Z przedstawionego wykresu wynika, iż w minionej perspektywie 2007 - 2013 najczęściej środków unijnych przeznaczonych zostało na konkurencyjność i spójność 44,2 %. Drugim obszarem pod względem wielkości przeznaczonych środków przez Unię Europejską są rolnictwo, ochrona środowiska i rybactwo - 43 %. Na finansowanie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej było przeznaczone 5,7 % środków, natomiast 5,9 % na koszty zatrudnienia personelu i utrzymania budynków wszystkich instytucji Unii Europejskiej. Najmniej środków (1,2%) przeznaczone zostało na kulturę, walkę z terroryzmem, nielegalną imigracją, w ramach kategorii wydatków „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”.

1.2. Fundusze a cele polityki strukturalnej Unii Europejskiej

Fundusze unijne (fundusze strukturalne) to środki finansowe wykorzystywane w celu wspierania i restrukturyzacji gospodarek krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Polityka strukturalna jest to tradycyjne pojęcie dotyczące interwencji Wspólnot Europejskich a od 1993 r. — Unii Europejskiej, używane już od 1957 r. Polityka regionalna jest zorientowana na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej, co oznacza, że jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Polityka spójności zaś wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie różnicowań we Wspólnocie. Praktycznie jednak pojęcia te są często

używane zamiennie, w związku z czym można przyjąć, że polityka regionalna, polityka strukturalna i polityka spójności Unii Europejskiej mają ten sam cel. (Szuszman 2010)

Polityka spójności na lata 2007-2013 miała na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Realizowana jest przede wszystkim dzięki dwóm funduszom strukturalnym, tj.: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz dodatkowo Funduszowi Spójności (FS).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego to największy fundusz. Jego celem jest wspieranie regionów, a dokładniej wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych, lepiej rozwiniętych. EFRR finansuje wszystkie programy unijne, które mają na celu pomoc opóźnionym w rozwoju regionom. Poniżej przedstawiono dziedziny, które mogą być finansowane z tego funduszu:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalności małych i średnich przedsiębiorstw;
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymywanie trwałego zatrudnienia;
- infrastruktura;
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury;
- ochrona i poprawa stanu środowiska;
- rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Dzięki inwestycjom w wyżej wymienionych dziedzinach finansowanych z EFRR, Unia Europejska wspiera rozwój i tworzenie nowych miejsc pracy, a także wpływa pozytywnie na rozwój gospodarki.²

Europejski Fundusz Społeczny najczęściej kojarzy się z możliwością finansowania szkoleń, warsztatów, wspieraniem zatrudnienia itp. W istocie EFS został stworzony po to, aby poprawić jakość i dostępność miejsc pracy i możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej. EFS zajmuje się następującymi dziedzinami:

- promocją aktywnej polityki rynku pracy mającą na celu przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu;
- przeciwdziałaniem zjawisku wykluczenia społecznego;
- kształceniem ustawicznym;
- doskonaleniem kadr gospodarki;

² <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

- rozwojem przedsiębiorczości;
- zwiększeniem dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy.

Fundusz Spójności wspiera dwa sektory: środowisko i transport. Z Funduszu Spójności można otrzymać dofinansowanie na duże projekty inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach Funduszu Spójności są jednostki samorządu terytorialnego, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz ten wspiera następujące dziedziny:

- poprawa jakości wód powierzchniowych;
- polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia;
- racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi;
- poprawa jakości powietrza;
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego;
- zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy;
- rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej.

Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności otrzymują kraje, a nie regiony, tak jak to jest w przypadku EFS i EFRR. Środki Funduszu Spójności są kierowane do państw członkowskich, w których Produkt Narodowy Brutto (PNB) na jednego mieszkańca jest niższy niż 90 proc. średniej w państwach Unii Europejskiej.³

Zupełnie innym rodzajem funduszy są Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki. Pomoc finansowa, którą można uzyskać z tych źródeł, związana jest z prowadzeniem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, nie zaś polityki regionalnej.

Oprócz funduszy, które zostały omówione powyżej, istnieją inicjatywy wspólnotowe. W perspektywie 2007-2013 funkcjonowały trzy inicjatywy.

JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) jest wspólną inicjatywą Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI), z udziałem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w ramach Grupy EBI, na rzecz wspierania lepszego dostępu do finansowania rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach polityki regionalnej.

³ <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

JESSICA – to skrót od angielskiej nazwy *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, co oznacza wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich. Założeniem Inicjatywy jest współpraca Komisji Europejskiej (KE), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Banku Rozwoju Rady Europy (CEB) na rzecz wspierania inwestycji w zakresie zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich w UE.

JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*) jest wspólnym wsparciem dla projektów w europejskich regionach realizowanym przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.⁴

W okresie programowania obejmującym lata 2007–2013 Komisja Europejska zaproponowała trzy nowe cele polityki spójności: Konwergencja, Konkurencyjność i Zatrudnienie w Regionach oraz Europejska Współpraca Terytorialna. Interwencje funduszy strukturalnych powinny uwzględniać, na poziomach krajowym i regionalnym, wspólnotowe priorytety sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi poprzez wzmacnianie wzrostu gospodarczego, konkurencyjności oraz zatrudnienia, wspieranie integracji społecznej, a także ochronę i podnoszenie jakości środowiska. Priorytety te zostaną osiągnięte w drodze realizacji różnorodnych programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów wsparcia, w ramach trzech niżej opisanych celów polityki spójności.

- I. **Konwergencja, czyli spójność** — Unia Europejska wspierała rozwój infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego najbiedniejszych regionów (prawie 82 % wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- II. **Podniesienie Konkurencyjności i Zatrudnienia w Regionach** — Unia Europejska wspierała innowacje i badania naukowe, zrównoważony rozwój oraz szkolenia zawodowe w mniej rozwiniętych regionach (prawie 16 % wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- III. **Europejska Współpraca Terytorialna**, czyli wspieranie, promocja i realizacja wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej. (SZUSZMAN 2010)

⁴ <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

Tabela 1.

Źródła finansowania celów polityki regionalnej UE w latach 2007–2013

Cel Konwergencja	Cel Konkurencyjność i Zatrudnienie w Regionach	Cel Europejska Współpraca Terytorialna
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Społeczny	
Fundusz Spójności		

Źródło: opracowanie własne.

W oparciu o wytyczne UE określające cele polityki spójności a także biorąc pod uwagę uwarunkowania społeczne i gospodarcze Polski przygotowano krajowy dokument Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007- 2013 (NSRO) wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Był to dokument określający kierunki wsparcia ze środków finansowych dostępnych z budżetu UE w ciągu 7 lat w ramach funduszy strukturalnych. Dokument ten został przygotowany zgodnie z wymogami art. 27 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące funduszy unijnych – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia były narzędziem odniesienia dla przygotowania programowania funduszy strukturalnych (JANKOWSKA i in.2009).

2. Bezrobocie w Polsce w latach 2007 – 2013

2.1. Obszary wsparcia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013.

Komisja Europejska w dniu 28.03. 2007 r. podjęła decyzję w sprawie przyjęcia do realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), który był jednym z sześciu sektorowych programów operacyjnych służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. W Polsce obejmował całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego. Przyjęcie PO KL stanowi potwierdzenie głównych kierunków rozwoju i prowadzenia polityki prozatrudnieniowej rządu⁵.

PO KL został przygotowany zgodnie z zasadą strategicznego podejścia, która wskazuje na koncentrację uwagi na kluczowych obszarach i najważniejszych problemach wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Jednocześnie, wszechstronny charakter pomocy został zaplanowany w taki sposób, aby umożliwić odpowiednie rozszerzanie zakresu dostępnej pomocy, zgodnie ze specyfiką problemów występujących na polskim rynku pracy. Celem głównym PO KL był „wzrost poziomu zatrudnienia i spójności gospodarczej”, który osiągnąć miały zostać poprzez realizację sześciu celów strategicznych, komplementarnie się uzupełniających. Do celów, które dotyczą podnoszenia aktywizacji zawodowej należą:

1. „Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo”.
2. „Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego” (BAJKO, JÓŻWIK 2008).

Pierwszy z celów strategicznych dotyczy poprawy kapitału ludzkiego poprzez podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo oraz poprawę jakości usług świadczonych przez instytucje rynku pracy. Osiągnięcie celu drugiego przyczyniać się ma do zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego w szczególności przez dostarczanie niezbędnych usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia (TKACZYŃSKI i in. 2008).

Cele strategiczne PO KL skoncentrowane były na wsparciu kluczowych obszarów i najistotniejszych problemach potrzebujących interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia kapitału ludzkiego. Sytuacje na polskim rynku pracy, wyznacza w szczególności wysoka stopa bezrobocia, wynikająca z czynników strukturalnych, tj. nie dopasowanie podaży pracy do potrzeb zmieniającej się gospodarki. Również wysoki jest

⁵ <http://www.efs.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

poziom bezrobocia długotrwałego, które dotyka średnio ponad 50% bezrobotnych i pozostaje podatne na oddziaływanie instrumentów Aktywnej Polityki Rynku Pracy. Kolejnym negatywnym zjawiskiem na w Polsce jest relatywnie niska stopa zatrudnienia oraz niski poziom aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym, w tym zwłaszcza osób starszych, które wobec trudności ze znalezieniem zatrudnienia wycofują się do bierności zawodowej. Jednocześnie specyfika polskiego rynku pracy wymaga podjęcia działania odmiennych kierunków, gdzie z jednej strony jest potrzeba stworzenia jednolitych standardów usług świadczonych na rzecz osób bezrobotnych na terenie całego kraju, z drugiej zaś, konieczność wyrównywania różnic międzyregionalnych i lokalnych w dostępie do zatrudnienia oraz w poziomie rozwoju kapitału ludzkiego. Dodatkowo specjalnym wsparciem zostaną objęte obszary wiejskie, gdzie głównie nacisk zostanie położony na podnoszenie aktywizacji zawodowej ich mieszkańców, którzy ze względu na niski poziom wykształcenia oraz ograniczoną dostępność miejsc pracy w obszarze pozarolniczym mają duże trudności ze znalezieniem zatrudnienia. Objęcie mieszkańców specjalnymi programami, usługami i instrumentami, dostosowanymi do potrzeb regionalnego rynku pracy oraz do indywidualnych potrzeb osób bezrobotnych i biernych zawodowo pozwoli zapobiegać bezrobociu na obszarach wiejskich i osiągnąć trwałość zakładanych rezultatów. Istotnym zadaniem dla instytucji rynku pracy jest zapewnienie skutecznych mechanizmów, które pozwolą na zdiagnozowanie sytuacji osób bezrobotnych w warunkach panujących na rynku pracy (*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007*).

Realizacja PO KL wymagała wydatkowania środków finansowych w ramach działań, które podzielone były na dziewięć priorytetów, które określały cele dotacji w poszczególnych obszarach. Tym sposobem realizacja przyczyniła się do osiągnięcia celu danego priorytetu. PO KL obejmuje dwa komponenty - centralny i regionalny. W ramach komponentu centralnego, wsparcie przeznaczone jest przede wszystkim na wsparcie struktur i systemów zaś w na szczeblu regionalnym środki wydatkowane są na wsparcie osób i grup społecznych. Do priorytetów pozwalających zwiększyć aktywność zawodową osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy należą te realizowane na szczeblu centralnym (BAJKO, JÓŻWIK 2008).

Priorytety realizowane centralnie to:

- Priorytet I: „Zatrudnienie i integracja społeczna”,
- Priorytet II: „Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących”,
- Priorytet III: „Wysoka jakość systemu oświaty”,

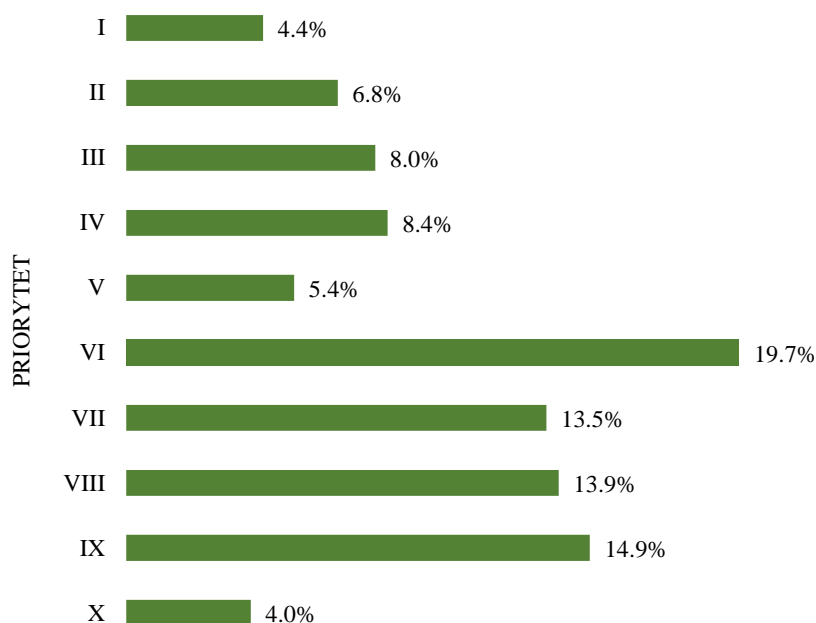
- Priorytet IV: „Szkolnictwo wyższe i nauka”,
- Priorytet V: „Dobre rządzenie”(JANKOWSKA i in. 2009).

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to

- Priorytet VI: „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”,
- Priorytet VII: „Promocja integracji społecznej”,
- Priorytet VIII: „Regionalne kadry gospodarki”,
- Priorytet IX: „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach” (JANKOWSKA i in. 2009).

Ponadto realizowany jest Priorytet X Pomoc techniczna, którego celem jest zapewnienie właściwego zarządzania PO KL, wdrażania oraz promocji Europejskiego Funduszu Społecznego (JANKOWSKA i in. 2009).

Priorytety Programu finansowane są w 85 % ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz w 15% ze środków krajowych. Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację Programu, wynosi prawie 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to ponad 9,7 mld euro, a pozostałą część stanowią środki krajowe. Na wsparcie dla regionów zostanie przeznaczonych ok. 60% alokowanych środków, zaś pozostałe ok. 40% środków będzie wdrażane sektorowo przez odpowiednie resorty (*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007*). Na wykresie rys. 2 przedstawiono procentowy udział środków dla poszczególnych priorytetów.



Rys. 2. Udział procentowy środków poszczególnych priorytetów PO KL
 Źródło: opracowanie własne na podstawie *Decyzji Komisji (WE) w sprawie przyjęcia ... 2007*.

Jak na rysunku uwidoczniono największy udział środków przeznaczony jest na działania Priorytetu VI. Kluczowym obszarem, który wymaga wsparcia jest zatrudnienie, o czym zdecydował najniższy wskaźnik zatrudnienia i najwyższa stopa bezrobocia Polski w UE. Więc największą ilość środków finansowych kierować należy przede wszystkim na działania mające na celu aktywizację osób bezrobotnych i biernych zawodowo oraz na wzmocnienie systemu służ zatrudnienia świadczących pomoc dla osób aktywizowanych. Należy tu podkreślić, że ważną przyczyną braku zatrudnienia jest wykluczenie społeczne i również ten obszar wymaga szczególnego wzmocnienia poprzez działania realizowane w ramach integracji społecznej (*Raport ... 2008*).

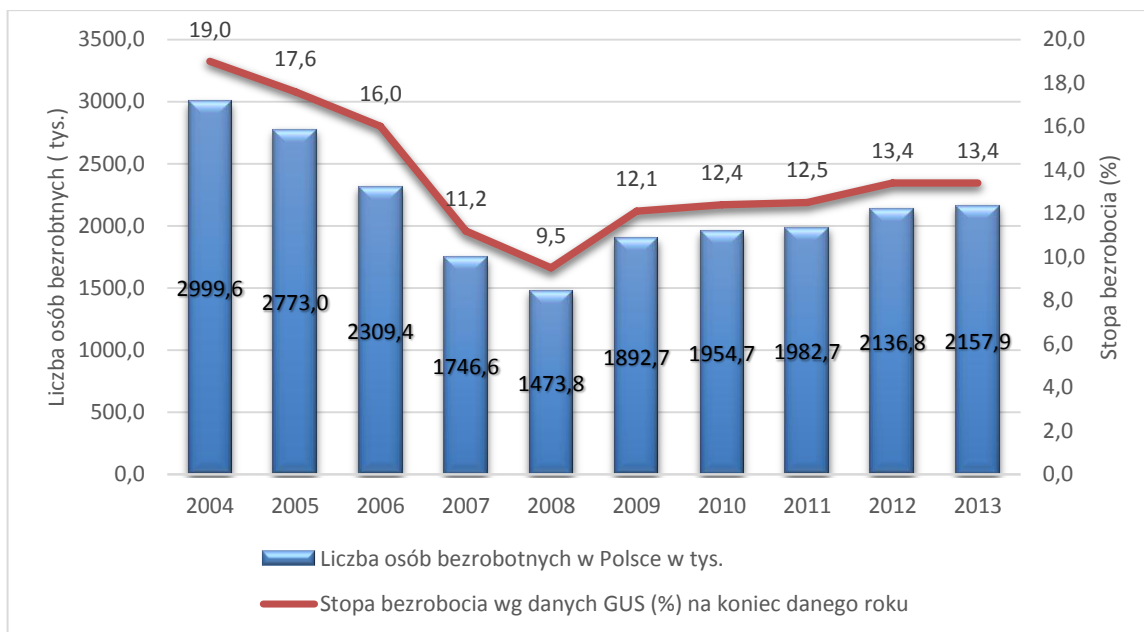
2.2. Niewykorzystane zasoby ludzkie na rynku pracy w Polsce a POKL jako narzędzie walki z bezrobociem.

Bezrobocie jest problemem, którym nauka zajmuje się od chwili jego pojawienia i to we wszystkich jego aspektach. W obrębie tego zjawiska kwestią szczególnej wagi stało się bezrobocie strukturalne, długotrwałe w szczególności występujące na wsi, gdzie pogłębiają się trudności na rynku pracy (CZAPLICKA – KOZŁOWSKA 2009).

Bezrobocie stanowi immanentną cechę gospodarki rynkowej. Jego poziom w istotnej mierze jest związany z koniunkturą gospodarczą na danym rynku. W związku z tym, zarówno dynamika wzrostu gospodarczego wpływa na poziom zatrudnienia, jak i zmiany rozmiarów zatrudnienia determinują tempo wzrostu gospodarczego. Stopa bezrobocia jest zatem jednym z najważniejszych mierników, charakteryzujących kondycję gospodarki.⁶

Przystępując do Unii Europejskiej w Polsce w 2004 roku stopa bezrobocia była bardzo wysoka i wynosiła 19%. W kolejnych latach po przystąpieniu do wspólnoty jej poziom systematycznie spadał aż do roku 2008 gdzie na koniec roku odnotowano wartość 9,5%, oznaczało to, że w ciągu 4 lat stopa bezrobocia zmniejszyła się o 50% . Następnie wystąpił wzrost poziomu stopy bezrobocia co było spowodowane światowym kryzysem gospodarczym (rys. 3).

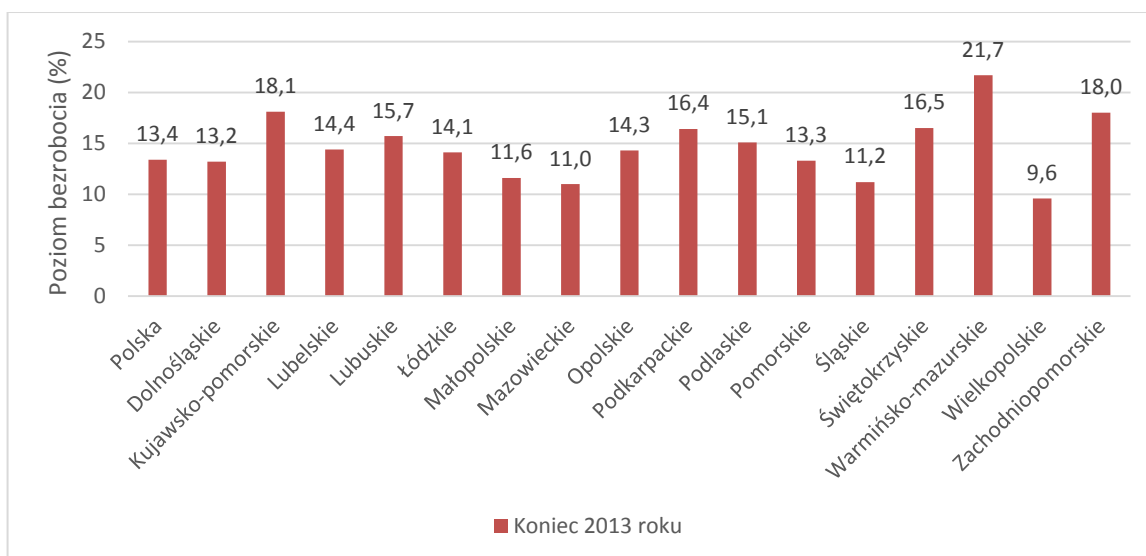
⁶ http://rie.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2014/02/rie_7_049-062.pdf (dostęp: 02.05.2015)



Rys. 3. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2004-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

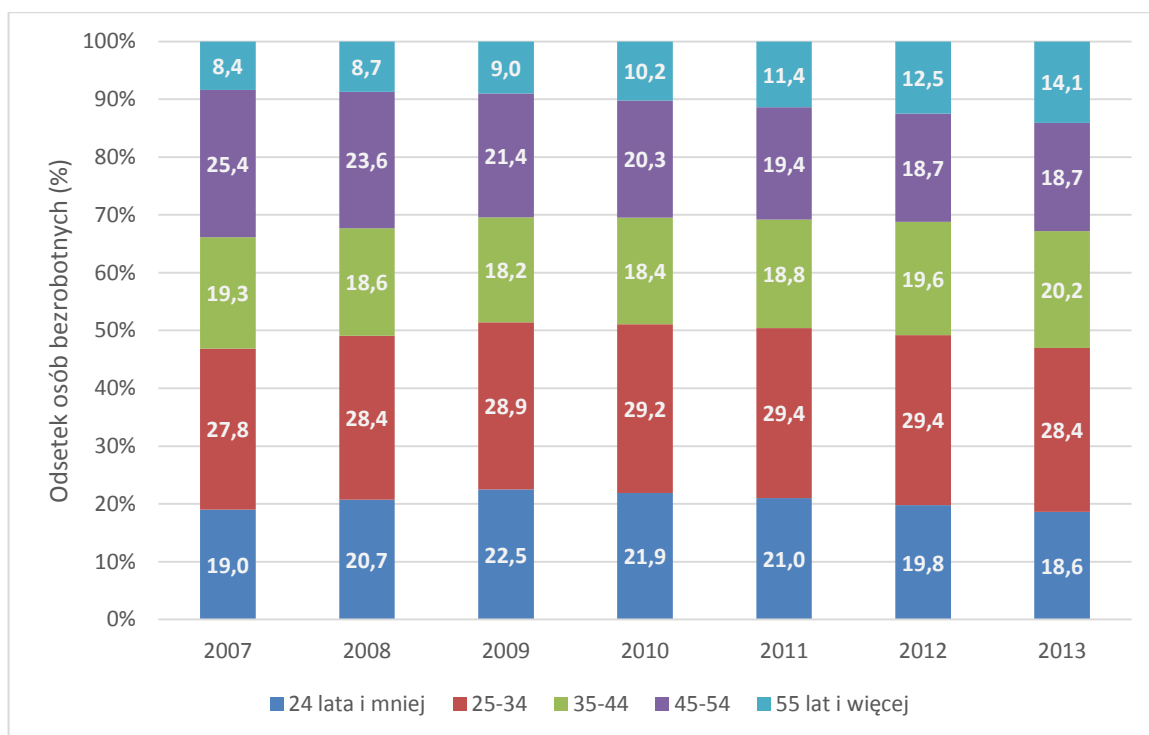
W Polsce występuje duże zróżnicowanie terytorialne bezrobocia. Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano na koniec roku 2013 w województwie warmińsko-mazurskim. Było to jedyne województwo, w którym stopa bezrobocia przekroczyła 20%. Wysoka stopa bezrobocia utrzymywała się w województwach zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim, podkarpackim, świętokrzyskim, lubuskim. Najniższa stopa bezrobocia była w województwach wielkopolskim, mazowieckim, śląskim i małopolskim (rys.4).



Rys. 4 Stopa bezrobocia w Polsce w 2013 roku z podziałem na województwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Bezrobocie częściej dotyka ludzi młodych niż starszych, na skutek kryzysu gospodarczego w Polsce w ogólnej liczbie bezrobotnych najczęściej jest osób młodych w wieku 25–34 lata oraz najmłodszych – w wieku do 24 lat. Oznacza to, że prawie co druga osoba zarejestrowana w urzędzie pracy nie ukończyła 35 lat (rys. 5).

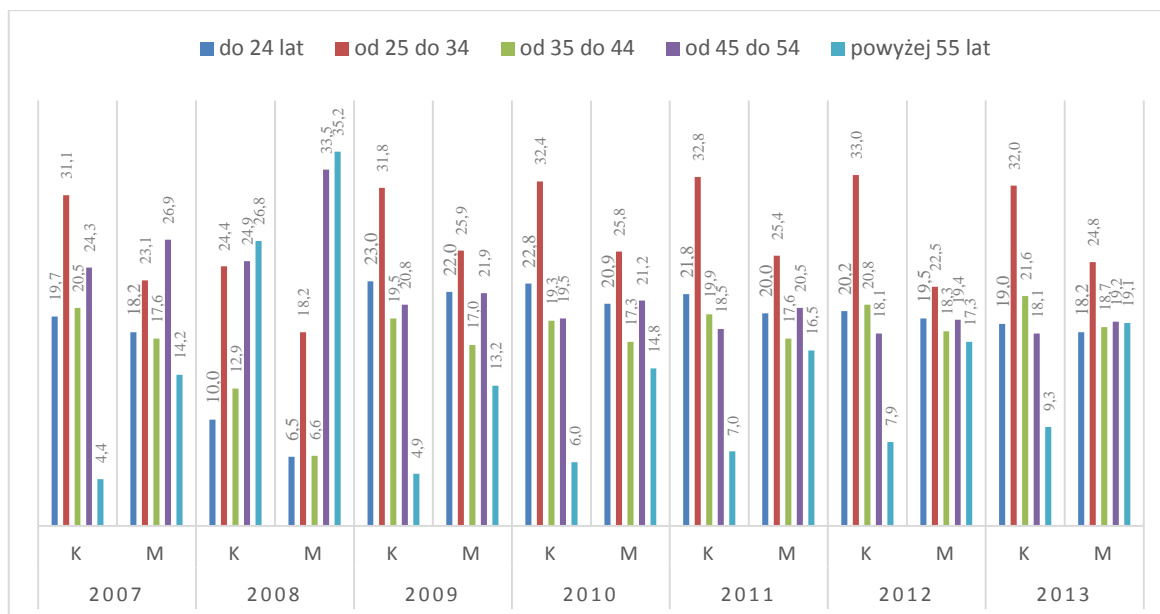


Rys. 5. Struktura osób bezrobotnych w przedziale na wiek w latach 2007-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Możemy zauważyć, że w stosunku do danych z 2007 roku, mimo ogólnego wzrostu bezrobocia, zmalała liczba osób najmłodszych oraz w wieku 45-54 lata w grupie zarejestrowanych bezrobotnych.

W populacji bezrobotnych w Polsce zawsze więcej było kobiet niż mężczyzn. Również teraz stanowią one większość. Gdy weźmiemy pod uwagę wiek bezrobotnych, okazuje się, że do urzędów pracy znacznie częściej trafiają młode kobiety niż młodzi mężczyźni. Za to wśród mężczyzn przeważają ci, którzy mają 55 lat i więcej. Na wykresie (rys. 6) zaprezentowano strukturę bezrobotnych według płci i wieku. Przyczyn takiej sytuacji można szukać na płaszczyznach choćby zróżnicowanych strategii życiowych, odgrywanych ról społecznych, postrzegania szans na rynku pracy, a także z powodu granicy wieku uprawniającego do przechodzenia na emeryturę uzależnionego od płci.

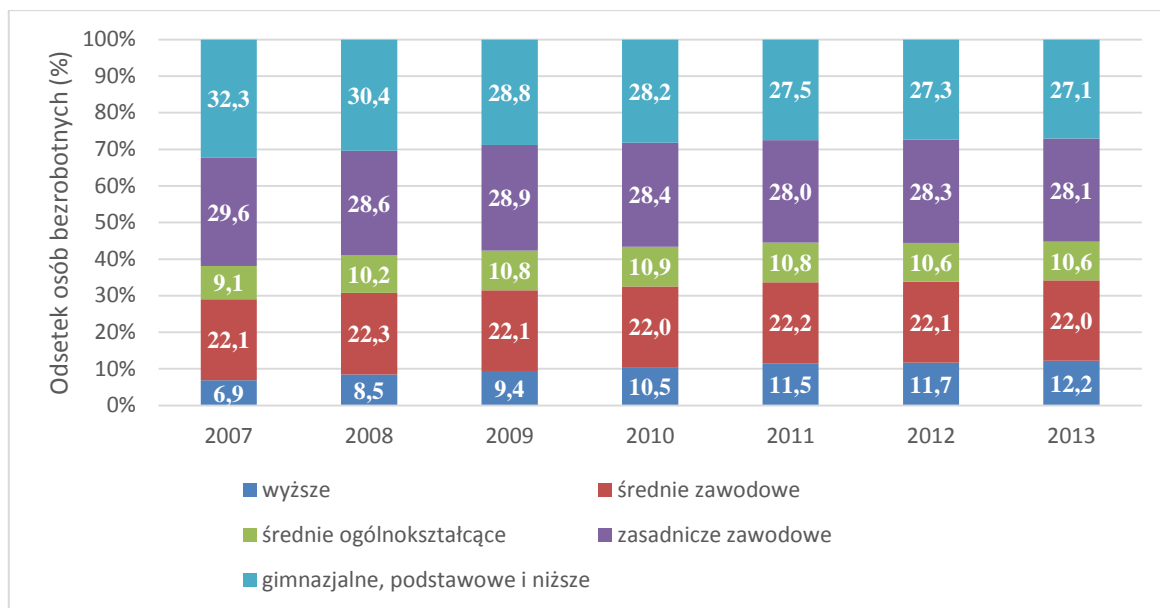


Rys. 6. Bezrobocie występujące według płci i wieku w latach 2007 – 2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na szczególną uwagę zasługują bezrobotni zarejestrowani w powiatowych urzędach pracy będący „w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy”. Są to grupy podwyższonego ryzyka, osoby, które mają najmniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia. Ustawa o promocji zatrudnienia narzuca listę tych grup, a należy pamiętać, że ze względu na zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy mogą one wyglądać inaczej, gdy weźmie się pod uwagę specyfikę danego obszaru. Ustalono, że grupy zagrożone to: osoby młode do 25 roku życia i osoby powyżej 50 roku życia, długotrwale bezrobotni, osoby bez kwalifikacji zawodowych, osoby samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, niepełnosprawni, osoby bez doświadczenia zawodowego, kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, osoby bez wykształcenia średniego, osoby, które odbyły karę pozbawienia wolności i nie podjęły zatrudnienia, osoby po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego. Należy też pamiętać, że wiele badań wskazuje, iż oddziaływanie aktywnych instrumentów rynku pracy jest różne w odniesieniu do poszczególnych grup bezrobotnych (np. ze względu na wiek, płeć, wykształcenie). Dlatego tak ważne jest właściwe diagnozowanie sytuacji i odpowiednie dopasowanie form do indywidualnych możliwości i potrzeb.

W grupie wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych największą zbiorowość od lat tworzą osoby o niskim wykształceniu. Szczególnie liczna jest grupa bez wykształcenia średniego (rys. 7).

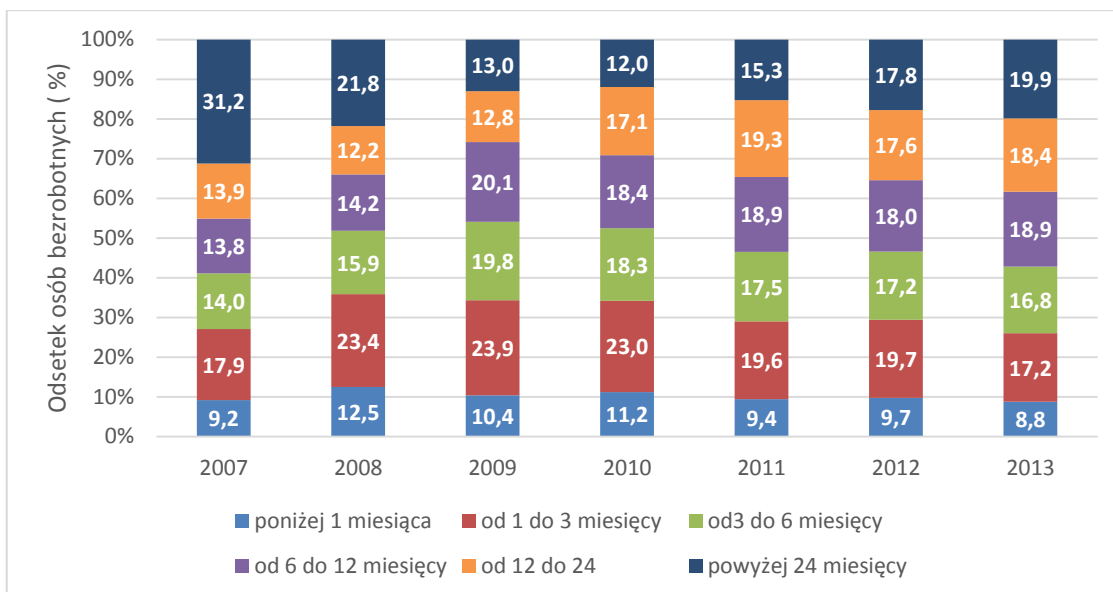


Rys. 7. Struktura osób bezrobotnych ze względu na wykształcenie w latach 2007-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tak duży udział bezrobotnych z niskim wykształceniem wśród zarejestrowanych w urzędach pracy to nie tylko odzwierciedlenie ich gorszej sytuacji na rynku pracy. Do urzędów pracy trafia specyficzna grupa słabiej wykształconych osób. Dzięki wsparciu POKL w okresie ostatniej perspektywy widzimy również poprawę w tej grupie społecznej, zorganizowane szkolenia, staże zawodowe w celu aktywizacji zawodowej przynoszą pozytywne skutki.

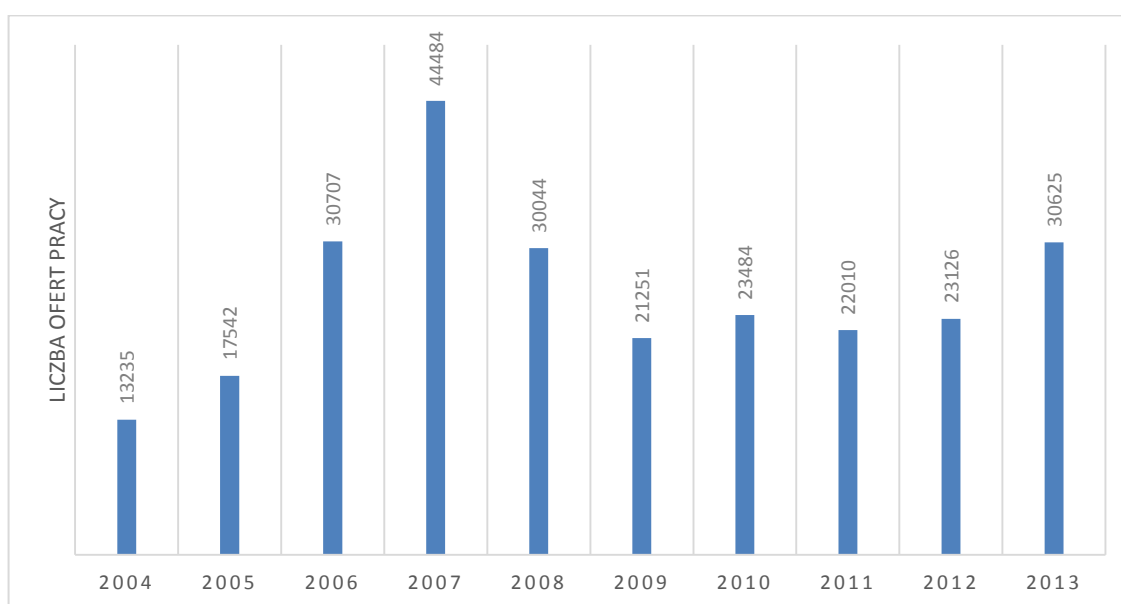
Od wielu lat obserwuje się także stałą cechę – długotrwałość polskiego bezrobocia. W okresie 2007-2013 obserwujemy tendencja spadkowa w tej grupie (rys. 8), choć nie jest niczym nowym stwierdzenie, że im dłużej człowiek pozostaje w rejestrach urzędu pracy, tym trudniej znaleźć mu zatrudnienie. Pozostawanie bez pracy to narastający stres, bezradność, obniżenie poczucia własnej wartości, kwalifikacji zawodowych i umiejętności społecznych a także brak zaufania ze strony pracodawców. Długotrwale bezrobotni często tkwią w urzędach pracy bez szansy i bez wyraźnej motywacji do znalezienia pracy. Są wśród nich osoby dorabiające na czarno i są też tacy, którzy poddali się i zasilają szeregi biernych zawodowo. Dla nich właśnie Powiatowe Urzędy Pracy przy udziale środków z Europejskiego Funduszu Społecznego organizowały działania mające na celu motywowanie bezrobotnych do poszukiwania pracy, która pozwoliłaby im się usamodzielnąć, podnosić swoje kwalifikacje, znaleźć pierwszą pracę.



Rys. 8. Struktura osób bezrobotnych w podziale na czas pozostawania bez pracy w latach 2007-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Napływ funduszy unijnych przeznaczonych również na rozwój przedsiębiorstw i tworzenie nowych miejsc pracy spowodował w ostatnim dziesięcioleciu systematyczny wzrost liczby oferowanych miejsc pracy (rys. 9). Jednak w latach 2009 – 2012 na obniżenie zapotrzebowania tworzenia nowych miejsc pracy wpływ miał na pewno kryzys gospodarczy, mimo to ilość ofert była znacznie wyższa niż na początku zaprezentowanego okresu.



Rys. 9. Liczba ofert pracy w Urzędach Pracy w latach 2004 - 2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało przyspieszenie rozwoju gospodarczego oraz znaczną poprawę sytuacji na polskim rynku pracy. Napływy inwestycji zagranicznych jak również możliwość korzystania z różnego rodzaju funduszy pozwoliły Polsce przetrwać kryzys, jak i dalej się rozwijać. Dane Głównego Urzędu Statystycznego i Eurostatu za okres 2007-2013 pokazują że mimo kryzysu gospodarczego jaki w tym okresie miał miejsce odnotowano :

- wzrost poziomu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64) wzrósł z poziomu 57,0 do 60,0 % (tab. 2),
- wzrost poziomu wskaźnika zatrudnienia z podziałem na kobiety, mężczyzn i osoby starsze (tab. 3),
- wzrost poziomu stopy bezrobocia z 11,2 % do 13,4% ale rozpatrując całe dziesięciolecie uczestnictwa w UE obserwowany był ogólny spadek bezrobocia o 5,6 p. p. (rys.4.),

Tabela 2.

Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 lata w 2004 – 2013 w Polsce i UE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Polska	51,7	52,8	54,5	57,0	59,2	59,3	58,9	59,3	59,7	60,0
EU-28	62,9	63,4	64,3	65,3	65,7	64,5	64,0	64,2	64,1	64,1

Źródło: opracowanie własne. Na podstawie danych Eurostat http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/pl (dostęp: 16.05.2015)

Porównując Polskę z EU-28 w latach 2007-2013 zauważamy, że wskaźnik zatrudnienia u nas wzrósł a w UE obserwujemy tendencję spadkową.

Tabela 3.

Wskaźnik zatrudnienia dla wybranych grup populacji w 2003 – 2013 w Polsce i UE

	Mężczyźni grupa wiekowa 15-64			Kobiety grupa wiekowa 15-64			Starsi pracownicy w grupie wiekowej 55-64		
	2003	2008	2013	2003	2008	2013	2003	2008	2013
Polska	56,5	66,3	66,6	46,0	52,4	53,4	26,9	31,6	40,6
EU-28	70,3	72,7	69,4	54,8	58,8	58,8	39,9	45,5	50,1

Źródło: opracowanie własne. Na podstawie danych Eurostat http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/pl (dostęp: 16.05.2015)

Podobną sytuację obserwujemy porównując wskaźnik zatrudnienia dla poszczególnych grup populacji, jedynie w UE w grupie osób starszych odnotowano wzrost.

Podsumowanie

Zła sytuacja demograficzna w naszym kraju: starzenie się społeczeństwa i niższy współczynnik zatrudnienia niż średnia w krajach Unii powoduje, że należy szukać sposobów na wzrost aktywności zawodowej w wieku produkcyjnym wśród osób bezrobotnych, jednak od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej poprzez analizę danych GUS i Eurostat zaobserwowano znaczną poprawę sytuacji na polskim rynku pracy. Na przestrzeni lat 2007-2013 wszystkie kluczowe wskaźniki rynku pracy się polepszyły, wzrosła aktywność ekonomiczna Polaków, a wskaźnik zatrudnienia osiągnął najwyższą wartość od lat. Mimo wzrostu wskaźników zatrudnienia, poziom stopy bezrobocia w perspektywie 2007-2013 również odnotował wzrost, przyczyną był kryzys gospodarczy, który wystąpił w tamtym okresie. Biorąc jednak pod uwagę całe dziesięciolecie uczestnictwa w UE obserwowany był ogólny spadek bezrobocia o 5,6 p. p. co jest dobrym wynikiem. Mimo trudniejszej sytuacji gospodarczej w latach 2008 - 2013 odnotowywano wyższą liczbę ofert pracy niż w roku 2004.

Istotnym elementem wsparcia w ramach POKL Priorytetu VI jest także tworzenie warunków sprzyjających podnoszeniu zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych, obejmujące m.in. wsparcie w zakresie zmiany kwalifikacji zawodowych lub dalszego doskonalenia w formie szkoleń, kursów i praktyk oraz możliwości zdobycia doświadczeń zawodowych w miejscu pracy.

Nasz kraj potrafi dobrze wykorzystać pomoc z funduszy europejskich w celu poprawienia sytuacji osób bezrobotnych mimo panujących niesprzyjających warunków gospodarczych. W latach 2007-2013 co prawda poziom stopy bezrobocia wzrósł o nieco ponad 2 p. p. w czasie kryzysu, ale na pewno skala byłaby większa gdyby nie pomoc ze strony funduszy UE.

Piśmiennictwo

Literatura

- SKIBA L., Mechanizmy funkcjonowania strefy euro 2014 Narodowy Bank Polski Warszawa 2014
- SZUSZMAN M. Fundusze unijne od podstaw 2010 (2007 - 2013) Wydawnictwo Wyższa Szkoła Humanistyczno - Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek.
- BRONISZ U., KUĆ-CZAJKOWSKA K. (2013), Działalność Jednostek Samorządu Terytorialnego w województwie lubelskim w latach 2004-2011. Analizy statystyczne, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin
- JANKOWSKA M., SOKÓŁ A., WICHER A. 2008. Fundusze Unii Europejskiej 2007 – 2013. Wydawnictwo CeDeWu , Warszawa.
- BAJKO Z., JÓŻWIK B. (red.) 2008. Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w Polsce na lata 2007-2013. Wydawnictwo KUL, Lublin.
- TKACZYŃSKI J. W., WILLA R., ŚWISTAK M. 2008. Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013: cele, działania, środki. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- CZAPLICKA – KOZŁOWSKA I. 2008. Sytuacja społeczno-ekonomiczna i aktywizacja zawodowa bezrobotnych na obszarach wiejskich Warmii i Mazur. Wydawnictwo Polskie Towarzystwo ekonomiczne, Olsztyn.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007 - 2013 2007 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Akty prawne

Decyzja Komisji WE w sprawie przyjęcia w ramach wspólnotowej programu operacyjnego Europejskiego Funduszu społecznego objętego celem „konwergencja” w regionach w Polsce. 2007.

Strony internetowe

<http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

<http://www.efs.gov.pl> (dostęp: 04.05.2015)

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/>
(dostęp: 04.05.2015)

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/pl
(dostęp: 16.05.2015)

http://rie.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2014/02/rie_7_049-062.pdf (dostęp: 02.05.2015)

Spis tabel

Tabela 1. Źródła finansowania celów polityki regionalnej UE w latach 2007–2013	11
Tabela 2. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 lata w 2004 – 2013 w Polsce i UE	21
Tabela 3. Wskaźnik zatrudnienia dla wybranych grup populacji w 2003 – 2013 w Polsce	i
.....	UE
.....	21

Spis rysunków

Rys. 1. Podział środków z budżetu UE.....	7
Rys. 2. Udział procentowy środków poszczególnych priorytetów PO KL	14
Rys. 3. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2004-2013	16
Rys. 4. Stopa bezrobocia w Polsce w 2013 roku z podziałem na województwa.....	16
Rys. 5. Struktura osób bezrobotnych w przedziale na wiek w latach 2007-2013	17
Rys. 6. Bezrobocie występujące według płci i wieku w latach 2007 – 2013	18
Rys. 7. Struktura osób bezrobotnych ze względu na wykształcenie w latach 2007-2013...	19
Rys. 8. Struktura osób bezrobotnych w podziale na czas pozostawania bez pracy.....	20
Rys. 9. Liczba ofert pracy w Urzędach Pracy w latach 2004 - 2013	20