

EKONOMIA ECONOMICS

4(16) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: *Aleksandra Śliwka*
Redaktor techniczny: *Barbara Łopusiewicz*
Korektor: *Justyna Mroczkowska*
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: *Beata Dębska*

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 2080-5977 (Ekonomia)

ISSN 1899-3192 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	9
Ewa Pancer-Cybulska: Społeczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju	11
Sebastian Bobowski: Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	29
Mirosława Klamut: Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020	41
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problemy konwergencji i dywergencji ekonomicznej na przykładzie krajów Unii Europejskiej, w tym Polski	57
Urszula Markowska-Przybyła: Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań	77
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Klasyfikacja dynamiczna unijnych regionów ze względu na poziom charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	97
Małgorzata Markowska: Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	119
Bernadeta Baran: Kierunki zmian w zakresie polityki socjalnej w krajach UE	139
Leszek Cybulski: Realizacja unijnej polityki zatrudnienia w Polsce	151
Joanna Jakubowska: Polsko-niemiecki rynek pracy po 1 maja 2011 r. – analiza sytuacji, skutki i prognozy	168
Agata Chlebicka: Kryzys modelu multikulturalizmu – przegląd wybranych problemów rynku pracy na przykładzie Holandii	180
Maciej Żmuda: Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej	200
Artur Szmaciarski: Współpraca energetyczna Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej na tle unijnej polityki energetycznej	211
Alicja Lindert-Zyznarska: Instrumenty finansowe wspierania rozwoju regionów w perspektywie finansowej 2014-2020	226
Jan Borowiec: Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza	238
Jarosław Czaja: Działania Rządu RP umożliwiające dostosowanie do zmienności kursów walut	254
Agnieszka Tkaczyszyn: Nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego w Unii Europejskiej	272
Alina Bartosiewicz: Dokapitalizowanie instytucji finansowych w świetle przepisów o konkurencji Unii Europejskiej	288

Waldemar Piotr Gil: Międzynarodowa sprawozdawczość finansowa europejskim językiem biznesu	305
Magdalena Broszkiewicz: Proces konwergencji regulacji ładu korporacyjnego na rynkach kapitałowych krajów Unii Europejskiej	325
Wawrzyniec Michalczyk: Perspektywy przystąpienia kolejnych krajów do strefy euro	339
Marta Wincewicz-Bosy: Logistyka i eurologistyka jako elementy systemu integracji międzynarodowej w gospodarce światowej	353
Łukasz Olipra: Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej	368
Joanna Michalczyk: Przemiany w polskim przemyśle spożywczym po akcesji do Unii Europejskiej	387
Franciszek Kapusta: Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej	398
Zbigniew Piepiora: Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych	412
Marcin Nowik: Wpływ Traktatu Lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP	423
Andrzej Raszkowski: Program TACIS w państwach postsowieckich	436
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: The main directions of international co-operation in the sphere of higher education	446
Nikita Nikiforov: Политические аспекты вхождения стран Балтии в Болонский процесс	458
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – nowy wymiar studiowania. Realizacja Programu LLP Erasmus na wrocławskich uczelniach w latach 2002-2011	471

Summaries

Ewa Pancer-Cybulska: Social territorial responsibility in the light of sustainable development concept	28
Sebastian Bobowski: Evolution of EU Cohesion Policy in years 2014-2020	40
Mirosława Klamut: New mechanisms of territorial cohesion realization in “National Strategy for Regional Development during the period 2010-2020”	56
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problems of economic convergence and divergence on the example of the European Union countries, including Poland	76

Urszula Markowska-Przybyła: Integration versus real convergence. Regional convergence in Poland according to classical and alternative methods of research	96
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Dynamic classification of EU regions with regard to innovation characteristics level (regarding INPUT)	118
Małgorzata Markowska: Classification of EU regions by the dynamics of innovation characteristics (regarding INPUT)	137
Bernadeta Baran: Directions of changes in social policy of the European Union states	150
Leszek Cybulski: Accomplishment of the European Union's employment policy in Poland	167
Joanna Jakubowska: Polish-German labour market after May 1, 2011 – analysis of the situation, implications and forecasts	179
Agata Chlebicka: Crisis of multiculturalism – an overview of labour market's chosen problems on the example of the Netherlands	198
Maciej Żmuda: Europe 2020 strategy as a plan of socio-economic growth of the European Union	210
Artur Szmaciarski: Energy cooperation of the European Union and the Russian Federation against the background of EU energy policy	225
Alicja Lindert-Zyznarska: Financial instruments supporting regional development in the financial perspective 2014-2020	237
Jan Borowiec: Monetary policy in the euro zone and in Poland – a comparative analysis	253
Jarosław Czaja: Actions of Polish government enabling the adjustment to volatility of exchange rates	271
Agnieszka Tkaczyszyn: New shape of institutional structure of banking supervision in the European Union	287
Alina Bartosiewicz: Recapitalisation of financial institutions in the light of the European Union competition law	304
Waldemar Piotr Gil: International financial reporting as the European business language	324
Magdalena Broszkiewicz: Convergence process of corporate governance regulations on capital markets of the European Union member states	337
Wawrzyniec Michalczyk: Perspectives of accession another countries accession to the euro zone – an overview	352
Marta Wincewicz-Bosy: Logistics and eurologistics as the elements of the system of international integration in the global economy	367
Łukasz Olipra: Low cost airlines – a new “quality” in the air transport in the European Union	386
Joanna Michalczyk: Changes in Polish food industry after the accession to the European Union	397

Franciszek Kapusta: Poultry meat production in Poland and its relation with the European Union market	411
Zbigniew Piepióra: The role of the European Union in counteracting the results of natural disasters	422
Marcin Nowik: The impact of the Lisbon Treaty on the EU – ACP states development cooperation	435
Andrzej Raszkowski: TACIS programme in post-Soviet countries	445
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: Główne determinanty międzynarodowej współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego	457
Nikita Nikiforov: Political aspects of joining the Bologna Process by the Baltic states	470
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – new dimension of studying. Implementation of LLP Erasmus at Wrocław's universities in 2002-2011	489

Leszek Cybulski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

REALIZACJA UNIJNEJ POLITYKI ZATRUDNIENIA W POLSCE

Streszczenie: Początek Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) nastąpił w 1998 r. Każdy kraj członkowski UE realizuje wytyczne ESZ w ramach narodowych polityk zatrudnienia. UE wspiera te działania z budżetu. Od 2000 r. cele ESZ były zbieżne ze Strategią lizbońską, a od 2010 r. ze strategią Europa 2020. Polskie doświadczenia związane z unijną polityką zatrudnienia sięgają już ponad dekady. Wszystkie cele i wytyczne zostały uwzględnione w krajowych programach działania. Środki uzyskane przez Polskę w ramach polityki spójności wzmocniły kapitał ludzki. Nowe decyzje w sprawie ram finansowych na lata 2014-2020 oznaczają dla Polski duże wyzwania.

Słowa kluczowe: polityka zatrudnienia, Strategia lizbońska, „Europa 2020”, polityka spójności, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

1. Wstęp

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wiąże się z uczestnictwem w kreowaniu sfery regulacyjnej (prawnej i programowej) i rezultatami w sferze realnej, głównie o charakterze ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i politycznym. Z drugiej strony Polska, przystępując do UE w 2004 r., była zobligowana do przyjęcia *acquis communautaire* stworzonego bez naszego udziału, m.in. także regulacji prawnych i powstałych na ich bazie programów odnoszących się do rynku pracy. Uczestnictwo w unijnych programach jest nie tylko obowiązkiem, ale i ważną potrzebą naszego kraju, gdyż przyczynia się do rozwoju kapitału ludzkiego, redukcji bezrobocia i przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Szczególnie ważne jest tu budżetowe wsparcie dla programów rynku pracy i wdrażania ich celów w Polsce w ramach Narodowej Strategii Spójności.

2. Podstawy aktywnej polityki zatrudnienia

Do lat 70. XX wieku Wspólnoty nie musiały się zajmować problemami tworzenia miejsc pracy, gdyż panowało *ssanie na rynku pracy* i niezbędne było sprowadzanie

imigrantów. Kiedy w końcu lat 80. wzmocniono instrumentację polityki strukturalnej, poprzez zwiększenie środków funduszy strukturalnych i przyjęcie wieloletnich ram ich wykorzystania, sytuacja była już zupełnie inna. Pojawiło się *ciśnienie na rynku pracy*. Zaczęto kierować zwiększone środki Europejskiego Funduszu Społecznego do regionów o dużym bezrobociu (zarówno opóźnionych w rozwoju na szczeblu regionalizacji NUTS 2, jak i przeżywających problemy strukturalne na poziomie NUTS 3) oraz na działania horyzontalne (krajowe) związane ze szkoleniami i dostosowaniami siły roboczej do zmieniających się warunków. Określono zatrudnieniowe cele wydatkowania środków, lecz nie miały one programowego charakteru. Nie wymuszały na rządach poszczególnych państw samodzielnych działań na rynku pracy, spójnych z celami wspólnotowymi. Beneficjentami środków były samorządy i jednostki gospodarcze, a nie całe państwa.

Kryzys zatrudnieniowy początku lat 90. zmusił UE do objęcia tej sfery szczególnym zainteresowaniem. Fiasko wycinkowego programu z 1993 r. [*Growth, competitiveness...* 1994, s. 167] „Wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie. Drogi i wyzwania w XXI wiek” skierowało uwagę na konieczność osadzenia programów rynku pracy w prawie unijnym. Była to bezpośrednia przyczyna powstania Traktatu z Amsterdamu i w efekcie następujących programów: Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ; od 1998 r.) oraz bardziej kompleksowej Strategii lizbońskiej (2000 r.).

Traktat z Amsterdamu z 1997 r. wprowadził do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) osobny Tytuł VIII: Zatrudnienie, poświęcony aktywnemu kreowaniu miejsc pracy i rozwojowi zasobów ludzkich. Obok zapisów Tytułu VIII (w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest to Tytuł IX) jednocześnie w art. 3 TWE do zadań Wspólnoty zaliczono „wspieranie koordynacji polityk zatrudnienia Państw Członkowskich w celu wzmocnienia ich efektywności poprzez realizację wspólnej strategii zatrudnienia” [Barcz 2008, s. 133]. Polityka zatrudnienia była jedyną o statusie polityki koordynowanej, bazującą na określaniu w ramach ESZ wytycznych (*guidelines*). Później zaczęto także wyznaczać wytyczne o charakterze makroekonomicznym. Traktat lizboński uporządkował te kwestie w art. 5 TFUE, wymieniając w punkcie 1 obowiązek koordynowania polityk gospodarczych państw członkowskich, a w punkcie 2 koordynowania ich polityki zatrudnienia. W punkcie 3 zapisano możliwość podejmowania inicjatyw w celu koordynacji polityk społecznych, ale z powodu niezgody między krajami członkowskimi (chodzi m.in. o Wielką Brytanię) nie należy oczekiwać w dającej się przewidzieć przyszłości, aby polityka społeczna rzeczywiście dołączyła do tych dwóch polityk.

Należy zwrócić uwagę, iż postanowienia art. 5 mają charakter tautologiczny, gdyż polityka zatrudnienia mieści się w polityce gospodarczej (choć pewne jej aspekty wskazują na jej związki także z polityką społeczną). Zamysł legislatorów był tu jednak bardzo jednoznaczny – podkreślenie wysokiej rangi polityki zatrudnienia, która została uregulowana traktatowo, zanim UE przyjęła główną wieloaspektową Strategię lizbońską. Z oczywistych względów rozdzielenie polityki go-

spodarczej i polityki zatrudnienia jest niemożliwe (wynika to także z art. 146 TFUE), lecz dopiero od 2005 r. ich wytyczne ujmuje się łącznie w dokumentach programowych UE jako wytyczne zintegrowane. Jednak przed 2005 r. wytyczne nie tylko były uchwalane osobno, ale także Rada i Komisja wykazywały dużą aktywność w dokonywaniu zmian ich zestawu. Początkowo ich liczba przekraczała 20, a potem ją sukcesywnie zmniejszano. W aneksie do decyzji Rady z lipca 2003 r. [*Council decision of 22 July 2003...*] sformułowano 10 wytycznych ESZ oraz trzy następujące zasadnicze cele do zrealizowania:

- pełne zatrudnienie,
- poprawa jakości i wydajności pracy,
- wzmocnienie spójności społecznej i włączenia społecznego.

Hasło *włączenia społecznego* (wcześniej w piśmiennictwie polskim używaliśmy określenia „walka z wykluczeniem społecznym”) pojawia się w kolejnych dokumentach programowych bądź jako cel ESZ, bądź, niezależnie od ESZ, jako cel polityki gospodarczej. Od początku istnienia ESZ wytyczne realizowały zasadnicze cele określone w traktatach, które przyjmowały postać tzw. filarów ESZ. Wytyczne z 2003 r. można przypisać do tych czterech filarów:

I. Zatrudnialność (zdolność do uzyskania zatrudnienia) – wytyczne 1, 4, 5.

II. Przedsiębiorczość – wytyczna 2.

III. Zdolności adaptacyjne – wytyczne 3, 8, 9.

IV. Równość szans – wytyczne 6, 7, 10.

W 2005 r. wraz z redukcją wytycznych ESZ do ośmiu (o numerach 17-24) i połączeniem ich z wytycznymi gospodarczymi (o numerach 1-16) podział na 4 filary stał się już zbędny. Wytyczne przybrały charakter wieloletni i w formie niemal niezmienionej obejmowały dwa zalegające się okresy 2005-2008 oraz 2008-2010. Powtórzono też cele, chociaż trzeci z nich uległ nieznacznej modyfikacji:

- pełne zatrudnienie,
- poprawa jakości i wydajności pracy,
- wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej¹.

W 2010 r. listę wytycznych zatrudnieniowych ograniczono do 4 pozycji (natomiast listę wytycznych gospodarczych skrócono do 6 pozycji) [*Proposal for a Council Decision...* 2010]:

(7) Zwiększenie udziału w rynku pracy i obniżenie bezrobocia strukturalnego (w tym zwalczanie bezrobocia).

(8) Rozwój wykwalifikowanej siły roboczej, odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i kształcenia ustawicznego.

(9) Ulepszenie sprawności systemów edukacji i szkoleń wszystkich szczebli i zwiększenie uczestnictwa w kształceniu na poziomie wyższym.

(10) Promowanie włączenia społecznego i przewyższanie ubóstwa.

¹ Brzmienie dla okresu 2008-2010.

Aż 3 z tych wytycznych (7, 9 i 10) są zbieżne z celami nowej strategii gospodarczej UE Europa 2020, gdyż prace nad tymi dokumentami odbywały się jednocześnie w I połowie 2010 r. Europa 2020 formułuje ogółem 5 celów do osiągnięcia w ciągu dekady (w tym zwiększanie wydatków na badania i rozwój oraz pakiet celów ekologicznych), z czego 3 cele zbieżne z ESZ są następujące:

- Wzrost stopy zatrudnienia do 75% osób w wieku 20-64 lata poprzez zwiększenie liczby pracujących kobiet i osób starszych, a także w wyniku lepszej integracji migrantów na rynku pracy.
- Cele edukacyjne w postaci obniżenia do 10% wskaźnika osób przedwcześnie kończących naukę szkolną i podniesienie do 40% odsetka osób w wieku 31-34 lata z wyższym wykształceniem.
- Obniżenie zagrożenia ubóstwem o 25%².

Poprzedniczka Europy 2020, Strategia lizbońska (SL), ani nie zawierała aż tak rozwiniętej listy celów, ani nie eksponowała tak szczegółowych wartości do osiągnięcia jak o 10 lat późniejsza jej następczyni. Zatrudnienie stanowiło rdzeń SL, chociaż duży nacisk kładziono także na gospodarkę opartą na wiedzy (GOW), technologie informacyjne, badania i rozwój, liberalizację i zwiększenie konkurencyjności sektora biznesowego³.

Ścisła synergia ESZ i dziesięcioletnich strategii rozwoju UE przejawia się nie tylko w zbieżności głównych celów, ale także w bezpośrednich odwołaniach. Na przykład w preambule Decyzji Rady o wytycznych ESZ z lipca 2003 r. znalazło się aż 7 powołań na ustalenia z Lizbony (z 2000 r.), Sztokholmu (w 2001 r. dołączono do SL komponent ekologiczny) i Barcelony w 2002 r.; podjęto decyzję o wzmocnieniu ESZ, jej uproszczeniu i lepszym zarządzaniu, a przede wszystkim o synchronizacji horyzontów czasowych i skoordynowaniu wyznaczania celów SL i ESZ i w efekcie o formułowaniu wspólnych wytycznych polityki ekonomicznej oraz ESZ. Także w preambule do Decyzji Rady z lipca 2005 r. na temat wytycznych ESZ znajdują się trzy odwołania do SL [*Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. ...*].

Kierunek zmian widoczny w strategii Europa 2020 cechuje pragmatyzm, ale jednak w pewnym stopniu doszło do utrwalenia myślenia życzeniowego oraz do oczekiwanego osłabienia skuteczności działania z powodu nadmiaru słusznych celów. SL koncentrowała się na wzroście i zatrudnieniu, natomiast obecnie zatrudnienie jest nadal ważne, ale przestało już być „okrętem flagowym” unijnej polityki. Co zaskakuje, dzieje się to w zmienionej sytuacji – w 2000 r. bezrobocie w UE spadało i było najniższe od 10 lat, natomiast w 2010 r. bezrobocie było najwyższe od 12 lat i wykazywało tendencję długookresowego utrwalania się.

² Granicę ubóstwa definiuje się na poziomie 60% mediany rozporządzalnego dochodu w danym państwie.

³ Szerzej na ten temat m.in.: [Radło 2003; *Strategia lizbońska...* 2002].

3. Finansowanie wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich

Zgodnie z art. 147 TFUE „Unia przyczynia się do urzeczywistnienia wysokiego poziomu zatrudnienia, zachęcając do współpracy Państwa Członkowskie i, w razie potrzeby, wspierając i uzupełniając ich działanie. Czyniąc to, w pełni szanuje kompetencje Państw Członkowskich w tej dziedzinie. Cel wysokiego poziomu zatrudnienia brany jest pod uwagę przy definiowaniu i wykonywaniu polityk i działań Unii” [Barcz 2008, s. 364]. Budżet ogólny UE nie zawiera jednak osobnej pozycji związanej z realizacją ESZ i zwiększaniem zatrudnienia. Realizacja zadań traktatowych następuje w ramach polityki spójności, która w ramach finansowych na lata 2007-2013 po raz pierwszy dysponuje większymi środkami niż wspólna polityka rolna (35,6% całości budżetu). Uwzględnianie celu wysokiego poziomu zatrudnienia następuje nie tylko w sposób realny, ale także w warstwie werbalnej, poprzez oficjalne brzmienie tej pozycji budżetowej „spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

Podstawą realizacji polityki spójności jest wykorzystanie środków Funduszu Spójności oraz dwóch funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Ten ostatni realizuje tzw. projekty miękkie, bezinwestycyjne, odnoszące się głównie do rozwoju kapitału ludzkiego, i dysponuje mniejszymi środkami od funduszy pozostałych. Nie tylko skala środków decyduje o jego skutkach dla rynku pracy, ale także charakter. Fundusze realizujące projekty twarde, inwestycyjne, głównie EFRR, pozwalają na bezpośrednie tworzenie nowych stanowisk pracy. Mamy więc do czynienia z EFS wpływającym przede wszystkim na przeobrażenia jakościowe na rynku pracy i EFRR przyczyniającym się do zmian o charakterze ilościowym.

„Aby zwiększyć możliwości zatrudnienia pracowników na rynku wewnętrznym i przyczynić się w ten sposób do podnoszenia poziomu życia, ustanawia się **Europejski Fundusz Społeczny**, zgodnie z poniższymi postanowieniami, mający ułatwić pracownikom zatrudnienie i zwiększyć ich geograficzną i zawodową mobilność wewnątrz Wspólnoty oraz ułatwić im dostosowanie się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza poprzez szkolenie zawodowe i przekwalifikowanie”. Jest to pierwotne brzmienie art. 123 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą objaśniające zasadnicze cele funduszu. Został on powołany na mocy TEWG z 1957 r. Choć funkcjonuje od ponad pół wieku, dopiero od czasu reformy budżetowej z 1988 r. (funduszom strukturalnym i zasadom ich wykorzystania nadano wieloletni charakter) uległ istotnemu wzmocnieniu i może finansować zadania o szerszej skali. Obecnie stanowią o nim art. 162-164 TFUE. Funduszem zarządza Komisja, a rozporządzenia wykonawcze wydają Rada z Parlamentem. Są to jednocześnie rozporządzenia tworzące ramy dla polityki spójności i tym samym także wydatkowania środków na realizację ESZ.

Do 2006 r. w terminologii budżetowej używano określenia „polityka strukturalna”, ze względu na oparcie tej polityki na funduszach strukturalnych (oprócz EFS i EFRR były to także Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – sekcja orientacji oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa). Od 2007 r. prymat ma podejście teleologiczne i rodzajowe, a nie źródłowe, i w dokumentach finansowych używamy określenia „polityka spójności” (charakter strukturalny zachowały EFS i EFRR).

Środki funduszy strukturalnych są dzielone według klucza regionalnego i zgodnie z terminologią obowiązującą od 2007 r. dotyczą trzech celów:

- Konwergencja (do 2006 r. podobny charakter miał Cel 1 polityki strukturalnej) – dla regionów biednych (zasadniczo poniżej 75% średniego unijnego PKB *per capita*), w tym wszystkich regionów Polski.
- Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (RCE) – dla pozostałych regionów (odpowiada Celowi 2 i Celowi 3 w ujęciu do 2006 r.); Unia przeznaczona na ten cel pięciokrotnie mniejsze środki niż na cel Konwergencja.
- Europejska współpraca terytorialna (EWT) – na finansowanie współpracy regionów, zwłaszcza przygranicznych (odpowiada dawnej Inicjatywie Wspólnotowej Interreg), z niewielkim budżetem (2,5% całości nakładów polityki spójności).

Środki EFS są wykorzystywane do finansowania wszystkich trzech celów. Po ograniczonym wykorzystywaniu funduszy strukturalnych w okresie 2004-2006 w następnym siedmioleciu Polska stała się ich głównym beneficjentem (tab. 1).

Porównanie nakładów dla części ram finansowych 2000-2006 obejmujących już UE-25 z ramami 2007-2013 odnoszącymi się do UE-27 prowadzi do wniosku, że doszło do relatywnego obniżenia budżetu na politykę spójności, pomimo realnego podwyższenia o 5,1%. Wpływają na to następujące elementy:

- relacja całości środków ram finansowych oraz środków polityki spójności w stosunku do PKB państw członkowskich jest obecnie niższa niż przed 2007 r.,
- udział polityki spójności w budżecie jest minimalnie mniejszy (spadek o 0,1%)⁴,
- zadania są zdecydowanie większe ze względu na powiększenie UE o 2 najbiedniejsze państwa (Rumunię i Bułgarię), wymagające znacznych nakładów wyrównawczych.

Wzrost nakładów o ponad 5% jest przede wszystkim efektem znacznego powiększenia zasobów Funduszu Spójności w związku z przyłączeniem w 2004 r. nowych państw członkowskich (NPC), których infrastruktura poważnie odbiega od zachodnioeuropejskiej (pierwszy skok – niemal podwojenie – nastąpił między 2003 a 2004 r.). Spadły natomiast w dużej skali nakłady na projekty realizowane w UE-15, w tym zwłaszcza w ramach nowego celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Współpraca przygraniczna, transnarodowa i międzyregionalna w ramach EWT uległa zmarginalizowaniu.

⁴ Nastąpił jednak wzrost o punkt procentowy, jeśli weźmiemy pod uwagę całość ram finansowych 2000-2006.

Tabela 1. Porównanie nakładów na politykę spójności w latach 2004-2006 i 2007-2013 (środki na zobowiązania w cenach stałych 2004 r.)*

Wyszczególnienie (2004-06/2007-13)	Dane dla okresu		Dane średnioroczne		
	2004-2006	2007-2013	2004-2006	2007-2013	zmiana w %
	w mln euro				w %
UE-25 / UE-27					
Ramy finansowe ogółem, w tym:	351 971	864 218	117 323,7	123 459,7	5,2
Polityka strukturalna/spójności	125 652	308 041	41 884,0	44 005,9	5,1
1a. Fundusz Spójności	16 754	61 558	5 584,7	8 794,0	57,5
1b. Cel 1/reszta celu Konwergencja	79 065	189 604	26 355,0	27 086,3	2,8
1. Razem	95 819	251 162	31 939,7	35 880,3	12,3
2. Cel 2 + Cel 3/Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	24 072	49 127	8 024,0	7 018,4	-12,5
3. Inicjatywy wspólnotowe/EWT	5 761	7 750	1 920,3	1 107,1	-42,3
Polska					
Polityka strukturalna/spójności	11 202	59 698	4 200,7	8 528,3	103,0
1a. Fundusz Spójności	4 134	19 562	1 550,2	2 794,6	80,3
1b. Cel 1/reszta celu Konwergencja	6 721	39 486	2 520,3	5 640,9	123,8
1. Razem	10 855	59 046	4 070,6	8 435,1	107,2
2. Cel 2 + Cel 3/Konk. reg. i zatrud.	0	0	0	0	
3. Inicjatywy wspólnotowe/EWT	347	650	130,1	92,9	-28,6
Udział Polski w UE (w %)					
Polityka strukturalna/spójności	8,9	19,4	×	×	×
1a. Fundusz Spójności	24,7	31,8	×	×	×
1b. Cel 1/reszta celu Konwergencja	8,5	20,8	×	×	×
1. Razem	11,3	23,5	×	×	×
2. Cel 2 + Cel 3/Konk. reg. i zatrud.			×	×	×
3. Inicjatywy wspólnotowe/EWT	6,0	8,4	×	×	×

* Większość danych została przeliczona; do Celu 1 doliczono FIOR poza Celem 1; dane dla Polski w latach 2004-2006 przeliczono dla okresów rocznych, dzieląc przez 2,667; EWT – Europejska Współpraca Terytorialna.

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie [Decyzja zmieniająca... 2008, L6].

Polska stała się głównym beneficjentem budżetu unijnego i działań strukturalnych, a środki uległy podwojeniu w stosunku do poprzedniego okresu. Prawie jedna piąta wydatków polityki spójności dotyczy Polski, w tym niemal jedna trzecia środków Funduszu Spójności.

Wydatki te przynoszą bezpośrednie i pośrednie skutki zatrudnieniowe. Szczegółowe zasady aplikowania uwzględniają wszystkie priorytety unijnej polityki gospodarczej oraz ESZ. Zostały one przetworzone na własne priorytety polityki spójności z uwzględnieniem nie tylko celów społecznych i ekonomicznych, ale także terytorialnych. Zadania mieszczą się w trzech obszarach:

- zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby poprzez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki [Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. ...].

4. Dostosowania do unijnej polityki zatrudnienia w Polsce

Można wyróżnić trzy zasadnicze fazy dostosowań Polski w zakresie realizowania aktywnej unijnej polityki zatrudnienia:

- 1990-1997 – negocjacje, podpisanie (1991) i wejście w życie Układu Europejskiego (1994); zdobywanie doświadczeń projektowego aplikowania o środki przy wykorzystywaniu funduszy przedakcesyjnych PHARE, SAPARD i ISPA; poza projektami inwestycyjnymi (zadanie 1) i wsparciem dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (2) środki PHARE wykorzystywano na rozwój zasobów ludzkich (3); ponadto organizowano szkolenia, doradztwo personalne i wspierano zatrudnienie w regionach;
- 1998-2004 – rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych – dokonanie przeglądu ustawodawstwa; negocjacje akcesyjne, w tym rozdziałów odnoszących się do zatrudnienia (do szczytu kopenhaskiego w końcu 2002 r.); podpisanie i ratyfikacja układu akcesyjnego (2003); akcesja do UE; przygotowanie Narodowego Planu Rozwoju; przyjęcie i realizacja Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich (NSWZiRZL);
- 2005-2011 – początek wykorzystywania funduszy strukturalnych; uczestnictwo w decyzjach dotyczących perspektywy finansowej na lata 2007-2013; masowe wyjazdy do pracy za granicę w ramach swobody przepływu pracowników; przyjęcie i realizacja Krajowej Strategii Zatrudnienia zsynchronizowanej z nowymi ramami finansowymi; UE przyjmuje strategię gospodarczą Europa 2020; w Polsce trwają prace nad jej wdrożeniem.
Należy przypomnieć, że proces negocjacyjny składał się z wielu etapów:
 - przegląd ustawodawstwa (*screening*),
 - formułowanie stanowisk negocjacyjnych (przygotowanie stanowiska strony polskiej, przygotowanie stanowiska unijnego i odpowiedź Polski na nie),
 - negocjacje na podstawie przedstawionych stanowisk,
 - porozumienia o tymczasowym zamykaniu obszarów negocjacyjnych,

– decyzja Rady Europejskiej o rozszerzeniu UE (13.12.2002), podpisanie Traktatu Akcesyjnego (16.04.2003) i jego ratyfikacja; rozszerzenie UE (1.05.2004).

Istniało 30 obszarów negocjacyjnych (formalnie 31, gdyż był także nienegocjowany obszar „Inne”). W praktyce wszystkie miały przynajmniej minimalne konsekwencje zatrudnieniowe, natomiast największe znaczenie dla rynku pracy miały obszary:

Bezpośrednie: swoboda przepływu osób,
polityka społeczna i zatrudnienie,
polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych,
finanse i budżet.

Pośrednie: swoboda świadczenia usług,
małe i średnie przedsiębiorstwa,
edukacja, kształcenie i młodzież.

O znaczeniu rozstrzygnięć dla obu stron negocjacji świadczy prowadzenie intensywnych sporów na temat części z wymienionych tematów jeszcze w ostatnim, drugim dniu Rady Europejskiej w Kopenhadze, kiedy przywódcy UE podejmowali decyzję o rozszerzeniu UE o 10 państw. Tym samym tymczasowe i ostateczne zamknięcie negocjacji w rozdziałach związanych bezpośrednio z rynkiem pracy nastąpiło 13 grudnia 2002 r. Ustalenia te tworzą ramy dla wykorzystywania wsparcia unijnego na rzecz zatrudnienia w Polsce.

Jednak dostosowania o charakterze programowym następowały znacznie wcześniej. Wychodząc naprzeciw ustaleniom art. 125-130 TWE, stanowiącym podstawy ESZ (m.in. w zakresie tworzenia Krajowych Planów Działania na rzecz Zatrudnienia), Polska stworzyła w 1999 r. własną krajową strategię zatrudnienia, chociaż nie była do tego formalnie zobligowana. Również pod względem programowym (obok omówionej transpozycji unijnych dyrektyw w sprawie rynku wewnętrznego) Polska należała do liderów procesów dostosowawczych. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006 (NSWZiRZL) została przyjęta przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 r.

Opracowanie (116 s.) zawierało cztery części:

- I. Rynek pracy w Polsce – stan i perspektywy.
- II. Strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich.
- III. Regionalny wymiar strategii.
- IV. Źródła finansowania.

W części strategicznej sformułowano zadania odnoszące się do czterech filarów ESZ:

- Poprawa jakości zasobów ludzkich.
- Rozwój przedsiębiorczości.
- Promowanie adaptacji przedsiębiorców i pracowników do warunków zmieniającego się rynku.
- Wzmocnienie polityki równości szans.

Zasadniczym celem wskaźnikowym było osiągnięcie do 2006 r. stopy zatrudnienia na poziomie 62-64% (w rzeczywistości realizacja wyniosła zaledwie 54,5% [Eurostat News Release 2007]). Wzrost zatrudnienia miał nastąpić poprzez poprawę jakości zasobów ludzkich, uwolnienie kapitału ułatwiającego tworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, oraz uelastycznienie relacji między pracą a kapitałem. Przede wszystkim jednak NSWZiRZL porządkowała zasady wykorzystywania wsparcia unijnego dla zatrudnienia – początkowo w ramach PHARE (Polska otrzymywała 53% całej wartości funduszu), a po akcesji w ramach funduszy strukturalnych. W tej części strategia nie mogła być precyzyjna ze względu na przesuwającą się datę akcesji (Agenda 2000 stanowiąca podstawę ram finansowych na lata 2000-2006 zakładała rozszerzenie UE od 1.01.2002, potem negocjowano datę 1.01.2003, a rozszerzenie nastąpiło dopiero po 28 miesiącach od terminu z oficjalnych dokumentów). Strategia stała się jednym z sześciu częściowych programów powiązanych z późniejszym Narodowym Planem Rozwoju Polski 2004-2006.

NSWZiRZL była również dokumentem powszechnie wykorzystywanym w polityce regionalnej przy tworzeniu wojewódzkich strategii rozwoju. W ten sposób wytyczne ESZ były przenoszone na poziom wojewódzki jeszcze w okresie przedakcesyjnym (tab. 2).

Tylko cztery wytyczne znalazły się we wszystkich strategiach. Twórcy strategii wojewódzkich niekiedy umieszczali zadania, które niemal zupełnie nie leżą w gestii władzy i administracji terytorialnej (np. zwiększanie elastyczności pracy, a nawet – w jednej strategii – mechanizm ustalania płacy minimalnej), a z drugiej strony zapominali, że równość szans (kobiety na rynku pracy) może być realizowana nie tylko dzięki rozwiązaniom ustawowym.

Transmisja zadań strategicznych następowała przez akty prawne: początkowo ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. ...], a następnie o Narodowym Planie Rozwoju (NPR) [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. ...]. Ze względu na regionalny charakter pomocy UE dla Polski zasady wspierania zadań zatrudnieniowych określono także w programowych dokumentach regionalnych, tzn. Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR) [Uchwała nr 105 Rady Ministrów...], a następnie Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013 (NSRO). Dla nowego okresu programowania przyjęto także nową ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. ...].

W okresie programowania 2004-2006 podstawą wykorzystania funduszy był NPR. Okres przedakcesyjny był na tyle intensywny w tworzeniu zębów wykorzystywania funduszy, że pierwszą wersję NPR Rada Ministrów przyjęła 14 stycznia 2003 r. (miesiąc po szczycie kopenhaskim). NPR wymienia główne źródła celów rozwojowych (art. 5 ustawy), w tym NSRR, strategie wojewódzkie i strategie sektorowe (taki charakter ma NSWZiRZL), i tworzy ramy programów operacyjnych

(art. 8), a wśród nich Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). SPO RZL był w całości finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, natomiast ZPORR miał charakter dwufunduszowy (przede wszystkim EFRR, a w mniejszym stopniu EFS). W ramach tych dwóch programów operacyjnych realizowano większość zadań ESZ. Zasadniczym celem SPO RZL była budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich na drodze kształcenia, szkolenia i pracy. Program ustalał ramy aplikacyjne dla czterech obszarów tożsamych z filarami ESZ.

Tabela 2. Wytyczne ESZ w strategiach rozwoju województw w 2001 r.*

Obszary priorytetowe	Rodzaje wytycznych	Liczba strategii
Poprawa jakości zasobów ludzkich	Budowa systemu edukacji zgodnej z potrzebami rynku pracy	15
	Budowa systemu edukacji osób dorosłych	13
	Promowanie programów rynku pracy sprzyjających podnoszeniu kwalifikacji	13
	Rozwój działań prewencyjnych wobec bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem	13
	Wzmocnienie systemu edukacji i wychowania młodzieży niedostosowanej społecznie	10
	Wzmocnienie instytucjonalnej obsługi rynku pracy	8
	Doskonalenie systemu prognozowania podaży pracy	5
Rozwój przedsiębiorczości	Upowszechnianie nowoczesnych technologii	15
	Wspieranie regionalnych i lokalnych instytucji działających w obszarze przedsiębiorczości	15
	Rozwój doradztwa gospodarczego	14
	Promowanie rozwoju funduszy inwestycyjnych	14
	Edukacja młodzieży w zakresie przedsiębiorczości	12
Likwidacja barier administracyjnych	9	
Poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników	Prowadzenie polityki wspierania mobilności pracowników	14
	Doskonalenie systemu programowania popytu na pracę	5
	Zwiększanie elastyczności pracy	3
	Ograniczenie kosztów pracy	2
Wzmocnienie polityki równości szans	Zwiększenie motywacji do podejmowania zatrudnienia	2
	Prowadzenie działań prozatrudnieniowych dla ludności zamieszkałej na wsi	15
	Prowadzenie działalności zwiększającej szanse zatrudnienia osób niepełnosprawnych	10
	Usuwanie barier i zachowań dyskryminacyjnych wobec kobiet na rynku pracy	3

* Brak danych dla strategii województwa mazowieckiego; pominięto wytyczne pojawiające się tylko w jednej strategii wojewódzkiej.

Źródło: [Frączek i in. 2003].

Działania przyczyniały się do wzrostu spójności społecznej poprzez zdefiniowane kierunki wykorzystania środków unijnych oraz ich pochodzenie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i zgodność z jego celami. Warto zauważyć, że w ujęciu programowym działania EFS obejmują: wspieranie osób, wspieranie struktur i systemów oraz świadczenia dodatkowe (m.in. dla osób mających na utrzymaniu inne osoby; związane z upowszechnianiem informacji itp.). Jednak celem EFS nie było nigdy uzupełnianie działań państwa w zakresie biernych instrumentów rynku pracy i polityki społecznej.

W okresie programowania 2007-2013 następczynią NSWZiRZL stała się opracowana przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki i Pracy, a przyjęta przez Radę Ministrów 6 września 2005 r. Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013 (KSZ). Schemat transpozycji do procedur realizacyjnych był identyczny jak poprzednio – następował poprzez NSRO. Czas jej przyjęcia powoduje, że KSZ ukierunkowywała prace nad innymi dokumentami programowymi. Mogła też adaptować zintegrowane wytyczne polityki gospodarczej i ESZ (przyjęte przez Radę dwa miesiące wcześniej). Czas był jednak także pewną słabością tego dokumentu, gdyż jego przyjęcie nastąpiło przed rozstrzygnięciami na temat ram finansowych 2007-2013 (Rada Europejska zatwierdziła je w grudniu 2005 r., a Rada i Parlament uchwały w maju 2006 r.). Struktura dokumentu została nieco rozbudowana (130 s.) i zawierała on diagnozę rynku pracy w Polsce, projekcję podaży i popytu na pracę, uwarunkowania makroekonomiczne polityki wzrostu zatrudnienia, cele i priorytety, działania, formy realizacji, określenie ram finansowych, koordynowanie i monitorowanie realizacji. KSZ stawiała 3 główne cele do osiągnięcia w 2013 r.:

- osiągnięcie stopy zatrudnienia: ogółem 58-60%, a 50-52% dla kobiet,
- ograniczenie bezrobocia do 10-12%,
- uzyskanie istotnych postępów w dziedzinie jakości zatrudnienia.

Ustalono siedem priorytetów:

1. Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności.
2. Rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa edukacji.
3. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorców oraz elastyczności na rynku pracy.
4. Aktywizacja osób zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym.
5. Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy.
6. Niwelowanie różnic regionalnych.
7. Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej.

Porównanie wytycznych w sprawie zatrudnienia ESZ z 2003 r. oraz z 2005 r. z priorytetami KSZ wskazuje, że nie doszło do prostej adaptacji ustaleń ESZ. W zmienionej formie powyższe cele i priorytety wprowadzono do NSRO, a zatrudnienie (jako cel lizboński) wręcz znalazło się w tytule tego programu [*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013...* 2007, s. 165]. Strategiczny cel NSRO określono jako „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospo-

darki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”. Wśród wymienionych następnie sześciu celów horyzontalnych polityki spójności w Polsce, bazujących w dużym stopniu na wskazaniach Strategii lizbońskiej, znalazł się cel poprawy jakości kapitału ludzkiego i zwiększenia spójności społecznej (ok. 10% całości wydatków). Także inny cel poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowy mechanizmów partnerstwa jest realizowany przede wszystkim ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). W pewnym stopniu PO KL był wykorzystywany dla pozostałych celów.

NSRO dokonała precyzyjnego rozdzielenia środków polityki spójności dla okresu 2007-2013. Wsparcie unijne na poziomie 59,7 mld euro w cenach 2004 r. (tab. 1) przeliczone na ceny 2006 r. wynosi 67,3 mld euro. W związku z zasadą dodatkowości i koniecznością użycia środków własnych ogólna wartość projektów realizowanych w tym okresie wynosi 85,6 mld euro. Strukturę i bilans nakładów na politykę spójności w Polsce w latach 2007-2013 przedstawia poniższe zestawienie (kwoty w mld euro):

Nakłady ogółem:	85,6	w tym:
krajowe środki publiczne	11,9	
krajowe środki prywatne	6,4	
Środki z budżetu UE	67,3	w tym:
Cel EWT	0,7	
Cel Konwergencja	66,5	w tym:
EFRR	52,0%	
EFS	15,0%	
Fundusz Spójności	33,0% ⁵	
PO Infrastruktura i Środowisko	27,9	(41,9%),
16 regionalnych programów operacyjnych (RPO)	16,6	(24,9%),
PO Kapitał Ludzki	9,7	(14,6%),
PO Innowacyjna Gospodarka	8,3	(12,4%),
PO Rozwój Polski Wschodniej	2,3	(3,4%),
PO Pomoc Techniczna	0,5	(0,8%),
Rezerwa interwencyjna	1,3	(2,0%)

[*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013... 2007*, s. 115-124].

⁵ Do polityki spójności nie zaliczają się działania finansowane z innych środków niż fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. W rezultacie NSRO zawiera jedynie informacyjnie dane na temat PO Rozwój Obszarów Wiejskich (PROW) – 13,2 mld euro, oraz PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nabrzeżnych Obszarów Rybackich – 0,7 mld euro. Pominęto również źródła finansowe spoza UE, nawet jeśli finansują podobne zadania jak w ramach NSRO. Dotyczy to m.in. funduszy, którymi zawiaduje MRR: mechanizm finansowy EOG, norweski mechanizm finansowy, szwajcarsko-polski program współpracy.

Tabela 3. Nakłady PO Kapitał Ludzki według unijnych priorytetów tematycznych w obszarze „Więcej lepszych miejsc pracy”

Grupy priorytetów	Priorytety tematyczne	Wkład UE (w mln euro)
Zwiększenie zdolności do zatrudnienia pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców	62. Rozwój systemów i strategii uczenia się przez całe życie, zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, promowanie przedsiębiorczości i innowacji	761,8
	63. Innowacyjne i bardziej wydajne formy organizacji pracy	147,1
	64. Rozwój specjalistycznych usług w zakresie zatrudnienia, wsparcie w związku z restrukturyzacją sektorów i przedsiębiorstw, rozwój systemów w przewidywaniu zmian w zatrudnieniu i zapotrzebowania na kwalifikacje	628,1
	Razem <i>Capacity building</i>	1 537,1
Poprawa dostępu do zatrudnienia i jego trwałości	65. Modernizacja i wzmacnianie instytucji rynku pracy	685,5
	66. Wdrożenie aktywnych i zapobiegawczych środków na rynku pracy	771,6
	67. Działania na rzecz przedłużenia życia zawodowego	24,7
	68. Wsparcie na rzecz samozatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej	882,1
	69. Zwiększanie trwałego udziału kobiet w zatrudnieniu oraz ich rozwój zawodowy w perspektywie zmniejszania dyskryminacji ze względu na płeć i lepszego godzenia życia zawodowego z prywatnym	488,0
	70. Działania na rzecz zwiększania udziału migrantów w zatrudnieniu oraz ich integracji społecznej	258,9
	Razem <i>labour market</i>	3 110,7
Poprawa integracji społecznej osób w niekorzystnej sytuacji	71. Ścieżki integracji i powrotu do zatrudnienia osób w gorszym położeniu, zwalczanie dyskryminacji w dostępie do rynku pracy oraz promowanie akceptacji dla różnorodności w miejscu pracy	354,3
	Razem <i>social inclusion</i>	354,3
Poprawa jakości kapitału ludzkiego	72. Reformy systemów kształcenia i szkolenia celem zwiększenia zdolności do zatrudnienia i dostosowania do potrzeb rynku pracy oraz podnoszenie kwalifikacji kadry oświatowej w perspektywie gospodarki opartej na wiedzy	1621,3
	73. Zwiększanie udziału w kształceniu i szkoleniu przez całe życie, ograniczanie wczesnego porzucania szkoły, minimalizacja dyskryminacji ze względu na płeć	816,7
	74. Rozwój potencjału ludzkiego w zakresie badań i innowacji poprzez studia podyplomowe, szkolenia naukowców oraz współpracę między uczelniami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami	487,6
	Razem <i>human capital</i>	2 925,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia... 2007, s. 161-163].

Program Operacyjny Kapitał Ludzki jest jedynym finansowanym z EFS. Tym samym, w odróżnieniu od okresu 2004-2006, nie można sfinansować w ramach RPO zadań związanych bezpośrednio z polityką prozatrudnieniową. System podejmowania decyzji na temat projektów dopuszczonych do realizacji w ramach wszystkich programów operacyjnych, w tym PO KL, ma charakter demokratyczny, dzięki zaangażowaniu wszystkich możliwych i zainteresowanych aktorów, z jednej strony opiniujących szczegółowe zasady i ramy aplikacyjne, a z drugiej strony uczestniczących w procesie oceny i selekcji projektów w ramach postępowania konkursowego.

NSRO jako przedmiot uzgodnień z instytucjami wspólnotowymi oraz częściowego zatwierdzenia przez Komisję nie podlega ewolucji i obowiązuje w formie z maja 2007 r. Inaczej jest z programami operacyjnymi stanowiącymi szczegółową podstawę aplikacyjną. Dokonywane są rozszerzenia i uzupełnienia warunków projektów. W efekcie opis priorytetów PO KL w wersji z czerwca 2010 r. liczy 347 stron i obejmuje 10 priorytetów [*Szczegółowy opis priorytetów...* 2010]:

- I. Zatrudnienie i integracja społeczna.
- II. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących.
- III. Wysoka jakość systemu oświaty.
- IV. Szkolnictwo wyższe i nauka.
- V. Dobre rządzenie.
- VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich.
- VII. Promocja integracji społecznej.
- VIII. Regionalne kadry gospodarki.
- IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.
- X. Pomoc techniczna.

NSRO, działając na rzecz wzrostu i zatrudnienia, uwzględnia w większym stopniu niż w większości innych NPC zadania SL (w NSRO zaplanowano ich udział w ogólnych wydatkach na poziomie 63,9%, w raporcie Komisji z 2010 r. – 64,9% [*Cohesion policy...* 2010]). Zgodnie z ustaleniami NSRO powyższe priorytety PO KL służą głównie finansowaniu celów SL, które określa się w sformalizowanym earmarkingu zadań lizbońskich (tab. 3).

Nazwy grup priorytetów wykazują duży, lecz niepełny związek z czterema filarami ESZ. Zakres zadań możliwych do sfinansowania ze środków EFS jest obszerny. Zdecydowanie najłatwiej uzyskują wsparcie projekty związane z kształceniem i podnoszeniem kwalifikacji.

5. Zakończenie

Przedstawione rozważania potwierdzają, że tzw. *otwarta metoda koordynacji* pozwala na pewną samodzielność państw członkowskich w kształtowaniu procedur i zasad związanych z wykorzystaniem środków funduszy strukturalnych, w tym na

cele zatrudnieniowe. Pomimo często zgłaszanych obaw co do możliwości wykorzystania pełnej puli przydzielonych środków (m.in. z powodu nadmiernego zbiurokratyzowania procesu aplikacyjnego), należy zauważyć, że projekty związane z perspektywą finansową na lata 2007-2013 będą realizowane aż do 2016 r. (zgodnie z zasadą n+3), a w zakresie PO Kapitał Ludzki poziom wykorzystania środków w końcu 2010 r. należał do najwyższych.

W niniejszym opracowaniu wielokrotnie podkreślano bardzo wysoką współzależność i przenikanie się dokumentów programowych różnych szczebli i o różnym charakterze. Jest to oczywiste, ponieważ skuteczne wdrażanie programów unijnych wymaga:

- ścisłego respektowania zapisów prawa traktatowego,
- spójności unijnych programów makroekonomicznych (SL, *Europa 2020*) z wyspecjalizowanymi (ESZ),
- przeniesienia zatrudnieniowych ustaleń programowych na rozstrzygnięcia budżetowe określone przede wszystkim na poziomie celów polityki spójności,
- dostosowania do programów unijnych odpowiednich polskich programów – w tym Krajowego Programu Reform, KSZ (wcześniej NSWZiRZL), NSRO i poszczególnych programów operacyjnych (w tym PO Kapitał Ludzki).

W 2010 r. zatwierdzono strategię Europa 2020 i nowy pakiet wytycznych. Zatrudnienie przestało być „okrętem flagowym”, lecz nadal jest celem bardzo ważnym. Aż trzy z pięciu celów wyznaczonych w strategii podlegają finansowaniu głównie przez EFS. Niesie to dla Polski pozytywne i negatywne konsekwencje. Oczekiwane zmniejszenie nakładów na projekty twarde ze środków EFRR może utrwalić zapóźnienie infrastrukturalne naszego kraju. Raporty kohezyjne podkreślają skuteczność wydatków inwestycyjnych w podnoszeniu spójności ekonomicznej i zwiększaniu liczby miejsc pracy. Skuteczność nakładów na podnoszenie spójności społecznej jest oceniana bardziej krytycznie. Z kolei wzrost znaczenia nakładów na projekty miękkie powinien przyczynić się do przyspieszenia rozwoju kapitału ludzkiego. Zmiana proporcji między projektami inwestycyjnymi i nieinwestycyjnymi jednak nie musi oznaczać realnego wzrostu nakładów (w cenach stałych) na kapitał ludzki i cele zatrudnieniowe. W końcu czerwca 2011 r. ogłoszono projekt ram finansowych na lata 2014-2020 dostosowany do celów strategii Europa 2020 i nowych wytycznych zatrudnieniowych i makroekonomicznych (budżety ogólne UE na 2011, 2012 i 2013 r. mogą uwzględniać nowe priorytety w ograniczonym zakresie). Towarzyszą temu prace nad polityką spójności UE na lata 2014-2020. Spowodowany światowym kryzysem finansowym wzrost nastrojów partykularnych wśród zamożnych państw UE może wywołać bardzo poważne spory na temat skali unijnych wydatków do końca dekady (przyjęcie ram finansowych 2007-2013 było opóźnione o pół roku z powodu sporów politycznych na tym samym tle). Opóźnienia przeniosły się na wszystkie krajowe dokumenty programowe, w tym NSRO. Zmiana celów strategicznych w kierunku zadań, w których w większym stopniu mogą uczestniczyć kraje „starej” UE (dotychczasowi płatnicy netto), oznacza ważne wyzwanie dla polskiego rządu i MRR.

Literatura

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013. Commission Staff Working Document*, SEC(2010)360 final, Brussels 31.03.2010, Annex II.
- Council decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States* (2003/578/EC), DzUrz UE 2003, L 197.
- Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych do polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (2005/600/WE), DzUrz UE 2005, L 205.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), DzUrz UE 2006, L 291.
- Decyzja zmieniająca porozumienie międzyinstytucjonalne, DzUrz UE 2008, L 6.
- „Eurostat News Release” 2007, nr 102.
- Frączek M., Hausner J., Sokołowski A., Sułkowski R., *Polityka rynku pracy i rozwój zasobów ludzkich w strategiach rozwoju województw w kontekście przygotowań Polski do absorpcji środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, www.mpips.gov.pl, październik 2003.
- Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White paper*, Luxembourg 1994.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2007 r.
- Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines*, COM(2010)193 final, Brussels, 27.04.2010.
- Radło M.J., *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2003.
- Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, UKIE, Warszawa 2002.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 1 czerwca 2010 r.
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006, Mon. P. 2000, nr 43, poz. 851.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU 2000, nr 48, poz. 550.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU 2004, nr 116, poz. 1206.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2009, nr 84, poz. 712.

ACCOMPLISHMENT OF THE EUROPEAN UNION'S EMPLOYMENT POLICY IN POLAND

Summary: The European Employment Strategy started in 1998. Every EU member state fulfils the EES guidelines in the national employment policy framework and the EU supports these activities from its general budget. The EES objectives have been convergent to the Lisbon Strategy since 2000 and to the strategy of Europe 2020 since 2010. Poland has more than a decade of experience connected with the EES. All objectives and guidelines are included in the national activity programmes. The cohesion policy funds obtained by Poland reinforced the human capital. New decisions on financial framework 2014-2020 mean a great challenge for Poland.

Keywords: employment policy, Lisbon Strategy, “Europe 2020”, cohesion policy, National Strategic Reference Frameworks.