

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

## Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi  
Ewa Pancer-Cybulska  
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska  
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-439-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

---

### Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

---

<b>Jan Borowiec:</b> Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
<b>Leszek Cybulski:</b> Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
<b>Zofia Hasińska:</b> Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej .....	39
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
<b>Pasquale Tridico:</b> Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
<b>Dilara Usmanova:</b> Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

---

### Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

---

<b>Wojciech Bożek:</b> Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
<b>Natalia Konopińska:</b> Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
<b>Joanna Kudelko:</b> Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności .....	158

<b>Magdalena Pronobis:</b> Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

---

### Część 3. Beneficjenci polityki spójności

---

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
<b>Maria Bucka:</b> Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013 .....	189
<b>Barbara Kryk:</b> Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości .....	197
<b>Paweł Mańczyk:</b> Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
<b>Beata Skubiak:</b> Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
<b>Justyna Socińska:</b> Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce .....	245
<b>Anna Tutak:</b> Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013 .....	256
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego) .....	266

---

### Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

---

<b>Małgorzata Dziembala:</b> Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji .....	279
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych .....	289
<b>Dorota Murzyn:</b> Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej .....	310
<b>Agata Surówka:</b> Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju .....	319

<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
<b>Monika Zadrożniak:</b> Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce .....	334

---

## **Część 5. Problemy rozwoju regionalnego**

---

<b>Bernadeta Baran:</b> Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego .....	345
<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce .....	356
<b>Łukasz Olipra:</b> Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020 .....	383
<b>Ewa Szostak:</b> Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020 .....	394
<b>Paweł Wacek:</b> Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

---

## **Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji**

---

<b>Iwo Augustyński:</b> Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku .....	429
<b>Tetiana Girchenko:</b> Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital .....	443
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej .....	453
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej .....	465
<b>Lidia Kłós:</b> Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce .....	472
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej .....	481

<b>Danuta Milaszewicz:</b> Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE .....	491
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja? .....	525

## Summaries

<b>Jan Borowiec:</b> Regional convergence in the European Union .....	25
<b>Leszek Cybulski:</b> Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
<b>Zofia Hasińska:</b> Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
<b>Pasquale Tridico:</b> Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim .....	81
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
<b>Dilara Usmanova:</b> Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
<b>Wojciech Bożek:</b> Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland .....	135
<b>Natalia Konopińska:</b> “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas .....	149
<b>Joanna Kudelko:</b> New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
<b>Magdalena Pronobis:</b> Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU .....	188
<b>Maria Bucka:</b> Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013 .....	196
<b>Barbara Kryk:</b> Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
<b>Paweł Mańczyk:</b> Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund .....	214
<b>Beata Skubiak:</b> Do the structural funds develop Western Pomerania? .....	224
<b>Justyna Socińska:</b> Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship .....	232
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship .....	243
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland .....	255
<b>Anna Tutak:</b> Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013 .....	264
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship) .....	275
<b>Małgorzata Dziembala:</b> Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market .....	288
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities .....	300
<b>Dorota Murzyn:</b> Innovativeness in EU cohesion policy .....	309
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy .....	318
<b>Agata Surówka:</b> Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions .....	326
<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji .....	333
<b>Monika Zadrożniak:</b> Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland .....	342
<b>Bernadeta Baran:</b> Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship .....	355

<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland .....	367
<b>Lukasz Olipra:</b> Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
<b>Ewa Szostak:</b> Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
<b>Paweł Wacek:</b> Economic development and Polish transportation systems.....	415
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union .....	426
<b>Iwo Augustyński:</b> Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
<b>Tetiana Girchenko:</b> Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model of consumer protection in the European Union.....	464
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
<b>Lidia Kłos:</b> Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland .....	509
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534



**Katarzyna Tracz-Krupa**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **ANALIZA WPŁYWU EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO NA ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH W POLSCE**

---

**Streszczenie:** Głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest podstawowy instrument polityki społecznej Wspólnot Europejskich – Europejski Fundusz Społeczny, a zasadniczym celem artykułu jest ukazanie znaczenia projektów i środków EFS na rozwój zasobów ludzkich w naszym kraju. Na początku przedstawiono istotę i cele Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce. W dalszej części wyjaśniono pojęcie i zakres przedmiotowy rozwoju zasobów ludzkich, a następnie dokonano analizy postępu w zakresie realizacji celów strategicznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w okresie programowania 2007-2013, który objął całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce. W końcowej części wskazano na ograniczenia dotychczasowych badań oraz przedstawiono możliwe kierunki dalszych eksploracji.

**Słowa kluczowe:** Europejski Fundusz Społeczny, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, rozwój zasobów ludzkich.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.22

### **1. Wstęp**

W ciągu ostatnich kilku lat zauważa się w Polsce wzrost zainteresowania tematyką Unii Europejskiej oraz jej wpływem na krajowe programy reform. Jest to wynik wstąpienia Polski do struktur UE. Polska, będąc pełnoprawnym członkiem Unii, stała się także odbiorcą pomocy finansowej, która służy realizacji europejskiej polityki spójności. Stąd też głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest podstawowy instrument polityki społecznej Wspólnot Europejskich – Europejski Fundusz Społeczny (EFS), a zasadniczym celem artykułu jest ukazanie znaczenia projektów i środków EFS na rozwój zasobów ludzkich w Polsce w okresie programowania 2007-2013.

Realizacji tak sformułowanego celu podporządkowana została struktura niniejszego artykułu. Na początku przedstawiono istotę i cele Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce. W dalszej części wyjaśniono pojęcie i zakres przedmiotowy rozwoju zasobów ludzkich, a następnie dokonano analizy postępu w zakresie re-

alizacji celów strategicznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który objął całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w okresie 2007-2013. W końcowej części wskazano na ograniczenia dotychczasowych badań oraz przedstawiono możliwe kierunki dalszych eksploracji.

## 2. Europejski Fundusz Społeczny w Polsce

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) został utworzony w 1958 r. na podstawie Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, jako pierwszy fundusz strukturalny Wspólnot Europejskich [European Commission 1958]. W początkowym okresie EFS miał na celu zwiększanie szans uzyskania pracy na terenie wspólnoty poprzez promowanie zatrudnienia i zwiększenie mobilności pracowników. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 podstawę prawną EFS stanowi Rozporządzenie nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006. Do głównych zadań EFS w okresie programowania 2007-2013 należy wspieranie działań objętych następującymi priorytetami:

1) zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców przez promocję kształcenia przez całe życie oraz inwestowanie w zasoby ludzkie;

2) zwiększenie dostępu do zatrudnienia poprzez modernizację instytucji rynku pracy, wdrażanie działań w zakresie rozpoznawania indywidualnych potrzeb rynku pracy, takich jak szkolenia, mobilność, samozatrudnienie;

3) wzmocnienie kapitału ludzkiego poprzez wspieranie reform systemów edukacji i szkoleń, tworzenie sieci instytucji szkolnictwa wyższego, centrów naukowo-badawczych i przedsiębiorstw;

4) zwiększanie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak osoby zagrożone wykluczeniem społecznym [European Commission 2011].

Państwa członkowskie przenoszą cele zawarte w dokumentach unijnych na grunt krajowy w postaci odpowiednich zapisów w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) oraz Programach Operacyjnych (PO). W Polsce za całość interwencji EFS odpowiada Program Operacyjny Kapitał Ludzki, na którego realizację w latach 2007-2013 przeznaczono ponad 11,4 mld euro. Jego celem jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw. Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL) składa się z dziesięciu priorytetów, realizowanych zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, w ramach których instytucje zarządzające poszczególnymi priorytetami ogłaszają konkursy na dofinansowanie działań mających na celu inwestycje w zasoby ludzkie.

Alokacja środków w POKL wynika z dwóch kryteriów. Pierwsze, dotyczące 97% dostępnych środków, rozdysponowano według:

- liczby mieszkańców (waga 40),

- liczby małych i średnich przedsiębiorstw, nie uwzględniając mikroprzedsiębiorstw (waga 15),
- liczby zarejestrowanych bezrobotnych (waga 25),
- liczby osób utrzymujących się z rolnictwa (waga 10),
- zróżnicowania regionalnego poziomu PKB na mieszkańców (waga 10).

Drugim kryterium było zaliczenie regionu do jednego z pięciu najbiedniejszych regionów w Polsce. Na te województwa przeznaczono pozostałe 3% środków [Zombirt 2011].

W obecnym okresie programowania, 2007-2013, celem jest m.in. stworzenie ok. 61 tys. nowych miejsc pracy, objęcie wsparciem w postaci usług doradczych bądź jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej prawie 65 tys. osób, podniesienie kwalifikacji zawodowych ponad 218 tys. osób bezrobotnych, a także przeszkolenie ok. 500 tys. pracowników przedsiębiorstw. Osiągnięcie powyżej zaprezentowanych wskaźników jest możliwe dzięki realizacji projektów wpisujących się w zdefiniowane w programie i realizowane na poziomie centralnym i regionalnym priorytety.

Pomoc strukturalna Wspólnoty podlega ocenie przed okresem programowania (ewaluacja *ex-ante*), w jego trakcie (ewaluacja *on going*) i po zakończeniu (ewaluacja *ex post*)<sup>1</sup>. W okresie programowania 2007-2013 ze względu na kryterium celu ewaluacji wyróżniono dwa jej rodzaje:

- ewaluację o charakterze strategicznym, której celem jest ocena programu w odniesieniu do celów priorytetowych;
- ewaluację operacyjną, której celem jest wspieranie programu operacyjnego.

Ewaluacja, zgodnie z wytycznymi metodologicznymi Komisji Europejskiej, jest realizowana za pomocą wskaźników produktu odnoszących się do konkretnych działań, wskaźników rezultatu odnoszących się do bezpośrednich efektów programu oraz wskaźników oddziaływania dotyczących pośrednich i odległych w czasie skutków realizowanych działań [Murzyn 2010]. Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu jest ewaluacja o charakterze strategicznym w odniesieniu do trzech celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, której charakterystykę zawarto w dalszej części artykułu.

Europejski Fundusz Społeczny był i jest wielką szansą dla Polski. Celem interwencji funduszu są działania długookresowe i długofalowe, polegające na inwestycji w kapitał ludzki, mające powiązanie z poprawą konkurencyjności regionów oraz wzrostem przedsiębiorczości [Grewiński 2001]. Jest on instrumentem nowoczesnej polityki rozwoju kadr, mającym przyczynić się do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej.

<sup>1</sup> Szerzej na temat modelu makroekonomicznego oceny *ex-ante* zob. [Kwiatkowska-Ciotucha 2013].

### 3. Pojęcie i zakres przedmiotowy rozwoju zasobów ludzkich

W literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do zakresu znaczeniowego pojęcia „rozwój”. Według M. Armstronga „rozwój to proces, w trakcie którego poprzez doświadczenia edukacyjne i rozwojowe nabywa się i rozwija wiedzę, umiejętności i zdolności oraz kształtuje zachowania i postawy. Jego celem jest zapewnienie organizacji wykształconych, wykwalifikowanych i oddanych pracowników odpowiednio do jej potrzeb” [Armstrong 2011]. Inną wykładnię definicyjną proponuje A. Poczowski. Przez rozwój zasobów ludzkich rozumie „celowe konfiguracje przedsięwzięć wzbogacania wiedzy, rozwijania zdolności, kształtowania wartości, postaw, motywacji i umiejętności, a także dbania o kondycję fizyczną i psychiczną osób wykonujących pracę, które to przedsięwzięcia prowadzą do wzrostu jej efektywności oraz do podniesienia wartości rynkowej zasobów ludzkich” [Poczowski 2013]. W bogatym zbiorze definicji związanych z rozwojem znajduje się również koncepcja M. Kostery i S. Kownackiego, których zdaniem „kształcenie i rozwój to elementy systemu personalnego mające na celu uzupełnienie wiedzy oraz doskonalenie umiejętności i kompetencji niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań na obecnym i przyszłym stanowisku pracy” [Kostera, Kownacki 2000]. Z kolei H. Król przez rozwój kapitału ludzkiego rozumie „zespół działań w zakresie wzbogacania wiedzy, rozwijania zdolności i umiejętności, kształtowania motywacji oraz kondycji fizycznej i psychicznej pracowników, które powinny prowadzić do wzrostu ich indywidualnego kapitału ludzkiego oraz wartości kapitału organizacji” [Król, Ludwiczynski 2006]. Definicja, która zdaniem autorki w pełni odpowiada współczesnemu rozumieniu pojęcia rozwoju, jest autorstwa T. Listwana. W prezentowanym ujęciu przez rozwój pracowników rozumie się „proces przygotowania do wykonywania zadań i zajmowania stanowisk o większej złożoności i odpowiedzialności” [Listwan 1995]. Rozwój traktowany jest tutaj jako proces dynamiczny, na który składają się następujące działania:

- planowanie rozwoju pracownika,
- ocena kadry,
- doskonalenie pracowników,
- przemieszczenia organizacyjne zasobów kadrowych,
- integrowanie kadr.

W trakcie tych działań należy skoordynować cele i oczekiwania pracowników z możliwościami istniejącymi w organizacji stosownie do zmieniających się warunków otoczenia.

Jednym z istotnych elementów otoczenia zewnętrznego organizacji, warunkujących zarządzanie kapitałem ludzkim, a tym samym rozwój tegoż kapitału, są czynniki polityczno-prawne. Są to przede wszystkim przepisy administracyjno-prawne i polityka rządu. Włączenie Polski do struktur unijnych wiąże się z koniecznością dostosowania prawodawstwa polskiego do przepisów unijnych, czego przykładami są: długookresowa strategia rozwoju kraju pt. „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

ci”, krajowy program reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020 oraz dziewięć strategii zintegrowanych, w tym strategia rozwoju kapitału ludzkiego. Narzędziem, za pomocą którego realizowane są cele operacyjne SRKL, zwłaszcza w zakresie rozwoju kadr, jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

#### **4. Analiza postępu w zakresie realizacji celów strategicznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w okresie programowania 2007-2013**

W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 Polska z kwotą 68 mld euro stała się największym beneficjentem środków unijnych spośród wszystkich państw Unii Europejskiej. Programem, który objął całość interwencji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL), na którego realizację przeznaczono 11,429 mld euro<sup>2</sup>.

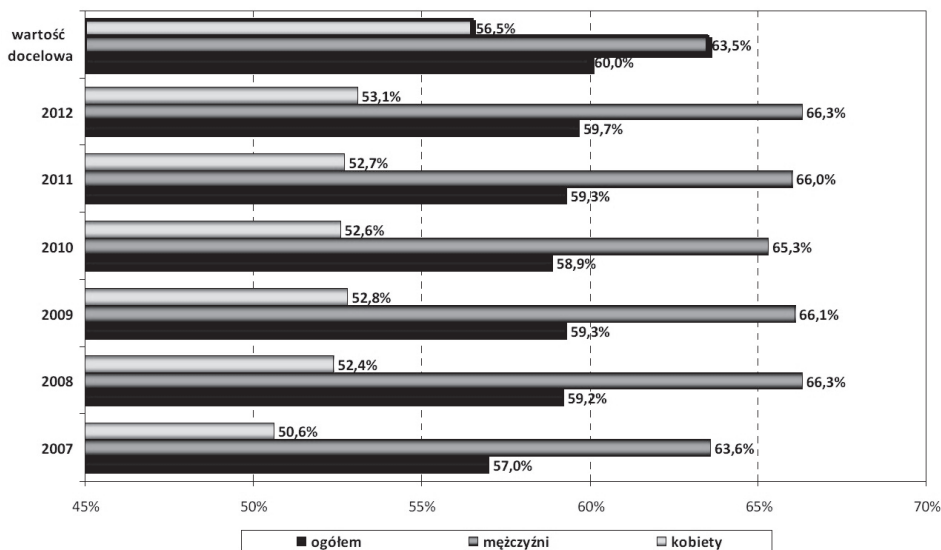
Cel główny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, czyli poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej, jest osiąganym poprzez realizację następujących celów strategicznych:

- 1) podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych;
- 2) zmniejszenie obszaru wykluczenia społecznego;
- 3) poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce;
- 4) upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia i powiązanie jej z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy;
- 5) zwiększenie potencjału administracji publicznej oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa;
- 6) wzrost spójności terytorialnej [*Program Operacyjny Kapitał Ludzki...* 2007].

Przedmiotem analizy z punktu widzenia artykułu będą cele: pierwszy, trzeci i czwarty. W zakresie realizacji celu dotyczącego podniesienia poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych należy zauważyć, iż wskaźnik poziomu zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat w Polsce w 2012 r. wyniósł 59,7%. Był on niższy od średniej dla państw członkowskich Unii Europejskiej, która to średnia wyniosła 64,2%. W roku 2012 odnotowano jednak niewielki wzrost poziomu zatrudnienia w stosunku do 2011 r. – o 0,4% (rys. 1).

---

<sup>2</sup> Więcej na temat podziału środków w ramach POKL w perspektywie 2007-2013 (zob. [Tracz-Krupa 2010]).



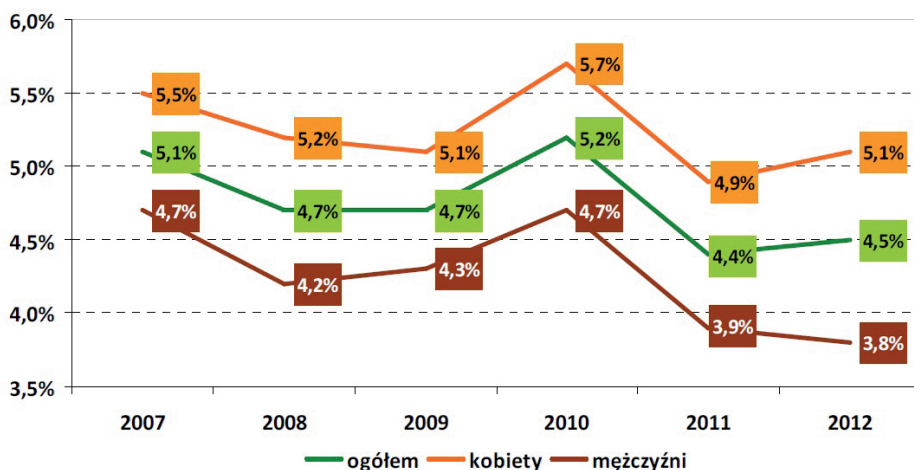
Rys. 1. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat w latach 2007-2012

Źródło: [Sprawozdanie z wdrażania... 2012].

Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-24 lat ukształtował się na poziomie 24,7% i podobnie jak w poprzednich latach był wyższy wśród mężczyzn (29,3%) niż wśród kobiet (19,9%). W przypadku tej grupy wiekowej spowolnienie gospodarcze przyczyniło się do niewielkiego obniżenia poziomu zatrudnienia osób młodych. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat w Polsce znacznie odbiega od średniej dla państw członkowskich, gdzie wyniósł on 32,9%. Również w przypadku osób w wieku 25-52 lat zanotowano spadek poziomu zatrudnienia w 2012 r. Wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej wyniósł 77,2%, co w porównaniu z 2011 r. stanowi spadek o 0,1%. Poziom zatrudnienia osób w wieku 25-64 lat w krajach Unii Europejskiej w 2012 r. wyniósł 77,2%. Co ciekawe, wskaźnik zatrudnienia kobiet w Polsce (71,5%) jest nieco wyższy od średniej dla państw członkowskich, która wyniosła 71,2%. Warto zauważyć, iż wzrost poziomu zatrudnienia odnotowano wśród osób w wieku 55-64 lat. Według stanu na koniec 2012 r. wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej wyniósł 38,7% i był wyższy w stosunku do 2011 r. o blisko 2%. Poziom zatrudnienia osób w wieku 55+ na polskim rynku pracy nadal znacząco odbiega od średniej dla państw członkowskich Unii Europejskiej, która to średnia w 2012 r. wyniosła 48,9%. Niemniej w porównaniu z 2007 r., w którym rozpoczęto realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wskaźnik ten wzrósł o 10%. Jest to rezultat działań podjętych przez Instytucję Zarządzającą POKL, mających na celu uznanie grupy 45+ za defaworyzowaną i skierowanie większego wsparcia w ramach projektów konkursowych<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat w Raporcie końcowym [Ocena efektywności... 2012].

W obszarze celu trzeciego, dotyczącego poprawy zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce, w 2012 r. odnotowano niewielki wzrost udziału osób w wieku 15-64 lat uczących się i doksztalających w ogólnej liczbie ludności w tym wieku, który to wzrost ukształtował się na poziomie 4,5% (rys. 2). Cel ten w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia został określony dla Polski na poziomie 10%. W 27 krajach Unii Europejskiej odsetek ten w 2012 r. wyniósł 9%. Niski poziom wskaźnika w Polsce wynika z mało popularnej w naszym społeczeństwie idei kształcenia ustawicznego. Przyczyną niepodjęcia kształcenia jest brak świadomości co do konieczności podnoszenia kwalifikacji oraz przekonanie, że wiedza, która kiedyś została zdobyta, jest wystarczająca i nie ma potrzeby jej uzupełniania.



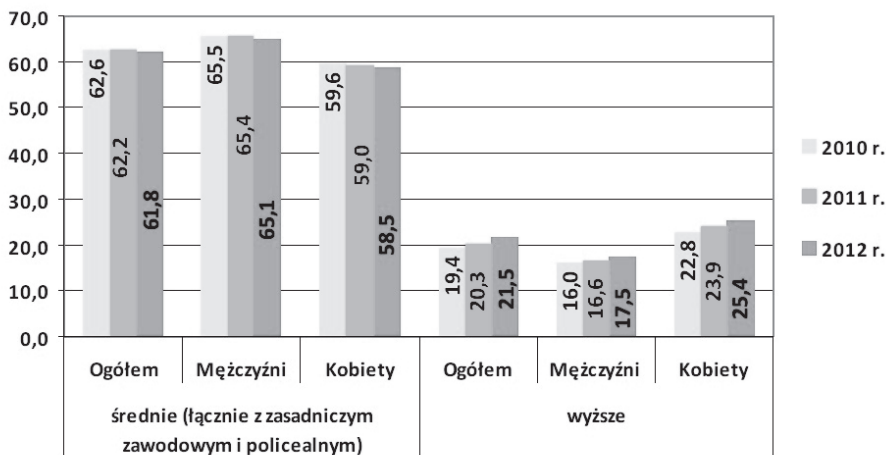
Rys. 2. Udział osób w wieku 25-64 lat uczących się i doksztalujących w ogólnej liczbie ludności w tym wieku w latach 2007-2012

Źródło: [Sprawozdanie z wdrażania... 2012].

Analizując udział osób dorosłych w kształceniu ustawicznym, warto zwrócić uwagę na wyniki badania ewaluacyjnego Kształcenie przez całe życie przeprowadzonego w ramach projektu Bilans kapitału ludzkiego realizowanego w Priorytecie II. Zgodnie z raportem w 2011 r. ponad 64% Polaków nie podnosiło swoich kwalifikacji w żaden sposób. Ponadto 37% badanych nigdy nie uczestniczyło w kursach, szkoleniach, warsztatach, praktykach lub innych formach kształcenia pozaformalnego. Wyniki badania wskazują, że im większe przedsiębiorstwo lub instytucja, tym częściej podejmowana jest aktywność w kierunku rozwoju kwalifikacji pracowników [Sprawozdanie z wdrażania... 2012].

Dokonując weryfikacji czwartego celu strategicznego, dotyczącego upowszechniania edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia, w 2012 r., podobnie

jak w dwóch poprzednich latach, utrzymał się trend związany ze zmianą struktury wykształcenia ludności w wieku 15-64 lat. W odniesieniu do 2011 r. udział osób z wykształceniem średnim spadł do 61,8%. Jednocześnie w 2012 r. wzrósł odsetek osób z wykształceniem wyższym, który wyniósł 22,7%. Podobnie jak w okresie 2010-2011 większy przyrost udziału osób z wykształceniem wyższym odnotowano w przypadku kobiet (rys. 3).



Rys. 3. Struktura wykształcenia ludności w wieku 15-64 lat w latach 2010-2012

Źródło: [Sprawozdanie z wdrażania... 2012].

Do takiego rezultatu przyczyniły się projekty z EFS, w ramach których studia na poziomie wyższym niestacjonarnym były i są bezpłatne. Projekty te są częścią komponentu centralnego w ramach IV Priorytetu pod nazwą Szkolnictwo wyższe i nauka.

Kończąc analizę wybranych wskaźników efektywności Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, należy nadmienić, iż są one diagnostyczne jedynie do pewnego stopnia. Istnieją także inne determinanty, mogące mieć wpływ na wzrost omówionych wcześniej wskaźników EFS. W przypadku zatrudnienia mogą to być czynniki koniunkturalne, a na poziom wykształcenia mogą mieć wpływ np. zmiany aspiracji życiowych.

Reasumując: Europejski Fundusz Społeczny jest skutecznym instrumentem polityki społecznej Wspólnot Europejskich w zakresie zatrudnienia, rozwoju kadr oraz edukacji. W obszarze zatrudnienia odnotowano wyraźny postęp rzeczowy. Tylko według stanu na koniec 2011 r. ponad 124,5 tys. osób otrzymało środki na podjęcie działalności gospodarczej, co w pełni realizuje cel założony na lata 2007-2013. W projektach poświęconych aktywizacji zawodowej udział zakończyło ponad 833,8 tys. osób. Znaczny progres odnotowano również w obszarze rozwoju kadr



i przedsiębiorstw. Do końca 2012 r. wsparciem objęto blisko 173,5 tys. przedsiębiorstw zarówno w komponencie centralnym, jak i regionalnym. Udział w projektach szkoleniowych wdrażanych na szczeblu regionalnym w Priorytecie VIII Regionalne kadry gospodarki zakończyło blisko 666 tys. pracujących osób dorosłych, w tym 103,2 tys. osób w wieku powyżej 50. roku życia. Ponadto blisko 367,6 tys. pracowników przedsiębiorstw wzięło udział w projektach w komponencie centralnym w Priorytecie II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących, w tym 54,5 tys. pracowników w wieku powyżej 50 lat. Ponadto, jak wynika z badania ewaluacyjnego pt. Ewaluacja ongoing przeprowadzonego na zlecenie PARP, którego celem była ocena użyteczności dofinansowanych usług szkoleniowych i diagnoza wpływu dofinansowania szkoleń i studiów podyplomowych na sytuację zawodową pracowników oraz działalność przedsiębiorstw, dzięki uczestnictwu w projektach unijnych aż 87% zdobyło nowe kwalifikacje zawodowe, a 94% poszerzyło dotychczas posiadane kwalifikacje. Co więcej, 89% badanych wyraziło zainteresowanie dalszym doksztalaniem.

W zagranicznej literaturze przedmiotu szeroko opisany jest przypadek Portugalii i jej wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego (więcej zob. [Tome 2001, 2012, 2013]). Portugalia weszła w struktury Unii Europejskiej w 1986 r. W ciągu pierwszych 21 lat wsparcie z EFS otrzymało przeszło 8,4 mln osób. W latach 2007-2013 Portugalia uzyskała 6,5 mln euro, co oznaczało wzrost w stosunku do poprzedniego okresu programowania (2000-2006) o 1,74 mln euro. Co roku w Portugalii szkoleniem lub innymi działaniami rozwojowymi z EFS objętych jest ok. 500 tys. osób. Liczbowo dane o wydatkowaniu EFS w Portugalii są imponujące. Zdaniem E. Tome niestety nie można tego samego powiedzieć o jakości działań rozwojowych [Tome 2012]. Problem jakości jest przez autora tłumaczony paradoksem logiki absorpcji, polegającym na tym, iż obok logiki absorpcji, za którą stoją międzynarodowe i administracyjne przesłanki, jest jeszcze logika ekonomiczna. E. Tome uważa, iż w Portugalii są grupy bardziej wymagające wsparcia niż te, do których adresowane są programy krajowe w ramach EFS<sup>4</sup>. W Portugalii Europejski Fundusz Społeczny miał wpływ na podaż usług szkoleniowych, tworząc sieć firm doradczo-szkoleniowych, których możliwość przetrwania jest uzależniona od dotacji na prowadzenie dalszej działalności szkoleniowej. Autor jest zdania, iż w dobie kryzysu Unii Europejskiej polityka w zakresie międzynarodowego rozwoju zasobów ludzkich, z którą powiązane jest funkcjonowanie EFS, powinna być zrewidowana i przeformułowana [Tome 2012]. Z kolei z badań przeprowadzonych w Hiszpanii wynika, iż wskaźniki ekonomiczne dotyczące wzrostu, konwergencji i rozwoju byłyby na zdecydowanie niższym poziomie, gdyby nie fundusze europejskie, w tym także Europejski Fundusz Społeczny [Cardenete, Delgado 2013].

---

<sup>4</sup> W latach 2007-2013 całość interwencji EFS w Portugalii objął program QREN – O Quadro de Referencia Estrategica Nacional (Portugalski Potencjał Ludzki). Więcej na ten temat: [www.qren.pl](http://www.qren.pl).

## 5. Zakończenie

Dokonując podsumowania analizy wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce, warto zwrócić uwagę na kilka ograniczeń, które mogą stanowić przyczynek do dalszych eksploracji:

1. Badania i analizy dostępne w literaturze przedmiotu dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce, realizowane głównie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które przygotowuje regularne raporty na temat efektów wdrażania Programu Kapitał Ludzki, mają w głównej mierze charakter deskrypcyjny, brakuje w nich perspektywy eksplikatywnej i predykcyjnej.

2. Zdecydowanie mało uwagi poświęca się problematyce efektywności wydatkowania pieniędzy unijnych na rozwój kapitału ludzkiego. Istotne jest określenie warunków sprzyjających zwiększeniu efektywności wydatkowania funduszy unijnych w organizacjach.

3. W badaniach należałoby uwzględnić perspektywę mikroekonomiczną, tj. perspektywę organizacji. Ewaluacja oddziaływania funduszy Unii Europejskich na spójność społeczną w literaturze przedmiotu ujmowana jest głównie w kategoriach makroekonomicznych oraz stochastycznego modelu równowagi ogólnej; brakuje podejścia jakościowego i perspektyw mikro.

4. Rozwój kadr w organizacjach w ramach EFS należy ujmować systemowo. Większość studiów literaturowych i badań nie pokazuje systemowego podejścia, jakie powinno istnieć pomiędzy polityką szkoleniową, rozwojem kadr a zarządzaniem kapitałem ludzkim oraz całą strategią personalną organizacji.

## Literatura

- Armstrong M., 2011, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna, Warszawa.
- Cardenete M., Delgado M., 2013, *Analysis of the Impact of the European funds in Andalusia in 2007-2013 using a general equilibrium model*, *Modern Economy*, no. 4, s. 448-452.
- European Commission, 1958, *Treaty Establishing the European Economic Community*, European Commission, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index> (29.04.2014).
- European Commission, 2011, *European Social Fund: Regulations*, European Commission, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId/433&langId/en> (29.04.2014).
- Grewiński M., 2001, *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.
- Kostera M., Kownacki S., 2000, *Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji*, [w:] Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 429.
- Król H., Ludwiczynski A., 2006, *Zarządzanie zasobami ludzkimi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kwiatkowska-Ciotucha D., 2013, *Zewnętrzne instrumenty wspomagania rozwoju kompetencji pracowników w kontekście konkurencyjności przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

- Listwan T., 1995, *Kształtowanie kadry menedżerskiej firmy*, Kadry, Wrocław.
- Murzyn D., 2010, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ocena efektywności form wsparcia oferowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/> (29.04.2014).
- Pocztowski A., 2013, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.efs.gov.pl> (29.04.2014).
- Sprawozdanie z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2012 roku*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/> (29.04.2014).
- Tome E., 2001, *An evaluation of the European Social Fund*, ISEG, UTL, Lisbon.
- Tome E., 2012, *European social fund in Portugal: a complex question for human resource development*, European Journal of Training and Development, vol. 36, no. 2/3, s. 179-194.
- Tome E., 2013, *The European social fund: a very specific instrument of HRD policy*, European Journal of Training and Development, vol. 37, no. 4, s. 336-356.
- Tracz-Krupa K., 2010, *Możliwości wnioskowania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w celu podniesienia kwalifikacji kierowniczych w przedsiębiorstwach*, [w:] Listwan T., Witkowski S. (red.), *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 115, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 484-491.
- Zombirt J., 2011, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.

## ANALYSIS OF THE EUROPEAN SOCIAL FUND IMPACT ON THE HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IN POLAND

**Summary:** The subject of this article is the main instrument of the European Communities social policy – European Social Fund (ESF) and the main purpose is to determine the importance of ESF projects in the fields of human resource development in Poland. In Poland the document that included the entire intervention is Human Capital Operational Programme (HCOP) financed from the European Social Fund (ESF). A starting point is the expenditure evolution of the European Social Fund in Poland. In the following part of the article an analysis of progress is made in the implementation of the strategic objectives of the Human Capital Operational Program (HCOP), which embraces all ESF interventions. The final section presents future research directions of human resource development in Poland within the European Social Fund. The paper uses the economic background and reviews the official documents produced by the European Union to try to define the extent of the European Social Fund implementation in Poland.

**Keywords:** European Social Fund, Human Capital Operational Program, human resource development.