

HUBERT OSTAPOWICZ

Uniwersytet w Białymstoku

**WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO
NA RZECZ RYNKU PRACY
(PRZYKŁAD WOJ. PODLASKIEGO)**

Abstract: Using of European Social Fund Means on the Labour Market on the Example of Podlaskie Voivodship. The aim of the presented paper is the analysis of the European Social Fund intervention on the Podlaskie Voivodship labour market, including the employment and cost effectiveness. Undoubtedly, the status of the use of the ESF means in Poland, including the Podlaskie Voivodship, allows to start the research which aim at providing answers to vital questions bothering nearly all institutions and persons directly or indirectly engaged in distribution on spending of EU funds. What is the scope of European Social Fund means intervention? What is the impact of those means onto local and regional labour markets? How is the effectiveness of funds spending measured? The author of the paper attempts to answer some of those questions. It seems that the answers should become the basis and the starting point for a wider analysis, which would enable to apply suitable solutions controlling the process of implementing EU aid in the coming programming period, which is after 2013.

Wprowadzenie

W procesie wydatkowania funduszy europejskich w Polsce na szczególną uwagę zasługują środki Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), stanowiące uzupełnienie wsparcia finansowego pochodzącego z krajowych środków publicznych na rzecz rozwoju zasobów ludzkich. Fundusz ten stanowi bardzo istotne źródło finansowania przedsięwzięć rozwojowych ukierunkowanych m.in. na wsparcie systemu zatrudnienia, oświaty, czy też szkolnictwa wyższego. Zgodnie z zasadą dodatkowości¹, środki pochodzące z EFS nie zastępują publicznych środków krajowych, a tylko je uzupełniają dla wzmocnienia działań podejmowanych w obszarach interwencji Funduszu².

¹ *Zasada dodatkowości* jest jedną z zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zob. więcej Ostapowicz, Ostapowicz (2010), s. 22-27.

² Obszary wsparcia (kierunki interwencji) Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2007-2013 zostały określone w *Rozporządzeniu...* (5 lipca 2006). Należy zaznaczyć, że Europejski Fundusz

Autor prezentowanego opracowania podejmuje próbę analizy kierunków i skuteczności interwencji EFS na rynku pracy woj. podlaskiego. Kluczową kwestią w tym zakresie jest niewątpliwie podejście odpowiednich instytucji do wydatkowania środków, co wiąże się również z efektywnością podejmowanych działań. Wydaje się, że uzyskane w wyniku przeprowadzonej analizy wnioski, powinny okazać się istotne zarówno z teoretycznego, jak też praktycznego punktu widzenia, w tym również w kontekście zbliżającego się kolejnego okresu programowania, tj. po 2013 r.

Mając na uwadze bardzo szeroki zakres podejmowanego tematu, w opracowaniu skoncentrowano się na jednym z kluczowych obszarów wsparcia EFS, a mianowicie rynku pracy (zatrudnienia). W rozważaniach ograniczono się do procesu wydatkowania środków Funduszu w woj. podlaskim. W celu zobrazowania problematyki kierunków, zakresów oraz efektywności działań podejmowanych w ramach EFS w woj. podlaskim, dokonano analizy odpowiednich dokumentów regulujących proces wykorzystania środków Funduszu w regionie oraz przeprowadzono weryfikację 53 projektów rynku pracy przyjętych do realizacji w latach 2008-2010 w woj. podlaskim, współfinansowanych przez Unię Europejską w ramach EFS.

1. Fundusz Pracy i Europejski Fundusz Społeczny jako finansowe narzędzia realizacji przedsięwzięć rynku pracy w Polsce – zagadnienia wprowadzające

W Polsce podstawowym instrumentem finansowania aktywnej polityki rynku pracy jest Fundusz Pracy będący państwowym funduszem celowym. Kwoty środków, które mogą być wydatkowane w danym roku budżetowym na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia oraz innych tzw. fakultatywnych zadań w województwie, określane są przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej według określonego algorytmu³.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia, a także aktywizacji zawodowej, realizują wykorzystując środki Funduszu Pracy tzw. instytucje rynku pracy. Ustawodawca przewidział sześć kategorii instytucji rynku pracy, do których należą: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego. Pojęcie i kategoryzację instytucji rynku pracy określają przepisy *Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Społeczny nie finansuje przedsięwzięć infrastrukturalnych (inwestycyjnych), lecz inicjatywy z zakresu rozwoju zasobów ludzkich oraz wsparcia określonych systemów, w tym zatrudnienia i integracji społecznej.

³ Algorytm podziału środków Funduszu Pracy na realizację działań na rynku pracy w danym roku budżetowym określa *Rozporządzenie...* (2009).

Środki Funduszu Pracy jako krajowe środki publiczne są podstawowym źródłem finansowania działań na rzecz rynku pracy w Polsce i tym samym w woj. podlaskim. Jednak w momencie akcesji Polski do Unii Europejskiej środki te uzyskały dodatkowe, jakże istotne wsparcie finansowe, jakim jest Europejski Fundusz Społeczny.

W Polsce w okresie programowania 2007-2013 środki EFS wydatkowane są wyłącznie w ramach jednego programu operacyjnego⁴, tj. *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL)*. Program ten, o zakresie i budżecie niespotykanym dotychczas w Unii Europejskiej (budżet Programu ogółem wynosi 11,4 mld euro), wdrażany jest przez dziesięć priorytetów obrazujących poszczególne obszary wsparcia EFS. Program składa się z dwóch części, tzw. komponentu krajowego oraz komponentu regionalnego. Przyjęta struktura i określony system wdrażania *POKL* powodują, że ze wsparcia oferowanego w *Programie* korzystają wszystkie województwa⁵.

Aktywna polityka rynku pracy to jeden z wielu potencjalnych kierunków interwencji EFS, przy czym należy podkreślić, że jest to obszar priorytetowy. Analiza *POKL* pokazuje, że przedsięwzięcia ukierunkowane na bezpośrednie wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia realizowane są w tzw. komponentie regionalnym *Programu*, a mianowicie w Priorytecie VI. „Rynek pracy otwarty na wszystkich”⁶. W tej części *Programu* przewidziano tzw. trzy Działania (Działanie 6.1, 6.2 i 6.3) zakładające wsparcie zarówno instytucji rynku pracy, jak również osób pozostających bez zatrudnienia, w tym bezrobotnych. Na Działanie 6.1 składają się trzy Poddziałania oznaczone jako Poddziałania 6.1.1, 6.1.2 i 6.1.3. Alokacje finansowe przeznaczone na realizację poszczególnych Działań Priorytetu VI w Polsce i woj. podlaskim przedstawiono w tab. 1.

⁴ Definicję *programu operacyjnego* zawarto m.in. w *Ustawie (2006)*. Zgodnie z Art. 5 ust. 4, pkt 1 *Ustawy, programami operacyjnymi* są dokumenty, o których mowa w art. 37 *Rozporządzenia...* (11 lipca 2006), realizujące cele zawarte w Narodowej Strategii Spójności i strategiach rozwoju. Wyróżnia się dwie kategorie programów operacyjnych finansowanych w Polsce w latach 2007-2013: programy krajowe, do których należy m.in. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* oraz programy regionalne, do których należy szesnaście programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, wdrażanych we wszystkich województwach.

⁵ Organem ponoszącym pełną odpowiedzialność za przygotowanie, a następnie realizację *Programu* jest Minister Rozwoju Regionalnego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej. W procesie wdrażania *Programu* uczestniczy również dwadzieścia Instytucji Pośredniczących oraz dwadzieścia dwie Instytucje Pośredniczące II stopnia (Instytucje Wdrażające). W komponentie regionalnym rolę Instytucji Pośredniczących, odpowiedzialnych m.in. za koordynację procesu realizacji *Programu* na poziomie regionalnym, odgrywają Zarządy Województw, natomiast zadania wynikające z pełnienia funkcji Instytucji Pośredniczącej w imieniu Zarządów Województw wykonują właściwe komórki organizacyjne Urzędów Marszałkowskich lub jednostek organizacyjnych samorządów wojewódzkich (*Szczegółowy Opis...* 2010, s. 311-315).

⁶ Obszar „zatrudnienie” wspierany jest również w komponentie krajowym *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, a mianowicie w ramach Priorytetu I. „Zatrudnienie i integracja społeczna”. Jednak w odróżnieniu od Priorytetu VI w tej części programu zaplanowano w szczególności wsparcie systemowe instytucji rynku pracy i instytucji pomocy i integracji społecznej, a także ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej. Wsparcie o charakterze regionalnym adresowane do osób napotykających na trudności na rynku pracy przewidziano głównie w Priorytecie VI.

Alokacja finansowa przypadająca woj. podlaskiemu na realizację Działań 6.1, 6.2 i 6.3 stanowi 3,67% ogólnej alokacji przewidzianej w *Programie* na te Działania.

Szczegółowa analiza poszczególnych Działań Priorytetu VI pozwala na wstępną ocenę kierunków wydatkowania środków EFS na rzecz rynku pracy w Polsce. W ramach Poddziałania 6.1.1 *Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy* przewidziano możliwość realizacji czternastu różnych typów przedsięwzięć. Wsparcie adresowane jest do osób pozostających bez zatrudnienia (w tym zarejestrowanych jako bezrobotne i nieposiadających statusu osoby bezrobotnej), instytucji rynku pracy i ich pracowników, a także podmiotów działających na rzecz rozwoju zasobów ludzkich (*Szczegółowy Opis...* 2010, s. 181-184).

W ramach Poddziałania 6.1.2 *Wsparcie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie* pomoc mogą uzyskać wyłącznie urzędy pracy i ich pracownicy (wsparcie instytucjonalne). Poddziałanie 6.1.3 *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie aktywności zawodowej osób bezrobotnych* stanowi uzupełnienie działań podejmowanych w Poddziałaniu 6.1.1, realizowanych wyłącznie na rzecz osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako osoby bezrobotne. W ramach Działania 6.2 *Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia* autorzy *Programu* przewidzieli możliwość realizacji przedsięwzięć ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorczości (samozatrudnienie). W tym miejscu należy podkreślić, że z pomocy oferowanej w powyższym Działaniu mogą korzystać zarówno osoby pozostające bez zatrudnienia, jak również osoby pracujące, zainteresowane założeniem własnej firmy. Działanie 6.3 *Inicjatywy lokalne na rzecz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej na obszarach wiejskich* przewiduje możliwość realizacji przedsięwzięć o charakterze informacyjnym, promocyjnym, szkoleniowym lub doradczym, przyczyniających się

Tabela 1

Podział alokacji finansowej w ramach Priorytetu VI.
Rynek pracy otwarty na wszystkich POKL 2007-2013

Działanie/Poddziałanie	Alokacja w Euro	
	ogółem	dla woj. podlaskiego
Działanie 6.1	1 826 081 945	66 957 733
w tym: Poddziałanie 6.1.1	328 694 750	12 052 392
Poddziałanie 6.1.2	91 304 097	3 347 887
Poddziałanie 6.1.3	1 406 083 098	51 557 454
Działanie 6.2	400 847 256	14 698 039
Działanie 6.3	30 000 000	1 100 023
Ogółem	2 256 929 201	82 755 795

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Szczegółowego Opisu* (2010) i danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku.

do poprawy zdolności do zatrudnienia oraz rozwoju usług aktywizacyjnych na terenach wiejskich. W ramach projektów realizowanych w tej części *Programu*, wsparcie otrzymują mieszkańcy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz miast do 25 tys. mieszkańców, zarówno pracujący, jak również pozostający bez zatrudnienia, a także podmioty działające na obszarach wiejskich na rzecz aktywizacji zawodowej społeczności lokalnych (*ibidem*, s. 185-200).

Powyższa analiza pokazuje, że typowe przedsięwzięcia wspierające wyłącznie osoby pozostające bez zatrudnienia i ukierunkowane na aktywizację zawodową tych osób, realizowane są w Poddziałaniu 6.1.1 i 6.1.3, przy czym w ramach działań finansowanych w Poddziałaniu 6.1.1 wsparcie uzyskują zarówno osoby zarejestrowane jako bezrobotne, jak też osoby nieposiadające statusu osoby bezrobotnej, lecz pozostające bez pracy, natomiast w ramach działań wdrażanych w Poddziałaniu 6.1.3 wsparcie adresowane jest wyłącznie do osób zarejestrowanych jako bezrobotne.

W dalszej części opracowania autor podejmuje próbę przeprowadzenia analizy zakresu interwencji środków EFS w Poddziałaniu 6.1.1 i 6.1.3 w woj. podlaskim, koncentrując się w szczególności na zakresie merytorycznym wdrażanych przedsięwzięć i ich efektywności. Ograniczenie się w kolejnych rozważaniach wyłącznie do działań ukierunkowanych na osoby napotykające na problemy ze znalezieniem zatrudnienia, pozwoli na porównanie efektywności wdrażanych przedsięwzięć z programami aktywizacji zawodowej finansowanymi w Polsce z krajowych środków publicznych, tj. z Funduszu Pracy. Należy podkreślić, że w programach aktywizacji zawodowej realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, zasadniczo korzystają osoby posiadające status osób bezrobotnych⁷.

2. Projekty rynku pracy ukierunkowane na wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia realizowane w woj. podlaskim w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*

W latach 2008-2010 w woj. podlaskim w ramach Poddziałania 6.1.1 i 6.1.3 *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* przyjęto do realizacji ogółem 53 projekty, z czego 39 przyjęto w procedurze konkursowej, natomiast 14 projektów wybrano do realizacji w procedurze przewidzianej dla tzw. projektów systemowych (*Sprawozdanie roczne...* 2011). W tym miejscu nasuwa się pytanie o definicję projektu rynku pracy współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. *Projekt rynku pracy* można zdefiniować jako zespół działań podejmowanych i realizowanych w obszarze rynku pra-

⁷ Z podstawowych usług rynku pracy, określonych *Ustawą* (2004), obok osób posiadających status osoby bezrobotnej mogą również korzystać osoby poszukujące pracy, jakkolwiek głównymi adresatami inicjatyw podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia są osoby bezrobotne, do których adresowane są również zaawansowane instrumenty rynku pracy (np. staże, prace interwencyjne, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej).

cy, dążących do osiągnięcia jasno określonych, mierzalnych i realistycznych celów oraz rezultatów, ograniczonych w czasie i przestrzeni, a także wdrażanych zgodnie z określonym harmonogramem i wykorzystaniem ściśle określonego budżetu⁸.

Projekty systemowe wybierane są w procedurze uproszczonej, polegającej na pisemnym wezwaniu określonego (uprawnionego) podmiotu do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu. W ramach *POKL* projekty systemowe mogą być realizowane przez podmiot wskazany w Szczegółowym Opisie Priorytetów *POKL* lub we właściwym Planie Działania (o tym dokumencie będzie mowa w dalszej części opracowania), co oznacza, że tego typu projekty mogą być podejmowane wyłącznie przez ściśle określone podmioty (np. powiatowe urzędy pracy), a ich wybór nie wiąże się z przeprowadzeniem konkursu (*Zasady...* 2010, s. 10). Autor dokonał analizy zakresu merytorycznego wszystkich przyjętych do realizacji projektów. Przeprowadzona weryfikacja pokazała, że w latach 2008-2010 w woj. podlaskim wdrażano przede wszystkim przedsięwzięcia ukierunkowane na bezpośrednie wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia przez realizację określonych programów aktywizacji zawodowych⁹. Wprawdzie w tej części *Programu* przewidziano możliwość realizacji również innych typów projektów, w tym badawczych oraz przedsięwzięć o charakterze informacyjno-promocyjnym, jednak stanowiły one tylko 5% ogółu wdrażanych operacji. Kwota środków zakontraktowanych według stanu na 31 grudnia 2010 r. wynosi 167,2 mln zł, co stanowi ok. 66,4% ogółu środków przeznaczonych na realizację Poddziałania 6.1.1 i 6.1.3 *POKL* w bieżącym okresie programowania w woj. podlaskim. Analiza kategorii podmiotów realizujących projekty pokazała, że 36% ogółu dotychczasowych przedsięwzięć w Poddziałaniu 6.1.1 wdrażały organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia), 33% – przedsiębiorcy (w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i spółki kapitałowe), 20% – jednostki samorządu terytorialnego, 8% – państwowe jednostki budżetowe oraz 3% – uczelnie wyższe. Wśród zidentyfikowanych grup realizatorów projektów można wyróżnić zarówno instytucje rynku pracy (zwłaszcza szkoleniowe), jak również podmioty niezaliczane do instytucji rynku pracy, np. uczelnie wyższe czy też jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku Poddziałania 6.1.3 wszystkie przedsięwzięcia były wdrażane przez powiatowe urzędy pracy będące jednostkami organizacyjnymi samorządów powiatowych.

Strategiczne podejście woj. podlaskiego do wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz rynku pracy zostało odzwierciedlone w tzw. Planach Działania na poszczególne lata wdrażania *Programu*. Definicja *Planu Dzia-*

⁸ *Projekt* często określany jest *przedsięwzięciem* lub *operacją*, dlatego w opracowaniu Autor używa przedmiotowych sformułowań zamiennie. Więcej o istocie *projektu* zob. np. Roszkowski, Wiatrak (2006), s. 9.

⁹ Pod pojęciem *programu aktywizacji zawodowej* należy rozumieć zespół usług i instrumentów rynku pracy adresowanych do określonych grup społecznych, napotykać na problemy na rynku pracy, w celu zwiększenia ich szans na znalezienie zatrudnienia. Więcej o usługach i instrumentach rynku pracy zob. w: Rozdz. 10 i 11 *Ustawy* (2004).

łania została zawarta w dokumencie *Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, stanowiącego element systemu realizacji programu operacyjnego, o którym mowa w art. 5, pkt 11 *Ustawy* (2006). Zgodnie z przyjętą definicją, *Plan Działania* jest rocznym dokumentem planistyczno-operacyjnym stanowiącym doprecyzowanie określonych zapisów programu operacyjnego. Dokument ten ma na celu przedstawienie rocznych założeń tzw. Instytucji Pośredniczącej (w przypadku woj. podlaskiego – Zarządu Województwa), dotyczących w szczególności przewidzianych do realizacji w danym roku typów projektów oraz tzw. szczegółowych kryteriów wyboru projektów (*Zasady...* 2010, s. 5). Autor dokonał analizy treści czterech Planów Działań, tj. dotyczących lat 2007-2008¹⁰, 2009, 2010 i 2011. Szczegółowa weryfikacja powyższych dokumentów pokazuje, że w woj. podlaskim w 2007 r. przewidziano do realizacji w Poddziałaniu 6.1.1 siedem typów projektów¹¹, w 2008 i 2009 r. – dwanaście, w 2010 – dziewięć, natomiast w 2011 już tylko jeden. O ile w latach 2007-2009 w województwie stwarzano różnym podmiotom szanse realizacji zarówno projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia osób pozostających bez zatrudnienia, a także przedsięwzięć o charakterze informacyjno-promocyjnym oraz projektów badawczych, o tyle w 2010 r. wyłączono z możliwości otrzymania dofinansowania przedsięwzięcia typowo promocyjne oraz badawcze, koncentrując się na realizacji inicjatyw zakładających indywidualną pomoc osobie pozostającej bez pracy. Na szczególną uwagę zasługuje podejście województwa do wdrażania *Programu* w obszarze zatrudnienia w 2011 r., w którym możliwa jest realizacja tylko jednego typu operacji, tj. programu aktywizacji zawodowej. Z analizy szczegółowych kryteriów wyboru projektów wynika, że od początku wdrażania *POKL* w woj. podlaskim postawiono na kompleksowość wsparcia adresowanego do osób borykających się z trudnościami na rynku pracy. W przypadku programów aktywizacji zawodowej, do 2009 r. projekty zakładające kompleksowe podejście do osoby pozostającej bez zatrudnienia, polegające na zastosowaniu w odniesieniu do każdego uczestnika projektu co najmniej dwóch form wsparcia (przy czym jedną z tych form musiało być pośrednictwo pracy lub poradnictwo zawodowe), otrzymywały dodatkowe premie punktowe. W 2010 r. kryterium kompleksowości wsparcia stało się obowiązkowe dla każdego projektu przewidzianego do realizacji w formule programu aktywizacji zawodowej. Od początku wdrażania *Programu* na poziomie województwa wsparcie było ukierunkowane na określone grupy społeczne. W latach 2008-2009 preferowane były przedsięwzięcia adresowane do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj. niepełnosprawnych, osób powyżej 45 roku życia oraz kobiet. W 2010 r. szczególną uwagę poświęcono osobom powyżej 50 roku życia,

¹⁰ Na 2007-2008 opracowano wspólny Plan Działania obejmujący pierwsze dwa lata wdrażania *Programu*.

¹¹ W październiku 2007 r. w woj. podlaskim ogłoszono pierwsze konkursy na dofinansowanie projektów ze środków EFS w ramach *POKL*, jednak wybór i realizacja określonych przedsięwzięć rozpoczęła się w 2008 r.

osobom niepełnosprawnym oraz tym, które utraciły zatrudnienie z przyczyn niedotyczących pracowników w okresie do 6 miesięcy przed uzyskaniem wsparcia.

W celu dokonania wstępnej oceny podejścia regionu do wykorzystania środków EFS, konieczne staje się odniesienie rozwiązań zaproponowanych w regionie do sytuacji na rynku pracy. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. stopa bezrobocia w woj. podlaskim kształtowała się na poziomie 13,2% osób bezrobotnych do ludności aktywnej zawodowo ogółem. W porównaniu do grudnia 2009 r. wartość tego wskaźnika wzrosła o 0,4 punktu. W strukturze osób bezrobotnych 23,9% (odpowiednio 22,0% w 2008 r. i 24,4% w 2009 r.) ogółu pozostających bez zatrudnienia stanowiły osoby w wieku do 25 roku życia. Bezrobotni w wieku powyżej 50 roku życia stanowili 22,3% (odpowiednio 22,8% w 2008 r. i 21,6% w 2009 r.), natomiast osoby niepełnosprawne 5,4% (odpowiednio 5,8% w 2008 r. i 5,4% w 2009 r.) bezrobotnych ogółem. Na szczególną uwagę zasługują dane odnoszące się do osób długotrwale bezrobotnych, tj. pozostających w rejestrach urzędów pracy przez ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich dwóch lat z wyłączeniem odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych. Osoby te stanowiły aż 51,1% ogólnej liczby osób bezrobotnych (odpowiednio 50,8% w 2008 r. i 43,2% w 2009 r.)¹².

Niewątpliwie przyjęte w województwie podejście do wykorzystania środków EFS na rzecz osób napotykających na trudności ze znalezieniem zatrudnienia należy uznać za właściwe. Kompleksowość wsparcia, dostosowanego do wymagań rynku pracy i indywidualnych potrzeb osób pozostających bez pracy, powinna znacznie zwiększyć skuteczność udzielonej pomocy. Ograniczenie się w procesie realizacji programu aktywizacji zawodowej wyłącznie do krótkookresowego wsparcia osoby bezrobotnej, polegającego np. na objęciu tej osoby tylko szkoleniem zawodowym, z pewnością nie byłoby podejściem właściwym w zakresie maksymalizacji zwiększenia jej szans na zatrudnienie. W przeciągu poszczególnych lat wdrażania *Programu* w woj. podlaskim można zaobserwować koncentrację środków finansowych na coraz to mniejszym zakresie uprawnionych do realizacji kategorii projektów. W 2010, a zwłaszcza w 2011 r. postanowiono skoncentrować się wyłącznie na realizacji przedsięwzięć pozwalających na bezpośrednie wsparcie poszczególnych grup społecznych, znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, nie dopuszczając w ten sposób możliwości realizacji innych rodzajów przedsięwzięć (np. informacyjnych, badawczych). Koncentracja środków na grupie osób niepełnosprawnych i starszych (powyżej 50 roku życia) znajduje uzasadnienie, w świetle przedstawionych powyżej podstawowych danych statystycznych dotyczących struktury osób bezrobotnych w regionie. Wprawdzie obok osób niepełnosprawnych i starszych, znaczny udział w strukturze osób bezrobotnych stanowią osoby młode i długotrwale bezrobotne (te grupy społeczne nie zostały uwypuklone w kryteriach wyboru projektów), jednak również te osoby obejmowane są wsparciem, o czym świadczą osiągnięte w regionie

¹² Więcej o sytuacji na podlaskim rynku pracy w latach 2008-2010 zob. w: *Podlaski rynek pracy* (2010); *Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim...* (2009, 2010, 2011).

wskaźniki, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. Niemniej jednak, w związku z tym, że w woj. podlaskim struktura osób bezrobotnych w przeciągu ostatnich lat co do zasady ma charakter trwały, wydaje się konieczne podjęcie dodatkowych działań systemowych, pozwalających na wprowadzenie zdecydowanych, pozytywnych zmian w strukturze osób pozostających bez zatrudnienia.

3. Efektywność przedsięwzięć finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w woj. podlaskim

Analiza skuteczności podejmowanych inicjatyw, wymaga przed wszystkim weryfikacji określonych wskaźników realizacji celów *POKL*.

Na poziomie *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* zostały przypisane każdemu z województw określone wskaźniki, które jest zobowiązane osiągnąć w okresie wdrażania Programu, tj. zasadniczo w latach 2007-2013¹³. W przypadku omawianych Poddziałiań, tj. 6.1.1 i 6.1.3, określono cztery podstawowe wskaźniki mierzone odpowiednio liczbą osób, które zakończyły udział w projektach uzyskując odpowiednie wsparcie; liczbą osób bezrobotnych, które otrzymały wsparcie w okresie pierwszych 100 dni od dnia zarejestrowania się w urzędzie pracy w grupie osób młodych (15-24 lata); liczbą osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz liczbą utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Analiza sprawozdania z realizacji Priorytetu VI *POKL* w woj. podlaskim za 2010 r., w części dotyczącej Poddziałania 6.1.1 i 6.1.3, pokazuje, że 19 207 osób pozostających bez zatrudnienia zakończyło udział w projektach według stanu na 31 grudnia 2010 r., co stanowi 68% wartości docelowej. Ponadto, 3949 osób w wieku 15-24 lata otrzymało wsparcie w pierwszych 100 dniach od zarejestrowania się w urzędzie pracy (w przypadku tego wskaźnika w *Programie* nie określono wartości docelowej, dlatego nie ma możliwości oceny stopnia jego zaawansowania), 2731 osób otrzymało dotację na założenie własnej działalności gospodarczej, co stanowi 114% wartości wskaźnika zaplanowanej do osiągnięcia do 2013 r., a także utworzono 2731 miejsc pracy w rezultacie udzielonych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, co stanowi ok. 104% założonego planu. Wśród osób pozostających bez zatrudnienia, które zostały objęte wsparciem w ramach realizowanych projektów – 7202 to osoby w wieku 15-24 lata (84,71% wartości docelowej), 5109 – osoby długotrwale bezrobotne (225,96% wartości docelowej), 508 – osoby niepełnosprawne (58,59% wartości docelowej) oraz 2159 – osoby w wieku 50-65 lata (54,47 % wartości docelowej).

¹³ W okresie programowania 2007-2013 środki finansowe mogą zostać wydatkowane do końca 2015 r., co oznacza, że istnieje możliwość realizacji projektów również w latach 2014-2015. Powoduje to, że określone wskaźniki realizacji celów *Programu* będą również realizowane odpowiednio w 2014 i 2015 r.

Analiza stopnia zaawansowania poszczególnych wskaźników pozwala na stwierdzenie, że w kontekście przyjętego okresu badawczego (dane dotyczą okresu do końca 2010 r.), wartości osiągniętych wskaźników należy uznać za zadowalające. Niektóre z nich osiągnęły poziom znacznie przekraczający zaplanowaną wartość docelową określoną na lata 2007-2013. Tylko w przypadku osób niepełnosprawnych i osób powyżej 50 roku życia, wydaje się konieczne podjęcie dodatkowych działań pozwalających na osiągnięcie wskaźników dotyczących tych grup społecznych w kolejnym okresie wdrażania *Programu*. Właśnie takie działania zostały zaplanowane przez województwo w procesie wykorzystania środków EFS w 2011 r., w którym przewidziano wyodrębnione alokacje (konkursy) z przeznaczeniem na wsparcie na rynku pracy wyłącznie osób niepełnosprawnych i osób w wieku 50-64 lata. Na projekty adresowane do powyższych grup społecznych przewidziano alokację w wysokości 5 mln zł, co stanowi ok. 55% ogółu środków przeznaczonych w 2011 r. na projekty rynku pracy wybierane w formule konkursowej. Ponadto, w 2011 r., zgodnie z kryteriami wyboru projektów rynku pracy określonymi w Planie Działania woj. podlaskiego na 2011 r., osoby niepełnosprawne muszą stanowić co najmniej 30% ogólnej liczby uczestników projektów, obejmowanych programami aktywizacji zawodowej.

Poziom osiągniętych wskaźników, określonych na poziomie programu operacyjnego, jest oczywiście niezwykle istotnym elementem oceny wykorzystania środków EFS w woj. podlaskim. Jednak nasuwa się pytanie również o inne kryteria oceny, które powinny być wzięte pod uwagę na etapie analizy wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz rynku pracy. Mając na uwadze zakres badanych przedsięwzięć (projekty rynku pracy ukierunkowane na wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia), kluczowym kryterium oceny staje się efektywność zatrudnieniowa. Nie wydaje się właściwe dokonanie ogólnej pozytywnej oceny procesu wykorzystania środków publicznych na rzecz promocji zatrudnienia i aktywizacji rynku pracy z pominięciem weryfikacji kluczowej kwestii, jaką jest w tym przypadku problematyka podjęcia pracy przez osoby uzyskujące wsparcie w ramach realizowanych projektów. Zaskakujące jest, że na poziomie programu operacyjnego nie określono wskaźników realizacji celów *Programu* dotyczących efektywności zatrudnieniowej. Jednak brak na poziomie programu operacyjnego typowego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, nie zwalnia określonych instytucji zaangażowanych w realizację *POKL* z obowiązku pomiaru tego wskaźnika, stanowiącego istotę efektywności projektu rynku pracy.

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej można określić jako wskaźnik tzw. ponownego zatrudnienia, w przypadku osób, które utraciły pracę i następnie ją podjęły w wyniku udzielonego wsparcia lub wskaźnik tzw. pierwszego zatrudnienia, w przypadku osób wchodzących na rynek pracy, dotychczas niepracujących, lecz podejmujących zatrudnienie w wyniku otrzymanego wsparcia projektowego. Sposób pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej przedstawiono poniżej:

$$E_z = \frac{L_1}{L_0} \times 100\%$$

gdzie:

- E_z – poziom efektywności zatrudnieniowej
 L_1 – liczba osób, które znalazły zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie (programie aktywizacji zawodowej)
 L_0 – liczba osób, które zakończyły udział w projekcie (programie aktywizacji zawodowej) ogółem

Kolejnym wskaźnikiem, pozwalającym na ocenę skuteczności przedsięwzięć rynku pracy, jest wskaźnik obrazujący efektywność kosztową. Wskaźnik ten, określony poniżej, pokazuje koszty zatrudnienia przypadające na jednego uczestnika projektu.

$$E_k = \frac{W_o}{L_1}$$

gdzie:

- E_k – efektywność kosztowa – koszt ponownego zatrudnienia
 W_o – wydatki ogółem na realizację projektu (programu aktywizacji zawodowej)
 L_1 – liczba osób, które znalazły zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie (programie aktywizacji zawodowej)

Badanie ewaluacyjne przeprowadzone na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w IV kwartale 2010 r. w woj. podlaskim pt. *Analiza wpływu interwencji z Europejskiego Funduszu Społecznego na rynek pracy w województwie podlaskim* wykazało, że pracę zarobkową w momencie przeprowadzania badania wykonywało 42% ogółu uczestników projektu (*Analiza...* 2011, s. 88). W ramach innego badania ewaluacyjnego o zasięgu ogólnopolskim wykazano, że udział osób bezrobotnych, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział we wsparciu projektowym, wyniósł 45,3% – wynik odnosi się również do woj. podlaskiego (*Badanie...* 2010, s. 5). Wydaje się zasadne odniesienie powyższych wyników do efektywności zatrudnieniowej osiąganey w ramach programów aktywizacji zawodowej finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych, tj. Funduszu Pracy. Wskaźnik ten w latach 2008-2010 wyniósł 54,29% (wskaźnik uśredniony) i jest wyższy od wskaźników efektywności zatrudnieniowej osiąganeych w projektach *POKL*. Jednak różnice nie wydają się być w tym zakresie bardzo duże. Podsumowując można powiedzieć, że zarówno działania finansowane ze środków krajowych, jak również unijnych, wykazują się w woj. podlaskim znaczną efektywnością, co nie oznacza, że nie istnieje konieczność podjęcia działań pozwalających na osiągnięcie jeszcze wyższego poziomu wskaźnika.

Natomiast analiza wskaźnika efektywności kosztowej pokazuje, że koszt zatrudnienia uczestnika projektu finansowanego przy udziale EFS jest wyższy, niż w przypadku uczestnika programu aktywizacji zawodowej finansowanego wyłącz-

nie ze środków krajowych. Wskaźnik ten, obliczony zgodnie ze wzorem ustalonym dla efektywności kosztowej, dla projektów unijnych wyniósł ponad 16 tys. zł, natomiast dla przedsięwzięć krajowych ponad 11 tys. zł. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej przedstawiono w tab. 2.

Niewątpliwie przyczyny wyższych kosztów ponownego zatrudnienia uczestnika projektu finansowanego z EFS w porównaniu do inicjatyw finansowanych z Funduszu Pracy zależne są od wielu czynników, co nie oznacza, że taką sytuację należy jednoznacznie ocenić negatywnie. Analiza zakresów badanych projektów pokazuje, że wsparcie adresowane do osoby bezrobotnej niejednokrotnie ma charakter kompleksowy. W tego typu przedsięwzięciach kluczową kwestią jest trwałość projektu, a tym samym trwałość zatrudnienia uczestnika projektu. Niejednokrotnie każdy uczestnik projektu unijnego korzysta zarówno ze szkoleń zawodowych, jak również staży, czy też subsydiowanego zatrudnienia, a także wielu innych usług i instrumentów rynku pracy. Tak szerokie i zintegrowane wsparcie ma ostatecznie doprowadzić nie tylko do okresowego podjęcia zatrudnienia, ale, co jest niezwykle istotne, do trwałego zatrudnienia. Ponadto, realizacja projektów unijnych wiąże się ze specyficznym procesem zarządzania tego typu operacjami, co dodatkowo wpływa na wzrost kosztów przedsięwzięcia. Oczywiście powyższe kwestie wymagają odrębnych analiz, które pozwoliłyby na kategoryzację i ocenę przyczyn występowania określonych kosztów projektowych.

Tabela 2

Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa w programach i projektach rynku pracy w woj. podlaskim w latach 2008-2010

Rodzaj programu/projektu	Liczba osób, które w programach/projektach rynku pracy:		Efektywność zatrudnieniowa – wskaźnik ponownego zatrudnienia w programie w % (3:2)	Wydatki na realizację programu/projektów w tys. zł	Efektywność kosztowa – koszt ponownego zatrudnienia w zł (5:3)
	zakończyły uczestnictwo	podjęły pracę w trakcie lub po ukończeniu programu/projektu			
Programy aktywizacji zawodowej finansowane z Funduszu Pracy w woj. podlaskim ogółem	63 050	34 228	54,29	377 886,1	11 040,26
Projekty rynku pracy współfinansowane ze środków EFS	19 207	8 067	42,00	137 114,6	16 996,98

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku oraz raportu z badania ewaluacyjnego *Analiza...* (2011).

Podsumowanie i wnioski

Kwestie związane z wydatkowaniem funduszy europejskich, a zwłaszcza dotyczące efektywności podejmowanych przedsięwzięć rozwojowych, z pewnością należą do zagadnień bardzo złożonych, ale i zarazem bardzo istotnych zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Autor opracowania dokonał próby analizy wydatkowania środków EFS w woj. podlaskim w latach 2008-2010. W przeprowadzonej analizie skoncentrowano się na jednym z kluczowych obszarów wsparcia EFS, tj. na obszarze zatrudnienia. Dokonując analizy struktury i sposobu wdrażania *POKL*, zidentyfikowano Działania i Poddziałania w ramach *Programu* ukierunkowane na bezpośrednie wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy. Analiza kilkudziesięciu projektów przyjętych do realizacji w woj. podlaskim w latach 2008-2010 w Poddziałaniach 6.1.1 i 6.1.3 wskazała na określoną strategię województwa, przyjętą w pierwszych latach wdrażania *Programu*. Koncentracja środków na ściśle określonych typach operacji, pozwalających na bezpośrednie dotarcie z pomocą do osób napotykających na trudności na rynku pracy, kompleksowość wsparcia, ukierunkowanie działań projektowych na ściśle określone grupy społeczne (osoby niepełnosprawne, osoby powyżej 50 roku życia), to kluczowe kwestie obrazujące strategię regionu w procesie wydatkowania środków EFS na rzecz regionalnego rynku pracy, strategię, którą należy uznać za właściwą, pozwalającą na zapewnienie określonej efektywności podejmowanych działań projektowych.

Niewątpliwie kluczową kwestią w przypadku projektów rynku pracy jest efektywność realizowanych inicjatyw. Mimo że przeprowadzane badania ewaluacyjne potwierdzają określony poziom skuteczności wdrażanych przedsięwzięć, wydaje się, że w przyszłym okresie programowania, tj. po 2013 r., istnieje konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na zagadnienia związane z efektywnością wydatkowania środków EFS, w tym w zakresie standaryzacji jej pomiaru. To właśnie poziom osiągniętej efektywności tego typu projektów powinien decydować o ich rozliczeniu finansowym. Nieosiągnięcie założonej efektywności projektowej, w omawianym przypadku głównie efektywności zatrudnieniowej, powinno skutkować „karą” finansową dla projektodawcy.

Literatura

- Analiza wpływu interwencji z Europejskiego Funduszu Społecznego na rynek pracy w województwie podlaskim* – raport końcowy z badania ewaluacyjnego, 2011, Coffey International Development Sp. z o.o., ASM Poland Sp. z o.o., Warszawa.
- Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatów komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* – raport końcowy z badania ewaluacyjnego, 2010, PAG Uniconsult, Warszawa.
- Ostapowicz H., Ostapowicz M., 2010, *Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce w latach 2007-2013*, [w:] *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy Unii Eu-*

- ropejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, M. Poniatowicz (red.). Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. St. Staszica, Białystok.
- Podlaski rynek pracy*, grudzień 2010, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.
- Roszkowski H, Wiatrak A. P., 2006, *Zarządzanie projektem – istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*. Wyd. SGGW, Warszawa.
- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.U.UE.L.06.219.12, z późn. zm.)*.
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U.UE.L.06.210.25, z późn. zm.)*,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz.U. nr 123, poz. 1019)*.
- Sprawozdanie roczne za 2010 r. z realizacji Działania 6.1 w województwie podlaskim w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, 2011, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.
- Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim w 2008 r.*, 2009, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.
- Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim w 2009 r.*, 2010, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.
- Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim w 2010 r.*, 2011, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.
- Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, 2010, MRR, Warszawa.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. nr 69, poz. 415, z późn. zm.)*.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712, z późn. zm.)*.
- Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach POKL 2007-2013*, 2010, MRR, Warszawa.