UNIWERSYTET ŚLĄSKI
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Ewelina Wiszczun

Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim

Praca doktorska
napisana pod kierunkiem
dra hab. Mariana Mitręgi

KATOWICE 2008

Spis treści

Wstęp.....5
Rozdział 1 Realizacja polityki społecznej Unii Europejskiej w obszarze zatrudnienia i rynku pracy 8
1. Koncepcja polityki społecznej Unii Europejskiej 8
2. Definicja wspólnotowej polityki społecznej.....13
3. Koncepcje teoretyczne polityki społecznej. Od państwa „welfare state" do państwa „workfare state" 18
3.1 Koncepcja państwa opiekuńczego - welfare state 18
3.2 Próba reformy państwa opiekuńczego..... 24
3.3 Model aktywnej polityki społecznej 26
4. Determinanty rozwoju polityki społecznej Unii Europejskiej.....27
4.1 Wartości..... 29
4.2 Europejski model społeczny 30
4.3 Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna 34
4.4 Dialog społeczny w Unii Europejskiej 35
4.5 Istota i zakres swobody przepływu osób i pracowników 39
5. Metody realizacji polityki społecznej Unii Europejskiej.....40
5.1 Instrumenty prawne realizacji polityki społecznej w zakresie polityki zatrudnienia..... 41
5.1.1 Lata 1957-1973 41
5.1.2 Lata 1974-1984 44
5.1.3 Lata 1985-1997 45
5.1.4 Lata 1997-2008 50
5.2 Działania polityczno-koordynacyjne w zakresie polityki zatrudnienia - Otwarta Metoda Koordynacji 52
5.2.1 Europejska Strategia Zatrudnienia. Cele – priorytety – realizacja 56
5.2.2 Strategia Lizbońska. Cele – priorytety – realizacja 63
5.3 Europejski Fundusz Społeczny jako instrument finansowania polityki zatrudnienia..... 67
5.3.1 Ewolucja priorytetów Europejskiego Funduszu Społecznego..... 72
5.3.2 Regulacje prawne Europejskiego Funduszu Społecznego..... 75
5.3.3 Budżet Europejskiego Funduszu Społecznego 77
Rozdział 2 Polska polityka zatrudnienia w obliczu zmian zachodzących w Unii Europejskiej 80
1. Wyzwania polityki zatrudnienia i rynku pracy w Polsce.....80
1.1 Obraz polskiego rynku pracy..... 85
2. Analiza polityki zatrudnienia w Polsce.....93
2.1 Analiza polityki zatrudnienia przed wejściem Polski do Unii Europejskiej ... 93
2.2 Analiza polityki zatrudnienia po wejściu Polski do Unii Europejskiej 97
3. Determinanty polityki zatrudnienia i rynku pracy w Polsce.....109
3.1 Znaczenie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego w świetle problematyki rynku pracy 109
3.1.1 Teoretyczny wymiar kapitału ludzkiego i kapitału społecznego..... 116
3.2 Znaczenie aktywnej polityki rynku pracy..... 120
3.2.1 Szkolenia jako instrument aktywnej polityki rynku pracy 123
3.2.2 Dotacje do zatrudnienia jako instrument aktywnej polityki rynku pracy 124
3.2.3 Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy jako instrument aktywnej polityki rynku pracy 126
3.2.4 Rola aktywnej polityki rynku pracy w Polsce 127

3.3 Znaczenie koncepcji „Flexicurity” 132
3.3.1 Polski model „Flexicurity” 141
Rozdział 3 Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w Polsce 147
1. System programowania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w okresie 2004-2006 147
1.1 Strategia i priorytety zastosowania Europejskiego Fundusz Społecznego w latach 2004-2006 148
1.2 Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 oraz Podstawy Wsparcia Wspólnoty jako elementy programowania EFS 156
1.3 Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich jako element programowania EFS 165
1.4 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jako element programowania EFS 174
2. System wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004-2006 178
2.1 System wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich 181
2.1.1 Bariery prawne wdrażania EFS 182
2.1.2 Bariery instytucjonalne wdrażania EFS 183
2.1.3 Rola instytucji uczestniczących we wdrażaniu SPO RZL 188
2.1.4 Wdrażanie programu – kluczowe procesy 190
2.2 System wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w II Priorytecie Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego 199
2.2.1 Bariery prawne wdrażania EFS 201
2.2.2 Bariery instytucjonalne wdrażania EFS 201
2.2.3 Rola instytucji uczestniczących we wdrażaniu ZPORR 204
2.2.4 Wdrażanie programu – kluczowe procesy 206
Rozdział 4 Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim 215
1. Uwarunkowania śląskiego rynku pracy 215
1.1 Uwarunkowania przestrzenne województwa śląskiego 215
1.2 Uwarunkowania demograficzne województwa śląskiego 216
1.3 Uwarunkowania gospodarcze województwa śląskiego 221
2. Diagnoza śląskiego rynku pracy 222
3. Struktura oraz tendencje zmian bezrobocia rejestrowanego 227
3.1 Tendencje zmian w natężeniu bezrobocia 227
3.2 Struktura regionalnego bezrobocia 230
4. Analiza regionalnej polityki zatrudnienia w województwie śląskim 238
4.1 Programowanie regionalnej polityki zatrudnienia 238
4.2 Finansowanie regionalnej polityki zatrudnienia 249
4.2.1 Struktura wydatków Funduszu Pracy 249
4.2.2 Finansowanie regionalnej polityki zatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego 252
4.2.2.1 Efektywność województwa śląskiego w aplikowaniu o środki Europejskiego Funduszu Społecznego - Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 252
4.2.2.2 Efektywność województwa śląskiego w aplikowaniu o środki Europejskiego Funduszu Społecznego - II Priorytet ZPORR 256
4.3 Realizacja aktywnej polityki rynku pracy w województwie śląskim 257

4.3.1 Szkolenia jako instrument aktywnej polityki rynku pracy 257
4.3.2 Staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy jako instrumenty aktywnej polityki rynku pracy 259
4.3.3 Zatrudnienie subsydiowane jako instrument aktywnej polityki rynku pracy 261
5. Wpływ Europejskiego Funduszu Społecznego na politykę zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim 264
Rozdział 5 Analiza Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim - na przykładzie badań własnych 273
1. Przebieg i realizacja procesu badawczego 273
2. Analiza beneficjentów - projektodawców biorących udział w badaniu ankietowym.....278
2.1 Rodzaj instytucji, realizującej projekty ze środków finansowych pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego..... 278
2.2 Opis beneficjentów – projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego 280
2.2.1 Projektodawcy EFS - Jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowa, zakłady budżetowe, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego ... 280
2.2.2 Projektodawcy EFS - Instytucje rynku pracy 286
2.2.3 Projektodawcy EFS - Uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe 291
2.2.4 Projektodawcy EFS - Organizacje pozarządowe..... 296
3. Struktura realizowanych projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim.....305
4. Zasięg realizowanych projektów 308
5. Analiza zgodności realizowanych projektów z zapisami dokumentów programowych 310
5.1 Adekwatność celów określonych w dokumentach programowych w stosunku do priorytetów polityki zatrudnienia..... 310
5.2 Trafność celów określonych w dokumentach programowych w stosunku do potrzeb regionalnego i lokalnych rynków pracy..... 315
5.3 Trafność określenia beneficjentów ostatecznych w dokumentach programowych w stosunku do potrzeb regionalnego i lokalnych rynków pracy . 318
5.4 Wpływ projektów Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój regionu 321
6. Analiza realizacji projektów pod względem instrumentów aktywnej polityki rynku pracy 323
6.1 Adekwatność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy uwzględniając poziom regionalnego i lokalnego rynku pracy 326
6.2 Dostosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy do potrzeb regionalnego i lokalnych rynków pracy..... 332
7. Analiza przepływu informacji dotyczących regionalnej polityki zatrudnienia 339
8. Rekomendacje dla realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie programowania 2007-2013.....356
Zakończenie.....369
Bibliografia.....370
Spis schematów 379
Spis tabel.....380
Spis wykresów 381
Załączniki 390

Wstęp

Polityka zatrudnienia i rynek pracy są elementami polityki społecznej, zaś rozważania o zasadach polityki społecznej są rozważaniami o ustroju państwa. Rozważania dotyczące tej problematyki stają się zatem dyskusją ustrojową. Brak jakiejkolwiek poważnej debaty na ten temat jest faktem, któremu nie sposób zaprzeczyć. Częściowo jest to spowodowane pozytywnym obrazem, jednego tylko z mierników sytuacji na rynku pracy - niską stopą bezrobocia. Eksperci rynku pracy mają świadomość tego, że wskaźnik zatrudnienia, współczynnik aktywności zawodowej ludności i stopa bezrobocia wspólnie mogą stanowić element diagnozy dotyczącej rynku pracy. Obserwacje, które posłużyły do opracowania dysertacji były czynione na wszystkich poziomach polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Rozpoczynając od poziomu Unii Europejskiej, gdzie od dłuższego czasu szuka się innowacyjnych rozwiązań na gruncie całej Unii Europejskiej, próbując zespolić sferę gospodarczą i praw społecznych, oraz kładąc duży nacisk na budowanie gospodarki opartej na wiedzy przy jednoczesnym osiąganiu spójności społecznej. Unijna polityka społeczna, poprzez europejski model społeczny odgrywa określoną rolę w budowaniu Unii Europejskiej. Rynek pracy nie jest bytem niezależnym, ani nie podlega samoregulacji. Rozumienie procesów zachodzących w tym obszarze i przewidywanie skutków podejmowanych zmian jest wielką sztuką. Konieczność szerokiej interwencji w zakresie związanym z rynkiem pracy, to nie wynik rozważań na poziomie akademickim – to twarda rzeczywistość. W toku ewolucji, ustanowienia współczesnych rozwiązań w realizacji polityki zatrudnienia mamy do czynienia z następującym podziałem: Unia Europejska utrzymuje kontrolę nad funduszami strukturalnymi oraz nadaje ogólne tendencje w ramach zintegrowanej polityki zatrudnienia. Państwo w pozycji najwyższego arbitra kontroluje węzłowe zagadnienia ustrojowe w państwie. Szczególną rolę ogrywa samorząd i organizacje pozarządowe w realizacji regionalnej i lokalnej polityki zatrudnienia. W dzisiejszym kształcie rozumie się realizację polityki społecznej, jako system programów i realizowanych w ich ramach projektów lokalnych, gdzie aktualne priorytety polityki zatrudnienia powinny zostać na nie przełożone. Istotną funkcję pełni Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia, co zostało udowodnione w dysertacji

zatytułowanej „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim".

Polska pierwszy raz otrzymała możliwość proponowaną w ramach polityki spójności, wykorzystania funduszy strukturalnych i wszystkie doświadczenia okresu wdrażania 2004 -2006, będą cennymi w kolejnym okresie programowania 2007 – 2013.

Przykład województwa śląskiego wydaje się interesujący, gdyż śląski rynek pracy na tle całego kraju jest dość szczególny i posiada szereg właściwości, które wyróżniają go spośród innych województw. Z jednej strony na śląski rynek pracy wpływają zróżnicowane i przeciwstawne tendencje, ponieważ rynek pracy na analizowanym obszarze ukształtowany został pod wpływem procesów restrukturyzacji przemysłu, z drugiej strony przez dynamicznie rozwijające się nowoczesne dziedziny produkcji i usługi rynkowych. Województwo śląskie w rankingu podziału środków z Europejskiego Funduszu Społecznego według województw zajmuje drugie miejsce.

Praca doktorska składa się z części teoretycznej i badawczej. W rozdziale pierwszym autorka podejmuje próbę określenia koncepcji unijnej polityki społecznej. Odwołuje się do koncepcji teoretycznych polityki społecznej. Porusza problematykę determinantów rozwoju polityki społecznej Unii Europejskiej oraz metod realizacji tej polityki, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Wiele miejsca poświęcono Europejskiemu Funduszowi Społecznemu jako instrumentowi realizacji polityki zatrudnienia.

Rozdział drugi został poświęcony polskiej polityce zatrudnienia w obliczu zmian, które zachodzą w Unii Europejskiej. Zwrócono szczególną uwagę na determinanty polityki zatrudnienia w Polsce, które zostały określone pod wpływem aktualnych koncepcji w Unii Europejskiej.

Rozdział trzeci w całości został poświecony specyfice Europejskiego Funduszu Społecznego. Omówiony został zarówno proces programowania jak i wdrażania w Polsce, system polityki spójności w okresie 2004-2006 charakteryzował się wysokim stopniem centralizacji i specyfika tego systemu przełożyła się również na realizację tego instrumentu na obszar województwa śląskiego.

Rozdział czwarty i piąty dotyczą województwa śląskiego. W rozdziale czwartym przedstawiono realizację Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim. Dokonano diagnozy śląskiego rynku pracy, a także realizacji regionalnej polityki zatrudnienia.

Uwagę należy zwrócić na umieszczony autorki model zintegrowanej polityki zatrudnienia w województwie śląskim.

Rozdział piąty jest rozdziałem badawczym, gdzie projektodawcy – beneficjenci Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim, w okresie 2004-2006 dokonali oceny omawianego instrumentu. Uwagi projektodawców posłużyły do wyciągnięcia wniosków cennych dla realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Pragnę złożyć serdeczne podziękowania wszystkim, którzy przyczynili się do napisania tej pracy, w szczególności projektodawcom, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym, poświęcając swój czas i uwagę.

Rozdział 1
Realizacja polityki społecznej Unii Europejskiej w obszarze zatrudnienia i rynku pracy

1. Koncepcja polityki społecznej Unii Europejskiej

Unia Europejska powstała na bazie idei zjednoczeniowych, które kładły nacisk na kwestie bezpieczeństwa i gospodarki i w znacznym stopniu zdominowały proces integracji. Osiągnięcia w dziedzinie unijnej polityki społecznej były uważane, w najlepszym razie za nieznaczące. W większości komentarzy podkreślano brak równowagi pomiędzy integracją ekonomiczną i monetarną z jednej strony, a integracją społeczną z drugiej. Trudności z przyjęciem programu „pozytywnej integracji" (wspólnej regulacji prawnej) były podkreślane w kontekście rosnącego zróżnicowania pod względem regulacji i rozwoju państwa opiekuńczego[1]. Przewidziano również, że „polityka społecznego dumpingu" stworzona przez europejską integrację ekonomiczną oznaczałyby wyścig do najniższego pułapu w polityce społecznej, gdzie system zmuszony byłby dostosować się poprzez oszczędności i politykę modyfikacji strukturalnych. Z tej perspektywy wpływ integracji europejskiej na narodowe programy społeczne był rozpatrywany jako „integracja negatywna" [2]. Nieliczni obserwatorzy przewidzieli, że deklaracje i rezolucje z lat 90-tych doprowadzą do rozszerzenia kompetencji na polu społecznym lub innowacji w praktycznym działaniu unijnej polityki społecznej[3]. Można się zastanawiać czy te analizy wciąż mają znaczenie, kiedy nastąpiła radykalna zmiana realizacji polityki społecznej widoczna w jej programach i metodach.

Polityka społeczna nabrała więc w ostatnich dziesięcioleciach rosnącego znaczenia w procesie integracji europejskiej. O ostatecznym sukcesie europejskiego eksperymentu integracyjnego przesądzi, zatem jego wymiar społeczny. To mianowicie,

[1] P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 strona internetowa http://esp.sagepub.com , s.1

[2] S. Leibfried S. Pierson "European Social Policy –Between Fragmentation and Integration" , The Brookings Institution, Washington DC, 1995 r., F.W Scharpf "Notes Toward a Theory of Multil evel Governing in Europe", 2000 r.

[3] L. Cram „Calling the Tune without Playing the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in the European Social Policy" Policy and Politics , 1993r., s. 135-146

czy integracji gospodarczej i politycznej będzie towarzyszył wymiar społeczny. Oprócz wyżej wspomnianego rosnącego zainteresowania wymiarem społecznym integracji, jak słusznie podkreśla M. Daly należy zająć się pytaniem dlaczego i dlaczego teraz?[4]

Tłem dla rozwiązań ponadnarodowych kwestii społecznych są teorie integracji europejskiej, w tym przede wszystkim koncepcja funkcjonalizmu D. Mitrany'ego oraz neofunkcjonalistyczna teoria E. Haasa, które opisywały konieczność powstania ponadnarodowych instytucji i ponadnarodowego społeczeństwa w celu redukcji asymetrii socjalnych.

Teorie przyczyniły się w dużym stopniu do szerszego, ponadnarodowego postrzegania problemów społecznych i rozwiązywania ich przez organizacje globalne i instytucje ponadnarodowe, które otrzymały od suwerennych państw legitymację do stanowienia odpowiednich praw i rozwiązań, którym podporządkowują się państwa[5].

Funkcjonaliści uważali, że podstawową motywacją rządu powinna być chęć zaspokojenia potrzeb społecznych. Niestety państwo narodowe okazuje się być nieadekwatnym mechanizmem dla spełnienia tych celów, gdyż kieruje się innymi dogmatami doraźnymi. Efektywne zarządzanie potrzebami ludzkimi wymaga powołania agencji, kierujących się specyficznymi celami umożliwiającymi realizację stawianych im zadań. Strukturę i kompetencje takich organizacji określają cele dla realizacji których zostały powołane[6].

Neofuncjonalizm był krytykowany za bycie ogólną teorią – próbą określenia zestawu ogólnych praw opisujących mechanizmy regionalnej integracji na całym świecie[7]. Większość współczesnych teorii są to „teorie średniego zakresu", które wyjaśniają jedynie aspekty procesu decyzyjnego oraz regulacyjnej struktury Unii Europejskiej. Jednocześnie neofunkcjonaliści zdobyli dowody „rozlewania się" integracji, gdyż inicjatywy mające na celu utworzenie jednolitego rynku wywołały żądania nowych działań w obszarach polityki społecznej oraz unii walutowej. Kluczową koncepcją neofuncjonalizmu jest efekt „spillover", który odnosi się do sytuacji, gdzie współpraca w jednej dziedzinie wymusza współpracę w innej. Jeżeli spojrzeć na różne

[4] M. Daly „The Possibility o fan EU Social Policy –Lisbon and After" paper presented to Lecture Series „Europeanization and Reform of National Welfare Stares" European Union Center, Universityof Madison-Wisconsin, 2004 r.
[5] W. Anioł „Europejski fin de siecle" Warszawa 1996r., W. Anioł „Paradoksy globalizacji" Warszawa 2002r.
[6] K. Żukrowska „Stosowanie teorii integracji w praktyce europejskiej", Polska w Europie 1(43) 2003 r. , s.113
[7] B. Rosamond „Nowe teorie integracji europejskiej" (w) M. Cini (red.) Unia Europejska organizacja i funkcjonowanie red., Warszawa 2007r., s. 166

formy efektu „spillover" wyróżnione przez E. Hassa, zrozumiałe jest w jaki sposób tym procesem mogą kierować lub manipulować podmioty i instytucje, których motywy są jednoznacznie polityczne.

Z punktu widzenia neofuncjonalistów za spillover polityczny i wspomagany, można uznać sytuację, w której przedstawiciele związków zawodowych dowodzili, że jeżeli Wspólnota nie sformułuje wspólnej polityki społecznej i rynku pracy, to jednolity rynek doprowadzi do dumpingu społecznego. Tak sformułowana krytyka spotkała się ze zrozumieniem Komisji Europejskiej, która w odpowiedzi wystąpiła z ideą „społecznego wymiaru" Wspólnoty Europejskiej. Miało to służyć między innymi stworzeniu parawanu bezpieczeństwa dla pracowników państw członkowskich, aby liberalizację ekonomiczną zrównoważyć polityką społeczną. Komisja Europejska próbowała stworzyć polityczny związek między jednolitym rynkiem a społecznym wymiarem Unii Europejskiej, choć obszary te nie były powiązane funkcjonalnie.

Formułowaniu koncepcji unijnej polityki społecznej towarzyszy stawianie pytań dotyczących modelu prowadzonej polityki społecznej, systemowych i instytucjonalnych rozwiązań dotyczących polityki społecznej oraz reformowania działań polityki społecznej, które mają być odpowiedzią na wyzwania współczesnej Unii Europejskiej. Na szczeblu unijnym trwa proces uczenia się dotyczący tego co się sprawdza a co nie, w politycznie i ekonomicznie zmieniającym się środowisku. Historia unijnej polityki społecznej jest w większym stopniu historią niepowodzenia niż wielkim sukcesem. W każdym okresie dominuje pewna wizja dotycząca kluczowych zagadnień, którym należy poświęcić uwagę oraz pewna określona forma rządów. Niemniej jednak od początku Wspólnoty Europejskiej nastąpiło po sobie kilka różnych prób, każda ze swoimi własnymi priorytetami, logiką i zakresem zainteresowań, na przykład swobodny przepływ pracowników, ustawodawstwo socjalne czy koordynacja polityki zatrudnienia. Logika poprzednich okresów nie znika całkowicie i trwa w ograniczonym zakresie w polityce społecznej[8]. Następuje efekt kulminacji, wzajemna interakcja pomiędzy rozwojem na szczeblu europejskim a rozwojem na szczeblu krajowym.

Głównym celem nie jest już tworzenie europejskich norm prawnych i przenoszenia ich na poziom krajów państw członkowskich, ale popieranie wzajemnych relacji po między różnymi poziomami rządów.

[8] P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet (red.) "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 strona internetowa http://esp.sagepub.com , s.3

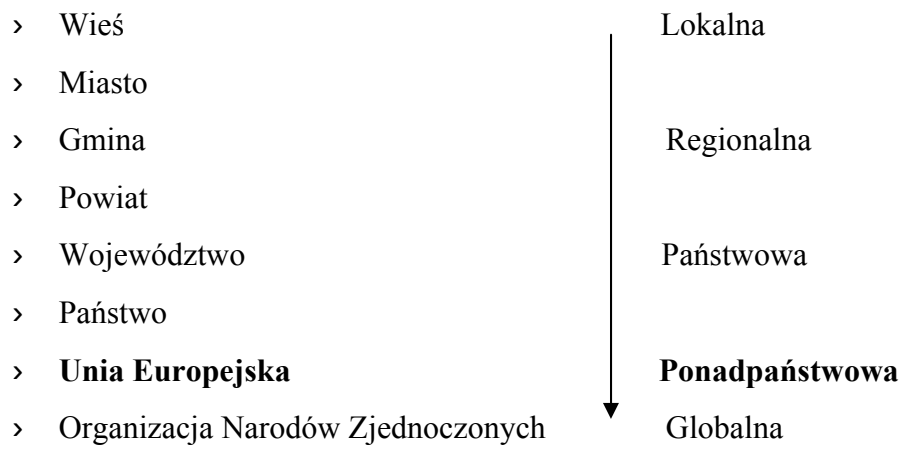
Z tym wielopoziomowym układem, europejskie organy wypracowały nową formę interwencji w mniejszym stopniu mającą na celu dostosowywanie instytucji lub ustawodawstwa, aniżeli dostosowania idei, wizji, koncepcji i reguł działania, w celu posiadania zadań programowych zbliżających się do „wspólnej wizji politycznej".

Różnorodność Unii Europejskiej jednoznacznie wskazuje, iż jest to system wielu zintegrowanych poziomów zapewniających pluralizm instytucji unijnych i rządów narodowych. Z drugiej strony Unia Europejska staje w obliczu zarzutów o nieskuteczny sposób podejmowania decyzji, co wpływa na sposób jaki radzi sobie z wyzwaniami społecznymi i gospodarczymi XXI wieku, podejmowanie decyzji powinno opierać się na współpracy między szczeblem wspólnotowym, narodowym, regionalnym czy lokalnym. Warto zaznaczyć, że sposób w jaki zadania są podzielone i w jaki poszczególne poziomy rządzenia są podzielone ulega ciągłej zmianie.

Paradygmat wielopoziomowego rządzenia zakłada, że siła państw słabnie w związku z bezustannymi negocjacjami i kompromisami na poziomie unijnym oraz z powodu ugrupowań regionalnych kierujących swoje postulaty bezpośrednio do instytucji Unii Europejskiej, z pominięciem poziomu narodowego. Angażując wielu partnerów społecznych, poczynając od działaczy związkowych po środowiska biznesowe. Zwolennicy paradygmatu wielopoziomowego rządzenia zauważają dynamiczne zmiany dokonujące się na poziomie Unii Europejskiej, idące w kierunku większego udziału społeczeństw państw członkowskich w sprawach unijnych, widząc także konieczność współdziałania wielu poziomów rządzenia.

Polityka społeczna jest programowana, wdrażana i zarządzana w różnej skali, w zależności od obszaru oddziaływania tej interwencji publicznej. Każdy z tych poziomów oznacza pewien rodzaj wspólnoty politycznej, na każdym poziomie pojawiają się problemy koordynacji kompetencji i działań. Schemat skali realizacji polityki społecznej został przedstawiony poniżej.

Schemat 1: Skala realizacji polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne

Wspólnota Europejska jest obszarem zarządzanym przez wyposażone w odpowiednio szerokie kompetencje instytucje Unii Europejskiej, które utrzymują kontrolę nad budżetem Unii Europejskiej. Głos, wielu sprawach decydujący mają organizacje pracodawców, wielką i ciągle rosnącą rolę ogrywają organizacje pozarządowe.

Państwo narodowe jest najwyższym arbitrem kontrolującym węzłowe zagadnienia i wydatki ze środków publicznych podlegających szczególnemu nadzorowi. Kompetencje poszczególnych partnerów zostały określone i rozgraniczone. Podjęcie decyzji, która może zmienić układ sił na rynku pracy wymaga zgody wszystkich podmiotów na rynku pracy.

Współczesne rozwiązania w obszarze polityki społecznej ugruntowały standard postępowania zapewniający właściwy poziom kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych z jednoczesnym zachowaniem możliwości stanowienia własnych reguł przez samorząd. W dzisiejszym kształcie jest to system programów i realizowanych w ich ramach projektów regionalnych i lokalnych oraz negocjacji prowadzonych od chwili powstania koncepcji, aż do ostatecznego zaakceptowania przez partnerów. Szczególną cechą realizacji programów i projektów jest rozdzielenie zarządzania środkami finansowymi od zarządzania zagadnieniami merytorycznymi, na każdym poziomie działania. Istnieje więc następujący schemat realizacji zintegrowanej polityki zatrudnienia. Unia Europejska określa główne kierunki i impulsy rozwoju polityki

społecznej. Państwo określa strategię narodową i kontroluje wydatki ze środków publicznych. Społeczności lokalne ustalają własne projekty w ramach programu narodowego. Kształt obecnej koncepcji unijnej polityki społecznej, również w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy zdeterminowały etapy jej rozwoju[9]. Swoboda przepływu osób i pracowników na obszarze państw członkowskich była głównym bodźcem dla rozwoju wspólnotowej polityki społecznej, wynikiem czego jest największa aktywność Unii Europejskiej w sferze socjalnej dotycząca próby budowy wspólnej polityki zatrudnienia.

2. Definicja wspólnotowej polityki społecznej

Zdefiniowanie polityki społecznej na poziomie Unii Europejskiej wymaga niewątpliwie opisu działań społecznego wymiaru integracji europejskiej, wynika to z przyjętego pragmatycznego rozumienia polityki społecznej na poziomie Unii Europejskiej. Podejście to przekłada się na sposób definiowania polityki społecznej. Objęte zostały definicją polityki społecznej Unii Europejskiej działania, które związane były z :

- posunięciami realizowanymi w ramach społecznego rozdziału Traktatu ustanawiającego WE,
- polityką ukierunkowaną na ułatwienie swobodnego przepływu pracowników w sferze społecznej,
- podejmowaniem decyzji w celu harmonizacji zupełnie odmiennych standardów prawa społecznego i prawa pracy w poszczególnych krajach członkowskich.

Jak twierdzi Katarzyna Głąbicka polityka społeczna Unii Europejskiej .....„to socjopolityczna działalność Wspólnoty, która ma na celu wyrównywać warunki

[9] W literaturze przedmiotu spotkać można następujące periodyzacje rozwoju wspólnotowej polityki społecznej: Lata 1957-1985, 1985- 1992 i po 1992 roku - M. Kleinman „ A European Welfare State? European Union Social Policy in Context, Basingstoke 2002, s.83 –102
Lata 1958- 1987, 1987-1997 i po 1997 roku – D. Swann „ The Economics of the Common Market. Integration in the European Union, London 1996, s.307-321
Lata 1957-1971, 1972-1980, 1981-1986, 1987-1992, 1993-2001 – M. Grewiński „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej" Warszawa 2001 s.21-60
Lata 1957-1973, 1974-1984, 1985-1997 i po 1997 roku – W. Anioł „ Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski" Warszawa 2003, s.18
Odmienna periodyzacja proponowana jest w odniesieniu do rozwoju europejskiego prawa pracy i prawa socjalnego: Lata 1957-1974, 1974-1989 oraz po 1989 roku – R. Blanpain, Ch. Engels „European Latour Law" Deventer 1993 s.63-72
Lata 1951-1956, 1957-1984, 1985-1992 i po 1992 roku – A.M. Świątkowski "Europejskie prawo socjalne" Warszawa 1998 s. 58-73

socjalne najsłabszych ekonomicznie grup ludności stosownie do przyjętych praw pracobiorców”[10]. Ważnym aspektem tej definicji jest aspekt zatrudnienia oraz aby traktować unijną politykę społeczną jako kompetencję organów międzynarodowych, a nie jako harmonizowanie polityk społecznych poszczególnych państw członkowskich[11].

Podobne postrzeganie polityki społecznej w jej wspólnotowym wymiarze widoczne jest w raporcie Komisji Europejskiej pod nazwą „ EU employment and social Policy, 1999 – 2001 jobs, cohesion, productivity” [12]. Raport uwypukla związki między polityką społeczną, zatrudnieniem a sferą ekonomiczną. Unia Europejska powinna obecnie czynić dalsze starania o wprowadzenie i utrzymanie na rynku równowagi, którą cechuje zachowanie standardów socjalnych na możliwie wysokim poziomie oraz wysokiej produktywności i jakości towarów i usług. Gdyż wysokie i lepsze zatrudnienie w dynamicznej i konkurencyjnej gospodarce jest to ważny element spójności społecznej.

Przy ocenie zakresu unijnej polityki społecznej warto zwrócić uwagę na poniżej opisane kryteria:

Pierwsze kryterium - polityka społeczna realizowana na poziomie Unii Europejskiej uległa przez lata znacznemu poszerzeniu i zróżnicowaniu. Ważnym celem polityki społecznej Unii Europejskiej było uzupełnienie wielu luk w prawie pracy, które pojawiły się na wskutek jednolitego rynku[13]. Podstawy traktatowe były kilkukrotnie nowelizowane w celu zwiększania zakresu kompetencji w polityce społecznej Unii Europejskiej.

Drugim kryterium oceny społecznego prawodawstwa Unii Europejskiej jest różnica między propozycjami Komisji Europejskiej i prawodawstwem Rady Europejskiej, która występowała 80 i 90 tych XX wieku. Europejski Fundusz Społeczny powiększając swój budżet i zakres działania wywiera silny wpływ na politykę zatrudnienia i rynek pracy w krajach członkowskich. Wzrosła liczba dyrektyw dotyczących polityki społecznej, szczególnie w latach 90-tych. Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyczynił się do rozstrzygnięcia istotnych kwestii z zakresu polityki

[10] K. Głąbicka „ Polityka społeczna Wspólnot Europejskich” Warszawa 1998r. , s.11
[11] G. Kleinhenz, „Internationale Sozialpolitik”, H. Berie „Europäische Socialpolitik” (w) M.Grewiński „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej” Warszawa 2001r., s.16
[12] Raport EU employment and social Policy, 1999-2001, Job cohesion, productivity, European Commosion 2001r.
[13] C. Barnard “Regulating competitive federalism in the European Union? The case of ES Social Policy” (w) J. Shaw “Social law and policy in an evolving European union” , Hart, Oxford 2000r., s. 62

społecznej, co w konsekwencji zwiększyło praktyczne skutki unijnego prawodawstwa społecznego.

Trzecim wskaźnikiem zakresu prawodawstwa unijnego w obszarze polityki społecznej są działania podejmowane w celu zapobieżenia obniżaniu się narodowych standardów społecznych w wyniku zwiększonej presji konkurencyjnej jednolitego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej, czyli zjawisko tak zwanego „dumpingu socjalnego".

Czwartym kryterium oceny jest stopień, w jakim Unii Europejskiej udało się stworzyć prawdziwie ponadnarodowy porządek społeczny. Pierwsze i drugie kryterium oceny zakresu polityki społecznej Unii Europejskiej zostało w pełni zrealizowane, w przypadku trzeciego i czwartego osiągnięcia są niewielkie.

Grupy reprezentujące pracodawców i pracowników zaczęły odgrywać kluczową rolę w kreowaniu europejskiej polityki społecznej. Sposób tworzenia wspólnotowej polityki społecznej charakteryzuje obecnie styl nazywany przez niektórych eurokorporacjonizmem[14].Polega na intensywnej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w wymiarze społecznym Unii Europejskiej. Korporacjonizm jest metodą tworzenia polityki angażującej nie tylko podmioty państwowe, lecz także grupy interesów. Cechą charakterystyczną polityki społecznej Unii Europejskiej są negocjacje międzyrządowe w Radzie Europejskiej oraz układy zbiorowe między grupami interesów w Unii Europejskiej. Charakterystyczne cechy wspólnotowej polityki społecznej powodują, iż można ją zdefiniować jako „korporacyjną".

Istotną zmianą jest rosnące znaczenie otwartej metody koordynacji jako nowego kierunku tworzenia unijnej polityki społecznej, co oznacza różnorodność wykorzystywanych instrumentów, a zatem oddziałuje na większą liczbę obszarów polityki społecznej.

Wspólnotowa polityka społeczna wciąż pozostaje obszarem, na którym rozgrywa się spór między obrońcami tradycyjnej suwerenności państwowej i zwolennikami ściślejszej integracji również w sferze socjalnej Unii Europejskiej.

Leibfried i Pierson sądzili, iż „...trend ku integracji pociągnie za sobą stopniową erozję autonomii narodowych państw opiekuńczych (...). Bardziej prawdopodobny wydaje się pogląd Streck'a, iż politykę społeczną Unii Europejskiej można określić jako

[14] S. Georges "Politics and policy in the European Union", Oxford University Press, Oxford 1996 r., s.57

neo-wolontarystyczny, ponadnarodowy system opieki, który wydaje się znacznie mniej etatystyczny, (...)"[15].

Debata dotycząca polityki społecznej Unii Europejskiej jest asymetryczna, częściej wskazywane są obawy przed europejskim modelem socjalnym jako zbyt kosztownym i wpływającym na konkurencyjność Unii Europejskiej. Argumenty obrony europejskiego modelu socjalnego, nie odwołują się do polityki społecznej Unii Europejskiej, polityki obecnie deklarowanej w ramach Strategii Lizbońskiej, ale do różnych konstrukcji teoretycznych i ideologicznych. Głosy te z drugiej strony dotyczą polityki społecznej ukształtowanej w powojennym okresie wzrostu państwa opiekuńczego. Odniesienia te w obu przypadkach wyjaśniają zróżnicowanie państwa socjalnego w kontekście historyczno-porównawczym, natomiast brakuje w dyskusjach argumentów pożądanych w określeniu przyszłości wspólnotowej polityki społecznej. Dokonując analizy wspólnotowej polityki społecznej, nie może w niej zabraknąć zarówno argumentów dotyczących koncepcji ale i faktów tego co się w Unii Europejskiej dokonuje. Czy ofertą wyboru dla Unii Europejskiej będą wyłącznie koncepcje według których sklasyfikowane zostały polityki społeczne państw narodowych? Polityka społeczna Unii Europejskiej jest realizowana za pomocą OMK, czyli zarządzania przez cele. Nie można zakładać, ze polityka społeczna na poziomie krajów państw członkowskich będzie przekształcać się samodzielnie w pożądanym przez Unię Europejską kierunku. Modelem z różnicami w konkretnych rozwiązaniach instytucjonalnych a wspólnym kanonem wartości, w którym zawarta jest solidarność społeczna, dialog społeczny, spójność społeczna. Istotą jest czy wspólnotowa polityka społeczna jest kierunkowo dostosowana do rozwiązywania problemów współczesności oraz wyzwań przyszłości, wraz ze swoją artykulacją w duchu politycznej poprawności.

Rozważania M. Rouen i C. Palant dotyczące rozwoju polityki społecznej Unii Europejskiej zmierzają w kierunku czterech scenariuszy[16]:

1. Pierwszy zwany leseferystycznym, w opinii autorek najbardziej prawdopodobny. Charakteryzuje się „powolną i nieuniknioną erozją prawa wspólnotowego" w wyniku orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz przetargów prowadzących do nowelizacji dyrektyw społecznych przez Radę Europejską.

[15] P. Abrahamson „Conceptualizing welfare pluralizm and welfare mix" (w) Welfare state. Historia, kryzys I przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego. Instytut Socjologii UW s.112
[16] M. Rouen, C.Palpant "For a New European social contrach" Studies and Research nr 43, Notre Europe

2. Drugi scenariusz zwany „rewolucyjnym" ma być z kolei najmniej prawdopodobny ze względu na układ sił społecznych i politycznych w Europie. Polega na „ powrocie do państwa opiekuńczego z lat 60- tych" . Miałby stać się „nowym ambitnym projektem społecznym" europejskiego państwa opiekuńczego.
3. Trzeci scenariusz może polegać na „uzgodnionej strategii społecznego rozbrojenia", czyli na powrocie do całkowitej suwerenności państw członkowskich w sprawach społecznych z tezą o nieistnieniu jednego europejskiego modelu społecznego w tle.
4. Czwarty scenariusz dotyczy „nowej europejskiej umowy społecznej" przystosowanej do „potrzeb i aspiracji naszych narodów na początku XXI wieku". Autorki wyraźnie preferują ten ostatni scenariusz i uważają, że rozszerzenie Unii o nowe państwa, których poziom rozwoju społecznego i gospodarczego jest niższy stwarza szansę na jego realizację.

Wśród czynników kształtujących wspólnotową politykę społeczną znajdują się zarówno uwarunkowania krajowe, związane z sytuacją społeczną, gospodarczą i polityczną państw członkowskich oraz czynniki związane z dynamiką procesu integracji europejskiej, mechanizmami instytucjonalnymi i aktywnością organów wspólnotowych.

Dokonując analizy rozwiązań w zakresie polityki społecznej można podzielić te próby rozwiązań na:

- analizę i próbę reformowania polityki społecznej rozumianej jako jeden z instrumentów polityki państwa (social policy),
- próbę diagnozowania sytuacji w ramach całego państwa dobrobytu (welfare state),
- rozwiązania całościowego systemu dostarczania usług, odpowiadającego za potrzeby obywateli (welfare system).

Nowym ujęciem przedstawianym w literaturze przedmiotu są analizy welfare society (społeczeństwa dobrobytu) oraz welfare pluralism i welfare mix (podejście wielosektorowe i mieszane w polityce społecznej).

3. Koncepcje teoretyczne polityki społecznej. Od państwa „welfare state" do państwa „workfare state"

3.1 Koncepcja państwa opiekuńczego - welfare state

Państwo opiekuńcze jest ważnym elementem tradycyjnego państwa narodowego, zarówno jeden jak i drugi element ulegają znacznej przemianie. Państwo narodowe na tle procesów integracyjnych oraz procesów globalizacji, a państwo opiekuńcze na wskutek nowych kwestii społecznych i trudności z ich rozwiązywaniem dotychczasowymi metodami zabezpieczenia społecznego. W dobie nowych kwestii społecznych i związanych z zagrożeniami jakie niesie ze sobą, zmiana modelu pracy, proces starzenia się społeczeństw, państwo narodowe jest w wielu wypadkach najbardziej dostosowane do podejmowania inicjatyw i realizowania programów socjalnych, ale nie jest już głównym podmiotem polityki społecznej.

Współczesne państwo coraz częściej przesuwa realizację polityki społecznej ku innym podmiotom: samorządom terytorialnym, środowiskom lokalnym i organizacjom pozarządowym. Istotny jest również podział kompetencji w zakresie polityki społecznej w wyniku integracji obszarów polityki społecznej, czego przykładem jest polityka społeczna Unii Europejskiej. Jest to wyrazem pragmatyzmu, dążenia do wyższej efektywności społecznej, nie jest to wynikiem ideologii[17]. W Unii Europejskiej ściślejsza integracja w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy również wynika z powodów pragmatycznych.

Tendencja wycofywania się oznacza raczej, że państwo przekazując niektóre funkcje społeczne, współdziała z innymi strukturami, do których adresuje zadania poprzednio realizowane we własnym zakresie. Tworzy się rodzaj partnerstwa instytucjonalnego[18].

Koncepcja „welfare state" rozwinęła się na bazie powojennej prosperity, wprowadzając politykę społeczną do regularnych aktywności państwa. Kompleksowość koncepcji „welfare state" angażującej wiele dyscyplin naukowych i wiele dziedzin praktyki nie służyło wypracowaniu precyzyjnej i jednoznacznej definicji tego pojęcia.

---

[17] N. Barr „Ekonomika polityki społecznej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994r., s.57

[18] S. Golinowska „Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)" (w) B. Balcerzak –Paradowska (red.) Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji IPiSS Warszawa 2003r., s.22

Welfare state nie jest samo w sobie, spójną, jednoznaczną całością, jest zbitką powiązanych i nienajlepiej zintegrowanych programów[19].

Według jednej z definicji „państwo dobrobytu" jest to państwo charakteryzujące się następującymi kierunkami działalności:

1. Działalność gospodarcza, poprzez różne formy regulowania ekonomiki prywatnej, a zwłaszcza prowadzenia przez państwo polityki pełnego zatrudnienia i zapobiegania kryzysom ekonomicznym.
2. Działalność socjalna, do której zalicza się opiekę nad zdrowiem obywateli, ubezpieczenia społeczne, pomoc dla matek, dodatki rodzinne, renty, emerytury.
3. Polityka państwa w zakresie redystrybucji dochodu społecznego, której wyrazem ma być zarówno rozwój usług socjalnych, jak i stosowanie progresji podatkowej.

Przede wszystkim jednak istotą welfare state nie jest wysokość poziomu życia, ale zasady społecznej organizacji. Zatem definicję państwa dobrobytu można sformułować w sposób następujący: jest to państwo, w którym wolne społeczeństwo uznaje zbiorową odpowiedzialność za losy jednostek słabszych i nieszczęśliwych, podejmując wspólne działanie mające na celu udzielenie im pomocy[20] .

Idea welfare state znalazła uznanie w większości państw zachodniej Europy po II wojnie światowej, państwa te inwestowały znaczące środki budżetowe w rozwój państwa opiekuńczego z rozbudowanym systemem bezpieczeństwa socjalnego i prawami socjalnymi dla swoich obywateli. W latach wielkiego kryzysu gospodarczego i II wojny światowej powstawały liczne opracowania polityczne i koncepcje organizacyjne, które przesądziły o kształcie polityki społecznej i stały się jednym z czynników budowy w okresie powojennym państwa opiekuńczego. Okres ten w historii welfare state określany jest etapem budowy lub fazą ekspansji państwa opiekuńczego, albo nazywany złotymi latami welfare state.

W istocie każde państwo Europy Zachodniej, biorąc oczywiście pod uwagę różnorodne modele welfare state, było państwem opiekuńczym. Wraz ze wzrostem wydatków socjalnych, zwiększały się oczekiwania społeczeństwa względem państwa, pomimo znaczących wydatków w niektórych krajach systemów zabezpieczenia społecznego. Wskazując na czynniki ideologiczne, należy zwrócić uwagę na opinię

[19] R. Goodin „Reasons for welfare; the political theory of the welfare state" Princeton University Press, 1988 r., s.6

[20] S. Rudolf, Ogólna charakterystyka koncepcji „państwa dobrobytu" (w) Zeszyty Naukowe UŁ, „Nauki Ekonomiczne", Seria III, zeszyt 42, Łódź 1974r., s.15-17.

Sylwestra Zawadzkiego, który twierdzi, że welfare state jest w zasadzie wspólnym tworem „demokratycznego socjalizmu" i „liberalizmu socjalnego" , biorąc pod uwagę występujące między nimi różnice, można co najwyżej mówić o jego „socjaldemokratycznym" bądź „liberalnym" wariancie[21].

Pierwszy etap państwa opiekuńczego (1945-1973) , czyli złote lata ekspansji cechował stabilny rozwój gospodarczy przy pełnym zatrudnieniu, usuwanie nierówności społecznych oraz gwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego.

Sylwester Zawadzki wskazuje na cztery elementy powodzenia państwa opiekuńczego:

1. Politykę wzrostu gospodarczego przy dominacji gospodarki rynkowej, ale z uwzględnieniem interwencjonizmu państwowego.
2. Politykę pełnego zatrudnienia dla eliminacji zjawiska masowego bezrobocia.
3. Politykę rozwoju usług socjalnych, a przez to wzrost stopy życiowej ludności i eliminację ubóstwa.
4. Redystrybucję dochodu narodowego przez politykę socjalną i podatkową.

Koniec lat 70-tych uważany jest za kryzys państwa opiekuńczego, kłopoty gospodarcze połączone z kontrofensywą neoliberalizmu spowodowały krytykę welfare state. Skutkiem było wprowadzenie polityki retrenchmentu czyli redukcji państwa opiekuńczego.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwie fazy modernizacji, rekonstrukcji państwa opiekuńczego. W drugim etapie - druga połowa lat 70-tych i pierwsza lat 80-tych występowała strategia pluralizmu instytucjonalnego w sferze społecznej (welfare pluralism), rozwój organizacji non-profit jako instytucji usług społecznych dzięki zastosowaniu zasady subsydiarności jako reguły podziału zadań, w obszarze socjalnym między państwem a organizacjami społecznymi.

W trzeciej fazie transformacji państwa opiekuńczego (koniec lat 80-tych i dekada 90-tych) koncentracja nastąpiła na strategii prywatyzacji, urynkowienia publicznej sfery społecznej poprzez wprowadzenie kontraktacji usług, tzw. mechanizmu rynków wewnętrznych, na których konkurują ze sobą dostawcy usług socjalnych.

Analizy prowadzone przez G. Bonoli, V. George, G. Taylor i P. Gooby wyróżniły trzy uwarunkowania reform welfare state[22]:

---

[21] S. Zawadzki „Państwo o orientacji społecznej" Wyd. Naukowe „Scholar" Warszawa 1996r., s.47
[22] G. Bonoli, V.George, G.Taylor, P.Gooby "European Welfare Futures", Polity Press Oxford 2000 r., s.146

1. Ramy procesu ustawodawczego – system wyborczy, relacje między władzą wykonawczą a ustawodawczą oraz organizację parlamentu.
2. Struktury instytucji, praktyki korporacyjne związane z ruchem prawicowym.
3. Czynniki sytuacyjne – związane z poparciem elektoratu dla poszczególnych partii, bliskość wyborów, autorytet przywódców politycznych, rola mediów. Znaczenie cyklu politycznego jest widoczny w krajach o stabilnych systemach, ale odgrywa jeszcze większą rolę w sytuacji braku równowagi politycznej rządów mniejszościowych itp. gdy działania rządów podporządkowane są całkowicie potrzebie wzmocnienia swej słabej politycznej.

Rozważając wpływ czynników instytucjonalnych na procesy transformacyjne państwa opiekuńczego, G. Bonola, V. George, G. Taylor i P. Gooby dzielą państwa europejskie według kryterium stopnia autonomii rządów w ich działaniach ograniczających państwo opiekuńcze. Przeprowadzone analizy wymiaru instytucjonalnego transformacji państw opiekuńczych pokazują zarówno znaczenie, jak i złożoność oddziaływań czynników wyjaśniających procesy zachodzące w sferze polityki społecznej podmiotów sprawujących władzę:[23]

1. Państwa, w których interesy grup klientów państwa opiekuńczego, nie są reprezentowane w rządzie i nie są powiązane ze strukturami władzy centralnej, nie mają szansy na uwzględnienie w polityce rządowej. (Wielka Brytania, Francja).
2. Państwa, w których formalne instytucje władzy dają rządowi możliwość oddziaływania, ale w których brak poparcia większości parlamentarnej oraz bliskość wyborów uniemożliwia władzy podejmowanie kontrowersyjnych decyzji. Polityka państwa opiekuńczego jest efektem wielostronnego porozumienia. (Hiszpania, Włochy).
3. Państwa, w których siła i integracja związków zawodowych i tradycja ich aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym zmuszają rządy do dialogu z ruchem związkowym. (Niemcy, Szwecja).

Współcześnie „państwo dobrobytu" i polityka na nim oparta tak atrakcyjna dla wielu krajów, przeżywa poważne trudności i jest coraz powszechniej podważana. W krytyce welfare state podnoszone są różne rodzaje argumentów. Podstawowy argument, w państwie dobrobytu upatruje się wysokich kosztów utrzymywania osób

[23] J. Krzyszkowski „Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem" Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2005 r., s.39

niepracujących, wymagających coraz większej redystrybucji dochodów na ich rzecz zmniejsza też konkurencyjność gospodarki[24].

Argumentu podważającego krytykę państwa dobrobytu używają A. B. Atkinson, R. Arjona, wskazując, iż z analiz porównawczych danych międzynarodowych nie wynika jednoznacznie, że zachodzi związek między wydatkami na politykę społeczną a wzrostem gospodarczym. Istotna jest również struktura wydatków na politykę społeczną , czy są to działania związane z polityką aktywizującą czy polityką pasywną. W ramach instrumentów państwa „welfare state" są to działania pasywne**.** Akceptacja dla państwa opiekuńczego nie oznacza jeszcze akceptacji dla dotychczasowej jego formuły. Elementy krytyczne kierowane są pod adresem jego dotychczasowych priorytetów i działań. Zwraca się uwagę na wadliwą strukturę interwencji socjalnej, tak przedmiotową - niskie wydatki na wspieranie aktywności i usług społecznych, zbyt duże na świadczenia pieniężne, jak i podmiotową - świadczenia celowe, adresowane i oparte na zobowiązaniu, uznaje się za sprawiedliwsze i skuteczniejsze niż świadczenia uniwersalne.

P. Rosanvallon obecny kryzys państwa opiekuńczego traktuje jako kryzys tradycyjnego modelu społeczno-demokratycznego, jako ewolucję roli państwa nowożytnego, wskazując na argument, iż współczesne welfare state jest doskonalszą formą państwa ochronnego (XIV –XVIII)[25]. Państwo interweniuje tu bezpośrednio poprzez redystrybucję dochodów, regulacje prawne oraz odpowiedzialność instytucjonalną. Obecnie wymaga się nowych rozwiązań, wybiegających poza wybór między upaństwowieniem a prywatyzacją. P. Rosanvallon wskazuje powrót do solidarności społecznej, decentralizacji i autonomii.

S. Golinowska wskazuje również, że dotychczasowe struktury instytucjonalne państwa opiekuńczego nie w pełni nadają się do realizacji nowych zadań, wskazując na[26]:

1. Szybką dynamikę starzenia się populacji.
2. Zmiany w modelu rodziny.
3. Zmiany w strukturze zatrudnienia.
4. Wzrost bezrobocia strukturalnego.

[24] S.Golinowska "Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego" Polityka Społeczna 11-12 2005r., s.1-2
[25] P. Rosanvallon „ The New Social Question.Rethinking the Welfare State, Prinston 2000 (w) F. Villa "Polityka społeczna demokracja i praca socjalna", Kraków 1997r., s.56-57
[26] S.Golinowska "Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego" Polityka Społeczna 11-12 2005r., s.1-2

5. Ubóstwo.
6. Wykluczenie społeczne imigrantów.

Reformy polityki społecznej dotyczą w szczególności następujących elementów[27]:

1. Ograniczenia programów socjalnych w celu zmniejszenia deficytu budżetowego.
2. Priorytet inwestowania w kapitał ludzki.
3. Oszczędności przez znaczące zmniejszenie wydatków socjalnych.
   ograniczenie poziomu świadczeń i liczby uprawnionych .
4. Większej selektywności, koncentracji działania na wybranych grupach najbardziej potrzebujących.
5. Postępujących procesów prywatyzacji sposobów zaspokajania potrzeb i pogorszenie jakości świadczeń i usług sektora publicznego.

Reorganizacja polityki społecznej najczęściej dotyczyła następujących elementów[28]:

1. Reformy i decentralizacji administracji publicznej.
2. Dekomodyfikacji i dekoncentracji zadań społecznych w kierunku organizacji pozarządowych i komercyjnych.
3. Przekazanie części kompetencji instytucjom ponadnarodowym.

Reformy polityki społecznej, które mają wynikać z krytyki państwa opiekuńczego i jego niedostosowania do nowych wyzwań polegają według S. Golinowskiej na[29]:

1. Decentralizacji, uspołecznianiu, komercjalizacji, prywatyzacji, adresowaniu i wprowadzaniu mechanizmów rynkowych.
2. Porzuceniu celu pełnego zatrudnienia i liberalizacji rynku pracy.
3. Próbie zwiększenia dzietności oraz dbanie o kapitał ludzki.
4. Zwiększanie trafności adresowania świadczeń, monitorowanie i ewaluowanie ich skuteczności oraz racjonowaniu.
5. Ograniczenie zakresu i zmiany sposobu finansowania zabezpieczenia społecznego.

Odpowiadając na pytanie o perspektywy rozwoju dotychczasowego modelu państwa opiekuńczego Mirosław Księżpolski sugeruje, iż „kierunek ewolucji w pierwszych dekadach XXI wieku w decydującym stopniu będzie zależał od

[27] J. Krzyszkowski „Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem" Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2005 r., s.39

[28] M. Grewiński „Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach welfare state (w) K. Głąbicka (red.)„Polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE,Radom 2007r s.83

[29] S. Golinowska „Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)" (w) B. Balcerzak –Paradowska (red.)"Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji" IPiSS Warszawa 2003 r.,s.22

kierunków strategii polityki społecznej, jakie ukształtują się w poszczególnych krajach"[30]. Ograniczenie państwa opiekuńczego jest koniecznością, w poszukiwaniu efektywniejszej polityki społecznej zwraca się uwagę na ograniczenie zakresu państwa opiekuńczego, natomiast skutkiem debaty, która rozwinęła się w Europie ma być podjęcie działań społecznie niepopularnych.

Efektem debaty jest pojawienie się nowych koncepcji realizacji polityki społecznej w najnowszych ujęciach autorzy wskazują na koncepcje:

1. Workfare state (państwo pracy).
2. Welfare pluralism (pluralizm instytucjonalny sfery społecznej).
3. Welfare mix (stosowania form mieszanych w polityce społecznej).
4. Welfare society (opiekuńczego społeczeństwa).

3.2 Próba reformy państwa opiekuńczego

W krytyce państwa opiekuńczego pojawiły się głosy, że tradycyjne instytucje welfare state nie odpowiadają na wyzwania społeczne. Obecny okres, określany jako epoka postindustrialna przynosi problemy społeczne odmienne od kwestii robotniczej, kiedy państwo opiekuńcze przeżywało rozkwit. Współcześnie uznaje się, iż ważnym źródłem zmian w polityce społecznej są uwarunkowania demograficzne a w szczególności postępujący proces starzenia się społeczeństw. Drugim istotnym elementem zmian jest zmiana charakteru i organizacji pracy.

Ograniczanie państwa opiekuńczego jest procesem powolnym, jednak można udowodnić podejmowanie pewnych reform. Podejmowane zmiany w narodowych konstrukcjach państwa opiekuńczego nie są jednolite, bo i reżimy welfare state są różne. Zależy to w znacznym stopniu od warunków ekonomicznych, demograficznych i politycznych.

Podejmowane reformy nie zawsze mają charakter ograniczeń wydatków socjalnych, ale równie często polegają na przekształceniach instytucjonalnych. Problemy społecznej współczesnej Europy próbuje się rozwiązywać innymi metodami. Wdrażanie nowych metod bywa kosztowne, a efekty widoczne są po upływie określonego czasu. Jednym z najważniejszych współczesnych kierunków w reorganizacji polityki społecznej krajów europejskich jest proces zmiany z gwarancji

[30] M. Księżpolski „Tendencje i wyzwania rozwoju pomocy społecznej" (w) E. Leś (red.) „Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji". Wyd. IPS UW, Warszawa 2002r., s.406

bezpieczeństwa socjalnego na aktywizowanie beneficjentów tego systemu - gwarancja uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym [31].

Odrzucając państwo opiekuńcze należało poszukać rozwiązania kompromisowego, a mianowicie nowych elementów realizowanej polityki społecznej. Istotne zmiany w nowych koncepcjach polityki społecznej, które wpłynęły na politykę zatrudnienia i rynku pracy to przede wszystkim:

1. Reformy i decentralizacja administracji publicznej.
2. Dekomodyfikacja i dekoncentracja zadań społecznych w kierunku organizacji pozarządowych i komercyjnych.
3. Przekazanie części kompetencji instytucjom ponadnarodowym.

Wyznacznikiem koncepcji welfare pluralism oraz welfare mix jest odejście od prowadzenia polityki społecznej przez instytucje państwowe i dopuszczenie do finansowania zadań społecznych przez sektor pozarządowy, biznesowy, instytucje międzynarodowe oraz samych beneficjentów.

W welfare pluralism i welfare mix żaden z sektorów nie jest traktowany w sposób szczególny, żaden nie powinien też dominować, wszystkie sektory są równouprawnione w kształtowaniu dobrobytu społecznego[32]. Welfare pluralism, jak twierdzi N. Johnson, nie jest nową koncepcją. Zawsze był pluralizm w polityce społecznej, z tą tylko różnicą, że w początkowej fazie bardzo mocno dominowało państwo i sektor publiczny. W welfare pluralism państwo musi się wycofać z swej działalności, ale ma w dalszym ciągu ważną, aktywną rolę do odegrania. Istotne jest dostarczanie podstaw, w ramach których mogą być realizowane różnorodne usługi społeczne. Zadaniem państwa powinno być dostarczanie zasobów, środków finansowych oraz posiadanie funkcji regulacyjnych i kontrolnych. Rozwój koncepcji welfare pluralism polegał głównie na nałożeniu na lokalne władze odpowiedzialności za stworzenie odpowiednich ram działalności innych podmiotów polityki społecznej. Kolejna próba reformy polityki społecznej polegała na pluralizmie rynkowym (market pluralism), polegający na kontraktowaniu usług w sektorze prywatnym i profesjonalnym zarządzaniu w sferze publicznej. Welfare pluralism staje się jednym z paradygmatów europejskiej polityki społecznej w ujęciach Unii Europejskiej, dając temu wyraz w wielu swoich programach socjalnych, dokumentach i strategiach.

[31] R. van Berkel, I.H. Moller (red.) Active social policies in the EU. Inclusion through participation? The Policy Press, Bristol 2002r.,

[32] P. Abrahamson „ Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix" (w) Welfare state – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa dobrobytu", Instytut Socjologii UW 1997r., s.108

Elementy, które zachęcają do pluralistycznego podejścia w rozwiązywaniu problematyki zatrudnienia i rynku pracy można odnaleźć następujących dokumentach:

1. Biała Księga – Wzrost, Konkurencyjność, Zatrudnienie - 1994 rok.
2. Europejska Strategia Zatrudnienia – 1997 rok.
3. Strategia Lizbońska- 2000 rok, redefinicja 2005 rok.

Słusznym poglądem jest, iż „kraje członkowskie Unii Europejskiej muszą określić nowy punkt równowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym a bezpieczeństwem socjalnym”[33].

3.3 Model aktywnej polityki społecznej

Nowym spojrzeniem na politykę społeczną miała być skoordynowana polityka pełnego zatrudnienia, ukierunkowana na podniesienie skuteczności inkluzji na rynku pracy, zwiększenie znaczenia zatrudnienia w procesie wzrostu gospodarczego, zwiększenie możliwości zatrudnienia, oraz obniżenie innych niż wynagrodzenia kosztów pracy.

Równie istotna jest modernizacja osłon socjalnych, umożliwienie równego udziału w życiu gospodarczym i społecznym wszystkim obywatelom, zwiększenie oddziaływania na grupy społeczne, które są w szczególny sposób narażone na bezrobocie poprzez wykorzystanie takich instrumentów aktywizujących jak zatrudnienie socjalne oraz spółdzielnie socjalne. Koncepcja współczesnej polityki społecznej realizowanej obecnie w Unii Europejskiej to koncepcja, gdzie „osią przewodnią” jest problematyka zatrudnienia, natomiast przedmiotem zainteresowania rynek pracy. Idee przewodnie w realizowanej obecnie w Europie koncepcji polityki społecznej to[34]:

1. Idea decentralizacji i związany z tym wzrost znaczenia samorządów lokalnych.
2. Zasada pomocniczości państwa i wzrost znaczenia sektora obywatelskiego.
3. Uznanie przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych dla budowania kapitału społecznego.
4. Akceptacja neoliberalnego postulatu utrzymywania równowagi finansów publicznych i związana z tym zgoda na ograniczenie redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych.

[33] J. Szomburg „ Polska wobec wyzwań rozwojowych i integracyjnych’ (w) „Tempo wzrostu...s.171
[34] M. Rymsza „Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce” (w) T. Kaźmierczak M. Rymsza (red.) „W stronę aktywnej polityki społecznej” ISP Warszawa 2003r., s.29

5. Znaczenie negocjacji zbiorowych, przy czym tradycyjne pakty trójstronne (związki zawodowe - organizacje pracodawców - administracja publiczna) uzupełniane są dialogiem obywatelskim, w którym uczestniczą także organizacje społeczne.
6. Rola edukacji, w tym systemu edukacji publicznej, jako instrumentu inwestowania w kapitał ludzki i budowania „społeczeństwa opartego na wiedzy"
7. Znaczenie sektora ekonomi społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego dla realizacji polityki pełnego zatrudnienia.
8. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez pomoc w podjęciu pracy lub udział w programach integracyjnych.
9. Dowartościowanie wolontariatu jako formy pracy użytecznej społecznie i formy zdobywania umiejętności i kwalifikacji do podjęcia pracy zarobkowej.
10. Działania aktywizujące nie tylko pojedynczych klientów, ale także całe społeczności lokalne i związany z tym renesans środowiskowej metody pracy socjalnej.

Aktywna polityka społeczna jawi się jako skoordynowane działanie na rzecz spójności społecznej i integracji społecznej, której efektem ma być skuteczne niwelowanie nierówności pomiędzy jednostkami, grupami społecznymi, regionami, państwami, wyrażającymi się w sferze zasobów, praw i partycypacji.

Aktywna polityka społeczna jest sposobem budowania kapitału wspólnoty, wyrównywania szans, wykorzystania istniejącego bądź kreowania potencjału do włączenia się w system dóbr i usług na rynku pracy. Rynek pracy wydaje się tu najważniejszym forum społecznej partycypacji, a obecność na nim ma oznaczać gwarancję zabezpieczenia jednostek.

4. Determinanty rozwoju polityki społecznej Unii Europejskiej

Formułowanie koncepcji unijnej polityki społecznej jest rozumiane nie tylko jako harmonizacja wewnętrznych przepisów dotyczących polityki społecznej poszczególnych państw, ale także jako przekazywanie instytucjom ponadnarodowym kompetencji w zakresie kształtowania i realizowania wspólnotowej polityki społecznej. Państwa członkowskie Unii nie prowadzą jednolitej polityki społecznej, podobnie jak wciąż nie prowadzą też jednolitej polityki gospodarczej lub zagranicznej. Istnieje

jednak coraz więcej wspólnych elementów łączących poszczególne kraje, ponieważ pogłębiająca integracja zwiększa ich współzależność, co wymusza wzrost uzgodnień na płaszczyźnie unijnej i w konsekwencji prowadzi do kształtowania się zalążków wspólnej polityki.

Wśród obiektywnych i subiektywnych przesłanek oraz czynników rozwojowych wspólnotowej polityki społecznej znajdują się zarówno uwarunkowania krajowe – związane z sytuacją społeczną, gospodarczą i polityczną w państwach członkowskich, jak i czynniki - związane z samą logiką i dynamiką procesu integracji europejskiej, mechanizmami instytucjonalnymi i aktywnością organów wspólnotowych, które mają związek z polityką społeczną. Jakie czynniki stały się czynnikami stymulującymi procesy integracyjne na polu społecznym, jakie powodują osłabienie integracji polityki społecznej?

Warto zwrócić uwagę na czynniki integrujące Wspólnotowy dorobek, obejmują one zarówno regulacje prawne, programy socjalne, jak i zaawansowaną koordynację działań państw członkowskich w rozwiązywaniu wybranych kwestii społecznych. Integracja polityki społecznej może przebiegać na różnych poziomach i dotyczyć różnych obszarów polityki społecznej[35]:

- zasad przyznawania świadczeń,
- sposobu finansowania świadczeń,
- poziomu świadczeń.

Wśród przeszkód w realizacji koncepcji wspólnotowej polityki społecznej należy wymienić[36]:

- odmienne koncepcje systemów polityki społecznej,
- odmienne potrzeby i motywacje do przeprowadzenia reform,
- branżowość i rozdrobnienie instytucji polityki społecznej,
- kolejne rozszerzenia Unii Europejskiej.

Opis determinantów ma na celu próbę określenia, tych które wpłynęły w istotny sposób na rozwój polityki społecznej Unii Europejskiej, w szczególności na politykę zatrudnienia i rynek pracy.

[35]M. Karwiński „Europejska polityka społeczna-Koordynacja czy integracja (w) K. Żukrowska (red.) Integracja europejska –nowe bariery czy trwały kryzys?, Warszawa 2006r., s.100-107
[36] Ibidem

4.1 Wartości

Czy można stwierdzić, że Europa ma tyle wspólnych wartości, iż ją to zdecydowanie wyróżnia? Czy jest bardziej solidarna, równościowa, obywatelska i partycypacyjna? Na tak sformułowane pytanie S. Golinowska odpowiada w następujący sposób: „w rozpowszechnionej opinii kraje zachodnioeuropejskie uznaje się za bardziej solidarne niż kraje w innych regionach świata. Jednak zauważmy, że ten solidaryzm ma charakter przymusowego uczestnictwa w opłacaniu składek, czy podatków celowych na zabezpieczenie społeczne. Dzięki temu przymusowi stosunkowo łatwo zdobywa się fundusze i w ten sposób zmniejsza się presja na efektywne dostosowanie strony podatkowej do wydatkowej. Z tego powodu kraje europejskie cechują wysokie podatki i/lub składki”[37].

A. Nieminen uważa, że pomimo, iż Komisja podkreśla wspólne wartości europejskie takie jak demokracja, prawa człowieka, układy zbiorowe, gospodarka rynkowa, równe możliwości dla wszystkich obywateli, państwo opiekuńcze i solidarność społeczną, to jednak w centrum jej zainteresowania znajdują się problemy konkurencyjności na rynku globalnym i wzrost gospodarczy. Dlaczego wymienione wyżej „wspólne wartości europejskie” są raczej powiązane funkcjonalnie z problematyką wzrostu gospodarczego[38].

Podstawą takiego myślenia jest teza, że jeżeli Wspólnota jest konkurencyjna na poziomie globalnym, to jej gospodarka musi być coraz silniejsza, a silna gospodarka połączona ze spadkiem bezrobocia to podstawy do tworzenia zasobów rozwoju społecznego i polityki społecznej. Europa powinna zreformować i zmodernizować swoją politykę, aby zachować swoje wartości. Jeżeli ma utrzymać obecny, w porównaniu do przeszłości wysoki poziom dobrobytu, spójności społecznej, ochrony środowiska i jakości życia[39].

Podstawą wszystkich europejskich modeli są wspólne wartości. Stanowią fundament europejskiego podejścia do polityki gospodarczej i społecznej. Każde z państw członkowskich Unii Europejskiej stworzyło własny system polityki społecznej, odzwierciedlający jego historię. Cząstkowe rozwiązania wydają się być

[37] S. Golinowska „Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej” Polityka Społeczna 11/12 2002 r.
[38] A. Nieminen „EU Social Policy: from Equality of Outcome to EQuality of Opportunity, COST A7 workshop Welfare Systems and European Integration Tampere, Finland, August 1995 r., s.28
[39] Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2005) 525 s.3

niewystarczające, natomiast działania na poziomie krajowym i europejskim zwiększają dynamikę zmian.

4.2 Europejski model społeczny

Dyskusje wokół europejskiego modelu społecznego prowadzone są w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej, natomiast nie jest to taki wymiar, w którym chodziło by o cały kontynent.

Pojęciem istotnym dla formułowania założeń unijnej polityki społecznej jest „europejski model społeczny", jest to pojęcie używane od połowy lat 80-tych i zostało rozpropagowane przez J. Delorsa według którego wyznacznikiem europejskiego modelu społecznego jest rozwój społeczny i gospodarczy oznaczający wzrost gospodarczy pociągający ze sobą wzrost standardu życia całego społeczeństwa[40].

Istnienie jednorodnego modelu jest kwestionowane, ze względu na występujący pluralizm rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w zakresie polityki społecznej na obszarze państw Unii Europejskiej, natomiast istnieją wśród nich wspólne cechy.

Teza, iż Europejski model społeczny dotyczy wartości, nie dotyczy zaś instytucji jest uchybieniem. Wynika ona z przekonania, iż skoro polityki społeczne na poziomie państw członkowskich są tak zróżnicowane to nie można wskazać wspólnego modelu, który zakłada istnienie podobieństw. Celnym argumentem jest spostrzeżenie, iż nawet bardzo różne narodowe polityki społeczne mogą mieć wspólne cechy. Uznając, że europejski model społeczny istnieje, pojawiają się pytania o to jaki jest ?, jak się zmieniał ?, jaki powinien być?[41].

W ramach całego spektrum stawianych pytań najczęstsze dotyczą:

1. Zakresu kompetencji wspólnotowych.
2. Kryteriów pośrednictwa i form ich realizacji.
3. Skali redystrybucji za pomocą funduszy strukturalnych.

Europejski model społeczny jest definiowany jako odrębny sposób postrzegania roli państwa na polu społecznym, jest to niewątpliwie skutek rosnącego zaangażowania Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej. Istnieje kilka definicji zależności od rozumienia pojęcia „europejskiego modelu społecznego".

---

[40] K. Głąbicka „Socjalny wymiar Europy. Od niewolnictwa do obywatelskości" Wydawnictwo Politechnika Radomska 2006 r.„ s.278

[41] R. Szarfenberg „Zamieszanie wokół EMS", www.ips.uw.edu.pl, s.1-3

Europejski model społeczny postrzega się jako inkorporację wspólnej przyszłości (instytucji, wartości) umacniając status quo Unii Europejskiej. Definiuje się europejski model społeczny jako: wspólne poglądy, jednakowe postrzeganie problemów społecznych, wspólne założenia i zasady dotyczące kwestii socjalnych, uchwalanie wspólnych programów działania na rzecz ustanowienia pełnego zatrudnienia, równej ochrony socjalnej i równości szans. Obecność instytucji opiekuńczych zdolnych do politycznej regulacji rynku gospodarczego, wywierających wpływ na prawo pracy, prawa pracownicze, zakaz dyskryminacji, proporcjonalny podział zadań z polityki społecznej między Unię Europejską a państwa członkowskie, a także wzajemne uznawanie transferów i usług socjalnych na ustalonym przez UnięEuropejską poziomie oraz zaspokojenie potrzeb i usług społecznych[42].

Europejski model społeczny zakłada idealny stan polityki społecznej. Jest to skuteczne połączenie wzrostu gospodarczego z rozwojem społecznym, ze społeczną sprawiedliwością, wysokim standardem i koordynacją systemu zabezpieczenia społecznego. Definicje w tej grupie ujmują europejski model społeczny jako ustanowienie porównywalnego poziomu dochodów obywateli w Unii Europejskiej, zagwarantowanie minimum socjalnego, ochrony zdrowia, rozwój zasobów ludzkich poprzez dostęp do kształcenia ustawicznego[43].

Europejski model społeczny jest postrzegany jako ewolucja europejskiego procesu, który ma doprowadzić do powstania podobieństw między narodowymi systemami polityki społecznej. W ramach tego ujęcia państwowe modele polityki społecznej będą się zacierać pod wpływem silnego rozwoju międzynarodowych regulacji prawnych, które mają pierwszeństwo przed rozwiązaniami krajowymi[44].

Pewną próbą określenia swoistości europejskiego modelu społecznego jest ujęcie zaprezentowane przez holenderskiego badacza A. Hemerijcka, który wskazuje na trzy charakterystyczne cechy łączące europejski model społeczny, ta charakterystyka opiera się przede wszystkim na obecnej polityce w krajach członkowskich Unii Europejskiej, tych najbardziej zaawansowanych w rozwoju welfare states[45].

Jest to wspólne przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej, uznawanie solidarności z poszkodowanymi, akceptowanie potrzeby pełnego zatrudnienia,

[42] R. Szarfenberg "Człowiek i polityka społeczna – UE 2050",www.ips.uw.edu.pl, s.7-9
[43] Ibidem
[44] Ibidem
[45] A. Hemerijck „The Self-transformation of the European Social Model(s) w G.Esping-Andersen et al., Why We Need Anew Welfare State, Oxford 2002 r.,s.173-174, W. Anioł „Wspólnotowa polityka społeczna" s.195

powszechnego dostępu do ochrony zdrowia i edukacji, odpowiedniego zabezpieczenia społecznego.

Uznawanie tezy, że społeczna sprawiedliwość może przyczyniać się do ekonomicznej efektywności i postępu. Istnieje przekonanie, że nie ma zasadniczej sprzeczności między konkurencyjnością gospodarczą a spójnością społeczną, a polityka społeczna może być traktowana jako jeden z kluczowych czynników procesów dostosowawczych w gospodarce w trakcie strukturalnych zmian.

Wysoki stopień zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań, pomiędzy władzami państwowymi a partnerami społecznymi w sprawach związanych z polityką gospodarczą i społeczną. Za sposób wyróżnienia europejskiego modelu społecznego uznaje się: „[...]łączenie celów gospodarczych i społecznych. Spójność społeczna jest celem, ale i środkiem rozwoju gospodarczego, który z kolei zapewnia bazę materialną europejskiego modelu społecznego”[46].

Jeżeli za podstawę charakterystyki europejskiego modelu społecznego przyjąć najważniejsze prawa, których realizację powinno gwarantować państwo i społeczeństwo, to można do nich zaliczyć:

- zaspokojenie potrzeb materialnych poprzez pracę (prawo do pracy), zabezpieczenie społeczne (renty, emerytury), pomoc społeczną, realizowanie zasady pomocniczości,
- zagwarantowanie integracji społecznej (przeciwdziałanie różnym dyskryminacjom, partnerstwo społeczne) i wzmocnienie spójności społecznej (ograniczenie zróżnicowania, walka z marginalizacją).

W innym ujęciu, traktowanym jednocześnie jako najlepszy sposób rozwiązywania problemów Unii i państw stowarzyszonych oraz jako alternatywa dla presji neoliberalnej, stwierdza się, że europejski model społeczny powinien się opierać na następujących podstawowych zasadach[47]:

- pełne zatrudnienie z przyzwoitymi warunkami pracy i wynagrodzeniem wystarczającym do prowadzenia niezależnego życia,
- ochrona społeczna, jako gwarancja, że nikt nie będzie narażony na ubóstwo i brak pomocy,

[46] M. Żukowski „Europejski model społeczny” Poznań 2005r., s.2
[47] Euromemorandum 2003 w: Wokół polityki gospodarczej Unii i Europejskiej, SsiLS, Warszawa 2004r., s.68

- sprawiedliwość społeczna, oznaczająca brak dyskryminacji i nadmiernych różnic w dochodach, zamożności lub dostępie do dóbr publicznych i możliwości
- równowaga ekologiczna jako ochrona naturalnej podstawy życia jednostki i społeczeństwa,
- równowaga w stosunkach międzynarodowych oraz skuteczna pomoc w rozwoju jako długoterminowe niezbędne warunki utrzymania pokoju i stabilności politycznej.

Można też charakteryzować europejski model społeczny, biorąc pod uwagę różne obszary, które zwykle wymienia się przy ogólnych charakterystykach. Jednym z takich obszarów są niewątpliwie zbiorowe stosunki pracy, które wprawdzie mają charakter obopólnych zobowiązań pracodawców i pracowników, ale cechują się znacznie mniejszą asymetrią i kooperacją. Z tego powodu mówi się o europejskim modelu zbiorowych stosunków pracy. W europejskich dokumentach i ich analizach eksponuje się następujące elementy tego modelu: wolność wyboru koalicji, rokowania zbiorowe, negocjacyjne rozwiązywanie sporów, partycypacja, ochrona indywidualnych i zbiorowych uprawnień w sferze pracy i w sferze socjalnej[48].

W obszarze odnoszącym się do rynku pracy, europejski model społeczny związany jest z poziomem jego regulacji i stosowaniem zasady pomocniczości: „Pomiar stopnia regulacji rynku jest trudny, gdyż brakuje obiektywnych i wymiernych kryteriów. Niemniej jednak podejmowane są próby takiego pomiaru [...]. Eksperci banku światowego [...] do pomiaru jego stopnia sztywności wykorzystują następujące mierniki[49]:

- wskaźnik uzwiązkowienia i odsetek pracowników objętych zbiorowymi stosunkami pracy,
- wskaźnik elastyczności prawnej ochrony stosunków pracy,
- wskaźnik obciążenia podatkowego kosztów pracy,
- skalę i efektywność wydatków na przeciwdziałanie bezrobociu,
- ustawodawstwo płacy minimalnej.

Trzy z wymienionych wyżej kryteriów można z powodzeniem traktować jako składniki europejskiego modelu społecznego. Należą do nich: wskaźnik

[48] J. Kulpińska „Stosunki przemysłowe w Polsce w perspektywie integracji europejskiej" Scholar Warszawa 1998r., s.15
[49] Z. Wiśniewski „ Rynek pracy w przyszłości (w): „Przyszłość pracy w XXI wieku red. S. Borkowska, IPiSS, Warszawa 2004 r.,s.287

uzwiązkowienia i odsetek pracowników objętych zbiorowymi stosunkami pracy, skala i efektywność wydatków na przeciwdziałanie bezrobociu i ustawodawstwo pracy minimalnej. Biorąc pod uwagę powyższe charakterystyki i oceny, można wymienić również bardziej wymierne kryteria określające podstawowe cechy europejskiego modelu społecznego, należy wymienić:

- wysoki poziom aktywizacji zawodowej (powyżej 60%),
- płacę minimalna stanowiącą 50% średniego wynagrodzenia,
- świadczenia dla bezrobotnych.

4.3 Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna

Wyzwania, przed którymi stoi Unia Europejska u progu XXI wieku, wśród nich najpoważniejsze: wysoka stopa bezrobocia, niska aktywność bezrobocia oraz istotne różnice w rozwoju regionalnym sprawiły, iż konieczne jest spojrzenie na dotychczasowe cele integracyjne. Zrozumiałe zatem stają się próby redefinicji pojęcia terminu spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna.

Zdaniem G. Rondle, termin „spójność" wywodzi się z nauk politycznych, wskazuje on, że grupa ludzi identyfikuje się z celami innych grup, chce być częścią pewnego systemu i dąży do osiągnięcia wspólnych celów. Spójność według niej winna być rozumiana jako jedność interesów, która może być osiągnięta przez członków ugrupowania i może być odniesiona do aspektów ekonomicznych i społecznych - podobny standard życia mieszkańców oraz warunki ekonomiczne, a także polityczne[50].

R. Leonardi twierdzi, że spójność w kontekście integracyjnym oznacza zobowiązanie każdego z członków do wzajemnej solidarności i wiarę, że wspólne działania na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym odgrywają istotną rolę w poprawie warunków socjalnych i ekonomicznych. Spójność to również solidarność między regionami i krajami bogatszymi a tymi, które są słabiej rozwinięte[51].

Townley określa spójność jako pojęcie wykorzystywane we Wspólnotach, mające na celu zasygnalizowanie dążenia do redukcji dysproporcji socjalnych i regionalnych w Europie. Spójność to według nich tolerancja polityczna wobec różnic w poziomie dochodu oraz wobec nierówności społecznych, które istnieją w Unii

[50]D. Urban „Polityka spójności w świetle Strategii Lizbońskiej" (w) red. M. Klamut E. Pancer –Cybulska „Spójność społeczna gospodarcza i terytorialna polityce Unii Europejskiej" Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2006 r., s. 119
[51] Ibidem

Europejskiej. W podobnym sposób traktuje spójność W. Molle, który określa spójność jako stopień, do którego nierówności w dobrobycie społeczno-ekonomicznym różnych grup krajów i regionów w obrębie Unii Europejskiej są politycznie i socjalnie tolerowane[52]. Nieco odmiennie ujmuje to zagadnienie C. Rumford, uważający, że spójność jest bardziej narzędziem do innych celów niż celem samym w sobie. Spójność jest według niego osią rozwoju gospodarczego, podporą rynku przyczyniającą się do większej konkurencyjności, która prowadzi do wzrostu, także w obszarach słabiej rozwiniętych[53].

M. Pierzchalska definiuje spójność jako działania zmierzające do niwelowania różnic społecznych, gospodarczych i terytorialnych między regionami i środowiskami, które to działania są podejmowane zarówno w obrębie poszczególnych krajów , jak i ponad granicami narodowymi[54].

Spójność jest terminem, który w ostatnich latach coraz częściej w Unii Europejskiej wykorzystywany jest w celu podkreślenia potrzeby harmonijnego rozwoju ekonomicznego. Termin „spójność" został użyty po raz pierwszy w Jednolitym Akcie Europejskim w 1986 roku gdzie w artykule 130a zapisano: „ Aby wspomagać swój wszechstronny, harmonijny rozwój, Wspólnota podejmuje i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia spójności społecznej i gospodarczej. W szczególności Wspólnota ma na celu zredukowanie dysproporcji pomiędzy różnymi regionami oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych".

4.4 Dialog społeczny w Unii Europejskiej

Niewątpliwie w procesie decyzyjnym nastąpiło przesunięcie kompetencji z poziomu narodowego na poziom europejski, czyli ponadnarodowy w wielu obszarach polityki, w tym również dotyczy to polityki społecznej. Proces decyzyjny Unii Europejskiej nie odbywa się wyłącznie na poziomie europejskim, na wiele sposobów wkracza on w narodowe systemy polityczne i prawne[55]. Oprócz przesunięcia kompetencji na szczebel europejski nastąpiła również dewolucja kompetencji decyzyjnych, jednocześnie rządy narodowe nadal pozostają ważnymi ośrodkami władzy. Nastąpiło rozproszenie procesu podejmowania wiążących decyzji na różnych

[52] Ibidem
[53] Ibidem
[54] Ibidem
[55] B. Rosamond „ Nowe teorie integracji europejskiej" (w) M. Cini (red.) „Unia Europejska organizacja i funkcjonowanie Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa 2007r., s.178

szczeblach terytorialnych. W przywoływanej koncepcji „wielopoziomowego systemu zarządzania" podkreśla się płynność granic między poszczególnymi szczeblami oraz to, że rozproszenie władzy w poszczególnych obszarach polityki jest nierówne.

Odmienną koncepcją od wielopoziomowego systemu zarządzania, jest metoda kreowania polityki społecznej Unii Europejskiej nazwane „korporacjonizmem". Sposób tworzenia polityki społecznej Wspólnoty jest nazwany przez niektórych „eurokorporacjonizmem", polega na tworzeniu polityki angażującej nie tylko podmioty państwowe, lecz także grupy interesów[56].

Wyróżnione zostały dwie koncepcje teoretyczne dotyczące oceny dialogu społecznego w Unii Europejskiej. Pierwsza z nich dotyczy atrakcyjności inwestycyjnej w państwach członkowskich i pozostawieniem coraz szerszego zakresu spraw związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku w poszczególnych krajach, do rozstrzygnięcia rządom narodowym[57]. Skutkuje to stopniowym obniżeniem standardów praw pracowniczych zwiększeniem elastyczności rynku pracy.

Odmienną koncepcją jest twierdzenie o przyczynianiu się europejskiego dialogu społecznego do koordynacji systemów narodowych stosunków przemysłowych. Następuje wówczas proces wzmacniania wspólnych europejskich standardów i stopniowej konwergencji modeli narodowych w procesie naśladownictwa najlepszych praktyk i wymiany informacji. Skutkuje to procesem podwyższania standardów pracowniczych w Unii Europejskiej i harmonizacją przepisów dotyczących rynku pracy w skali europejskiej.

Dialog pomiędzy organizacjami pracobiorców i pracodawców w drugiej połowie XX wieku stał się w Europie jednym z filarów ładu społecznego i gospodarczego. Zagwarantowano instytucjonalno-prawny udział związków pracodawców w decyzjach na szczeblu państwa dotyczących statusu społecznego, warunków pracy i płacy, zabezpieczenia społecznego. Udział czy wpływ na podejmowane rozstrzygnięcia prawne, instytucjonalne i funkcjonalne mieścił się w konstrukcji dialogu społecznego. Istnieje kilkanaście definicji dialogu społecznego, z których istotnych jest kilka. Jedną z nich jest definicja stosowana przez Komisję Europejską, która zwraca uwagę na element procesu stałej interakcji między partnerami społecznymi w celu osiągnięcia

[56] Ibidem s.384
[57] A. Martin "Wage bargaining under EMU: Europeanization, Re-nationalization or Americanization?" European Trade Union Institute, Brussels 1999r.,

porozumień dotyczących kontroli działań w sferach gospodarczej i społecznej, zarówno na szczeblu makro jak i na szczeblu mikro[58].

Inna definicja charakteryzuje dialog społeczny jako pewien typ relacji między wyodrębnionymi grupami, nazywanymi aktorami społecznymi lub partnerami, z udziałem państwa jako partnera dialogu albo jego inspiratora lub gwaranta[59].

Pojęcie dialogu społecznego jest używane przy omawianiu szerokiego zakresu dwustronnych oraz trójstronnych ustaleń informacyjnych, konsultacyjnych i negocjacyjnych[60].

Definicja dialogu społecznego, którą posługuje się Międzynarodowa Organizacja Pracy, przedstawia go jako wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców dotyczących zagadnień z obszaru polityki gospodarczej i społecznej[61].

Powyższe definicje, mają następujące cechy wspólne[62]:

- stronami dialogu są partnerzy społeczni,
- państwo odgrywa w dialogu istotną rolę,
- dialog społeczny ma mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany charakter,
- dialog społeczny zazwyczaj odnosi się do sfery stosunków przemysłowych.

Pojęcie dialogu społecznego, występujące w dokumentach Unii Europejskiej nie ogranicza się jedynie do kwestii związanych z procedurami negocjacyjnymi, lecz źródła procesu należy upatrywać w wielu ważnych procesach, jak w szczególności decentralizacja państwa, globalizacja gospodarki wywołana przede wszystkim postępem technologicznym, odchodzenie od separacji państwa, gospodarki i społeczeństwa w kierunku współdziałania podmiotów tworzących te podstawowe sektory współczesnego społeczeństwa[63]. Następuje pluralizacja grup interesów, które nie ograniczają się do tradycyjnego modelu korporatystycznego, którego zasadniczym celem jest uzgadnianie interesów podmiotów publicznych oraz prywatnych, najczęściej w układzie trójstronnym państwo – pracodawcy – pracownicy, ale zmierzają

[58] Social Dialogue in Europe – partnership for change MEMO/04/211, Brussels 2004
[59] L. Gilejko Dialog społeczny jako czynnik rozwoju (w:) D. Zalewski red. Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju, IPiPS, Warszawa 2005r., s.13
[60] R. Towalski "Dialog społeczny najnowsze dyskusje i koncepcje ISP Warszawa 2007r., s.18
[61] J. Ishikawa" Key features of national social dialogue: a social dialogue resource book", International labour Office, Genewa 2003r. s.3
[62] R. Towalski "Dialog społeczny najnowsze dyskusje i koncepcje ISP Warszawa 2007r., s18
[63] J. Kooiman „Modern Governance, New Government – Society Interaction.London 1993r.

w kierunku demokracji konsensualnej opartej na partnerstwie społecznym oraz modelu pluralistycznym[64].

System dialogu społecznego ma słabą podstawę w zapisach traktatowych, dotyczy jedynie określenia Unii Europejskiej jako wspomagających i uzupełniających wobec regulacji państw członkowskich. Ważnym elementem tego systemu jest obowiązek nałożony na Komisję Europejską – konsultacji z partnerami społecznymi.

Podstawy dla rozwoju dialogu społecznego na szczeblu europejskim stworzył Jednolity Akt Europejski z 1986 roku, mówiący że: „Komisja podejmuje wysiłki w celu rozwijania dialogu między pracodawcami i pracobiorcami na poziomie europejskim, co mogłoby, jeżeli obie strony uznają to za pożądane, otworzyć drogę stosunkom opartym na porozumieniu"[65]. Zinstytucjonalizowanie dialogu partnerów społecznych w strukturze Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht, sformułowanie Protokołu społecznego, który otworzył partnerom społecznym możliwość zawierania zbiorowych układów pracy na poziomie wspólnotowym.

Traktat Amsterdamski ustanowił istotne dla partnerów społecznych formy uczestnictwa: implementację wspólnotowych rozstrzygnięć prawnych, konsultację oraz samoregulację[66].

W Traktacie Nicejskim w artykułach137-139 uznano nie tylko funkcję konsultacyjną partnerów społecznych, ale także funkcję implementacyjną, tworząc ramy prawne w Unii Europejskiej do skutecznego i efektywnego wykorzystywania płaszczyzn współpracy europejskich partnerów społecznych w unijnym procesie decyzyjnym. Regulacje te przyznają szczególne uprawnienia konfederacjom zrzeszającym organizacje pracodawców i związki zawodowe z państw członkowskich Unii Europejskiej. Komisja Europejska jest zobowiązana do konsultowania z partnerami społecznymi propozycji działań wspólnotowych w zakresie polityki społecznej. Federacje mogą zawierać między sobą europejskie układy zbiorowe i inne porozumienia, które następnie są wcielane w życie albo na poziomie krajowym, jeżeli nie wykraczają poza kompetencje i zakres wspólnotowej polityki społecznej mogą być wprowadzane do praktyki decyzją Rady Unii Europejskiej.

[64] J. Męcina „Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską" IPS UW, Warszawa 2005r. s. 80
[65] Dz. U. UE, 24 grudnia 2002 r., C 325/7 – skonsolidowana wersja Traktatu o Unii Europejskiej.
[66] Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty - Amsterdam, 2 października 1997 art. 137-139

Wpływ europejskich partnerów społecznych odbywa się na następujących poziomach[67]:

1. Poprzez ogólne mechanizmy konsultacji między UE a partnerami społecznymi.
2. W ramach europejskiego dialogu międzysektorowego i sektorowego.
3. Na gruncie przepisów Protokołu socjalnego traktatu z Maastricht.
4. Poprzez informowanie pracowników w ramach UE i konsultacje.
5. Poprzez działanie spółek europejskich.
6. Poprzez płaszczyznę europejskich negocjacji zbiorowych.

4.5 Istota i zakres swobody przepływu osób i pracowników

Zasada swobodnego przepływu osób i pracowników jest jedną z czterech fundamentalnych zasad wspólnego rynku, obok swobodnego ruchu kapitałów, towarów i usług.

Pewne regulacje pracowników dotyczące swobody przepływu osób i zostały zawarte w artykule 48 Traktatu Rzymskiego z 1957 roku, zmienione przez Jednolity Akt Europejski, zaś rozwinięte zostały w Traktacie z Maastricht z 1992 roku swobodne poruszanie się i przebywanie na obszarze państw członkowskich. Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską „ rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” [68]. Wewnątrz Wspólnoty zapewnia się swobodny przepływ pracowników, który „ zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy” [69].

Swoboda przepływu pracowników obejmuje prawo:

- ubiegania się o oferowane miejsca pracy,
- swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich,
- przebywania w jednym z państw w celu podjęcia tam pracy,
- pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia[70].

[67] J. Osiński Integracja europejska- nowe bariery czy trwały kryzys? „Partnerzy społeczni w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej”, s.384
[68] Traktaty rzymskie (Traktaty ustanawiające EWG i EURATOM) - Rzym, 25 marca 1957 r. (weszły w życie 1 stycznia 1958 r.), art. 14 TWE
[69] Ibidem art. 39 ust.2 TWE
[70] Ibidem art. 39 ust.3 TWE

Wspólnotowa definicja pracownika w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zakłada, że jest nią osoba, która prowadzi aktywność zarobkową przynoszącą dochód, realizowaną w ramach różnych podstaw prawnych a nie tylko na podstawie umowy o pracę. Prawo do pobytu, podjęcia pracy i kształcenia się w państwie przyjmującym mają członkowie najbliższej rodziny migrującego pracownika[71]. Ograniczenia w realizacji swobody przepływu osób i pracowników przewidują klauzule publiczne, iż ze względu na wymogi ochrony porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego swobodny przepływ osób może podlegać pewnym ograniczeniom. Zasada wolnego przepływu pracowników nie obejmuje też osób zatrudnionych w służbie publicznej. W szczególności, w świetle orzecznictwa ETS, dotyczy to administracji państwowej i samorządowej, wymiaru sprawiedliwości, armii, policji, korpusu dyplomatycznego, organów podatkowych[72].

Praktyczne trudności w realizacji zasady swobodnego przepływu pracowników na obszarze Unii Europejskiej są związane przede wszystkim z dwiema przeszkodami: właściwą koordynacją systemów zabezpieczenia państw członkowskich oraz wzajemnym uznawaniem dyplomów i kwalifikacji zawodowych.

5. Metody realizacji polityki społecznej Unii Europejskiej

Bezpośredni wpływ polityki społecznej Unii Europejskiej na politykę społeczną państw członkowskich można odnotować w zakresie regulacji prawnych, czyli instrumentów prawnych, działań polityczno koordynacyjnych oraz instrumentów finansowych czyli funduszy strukturalnych. W związku z innym od krajowego zdefiniowaniem polityki społecznej Unii Europejskiej i jej zakresem pozostającym w obrębie polityki zatrudnienia, społeczeństwa integracyjnego, polityki równouprawnienia, działań horyzontalnych, priorytetów i celów polityki społecznej oraz programów finansowych. Różnice w metodach polityki społecznej na poziomie państwa i Unii Europejskiej wynikają z tego, iż polityka społeczna państwa nazwana materialną jest realizowana poprzez : regulacje, finansowanie, produkcję państwową i transfery dochodowe. Polityka społeczna Unii Europejskiej realizowana jest za

[71] A.M Świątkowski „Europejskie prawo socjalne. Tom II. Europejskie prawo pracy. Warszawa 1999r., s.25

[72] Traktaty rzymskie (Traktaty ustanawiające EWG i EURATOM) - Rzym, 25 marca 1957 r. (weszły w życie 1 stycznia 1958 r.), Art. 39 ust. 4 TWE

pomocą metod regulacyjnych i koordynacyjnych rozumianych jako regulacje prawne, działania polityczno- koordynacyjne i fundusze strukturalne[73].

5.1 Instrumenty prawne realizacji polityki społecznej w zakresie polityki zatrudnienia

Prawodawstwo wspólnotowe cechowała swoista dynamika mechanizmu integracji w dziedzinie polityki społecznej, warto zaznaczyć iż jest to czynnik stymulujący procesy integracyjne na polu społecznym. Cechą charakterystyczną prawodawstwa wspólnotowego była dynamika samonapędzającego się mechanizmu. Wydawanie nowych aktów prawnych w jednej dziedzinie było logiczną konsekwencją wcześniejszych regulacji w innej dziedzinie.

Argumentem potwierdzającym tą tezę jest przedstawiona periodyzacja europejskiej polityki społecznej, która posłuży do przedstawienia etapów zintensyfikowania prawodawstwa w zakresie polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej. W rozwoju wspólnotowej polityki społecznej zastosowano odmienne periodyzacje czasowe, ta sprecyzowana poniżej uwzględnia w wieloraki sposób zmienne, które determinują ten podział[74].

5.1.1 Lata 1957-1973

Wiele kolejnych procesów rozwojowych jest rezultatem początkowych wyborów. B. Cantillon przypomina, że EWG postanowiła w 1957 roku pozostawić politykę społeczną w gestii poszczególnych państw. Ta decyzja została podjęta również w oparciu o raport Oleina, który został zamówiony przez Międzynarodową Organizację Pracy i który zawierał wniosek, że różnice w polityce społecznej pomiędzy krajami były zbyt trwałe. W istocie komisja Międzynarodowej Organizacji Pracy skonstatowała, że: międzynarodowa konkurencja na wspólnym rynku nie powstrzyma poszczególnych krajów przed podnoszeniem stopy życiowej pracowników i nie ma żadnej logicznej podstawy by myśleć, że bardziej wolne rynki międzynarodowe będą hamować w jakikolwiek sposób dalszą poprawę warunków życia pracowników wraz ze wzrostem

[73] M. Żuchowski Referat wygłoszony na XXVI konferencji naukowej polityków społecznych „Społeczne konsekwencje integracji europejskiej", Ustroń, 16 czerwca 2008r.
[74] W literaturze przedmiotu istnieją różne periodyzacje rozwoju wspólnotowej polityki społecznej, szerzej na ten temat w pracy doktorskiej na s.4

produktywności, poprzez zwiększanie płac czy też poprawę świadczeń społecznych i warunków pracy[75].

Traktat ustanawiający EWG z 1957 roku oznaczał, że polityka społeczna pozostawała głównie wewnętrzną sprawą krajów członkowskich.

W zakresie prawodawstwa wyjątkiem od tej reguły była koordynacja systemów opieki społecznej dla imigrujących pracowników. W Traktacie Rzymskim dominowała filozofia, że opieka społeczna będzie możliwa dzięki wzrostowi gospodarczemu będącemu wynikiem liberalizacji rynku europejskiego, a nie dzięki regulacyjno-dystrybucyjnej formie polityki publicznej.

Traktat zawierał następujące postanowienia[76]:

- równej płacy dla obu płci,
- utrzymaniu „istniejącej równoważności systemów płatnych urlopów",
- ustanowienie Europejskiego Funduszu Społecznego.

Postanowienia Tytułu III Traktatu poświęconego „polityce społecznej" zapewniały określone twierdzenia, to jednak nie upoważniało do wpływu na politykę społeczną. „Realizację tych ustaleń gwarantowała względna wykonalność strategii rozwoju gospodarczego państw narodowych w pierwszych dekadach po drugiej wojnie światowej. Wspólny rynek w formie, w jakiej został skonstruowany miał wspierać strategie narodowe, a nie wykraczać poza nie"[77]. Komisja Europejska mogła tylko przeprowadzać odpowiednie badania, opinie i organizować konsultacje dotyczące problemów pojawiających się na poziomie narodowym, istotnych natomiast dla organizacji międzynarodowych, artykuł 118 w kategoriach prawnych był potwierdzeniem narodowej, nie wspólnotowej odpowiedzialności za politykę społeczną. Bezpośrednie kompetencje Wspólnoty w zakresie polityki społecznej zostały zawarte w Tytule II dotyczącej podstaw wspólnoty, gdzie umieszczono postanowienia o swobodnym przepływie dóbr, siły roboczej, usług i kapitału. W artykułach od 48-51 przewidywano zapewnienie swobodnego przepływu pracowników, jako część działań Traktatu dotyczących tworzenia rynku. Artykuł 48 dotyczył zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na narodowość pracownika w krajach członkowskich, jeśli

[75] P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 strona internetowa http://esp.sagepub.com , s.4

[76] Numeracja z oryginalnego Traktatu ustanawiającego EWG z 1957 roku.

[77] G. Ross "Assessing the Delors Era and social policy" (w) S. Leibfried, P. Pierson (red.)European social policy: Between fragmentation and integration, Brookings Institution, Washington, s.360

chodzi o zatrudnienie, wynagrodzenie oraz inne warunki pracy i zatrudnienia. W celu „przyjęcia takich środków z zakresu opieki społecznej, jakie są konieczne dla zapewnienia swobodnego przepływu pracowników".

Po tej początkowej decyzji, podjęto jednakże różne próby rozwinięcia społecznego wymiaru integracji. W Traktacie ustanawiającym EWG nie przyznano Wspólnocie prawie żadnych bezpośrednich kompetencji z zakresu polityki społecznej, interpretacja podstawy traktatowej dawała w praktyce pewne pole manewru. Traktat Rzymski, w ramach postanowień o tak zwanych kompetencjach uzupełniających, dopuszczał implicite interwencję w politykę społeczną tam, gdzie było to konieczne lub pomocne dla integracji rynku. Innymi słowy, prawa w krajach członkowskich, które „mają bezpośredni wpływ na utworzenie lub funkcjonowanie wspólnego rynku", mogą zostać zbliżone jednogłośną decyzją Rady Europejskiej na podstawie propozycji Komisji Europejskiej

Przyjęcie Europejskiej Karty Socjalnej w dniu 18 października 1961 roku, było kwestią, która miała wpływ na określenie standardów socjalnych i rozwój państw członkowskich. Państwa członkowskie Rady Europy, w skład której wchodziły też kraje Wspólnoty ustaliły nowe cele i zadania w zakresie praw socjalnych i gospodarczych. Dotyczyły one różnorodnych praw socjalnych takich jak:

- prawo do pracy,
- prawo do zrzeszania się,
- prawo do rokowań zbiorowych,
- prawo do zabezpieczenia socjalnego,
- prawo do opieki społecznej,
- prawo do ochrony i pomocy pracownikom migrującym,
- prawo rodziny do ochrony socjalnej, prawnej i ekonomicznej.

Europejska Karta Socjalna nie była dokumentem Wspólnot Europejskich, lecz Rady Europy, stąd też przez całe lata 60- te w EWG w kwestii socjalnej zmieniło się niewiele.

Istotnym aktem prawnym było Rozporządzenie Nr 1612/68 z 9 listopada 1968 roku dotyczące swobodnego podejmowania pracy w obrębie Wspólnoty przez obywateli państw członkowskich.

Drugim ważnym aktem prawnym było Rozporządzenie Nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 roku dotyczące zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących i ich rodzin w obrębie EWG.

5.1.2 Lata 1974-1984

Druga połowa lat 70-tych jest określana mianem „złotej ery harmonizacji", w zakresie harmonizacji prawa pracy i ustawodawstwa społecznego. Uważano wówczas regulację prawną za uzasadnioną, jeśli ułatwiała swobodny przepływ dóbr, usług, pracy czy kapitału. To, co powszechnie uważa się za „złotą erę" polityki społecznej Unii Europejskiej koresponduje na szczeblu krajowym z końcem ekspansji państwa opiekuńczego.

Przyjęto liczne dyrektywy odnoszące się przede wszystkim do kwestii równouprawnienia kobiet i mężczyzn, ale także bezpieczeństwa i higieny pracy, zwolnień grupowych, roszczeń pracowników w przypadku transferu przedsiębiorstw oraz niewypłacalności pracodawcy.

W 1974 roku Rada Ministrów EWG uchwaliła pierwszy Program Działań Społecznych, w którym wytyczono podstawowe kierunki wspólnotowej polityki społecznej. Uznano, że ma ona do osiągnięcia trzy główne cele:

- pełne i lepsze zatrudnienie,
- poprawę, wyrównywanie oraz humanizację warunków życia i pracy,
- zwiększenie udziału partnerów społecznych w ekonomicznych i politycznych decyzjach EWG a pracowników w decyzjach podejmowanych na szczeblu przedsiębiorstw.

Konsekwencją przyjęcia programu było jednak znaczące ożywienie działalności EWG na polu społecznym. W kolejnych latach Rada Europejska przyjęła kilka środków prawnych zaproponowanych w programie działań społecznych z 1974 roku, a pierwszym programie przyjęto następne.

Koniec lat 70-tych był punktem zwrotnym, rządy M. Thatcher wskazywały na neoliberalne nastawienie, które doprowadziło do przerwy w społecznych regulacjach prawnych na szczeblu europejskim i zniesienia kontroli na szczeblu krajowym. Różne propozycje dyrektyw nie zostały przyjęte na szczeblu unijnym. Odzwierciedleniem tej sytuacji był kolejny Program Działań Społecznych oceniany przez zewnętrznych

obserwatorów jako nie mający znaczącego wpływu na wspólnotową politykę społeczną[78].

Sekwencją Programów Społecznych były dyrektywy dotyczące prawa pracy i równouprawnienia kobiet i mężczyzn, najistotniejsze z nich:

- dyrektywa 75/129/EWG dotycząca zwolnień grupowych w przedsiębiorstwach międzynarodowych,
- dyrektywa 77/187/EWG dotycząc ujednolicenia przepisów bezpieczeństwa w zakresie roszczeń pracowników w sytuacji zmiany właściciela przedsiębiorstwa lub zakładu pracy,
- dyrektywa 80/987/EWG o zrównaniu przepisów prawa państw członkowskich o ochronie pracowników w sytuacji niewypłacalności pracodawcy.

Dyrektywa 77/187/EWG i 80/987/EWG zostały uchwalone na podstawie możliwości, jakie dawał artykuł 100 Traktatu EWG, który zezwalał na harmonizację krajowych przepisów prawnych i administracyjnych jeśli było to tylko konieczne dla poprawnego działania wspólnego rynku.

W 1984 roku Rada EWG ustanowiła Średniookresowy Program Wspólnoty w zakresie socjalnym, jego priorytety były takie same jak w Programie Działań Społecznych z 1974 roku. Nowe regulacje prawne objęły jedynie problemy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy, jedną pierwszych regulacji byłą dyrektywa 80/1107 z 27 listopada 1980 roku dotycząca pracy z materiałami niebezpiecznymi dla zdrowia.

5.1.3 Lata 1985-1997

Charakterystykę tego okresu wspólnotowej polityki społecznej należy rozpocząć od zasygnalizowania toczącej się debaty dotyczącej przyszłości integracji europejskiej, również na temat roli i znaczenia aspektów socjalnych w tym projekcie. Kwestią sporną było to, jakie miejsce w rodzącej się Unii Europejskiej powinien zająć społeczny wymiar integracji.

W 1993 roku Komisja J. Delorsa opublikowała Białą Księgę dotyczącą wzrostu, konkurencji i zatrudnienia, która przedstawiła analizę europejskich słabości i szereg propozycji w reakcji na ekonomiczną tendencję zniżkową. Było to odzwierciedlenie

[78] W. Anioł „ Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski ” Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003r., s.24

potrzeby ożywienia europejskiego projektu i powstrzymania sceptycyzmu wobec projektu monetarnej integracji Europy. Po tym impulsie Rada Europejska powzięła w Essen pięć celów, które miały za zadanie: inwestowanie w szkolenia zawodowe, wielonakładowy rozwój zatrudnienia, redukcję kosztów pracy nie związanych z płacą, wzrost strategii aktywnego rynku pracy. Mimo nacisków Komisji J. Delorsa i niektórych państw członkowskich by reagować w taki sposób na kryzys w zwiększaniu zatrudnienia, było także dość dużo nacisków przeciwnych mających na celu ograniczenie jakiegokolwiek dalszego przekazania władzy Unii Europejskiej, w oparciu o argument, że zatrudnienie jest tworzone przez indywidualne decyzje przedsiębiorców i nie może być rozstrzygane na szczeblu Unii Europejskiej. Propozycja dodania aspektu zatrudnienia nie miała podłoża prawnego, usystematyzowanej metodologii, mocnej i trwałej struktury, długofalowej wizji oraz sposobu kontroli. Państwa członkowskie miały postępować według zasad zwykłej współpracy, która okazała się porażką. Jednakże Biała Księga była ważnym katalizatorem poruszenia kwestii zatrudnienia na forum europejskim. Kolejne posiedzenia Rady Europejskiej przyczyniły się do rozwoju problematyki zatrudnienia, zarówno to madryckie w 1995 roku i dublińskie w 1996 roku określając tworzenie nowych miejsc pracy jako główny cel Unii Europejskiej i jej państw członkowskich oraz potrzebę kontynuowania polityki makroekonomicznej sprzyjającej rozwojowi i zatrudnieniu.

Jednolity Akt Europejski poszerzył społeczne kompetencje Wspólnoty zezwalając na przyjęcie środków zdrowotnych i bezpieczeństwa większością kwalifikowaną. Zawierał on również klauzulę dotyczącą dialogu społecznego, który zapoczątkował dynamikę niewiążących porozumień między europejskimi partnerami społecznymi. W niesprzyjającym środowisku politycznym, niemożliwym okazało się kontynuowanie procesu mającego na celu dostosowywanie społecznych regulacji prawnych na szczeblu krajowym.

Artykuły dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego były jednocześnie pakietem reform funduszy strukturalnych. Jednolity Akt Europejski utrzymał wymóg jednomyślności dla takich dziedzin jak swoboda przepływu pracowników oraz dla kwestii związanych z prawami i interesami pracowników. Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego spowodowało dyskusję na temat społecznych skutków rynku wewnętrznego oraz pytań czy uwolnienie konkurencji spowoduje obniżenie standardów ustawodawstwa socjalnego.

Koniec lat 80-tych i początek 90-tych charakteryzowały się określaniem norm minimalnych poniżej których zejść w okresie neoliberalizmu i globalizacji. Jest to prawdziwe znaczenie Karty Podstawowych Praw Społecznych Pracobiorców przyjętej w 1989 roku programu działań który jej towarzyszył. Podstawowym pomysłem było stworzenie zbioru minimalnych regulacji prawnych na szczeblu europejskim. W grudniu 1989 roku w Strasburgu kraje członkowskie Wspólnoty, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii – podpisały Kartę Podstawowych Praw Społecznych Pracowników, zwaną Wspólnotową Kartą Społeczną.

W opinii Wielkiej Brytanii - każda wspólnotowa regulacja dotycząca polityki społecznej miałaby zniszczyć równowagę rynkową wytworzoną przez stulecia między interwencjonizmem państwa w zakresie prawa socjalnego a prywatną inicjatywą[79].

Karta zawiera podstawowe prawa socjalne pracobiorców[80]:

- swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania,
- prawo do zatrudnienia i sprawiedliwego wynagradzania za pracę,
- prawo do poprawy warunków życia i pracy,
- prawo do ochrony socjalnej,
- prawo do swobodnego zrzeszania się i negocjowania umów zbiorowych,
- prawo do kształcenia zawodowego,
- prawo do równego traktowania mężczyzn i kobiet,
- prawo do informacji, a także uwzględniania opinii pracobiorców,
- prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy,
- ochrona dzieci i młodzieży przed wykorzystywaniem zawodowym,
- ochrona ludzi starszych niepełnosprawnych.

Karta wspólnotowa nie posiadała mocy wiążącej, a wymienione prawa były jedynie deklaracją intencji nie podpartą jednak mocą nakazową. Karta nie wnosiła praktycznie nic nowego do europejskiej polityki społecznej, poza tym, że na jej podstawie Komisja miała zaplanować program działań.

Kolejnym etapem w zacieśnianiu integracji europejskiej był układ w sprawie Unii Europejskiej uzgodniony na szczycie przywódców państw EWG w grudniu 1991 roku w holenderskiej miejscowości Maastricht. W podpisanym przez kraje członkowskie EWG z wyjątkiem Wielkiej Brytanii „Porozumieniu w sprawie polityki

[79] K. Borchardt „Rozwój polityki socjalnej WE" (w): Europejskie prawo pracy i prawo socjalne. Łódź 1998r., s.21
[80] Europejska Karta Socjalna Dz. U 1999 Nr 8 poz.67

społecznej" ustalono, że większością głosów Rada Ministrów Wspólnoty będzie rozstrzygała kwestie związane z warunkami pracy i BHP, informowaniem i konsultowaniem pracowników, równouprawnieniem kobiet i mężczyzn w miejscu pracy oraz integracją osób wykluczonych z rynku pracy. Natomiast decyzje dotyczące zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, praw osób zwolnionych z pracy, reprezentacji i zbiorowej obrony interesów pracowników i pracodawców oraz warunków zatrudnienia robotników migrantów z krajów trzecich będą podejmowane na zasadzie consensusu. W wyniku porozumienia miało wzrosnąć znaczenie europejskich federacji pracodawców i związków zawodowych: ich wzajemne porozumienia miały od tej pory stać się prawnie obowiązujące. Zdystansowanie się Wielkiej Brytanii od uzgodnień układu z Maastricht zadecydowało o tym, iż zobowiązania traktatowe nie zostały w wyniku układu z Maastricht zmienione, ale wpłynęło to na modyfikację w procesie podejmowania decyzji przez organy Wspólnot. Decyzje dotyczące polityki społecznej nie zostały w Maastricht dobrze rozegrane, Holandia, która przewodniczyła Radzie Europejskiej, opracowała wysoce kompromisowy dokument o zredukowanej liczbie aspektów polityki społecznej, który miał zyskać akceptację Wielkiej Brytanii. Konsekwencją było odrzucenie minimalistycznego projektu, a pozostałe państwa przyjęły – wobec braku czasu na szerszą dyskusję – okrojone Porozumienie w Sprawie Polityki Społecznej, które mogło zawierać pogłębioną treść dotyczącą polityki społecznej[81]. W artykule 1 oprócz polepszenia warunków życia i pracy, wprowadzono zapis o regulacji ochrony pracy, dialogu społecznym, rozwoju potencjalnej siły roboczej i dążeniu do zwalczania izolowania grup wyłączonych z rynku pracy. W artykule 2 rozszerzono o zapisy koniecznego zwiększenia zatrudnienia, zwiększenia środków ochrony socjalnej, dążenia do społecznej i gospodarczej spójności i podwyższania jakości życia. Ponadto rozważono zakres zastosowania reguły kwalifikowanej większości głosów o zakres – warunków pracy i obowiązku powiadamiania, informowania i wysłuchiwania pracownia, integracji osób wyłączonych z rynku pracy oraz równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy.

Wprowadzono nowe obszary dotyczące polityki społecznej, które Rada Europejska musiała uchwalać jednogłośnie, a mianowicie:

- obrona interesów pracowników przy rozwiązywaniu umowy o pracę,
- socjalne bezpieczeństwo i ochrona pracowników,

[81] M. Turowicz - Matey „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny" Przegląd prawa europejskiego 1(4) 1998r., s.47

- przedstawicielstwo i kolektywna obrona interesów pracowników i pracodawców włączając współdecydowanie pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, z zastrzeżeniem wynagrodzenia za pracę, prawa do strajku, prawa zrzeszania się i prawa lokautu,
- finansowe inicjatywy wspierania zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy.

Zmieniono artykuły dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego, które miały na celu poszerzenia obszaru działania w finansowaniu kształcenia zawodowego i dokształcania.

W Protokole Socjalnym zdecydowano o zwiększeniu roli i wzmocnieniu powiązań partnerów społecznych. Komisja Europejska może przejmować propozycje partnerów społecznych i przedstawiać je do decyzji Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu. Na mocy postanowień dotyczących wspólnotowych negocjacji zbiorowych partnerzy społeczny uzyskali mandat w następujących obszarach:

- zobowiązanie do wcielenia w życie dyrektyw europejskich poprzez umowy zbiorowe,
- zaniechanie odwołania od dyrektywy osiągając porozumienie na płaszczyźnie wspólnotowej,
- wnioskować, aby zawarte przez nich porozumienie było wprowadzane w życie na mocy decyzji Rady.

Podsumowując można powiedzieć, że w latach 1985-1997 nastąpił swego rodzaju koncepcyjny przełom, dokonało się swoiste przesilenie w podejściu do wspólnotowej polityki społecznej, a zwłaszcza do jej metod i środków. Pewna część nazbyt ambitnie formułowanych haseł i postulatów integracyjnych w sferze socjalnej została zweryfikowana w toku debaty publicznej i politycznej[82]. Unijna polityka społeczna była pod względem instytucjonalnym bardzo pomysłowa, zapisy z przeszłości wykazują więcej niepowodzeń niż sukcesów w przyjęciu europejskich metod, zdaniem P. Pocheta musi być rozpatrywana w jej wymiarze historycznym jako nieustanny proces pełen prób i błędów. Zdaniem van Rieal i van der Meera, Jensona sojusz poparcia skupiający związkowców, partie i rządy lewicowe, ale również nauczycieli akademickich i dziennikarzy działający na korzyść Europy nastawionej bardziej społecznie, był bardzo aktywny, wykorzystując wszelkie szanse oferowane przez każdą zmianę Traktatu w celu zamieszczenia nowych postanowień społecznych.

[82] W. Anioł „ Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski ” Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003r., s.33

5.1.4 Lata 1997-2008

Już od 1995 roku do 2003 roku socjaldemokraci dzierżyli władzę na szczeblu narodowym w większości państw członkowskich. Z jednej strony, nastąpił proces konwergencji pomiędzy partiami lewicowymi i prawicowymi w sprawie roli rynku. Z drugiej strony, partie lewicowe w mniejszym stopniu popierały koncepcję Europy Federacyjnej i nie chciały przenieść o wiele większej ilości kompetencji na szczebel europejski.

Jak zauważył E. Szyszczak, cechą charakterystyczną istoty modelu nowej polityki społecznej jest odejście od wcześniejszych prób harmonizowania praw społecznych na rzecz stworzenia trzonu praw społecznych w dziedzinie zatrudnienia poprzez regulację, koordynację i konwergencję.(...) Równocześnie istnieje polityka koordynująca strategie ekonomiczne, ochrony społecznej i zatrudnienia państw członkowskich podkreślająca potrzebę modernizacji, stworzenia elastycznego systemu i zmniejszenia nakładów publicznych zwłaszcza na bierną politykę dotyczącą rynku pracy[83].

Po zwycięstwie Nowych Laburzystów w Zjednoczonym Królestwie i Partii Socjalistycznej we Francji, rozdział dotyczący zatrudnienia został zamieszczony w Traktacie Amsterdamskim, gdzie głosowanie większością kwalifikowaną zostało wprowadzone w niewielu społecznych dziedzinach poprzez włączenie protokołu społecznego do Traktatu Amsterdamskiego w 1997 roku.

Podstawowym założeniem Traktatu Nicejskiego było przygotowanie organów Wspólnot Europejskich do poszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, Maltę oraz Cypr. Zmiany były niezbędne dla sprawnego funkcjonowania Unii Europejskiej. Traktat Nicejski nie przyniosła wszystkich oczekiwanych rozwiązań. Przede wszystkim problem stanowiły kwestie mechanizmów podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej.

Nie dokonano gruntownej reformy wspólnotowych instytucji oraz zmian w skomplikowanej strukturze Unii Europejskiej, zabrakło również długofalowych celów procesu dalszej integracji. Traktat Nicejski z 2001 roku nie prowadził większych zmian w zakresie polityki społecznej. W przypadku niektórych zagadnień Rada Unii Europejskiej może mieć w przyszłości prawo podejmować jednomyślne decyzje o zastosowaniu procedury współdecydowania. Odnosi się to ochrony pracowników przy rozwiązaniu kontraktu, reprezentacji i zbiorowej obrony wspólnych interesów

[83] E. Szyszczak "The New Paradigm for Social Policy: A Virtuous Circle?" Common Market Law Review Vol.38 s. 1125-1170

oraz interesów obywateli krajów trzecich. Osobnym zagadnieniem było ustalenie dalszego funkcjonowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która w Nicei uzyskała jedynie status niewiążącej deklaracji. Warto również zaznaczyć, iż po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego zgodnie postanowieniami powołano do życia nowy organ o charakterze doradczym – Komitet Ochrony Socjalnej. Jego głównym celem jest promocja współpracy między państwami członkowskimi a Komisją Europejską w zakresie polityki społecznej, to znaczy monitorowanie sytuacji społecznej oraz rozwój polityki społecznej w państwach członkowskich, przygotowanie raportów i analiz w zakresie kompetencji Komitetu oraz zmian w II i III filarze Unii Europejskiej

Próbą zreformowania Unii Europejskiej była podpisana Konstytucja dla Unii Europejskiej przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, która jednak została ona odrzucona w referendach narodowych we Francji i Holandii w 2005 roku. Fakt ten jeszcze silniej udowodnił potrzebę gruntownej reformy instytucjonalnej organizacji w celu wzmocnienia współpracy. Odpowiedzią na to wyzwanie jest kolejny aktem prawnym Traktat Reformujący, który został podpisany 13 grudnia 2007 roku, w Lizbonie już dzisiaj jednak wiadomo, że jego wejście w życie 1 stycznia 2009 roku stoi pod znakiem zapytania. Traktat reformujący nie uchyla dotychczas obowiązujących traktatów, a jedynie wprowadza do nich poszczególne zmiany. Według Traktatu Unia Europejska będzie organizacją międzynarodową, zyska zatem osobowość prawną. Nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej jest zmianą o znaczeniu fundamentalnym, wzmacnia spójność Unii Europejskiej poprzez zniesienie struktury filarowej, ujednolicenie instrumentów prawnych oraz procesu decyzyjnego, co prawdopodobnie doprowadzi do zwiększenia efektywności działania instytucji Unii Europejskiej. W wielu istotnych dziedzinach likwiduje się prawo weta poprzez wprowadzenie głosowania większościowego. Istotnym elementem jest kompromis w sprawie „mechanizmu z Joaniny". Mechanizm ten pozwala na odwlekanie podejmowania decyzji przez pewien czas – mechanizm będą mogły uruchomić kraje reprezentujące, co najmniej 19 procent ludności Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych, która została zawarta w Traktacie reformującym ma istotne znaczenie dla społecznego aspektu Unii Europejskiej, ze względu na możliwość dochodzenia swoich praw zawartych w Karcie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu oraz wymiar symboliczny poprzez artykuły odwołujące się do d godności, solidarności czy równości. Pytanie o wejście w życie Traktatu Reformującego Unię

Europejską, jest również istotnym pytaniem o przyszłość funkcjonowania Unii Europejskiej.

5.2 Działania polityczno-koordynacyjne w zakresie polityki zatrudnienia - Otwarta Metoda Koordynacji

Otwarta Metoda Koordynacji jest elastycznym sposobem pracy w celu osiągnięcia wspólnych europejskich celów za pośrednictwem planów krajowych, które są oceniane zgodnie ze wspólnymi kryteriami (wskaźnikami), postępując zgodnie z wytycznymi lub celami ustalanymi wspólnie przez ministrów poszczególnych krajów na szczeblu unijnym.

OMK bez przymusu, presji środowiska i siły opinii publicznej prezentuje środki do zapewnienia sytuacji zgodnie z którą, rządy narodowe będą przestrzegać swoich europejskich zobowiązań. Wymiana dobrych praktyk ma na zadanie poszerzyć wiedzę i doprowadzić do usprawnienia realizacji polityki społecznej. Jest to próba uczynienia oficjalnych deklaracji na szczeblu europejskim moralnie „wiążących" na poziomie krajowym, poprzez wdrożenie grupy skomplikowanych procedur. OMK została już zastosowana do koordynacji ekonomicznej (ogólne zalecenia polityki ekonomicznej), w polityce zatrudnienia (proces luksemburski), ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz zabezpieczenia społecznego.

Istotą nowego podejścia do formy rządów jest czymś więcej dla Unii Europejskiej, niż tylko dodatkowym instrumentem regulującym. To nowe podejście do zarządzania jest częścią modelu nowej polityki mającej na celu reakcję na rosnącą złożoność Unii Europejskiej. Ponadto obecnie w Unii Europejskiej złożonej z 27 państw i szczególnie w świetle rozszerzenia, różnorodność pozostanie i należy odpowiednio na nią reagować. Analiza porównawcza, zasada subsydiarności oraz stosowne uczestnictwo różnych aktorów na różnych szczeblach są kluczowymi filarami OMK jako instrumentu zarządzania. Wymienione elementy są zgodne z pojęciem „nowego zarządzania" określonym przez J. Scotta i D. M. Trubeka i opartym o udział i podział władzy, wielopoziomową integrację, różnorodność i decentralizację, elastyczność i weryfikowalność, eksperymentowanie i tworzenie wiedzy[84].W ten sposób, OMK

[84] P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 r., strona internetowa

przedostając się do krajowych dyskursów i ustaleń ma na celu zmianę przekonań i oczekiwań krajowych aktorów.

Uzasadniony jest zapewne dylemat: Czy integracja przez koordynację, co implikuje OMK, będzie nową metodą zarządzania Unii Europejskiej o charakterze politycznej innowacji, przełamującą ograniczenia metody wspólnotowej i rosnący sceptycyzm na poziomie państw narodowych, czy też próbą odświeżenia integracji europejskiej, bez konieczności zmiany układu międzyinstytucjonalnego?

Sformułowane przez Komisję Europejską zalecenie unikania stosowania OMK tam, gdzie istnieje możliwość przyjęcia i wprowadzenia wspólnotowych instrumentów prawnych może doprowadzić do marginalizacji metody OMK. Podstawową zasadą OMK jest dobrowolna współpraca pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a państwami członkowskimi, w wymiarze zarówno międzyrządowym, jak też partycypacji społeczności lokalnych i regionów, osiągnięcie consensusu w kwestiach między innymi polityki zatrudnienia jest możliwe tylko w ograniczonym zakresie. Przedstawione argumenty są szczególnie istotne z punktu widzenia nieudanych prób wdrożenia praktycznych instrumentów OMK.

Nazwa „Otwarta Metoda Koordynacji" (OMK) pojawiła się w oficjalnej terminologii integracji europejskiej podczas posiedzenia Rady Europejskiej Lizbonie, 23-24 marca 2000 roku. Rada Europejska w Lizbonie rozszerzyła stosowanie tej metody na inne obszary. W sferze społecznej, oprócz polityki zatrudnienia, została objęta polityka integracji społecznej, ochrony socjalnej oraz edukacji i szkoleń. Zawarte zostało następujące stwierdzenie „realizacja tej strategii nastąpi poprzez poprawę istniejących procesów, wprowadzenie nowej metody koordynacji na wszystkich poziomach idące w parze z mocniejszą rolą wiodącą i koordynacyjną Rady Europejskiej dla zapewnienia spójniejszego kierownictwa strategicznego oraz skutecznego nadzoru nad postępami"[85].

Stwierdzono w punkcie 37, iż OMK będzie środkiem rozpowszechniania wzorcowych praktyk (best practices) i osiągnięcia większej zbieżności z głównymi celami UE. Metoda ta, która w założeniu ma pomóc państwom członkowskim w rozwoju ich własnych polityk, obejmuje:

---

http://esp.sagepub.com , s.19 za J. Scott, D. M. Trubek "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union" European Law Journal 2002r., s.5-6

[85] Presidency Conclusions. Lizbon European Council, 23 and 24 March 2000r.,, dok. SN 100/00

- ustalenie wytycznych (guidelines) Unii Europejskiej wraz z odpowiednimi ramami czasowymi osiągnięcia wyznaczonych celów,
- wprowadzenie jakościowych i ilościowych wskaźników (indicators) i punków odniesienia (benchmarks),
- przełożenie tych wytycznych na polityki narodowe i regionalne,
- okresowa obserwacja, przegląd o ocena (peer review).

Otwarta Metoda Koordynacji opiera się na pięciu głównych zasadach[86]:

- pomocniczości, gdyż ustanawia ona równowagę pomiędzy wspólnotą celów na poziomie unijnym oraz indywidualizacją sposobów ich realizacji przez państwa członkowskie,
- zbieżności, gdyż wspólne cele osiągane są w ten sposób, że każde państwo członkowskie przyczynia się do podniesienia unijnej średniej,
- zarządzania przez cele, gdyż postęp w realizacji wspólnych celów określany jest za pomocą ilościowych bądź jakościowych wskaźników; dzięki stosowaniu celów i wskaźników przejrzyste stają się rezultaty podejmowanych przez państwa działań, a przez to podlegają one publicznej ocenie,
- obserwacji każdego kraju, gdyż periodyczne raportowanie pozwala na wzajemne porównanie działań państw, ujawnianie najlepszych praktyk i próby wywarcia nacisku, żeby poprawiły jakość i efektywność swoich działań,
- kompleksowość, która wymusza skoordynowane działanie wielu działów administracji krajowej na rzecz osiągania założonych celów; wymaga zaangażowania całego rządu, niezależnie od utartych zakresów kompetencji poszczególnych segmentów rządowej biurokracji.

W Białej Księdze o zarządzaniu europejskim przedstawionej przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 roku określone zostały okoliczności zastosowania Otwartej Metody Koordynacji[87]. Zdaniem Komisji Europejskiej OMK jest sposobem pobudzania współpracy, wymiany wzorcowych praktyk oraz uzgadniania wspólnych celów i wytycznych dla państw członkowskich, niekiedy wsparty narodowymi planami działania, jak w przypadku zatrudnienia. Otwarta metoda koordynacji polega na regularnej ocenie postępów w osiąganiu tych celów, pozwalając państwom członkowskim porównywać ich wyniki w osiąganiu zamierzonego celu.

[86] J. Ciechański "Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej: wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003r., s.8
[87] European Governance – A White Paper, COM (2001) 428 final, Dz.U. WE, C287 z 12.10.2001 r.

Według L.Jesienia OMK to „sposób zachęcania do współpracy i wspierania jej pomiędzy państwami członkowskimi UE. Dotyczyć może także innych państw europejskich (nie będących członkami UE) w tych dziedzinach, w których z różnych przyczyn trudno stosować dotychczasowe metody integracyjne, w szczególności „twarde" prawo, czyli dyrektywy i rozporządzenia"[88].

C. Radaelli pisze, iż metoda ta „umożliwia politykom podejmowanie nowych zadań w obszarach polityki, które są albo delikatne politycznie, albo też w każdym razie nie podlegają zastosowaniu klasycznej metody wspólnotowej". W rezultacie działania, które jeszcze kilka lat wstecz mogły być określane po prostu jako „miękkie prawo", nowe instrumenty polityki oraz punkty odniesienia obecnie są przedstawiane jako „zastosowania" jeśli nie „prototypy" metody[89].

Spośród licznych ujęć teoretycznych oraz interpretacji otwartej metody koordynacji można wyróżnić trzy zasadnicze podejścia[90]:

1. OMK jako nowy paradygmat integracji europejskiej[91],
2. OMK jako metoda zarządzania (governance) w Unii Europejskiej[92],
3. OMK jako forma koordynacji różnorodnych form integracji w UE[93].

Wnioskując OMK jest rozwiązaniem wynikającym z trudności realizowania procesów politycznych w ramach UE z powodu zarówno procesu „rozlewania się" integracji europejskiej, jak również znacznej różnorodności systemów politycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych państw członkowskich.

---

[88] L. Jesień „Otwarda metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski" , Polska w Europie, 2004, 1 (45), s.54

[89] The Open Metod of Coordination: Anew governance architecture for the European Union? Preliminary report, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, March 2003, s.7

[90] A. Gruszczyk „Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej" Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006, s.10

[91] K. van Kersbergen, B. Verbeck, „Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union", Comparative European Politics, 2004 2 (2), s.142; G.de Búrca, J.Zeitlin, "Constitutionalising the Open Method of Coordination. What Should the Convention Propose?", CEPS Policy Brief, No. 31, March 2003, s.2; S.Regent, "The Open Method of Coordination: A new supranational form of governance?, European law journal, 2003, 9 (2), s.190; Facing the chalenge. The open method of coordination in question" , (w:) The Open method of coordination in action: The european employment and social inclusion strategies, re. J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson, Brussels 2005; J. Ciechański, "Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienie nowych państw członkowskich" , Żurawia Papers, Zeszyt 1, Warszawa 2003

[92] K.van Kersbergen, B.Verbeek, op.cit., s.143 ; C. Radaelli, The open method of coordination: A new governance architecture for the European Union? Preliminary report, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, March 2003, s. 7-8;

[93] H. Prange, R.Kaiser, op.cit., s.289-290; J.Scott, D.M. Trubek, „Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union", European Law Journal, 2002, 8(1), s.4-5; J.Goetschy,"L'apport de la méthode ouverte de coordination/ l'intégration européenne. Des fondements au bilan", (w:) La grande Europe, red. P.Magnette, Bruxelles 2004, s.161-163

Otwarta metoda koordynacji ma umożliwić realizację celów wspólnej polityki przez państwa członkowskie bez stosowania „twardych" instrumentów prawa wspólnotowego. Określając cele OMK należy zaznaczyć, iż jest to instrument służący lepszemu wdrażaniu norm i zasad funkcjonowania Unii Europejskiej, dający państwom członkowskim możliwość elastycznego dostosowani swych polityk do ponadnarodowych, wspólnych wzorców integracji, stajemy przed koniecznością ustalenia obszarów kompetencji i odpowiedzialności, rozdzielonych pomiędzy aktorów instytucjonalnych Unii Europejskiej. Otwarta metoda koordynacji pozostaje mało realistyczną propozycją skutecznego zarządzania Unią Europejską.

5.2.1 Europejska Strategia Zatrudnienia. Cele – priorytety – realizacja

Genezą płaszczyzny koordynacji narodowych polityk zatrudnienia państw członkowskich Unii Europejskiej jest sformułowana w ramach procesu luksemburskiego Europejska Strategia Zatrudnienia. Unia Europejska ustaliła wspólne zasady funkcjonowania polityki zatrudnienia państw członkowskich na szczeblu wspólnotowym. Koordynacja narodowych polityk zatrudnienia odbywa się dzięki ogólnym wytycznym opracowanym przez Komisję Europejską i zatwierdzonym przez Radę Europejską. Analizując proces rozwoju Europejskiej Strategii Zatrudnienia można ująć je w trzy następujące po sobie etapy[94]:

1. Podczas pierwszego etapu, ESZ rozwinęła się w cieniu modelu integracyjnego Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Przesłanką ESZ było przywrócenie równowagi integracji monetarnej i ekonomicznej.
2. Etap konsolidacji ESZ na przykład dzięki wykorzystaniu rekomendacji i narastającej zmiany na szczeblu europejskim. Podstawowe zasady zostały sformułowane dzięki OMK na szczycie Lizbońskim.
3. Trzeci etap rozpoczął się oceną pięciu lat realizacji ESZ w 2003 roku.

Pierwszym krokiem w kierunku stworzenia wspólnej strategii na rzecz zatrudnienia było opublikowanie w 1993 roku przez Komisję Białej Księgi – „Wzrost,

[94] P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 strona internetowa http://esp.sagepub.com , s. 12

konkurencyjność, zatrudnienie". Plan ten uwzględniał po raz pierwszy tak wiele aspektów polityki zatrudnienia, w którym sformułowano następujące cele:[95]

- promowanie zatrudnienia poprzez reformę podatków i finansów publicznych, dostosowanie prawa pracy i kosztów zatrudnienia do potrzeb rynku pracy w sposób sprzyjający tworzeniu miejsc pracy oraz zwiększeniu elastyczności,
- wzrost poziomu zatrudnienia, zwłaszcza w regionach najsłabiej rozwiniętych oraz w grupach wymagających wsparcia na rynku pracy,
- tworzenie nowych miejsc pracy w takich sektorach, jak ochrona środowiska, służba zdrowia, nowe technologie,
- zwiększenie inwestycji w zasoby ludzkie oraz podnoszenie kwalifikacji poprzez rozwój szkolenia zawodowego.

Postulaty miały charakter ogólny i dotyczyły zasad dotychczasowej kooperacji. Interwencje dotyczące rynku pracy Unii Europejskiej nie mogły oznaczać ingerencji w polityki narodowe państw członkowskich. Pojawiły się w nim podstawy analityczne oraz polityczne wskazujące na potrzebę koordynacji działań w odniesieniu do rynku pracy w związku z koniecznością jego deregulacji.

Aktywne działania na rzecz tworzenia zintegrowanej polityki zatrudnienia rozpoczął szczyt w Essen w 1994 roku, na którym szefowie rządów państw członkowskich podjęli dyskusję o walce z bezrobociem. Płaszczyzny współpracy zostały określone w Strategii z Essen i obejmowały[96]:

- kontynuację strategii makroekonomicznej zakładającej wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia,
- ulepszanie systemu edukacji i szkoleń,
- wzrost efektywności polityki rynku pracy,
- redukowanie pozapłacowych kosztów pracy,
- udoskonalenie instrumentów pomocy dla szczególnych grup na rynku pracy.

Tak sformułowane cele stały się podstawą licznych prac Komisji Europejskiej związanych z tworzeniem wspólnych wskaźników, standaryzacji informacji statystycznej, a przede wszystkim powołania instytucji, które będą monitorowały problematykę rynku pracy.

---

[95] P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 strona internetowa http://esp.sagepub.com

[96] Ibidem

W 1996 roku utworzony został Stały Komitet ds. Rynku Pracy i Zatrudnienia, który zgodnie z decyzją Traktatu Amsterdamskiego przekształcił się w Komitet ds. Zatrudnienia.

Cele Strategii z Essen w żadnym stopniu nie obligowały państwa członkowskich do ich realizacji. Współpracę w zakresie polityki zatrudnienia określoną w Strategii z Essen potwierdzono w Deklaracji o Zatrudnieniu przyjętej na szczycie Unii Europejskiej w Dublinie grudniu 1996 roku.

Z zasadniczą zmianą podejścia Unii Europejskiej do polityki zatrudnienia możemy wskazywać okres od Traktatu Amsterdamskiego w 1997 roku. Zapisano w nim, że „państwa członkowskie będą prowadziły skoordynowaną politykę zatrudnienia, w szczególności w celu wypromowania siły roboczej wykształconej, o wysokich umiejętnościach i posiadającej zdolność adaptacji”[97]. Status polityki wzrostu zatrudnienia zrównano ze statusem polityki makroekonomicznego wzrostu gospodarczego. Zapoczątkowano proces przygotowania przez państwa członkowskie narodowych strategii i programów zatrudnienia, dokonywania oceny ich realizacji oraz przyjmowania wytycznych dla krajowych polityk zatrudnienia. W Traktacie Amsterdamskim wskazano konkretne kierunki działań i instrumenty, które stały się punktem wyjścia dla wypracowania zarysu Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Zobowiązano szefów państw i rządów do corocznego wyciągania wniosków z dotychczasowej polityki rynku pracy oraz do opracowywania raportów i planów dalszego działania. Ustalono, że Parlament Europejski będzie zatwierdzał, kwalifikowaną większością głosów, wytyczne polityki rynku pracy na rok następny. Przyjęto, że Parlament Europejski będzie każdego roku kontrolował wprowadzanie wytycznych w państwach członkowskich i przedstawiał wnioski, a także wraz z Komisją będzie przygotowywał wspólny raport o sytuacji na rynku pracy w Unii Europejskiej oraz wytyczne dla każdego z państw członkowskich. Umożliwiono wprowadzanie projektów innowacyjnych w dziedzinie polityki rynku pracy na maksymalny okres 5 lat. Monitorowano cały proces, powołano Komitet do Spraw Zatrudnienia i Rynku Pracy, organ opiniodawczo-doradczy złożony z przedstawicieli państw członkowskich, odpowiadający na szczeblu europejskim za debatę na temat zatrudnienia. Cele te miały charakter pewnej doktryny, według jakiej należy podejmować decyzje dotyczące polityki zatrudnienia. Na podstawie tak

[97]Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty - Amsterdam, 2 października 1997, art. 125

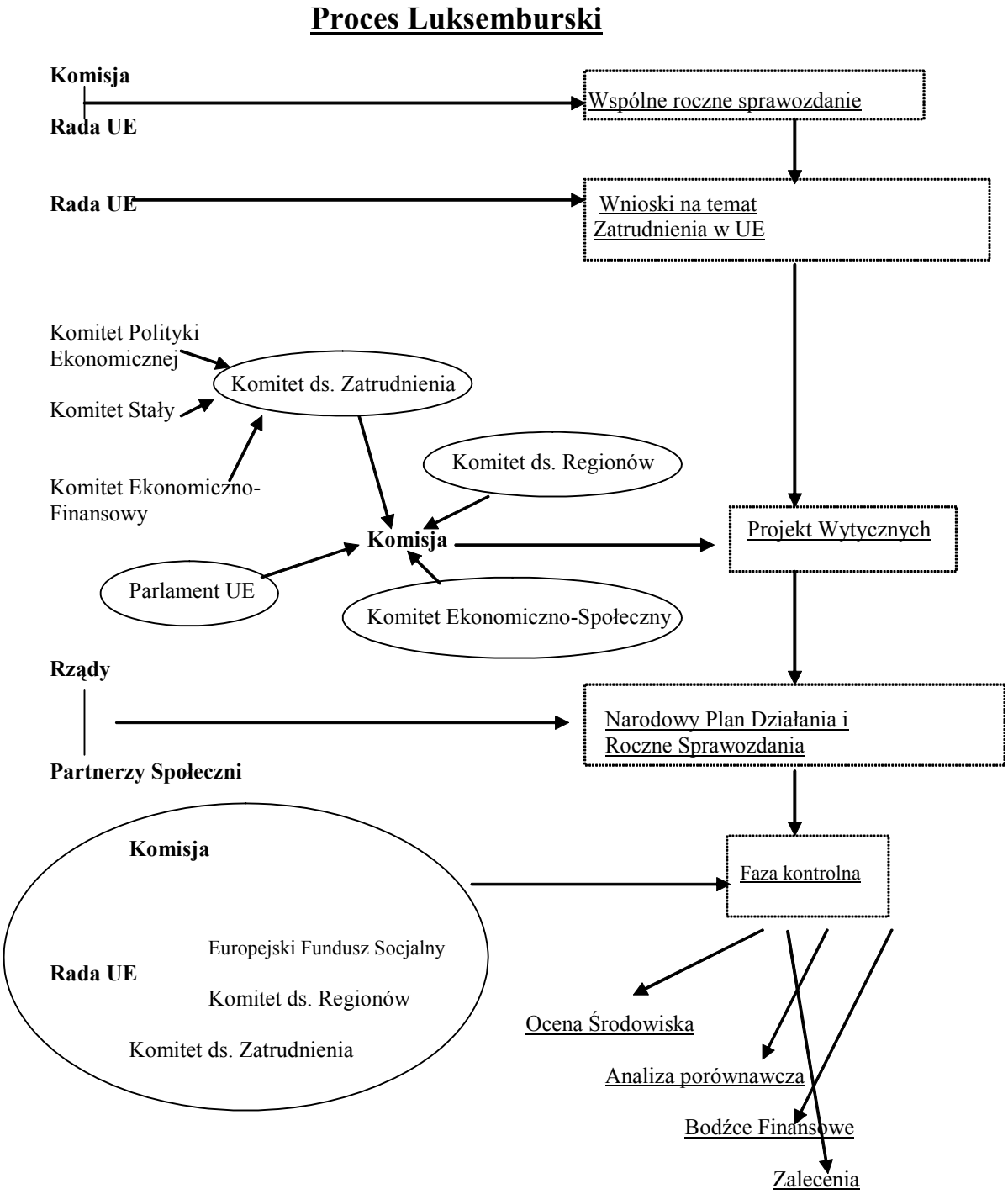
sformułowanych celów uchwalono Europejską Strategię Zatrudnienia w 1997 roku w Luksemburgu, oraz wskazano jej cztery podstawowe filary:

- zwiększanie szans na zatrudnienie, zwłaszcza młodzieży i długotrwale bezrobotnych,
- pobudzanie przedsiębiorczości, tworzenie nowych miejsc pracy dzięki ułatwieniom w zakładaniu firm, redukowaniu kosztów pracy, kosztów administracyjnych i obciążeń fiskalnych,
- wspieranie adaptacyjności w przedsiębiorstwach i wśród pracowników poprzez unowocześnianie organizacji pracy, czasu pracy, form świadczenia pracy, wspieranie szkoleń, zwiększenie zdolności dostosowawczych firm,
- umacnianie polityki równych szans na pracę poprzez likwidację nierówności między kobietami i mężczyznami, umożliwienie łączenia życia zawodowego i rodzinnego, ułatwianie powrotu na rynek pracy po dłuższej nieobecności oraz pomoc w utrzymaniu zatrudnienia osobom słabszym.

Europejska Strategia Zatrudnienia zapoczątkowała stosowanie otwartej metody koordynacji w odniesieniu do spraw społecznych koordynowanych przez Unię Europejską.

Europejska Strategia Zatrudnienia stała się strategią z naciskiem na operacjonalizację. Stopniowe zmiany były akceptowane co roku na szczeblu europejskim, z jednej strony narzędzia realizacji były nowe i należało je sprawdzić, drugiej strony różni aktorzy chcieli zmienić lub dostosować treść na szczeblu europejskim. Istotą zastosowania OMK było wspólne zdefiniowane celów strategii, które następnie stają się podstawą opracowania dwóch dokumentów: europejskiego, stanowiącego rodzaj wskazówek opracowywanych corocznie, dotyczących wdrażania strategii oraz dokumentu krajowego - narodowego planu działania. Realizacja strategii podlega wspólnej ocenie, przedstawianej w raporcie kraju członkowskiego oraz w raporcie Komisji Europejskiej. Wnioski są przedstawiane w rekomendacjach dotyczących polityki zatrudnienia w kraju członkowskim, decyzje o rekomendacjach w stosunku do konkretnego kraju członkowskiego są podejmowane w Radzie Europejskiej większością głosów. Na poniższym schemacie przedstawiono rolę, jaką odgrywa Otwarta Metoda Koordynacji w realizacji zintegrowanej polityki zatrudnienia.

Schemat 2: Udział OMK w realizacji zintegrowanej polityce zatrudnienia



Źródło: S.Regent „Otwarta Metoda Koordynacji: Ponadnarodowa Forma Rządów"

Doświadczenia zebrane w czasie pięcioletniego funkcjonowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz nowe wyzwania w związku z szybkimi zmianami społecznymi i ekonomicznymi wyznaczają perspektywy dla dalszego prowadzenia polityki zatrudnienia na poziomie wspólnotowym. Odnotowano poprawę zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej, która była wynikiem podjętych działań na rynku pracy oraz zintegrowanego działania partnerów społecznych, organizacji międzynarodowych oraz instytucji europejskich w osiągnięciu tego celu. Istotne trudności w realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia polegały na ograniczonym włączeniu się do jej realizacji aktorów ze szczebla regionalnego i lokalnego, co sprzyjało znacznemu zróżnicowaniu regionalnemu. Wkład Europejskiej Strategii Zatrudnienia do realizacji celów Strategii Lizbońskiej okazał się niedostateczny.

Niezbędne okazało się wzmocnienie Europejskiej Strategii Zatrudnienia i koncentracja na zasadniczych priorytetach.

Komisja Europejska zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej przygotowała projekt Wytycznych Polityki Zatrudnienia na okres 3 lat (2003-2005). Zgodnie z podjętymi decyzjami Europejska Strategia Zatrudnienia nie jest już oparta na dotychczasowych czterech filarach, zrewidowana Europejska Strategia Zatrudnienia skoncentrowana jest wokół trzech wzajemnie równoważnych celów strategii lizbońskiej:

1. Pełnego zatrudnienia.
2. Poprawy jakości i produktywności pracy.
3. Wzmacnianiu społecznej spójności i integracji społecznej.

Osiągnięciu zasadniczych celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia służyć miała realizacja 10 priorytetowych działań:

1. Pomoc w znalezieniu zatrudnienia dla bezrobotnych i biernych zawodowo chcących podjąć pracę oraz przeciwdziałanie długoterminowemu bezrobociu.
2. Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości poprzez usuwanie barier biurokratycznych dla podejmujących działalność gospodarczą.
3. Wzmacnianie możliwości adaptacyjnych pracowników i firm do zmieniających się warunków.
4. Rozwijanie inwestycji w kapitał ludzki i strategii kształcenia ustawicznego.
5. Zwiększenie zasobów pracy i promowanie pozostawania na rynku pracy starszych pracowników.
6. Promowanie równości płci w zatrudnieniu i wynagrodzeniu.

7. Zwalczanie dyskryminacji grup upośledzonych na rynku pracy.
8. Rozwijanie finansowych zachęt dla podejmowania zatrudnienia.
9. Ograniczanie szarej strefy zatrudnienia.
10. Promowanie mobilności zawodowej.

Działania Europejskiej Strategii Zatrudnienia mają tę samą rangę i związane są z koniecznością prowadzenia strukturalnych reform w dziedzinie zatrudnienia. Większość ze wskazanych priorytetowych działań była uwzględniana w poprzednich wytycznych, większą uwagę skupiono na kształceniu ustawicznym i aktywnością zawodową starszych pracowników. Część stanowi zupełnie nową dziedzinę aktywności i dotyczy ograniczania szarej strefy zatrudnienia i promowanie mobilności zawodowej i geograficznej.

Efektywność wskazanych działań będzie mierzona przy pomocy następujących wskaźników:

- objęcie do 2005 r. zindywidualizowanym planem poszukiwania pracy wszystkich bezrobotnych przed 4 miesiącem pozostawania bez pracy,
- objęcie do 2005 r. szkoleniami, stażami pracy wszystkich bezrobotnych przed 12 miesiącem pozostawania bez pracy, a w przypadku młodych i niepełnosprawnych przed 6 miesiącem pozostawania bez pracy,
- objęcie do 2010 r. szkoleniami lub stażami pracy 30% bezrobotnych długoterminowo,
- zmniejszenie do 2010 r. ogólnego wskaźnika wypadków w pracy o 15% a w sektorach gospodarki o wysokim ryzyku zmniejszenie wskaźnika wypadków o 25%,
- zapewnienie do 2010 r. pełnego średniego wykształcenia dla 80% ludzi w wieku 25-64 lat,
- zwiększenie do 2010 r. udziału dorosłych w edukacji i szkoleniu do 15% na poziomie całej Unii Europejskiej i przynajmniej 10% w każdym kraju członkowskim,
- zwiększenie na poziomie całej Unii Europejskiej do 2010 r. wydatków przedsiębiorstw na szkolenie dorosłych z obecnego poziomu równego 2,3 % kosztów pracy do 5% kosztów pracy,
- podniesienie do 2010 r. przeciętnego dla całej Unii Europejskiej wieku opuszczania rynku pracy z 60 lat do 65 lat,

- eliminacja do 2010 r. różnic w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn oraz zmniejszenie o połowę różnicy pomiędzy wynagrodzeniami kobiet i mężczyzn w każdym kraju członkowskim,
- zapewnienie do 2010 r. miejsc w żłobkach dla 33% dzieci w wieku 0-3 lata i miejsc w przedszkolach dla 90 % dzieci do obowiązującego wieku szkolnego w każdym kraju członkowskim,
- zmniejszenie o połowę do 2010 r. w każdym kraju członkowskim wskaźnika wczesnego opuszczania systemu edukacyjnego, a na poziomie całej Unii Europejskiej zmniejszenie tego wskaźnika do 10%,
- zmniejszenie o połowę do 2010 r. w każdym kraju członkowskim różnicy pomiędzy ogólną stopą bezrobocia a stopą bezrobocia grup upośledzonych na rynku pracy zgodnie z krajowymi definicjami,
- zmniejszenie o połowę do 2010 r. w każdym kraju członkowskim różnicy pomiędzy stopą bezrobocia obywateli krajów Unii Europejskiej i obywateli z poza obszaru Unii Europejskiej,
- państwa członkowskie powinny przyjąć własne krajowe wskaźniki w zakresie: redukcji barier w rozpoczynaniu działalności gospodarczej, wzrostu publicznych i prywatnych wydatków per capita na inwestycje w kapitał ludzki, zmniejszenia opodatkowania nisko opłacanych pracowników, ograniczania szarej strefy zatrudnienia.

Ponownie poddano ocenie Europejską Strategię Zatrudnienia i powstał kolejny raport oraz wytyczne dla krajów członkowskich na okres trzyletni. Cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia w dalszym ciągu identyczne:

1. Wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia.
2. Elastyczny rynek pracy.
3. Niskie koszty pracy.
4. Inwestycje w kapitał ludzki.

5.2.2 Strategia Lizbońska. Cele – priorytety – realizacja

Początek realizacji Strategii Lizbońskiej jest kontynuacją działań państw członkowskich Unii Europejskiej oraz instytucji wspólnotowych w realizacji ”procesu luksemburskiego”, którego efektem jest wypracowanie Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Pozytywne efekty procesu luksemburskiego skłoniły państwa

członkowskie do podniesienia znaczenia polityki rynku pracy. Efektem tych działań było przyjęcie Agendy Lizbońskiej 23-24 marca 2000 roku. Wyznaczając Unii Europejskiej strategiczny cel na najbliższe dziesięciolecie „stworzenie opartej na wiedzy, a zarazem najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, zdolnej do systematycznego wzrostu gospodarczego, zapewniającej większą liczbę lepszych miejsc pracy w warunkach większej spójności społecznej. Kompendium działań służących realizacji tego celu strategicznego nazwano Strategią Lizbońską. Zgodnie z przyjętymi postanowieniami w Lizbonie przyjęcie strategii powinno przywrócić warunki potrzebne do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, koncentrując się na reformie instrumentów służących poprawie konkurencyjności siły roboczej i reformie instrumentów kreujących popyt na rynku pracy. Wyznaczono następujące priorytety:

1. Ułatwienie przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy, poprzez:
   - wspieranie powszechnego dostępu do technologii informatycznych i umiejętności posługiwania się nimi,
   - ustanowienie Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji,
   - ułatwień w zakładaniu i rozwijaniu nowatorskich przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich poprzez obniżanie obciążeń regulacyjnych i biurokratycznych,
   - urzeczywistnienie pełnego funkcjonowania jednolitego rynku poprzez dokończenie jego liberalizacji oraz ograniczenie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw,
2. Modernizacja europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi oraz zwalczanie wykluczenia społecznego poprzez:
   - dostosowanie edukacji i szkolenia do wymogów gospodarki opartej na wiedzy,
   - rozwijania aktywnej polityki zatrudnienia przyczyniającej się do tworzenia większej ilości i lepszych miejsc pracy,
   - modernizację systemu ochrony socjalnej, w tym systemów emerytalnych i ochrony zdrowia, w celu zapewnienia ich stabilności oraz odpowiedniego zintegrowania z celami polityki edukacyjnej i polityki zatrudnienia,
   - wspieranie integracji społecznej w celu uniknięcia marginalizacji społecznej.

3. Utrzymanie potencjału gospodarczego za pomocą odpowiedniej polityki makroekonomicznej:
   - zmniejszenie opodatkowania pracy, w celu wzmocnienia prozatrudnieniowych efektów zachęt do kształcenia,
   - przeorientowanie wydatków publicznych w celu relatywnego podniesienia znaczenia akumulacji kapitału, w tym kapitału ludzkiego a także wspierania badań i rozwoju oraz innowacji,
   - zapewnienie długotrwałej stabilności finansów publicznych.

O kształcie Strategii Lizbońskiej zadecydowały następujące tendencje w Unii Europejskiej:

- zwiększający się dystans dzielący Europę od Stanów Zjednoczonych w wielu sferach, a szczególności w poziomie życia, dynamice rozwoju gospodarczego, badaniach naukowych, a także w sile militarnej,
- dynamiczny rozwój przedsiębiorczości opartej na nowoczesnej technologii,
- prognozowane zmiany demograficzne w krajach Unii Europejskiej, wynikające ze starzenia się społeczeństw.

Strategia Lizbońska odnosiła się do działań podejmowanych na trzech wzajemnie powiązanych płaszczyznach: gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska. Na płaszczyźnie gospodarczej Strategia określa wiele priorytetów, które dotyczą między innymi rozwoju nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, dokończenie procesu budowy rynku wewnętrznego, pełnego zintegrowania rynków finansowych, rozwoju przedsiębiorczości czy stworzenia Europejskiego Obszaru Badawczego. Druga płaszczyzna dotyczy zagadnień społecznych, za priorytetowe działania uważa te, których celem jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia, zwalczanie marginalizacji społecznej oraz edukacji jako ważnego czynnika budowy gospodarki opartej na wiedzy. Trzecią płaszczyzną Strategii Lizbońskiej stanowiły zagadnienia środowiska naturalnego w kontekście trwałego wzrostu gospodarczego, który włączono do Agendy Lizbońskiej podczas szczytu Rady Europejskiej w Goteborgu, w czerwcu 2001 roku. Szefowie państw i rządów potwierdzili wówczas, że osiągnięcie celów przyjętych w Strategii nie może się odbywać kosztem degradacji środowiska naturalnego i musi być zgodne ze zrównoważonym rozwojem. W 2004 roku Rada Europejska wraz z Komisją Europejską zadecydowała o przeprowadzeniu przeglądu założeń Strategii Lizbońskiej. Zdaniem wielu ekspertów, głównych przyczyn dotychczasowych niepowodzeń we wdrażaniu

priorytetów Strategii Lizbońskiej należy szukać w zbyt dużej liczbie priorytetów, nie efektywnie funkcjonującej Otwartej Metodzie Koordynacji oraz braku oczekiwanych postępów w implementacji jej założeń przez państwa członkowskie. W 2004 roku Komisja Europejska opublikowała Komunikat „Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii Lizbońskiej". Załącznikiem do wspomnianego Komunikatu był „Plan działań", zawierający propozycję celów do zrealizowania na poziomie wspólnotowym w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz zalecenia dla państw członkowskich. Komisja Europejska zaproponowała skoncentrowanie się w zreformowanej Strategii Lizbońskiej na dwóch priorytetach: wzroście gospodarczym i zatrudnieniu, przy zachowaniu zgodności z celami zrównoważonego rozwoju. Priorytety te formalnie potwierdzono w konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 22-23 marca 2005 roku, które wyznaczyły nowe ramy Agendy Lizbońskiej na lata 2005-2010. Postanowiono wyznaczyć nowy model wdrażania celów Strategii poprzez mocniejsze jej umocowanie w politykach krajowych państw członkowskich. Państwa Unii Europejskiej zostały zobowiązane do przygotowania Krajowych Programów Reform. Komisja Europejska 29 kwietnia 2005 roku opublikowała wytyczne dla państw Unii Europejskiej dotyczące prac nad wspomnianym dokumentem programowym. Podstawę dla jego opracowania stanowi Zintegrowany Pakiet Wytycznych na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005-2008, który zawiera trzy części: makroekonomiczną, mikroekonomiczną i dotyczącą polityki zatrudnienia. Sama Komisja Europejska przyjęła w lipcu 2005 roku „Wspólnotowy Program Lizboński", który ma uzupełniać działania realizowane przez państwa Unii Europejskiej. Program składa się ze szczegółowych inicjatyw zarówno o charakterze legislacyjnym jak i na poziomie wspólnotowym, które zostały podzielone na następujące kategorie:

1. Wspieranie wiedzy i innowacji w Europie.
2. Reforma polityki udzielania pomocy państwa.
3. Poprawa i uproszczenie ram prawnych prowadzenia działalności gospodarczej.
4. Wprowadzenie wewnętrznego rynku usług.
5. Sfinalizowanie porozumienia w ramach rundy negocjacji.
6. Usuwanie przeszkód w swobodnym przepływie osób, pracowników i kadry akademickiej.
7. Wypracowanie wspólnego podejścia do kwestii migracji ekonomicznej.

8. Wspieranie działań dotyczących społecznych skutków przekształceń gospodarczych.

Trudno jest wyciągnąć ostateczne wnioski na temat procesu, który jest w toku. Europejska Strategia Zatrudnienia, a tym samym Strategia Lizbońska oraz Otwarta Metoda Koordynacji są częścią dynamiki ponownego zdefiniowania społecznego wymiaru integracji Unii Europejskiej, według osiągnięć i ograniczeń poprzednich etapów i zmieniającego się środowiska. Nowa Unia Europejska złożona z 27 członków zwiększyła swoją różnorodność i poziom rozwoju. To wydarzenie wpłynie na sposób, ·w jaki polityka społeczna Unii Europejskiej będzie się rozwijać w przyszłości. W literaturze przytacza się dwa kierunki zmian, pierwszy koncentruje się na poprawie procedur, drugi na ulepszaniu zaleceń. J. Zeitlin popierając pierwsze podejście proponuje złagodzenie zaleceń. W zamian, niezbędne jest zaostrzenie procedur poprzez surowe wymagania dotyczące klarowności, udziału, kontroli, analizy słabych punktów, oraz mechanizmów korygujących, uczynienie norm OMK bardziej precyzyjnymi, ale w dalszym ciągu podlegające w większym stopniu rewizji oraz uczynienie rekomendacji bardziej przejrzystymi[98]. Odmienny punkt widzenia polega na tym, iż celem jest wzmocnienie zaleceń normatywnych dla państw członkowskich, oraz oddanie większej władzy Komisji Europejskiej by przeforsować wdrożenie zaleceń. Każde z tych podejść jest zgodne, co do potrzeby zaangażowania krajowych, regionalnych i lokalnych aktorów. Jednakże pierwsze podkreśla znaczenie eksperymentowania oraz nowatorskich zdecentralizowanych praktyk. Drugie podejście ma natomiast o wiele bardziej funkcjonalne nastawienie i ma za zadanie poprawę skuteczności reform. Nie dąży do zakwestionowania proponowanych reform, ale raczej do zapewnienia ich realizacji.

5.3 Europejski Fundusz Społeczny jako instrument finansowania polityki zatrudnienia

Fundusze strukturalne są instrumentami finansowymi, za pomocą których realizowany jest wzrost gospodarczy określany przez cele Unii Europejskiej. Chcąc skutecznie rozwiązywać problemy nie tylko natury politycznej, ekonomicznej, ale

[98] P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 strona internetowa http://esp.sagepub.com , s. 31

również społecznej powołano instrumenty finansowe do realizacji celów Unii Europejskiej. Wszystkie projekty realizowane za pomocą funduszy strukturalnych oddziałują na zatrudnienie i rynek pracy w Unii Europejskiej, bezpośrednio generując miejsca pracy, bądź ich wpływ można określić jako pośredni. Interwencja Europejskiego Funduszu Społecznego jest wciąż potrzebna i istotna na równi z innymi funduszami wspierającymi inwestycje infrastrukturalne. Europejski Fundusz Społeczny funkcjonuje 50 lat, co czyni go najstarszym funduszem strukturalnym. Celem jego było przyczynienie się do wzrostu poziomu zatrudnienia, stymulującego równocześnie mobilność zawodową oraz geograficzną zasobów siły roboczej. Opis funkcjonowania EFS w początkowym okresie można sprowadzić do prostej formuły zwrotu kosztów poniesionych przez publiczne organy państw członkowskich na szkolenia zawodowe, a także przyznawanie grantów i zasiłków pracownikom podlegającym procesom restrukturyzacji, pracownikom, których płace uległy znacznemu obniżeniu. Kolejnym celem było wspieranie pracowników poszukujących pracy w innych krajach Wspólnoty oraz takich, których kwalifikacje nie odpowiadały już aktualnym potrzebom rynku pracy, których zamiarem było je w związku z tym podnieść lub uzupełnić[99]. Należy pamiętać, że procesy społeczne i gospodarcze, które stanowią tutaj tło funkcjonowania Europejskiego Funduszu Społecznego i charakteryzują się własną dynamiką. Nie należy analizować zasadności istnienia Europejskiego Funduszu Społecznego, ale efektywności w rozwiązywaniu problemów polityki zatrudnienia i rynku pracy. Obecnie Europejski Fundusz Społeczny stoi przez wyzwaniem rosnącej konkurencji na rynku globalnym. Kolejnym wyzwaniem jest konieczność zwiększenia wysiłków w dziedzinie badań i innowacji.

Poruszając się w obszarze problematyki funduszy strukturalnych należy mieć na uwadze różne terminy określające ten rodzaj interwencji publicznej. Do najczęściej spotykanych określeń zaliczyć można takie jak: polityka regionalna, polityka strukturalna oraz polityka spójności.

Polityka regionalna to „mające długofalowy charakter działania władz publicznych różnych szczebli administracji, zorientowanych na pobudzanie rozwoju

[99] K. Gąsiorowski Europejski Fundusz Społeczny (w) J. Babiak red. Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy, Warszawa 2006r., s.122

gospodarczego i społecznego w regionach, których celem jest zmniejszenie skali zróżnicowania w rozwoju pomiędzy poszczególnymi obszarami[100].

Definiuje się równie często ten rodzaj interwencji publicznej, jako politykę strukturalną „celową działalność organów władzy publicznej, zmierzającą do przebudowy struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru"[101].

Najczęściej spotykanym terminem jest określenie polityka spójności, zdaniem autorki jest to najszersze zdefiniowanie zakresu interwencji funduszy strukturalnych. „Jest to podstawowe dostępne na poziomie wspólnotowym narzędzie służące podniesieniu konkurencyjności i wzrostu w celu praktycznego wdrożenia Strategii Lizbońskiej wraz ze zmianami z Göteborga"[102].

Warto zasygnalizować rosnące znaczenie i charakterystyczne etapy ewolucji polityki poprzez zestawienie czynników, które zdeterminowały kształt polityki spójności, a tym samym Europejskiego Funduszu Społecznego:

- wyodrębnienie niewielkich środków na „autonomiczne" wsparcie rozwoju regionalnego w poszczególnych krajach członkowskich EWG (lata 1957-1980)
- kształtowanie wspólnej polityki regionalnej, która przeradza się w politykę strukturalną (lata 1980-1993)
- rozwój polityki, w zakresie form, jak i środków realizacji (lata 1993-2006)
- próby ograniczenia rozmiarów polityki spójności UE (lata 2007 – 2013)

Rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Maltę i Cypr, krytyka dotychczasowej polityki spójności w zakresie działania poszczególnych funduszy strukturalnych była impulsem do przedstawienia strategii dalszego rozwoju polityki spójności. Środki finansowe przeznaczone na politykę spójności budziły liczne pytania o efektywność ich wydatkowania. Polityka spójności była i jest przedmiotem gorących debat a często ostrej krytyki. Kraje będące płatnikami netto żądają zaostrzenia warunków pomocy dla regionów i krajów o niskim PKB, te natomiast przeciwnie, oczekują większego wsparcia dla swego rozwoju podkreślając, że

[100] B.Wieliczko „Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w państwach członkowskich",Warszawa 2003 r., s.7, W. Kosiedowski„Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów (w) M. Klamut (red.) Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów Wrocław 2000 r., s.81

[101] T.G.Grosse Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski. Warszawa 2000r., s.7

[102] Informal Ministerial Meeting on Cohesion Policy. Background document for discussion – Rome 2003 , s.1-2

poprzez restrykcyjne zasady utrudnia im się korzystanie ze środków, co jest sprzeczne z celami polityki spójności. Surową krytykę zgłaszano w oparciu o I Raport o Spójności z 1996 roku, że wbrew oczekiwaniom nie następuje zmniejszenie różnic pomiędzy regionami o wyższym i niższym PKB. Poddano krytyce skomplikowanie instytucjonalne i trudności w efektywnym wykorzystaniu środków, co w sumie prowadziło do szerokiej debaty nad wielkością budżetu polityki spójności, jego podziałem i zasadami wydatkowania. Zwracano uwagę na nadmierne rozproszenie środków i rozmycie ich efektów. Komisja Europejska przedłożyła 15 lipca 1997 roku dokument AGENDA 2000, który stanowił propozycje zmian w polityce spójności w związku z rozpoczynającym się w 2000 roku nowym okresem a także ze względu na zamiar rozszerzenia Wspólnoty w najbliższej przyszłości o nowe kraje. Agenda 2000 została przyjęta przez Radę Europejską w marcu 1999 roku na Szczycie w Berlinie, gdzie w efekcie uzgodnień przyjęto zmodyfikowany model polityki spójności. Zmiany w polityce spójności dotyczyły sumy i struktury środków finansowych, liczby i zakresu rzeczowego poszczególnych celów, koncentracji i poprawy efektywności działania, organizacji i zarządzania, monitoringu i oceny polityki spójności. Elementarne zmiany polegały na zwiększeniu okresu programowania w polityce spójności do 7 lat, przeprowadzeniu po upływie połowy okresu wspierania, weryfikację kontrolną dla wszystkich celów polityki spójności, która pozwoli zadecydować o kontynuowaniu czy zmianie koncepcji interwencji. Przeznaczono na politykę spójności 0,46% PKB Unii Europejskiej. Przyjęto jednocześnie ograniczenie pomocy, jaką dany kraj może uzyskać z Unii Europejskiej do równowartości 4% PKB danego kraju.

Realizacja instrumentu polityki spójności - Europejskiego Funduszu Społecznego musi uwzględniać ograniczenia, które można podzielić według szczebli jej realizacji na poziomie :

- lokalnym,
- regionalnym,
- krajowym,
- Unii Europejskiej.

Na szczeblu unijnym do podstawowych ograniczeń jakim podlega polityka spójności i jakie przekładają się na Europejski Fundusz Społeczny można zaliczyć:

1. Rozmiar dostępnych środków finansowych wynikający z wielkości i struktury budżetu Unii Europejskiej.

2. Słabość programowania kierunków polityki spójności na szczeblu unijnym w warunkach głębokich zróżnicowań międzypaństwowych i międzyregionalnych poziomu rozwoju na obszarze Unii Europejskiej. Brak porozumienia między podejściem problemowym a branżowym w określaniu celów.
3. Trudność w poprawie efektywności polityki spójności, powodem której jest ograniczona mierzalność i porównywalność celów ostatecznych efektów tej polityki.

Na szczeblu krajowym podstawowymi barierami polityki spójności, a tym samym Europejskiego Funduszu Społecznego są:

1. Niedobór środków publicznych jak i prywatnych na współfinansowanie polityki spójności, zwłaszcza zachowując zasadę dodatkowości i subsydiarności w realizacji polityki spójności.
2. Błędy w zarządzaniu sektorem publicznym polegające na braku racjonalności społecznej i gospodarczej.

Bariery efektywnej realizacji instrumentów polityki spójności na szczeblu regionalnym i lokalnym:

1. Niezgodność struktury potrzeb lokalnych i regionalnych ze strukturą wydatkowania środków określaną z poziomu krajowego i unijnego – realizacja projektów nie dostosowanych do tych potrzeb.
2. Regionalne i lokalne bariery dostępności do środków kierowanych w ramach polityki spójności.
3. Trudności formalne i merytoryczne w ustalaniu kryteriów oceny i tym samym kryteriów wyboru projektów do realizacji.
4. Słabość programowania rozwoju i zarządzania strategicznego.
5. Brak lokalnego i regionalnego rynku dóbr i usług w zakresie funduszy strukturalnych.

Przedstawione zestawienie ograniczeń realizacji polityki spójności wskazują na dominację barier merytorycznych. Z upływem czasu wzrosło doświadczenie w zarządzaniu funduszami strukturalnymi, ale presja zwiększania efektywności systemu wdrażania polityki spójności ciągle pozostaje aktualne. Systemy zarządzania środkami dostępnymi w ramach realizacji polityki spójności Unii Europejskiej uległy decentralizacji, co przyczyniło się do zwiększenia ich efektywności.

Trudności w realizacji Europejskiego Funduszu Społecznego skupiają się wokół następujących obszarów:

1. Państwa członkowskie określają stosowane procedury kontrolne wydatkowania środków w ramach polityki spójności jako bezpodstawne, dublują one bowiem analogiczne systemy krajów-beneficjentów
2. Krytyka związana z opóźnieniami w formułowaniu na szczeblu Unii Europejskiej zasad i wymagań w zakresie polityki spójności, co z kolei prowadzi do dużych opóźnień w realizacji odnośnych programów u beneficjentów różnych szczebli oraz wywołuje nacisk na szybkie wydawanie środków kosztem jakości realizowanych przedsięwzięć
3. System oceny programów i projektów ulegał doskonaleniu, ale różni się on w poszczególnych państwach członkowskich – w ocenach tych skupia się zbyt dużą uwagę na kwestiach finansowych, a nie strategicznych. Skutkuje to wydatkowaniem środków z funduszy strukturalnych tam, gdzie jest to najłatwiejsze, zamiast tam, gdzie są one najbardziej potrzebne z punktu widzenia rozwoju.
4. Monitorowanie realizacji polityki spójności, jako istotny element systemu, nie jest prowadzone skutecznie ze względu na trudności w zbieraniu informacji – utrudnia to urzeczywistnianie celów polityki spójności, ponieważ niemożliwe jest szybkie korygowanie zastosowanych rozwiązań systemowych.

5.3.1 Ewolucja priorytetów Europejskiego Funduszu Społecznego

Omawiając priorytety Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2000-2006, należy zwrócić uwagę na trzy powiązane ze sobą segmenty, a mianowicie:[103]

1. Dokumenty wyznaczające podstawowe priorytety polityki w tych latach.
2. Regulacje prawne.
3. Decyzje dotyczące budżetu (skali i jego struktury wewnętrznej).

Każdy z tych elementów ma istotny wpływ na realizację Europejskiego Funduszu Społecznego, w danym okresie programowania.

[103] E. Wiszczun „Przesłanki realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 (w) M. Stolarczyk (red.) „Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku" Wydawnictwo A. Marszałek Toruń 2006r., s.463

Zapoczątkowany w 2000 roku nowy okres programowania unijnej polityki spójności stał się okazją do ograniczenia liczby jej celów do trzech i przyjęcia dwóch podstawowych priorytetów: ograniczenie poziomu bezrobocia poprzez podjęcie skoordynowanych działań strukturalnych, oraz stymulowania rozwoju gospodarczego w obszarach stagnujących. Podobnie jak poprzednio, również w bieżącym okresie programowania celom polityki regionalnej przyporządkowano kryteria statystyczne identyfikacji obszarów problemowych.

W okresie 2000-2006 inwestycje koncentrowały się w tych trzech obszarach zarówno w zakresie Celu 1, jak i Celu 2 , choć z różnym naciskiem. W regionach objętych Celem 1 kładziono nacisk na podstawowe potrzeby, na infrastrukturę oraz na zasoby ludzkie, natomiast w regionach objętych Celem 2 inwestycje w większym stopniu koncentrowały się na „miękkiej" infrastrukturze, a szczególnie na wspieraniu MŚP i BRT. Z kolei Cel 3 skupiał się na zasobach ludzkich.

Podział rzeczywistych wydatków Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego na ogół ściśle odzwierciedlał podział zaplanowany na początku okresu programowania z niewielkimi odchyleniami, potwierdzając tym samym adekwatność wstępnych planów i dokładność większości programów:

Transport w regionach Celu 1 stanowił blisko 26% łącznych wydatków w stosunku do zaplanowanego poziomu 20%. Z reguły przy dużych projektach kapitałowych mogą wystąpić problemy z ich uruchomieniem i dotrzymaniem terminów, jednak po fazie wstępnej projekty te nabierają tempa.

Nakłady na środowisko naturalne w regionach Celu 1 były na nieco niższym poziomie niż zaplanowano – 6,6% łącznej kwoty w porównaniu do 7%. Jedną z przyczyn może być fakt dokonania znacznych inwestycji w infrastrukturę środowiskową.

Pomoc dla MŚP w regionach objętych Celem 2 była niższa od planowanej 32% wydatków łącznych wobec 35% planowanych, co jak wskazują niektóre oceny, może być efektem spadku koniunktury.

Na inwestycje w kapitał ludzki, zwłaszcza w regionach Celu 1 i w ramach Celu 3, przeznaczono około 30% całkowitych środków polityki spójności. W sumie wykorzystanie środków pozostało w zgodzie z oczekiwaniami.

Tabela 1: Cele i instrumenty polityki spójności UE w latach 2000-2006

FUNDUSZ SPÓJNOŚCI	Fundusz Spójności
Cel 1 (regionalny) Pomoc regionom zacofanym, stojącym wobec poważnych trudności z punktu widzenia poziomu dochodów, zatrudnienia, infrastruktury i produktywności.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego **Europejski Fundusz Społeczny** Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (sekcja Orientacji) Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa
Cel 2 (regionalny) Rekonwersja gospodarcza i społeczna regionów, przeżywających trudności strukturalne	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego **Europejski Fundusz Społeczny**
Cel 3 (horyzontalny) Pomoc państwom członkowskim w modernizacji systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia, walka ze zjawiskiem wykluczenia społecznego	**Europejski Fundusz Społeczny**
INTERREG	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
URBAN	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EQUAL	**Europejski Fundusz Społeczny**
LEADER+	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (sekcja Orientacji)
Rozwój obszarów wiejskich i restrukturyzacja sektora rybołówstwa poza regionami celu 1.	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (sekcja Orientacji) Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa
9 CELÓW	**6 INSTRUMENTÓW**

Źródło: A new partnership for cohesion. Convergence, cooperation. Trid Raport on Economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels 2004 (COM/2004/107)

W 2001 roku opublikowano II Raport Komisji Europejskiej na temat spójności społecznej i gospodarczej. Postawiono wówczas dziesięć pytań dotyczących przyszłości polityki spójności[104]:

1. Jaka będzie rola polityki spójności w rozszerzonej Unii składającej się z prawie 30 krajów członkowskich w kontekście gwałtownych zmian społecznych i gospodarczych? Jak można pogłębić konwergencję gospodarczą i zachować europejski model społeczeństwa?
2. Co należy uczynić by polityki wspólnotowe były bardziej spójne? Jak udział innych polityk wspólnotowych powinien przyczyniać się do poprawy spójności?
3. Jak należy zmodyfikować politykę spójności, aby przygotować ja do rozszerzenia Unii? Czy polityka spójności powinna realizować spójność terytorialną w celu uwzględnienia głównych różnic przestrzennych w Unii?

[104] II Raport nt. spójności społecznej i gospodarczej w UE. Komisja Europejska, Bruksela, s.37

4. Jak polityka spójności może koncentrować się na działaniach, które mają wysoką wartość dodaną dla Wspólnoty?
5. Jakie powinny być priorytety, aby spowodować trwały i zrównoważony rozwój terytorialny Unii?
6. Jak powinna być wspierana konwergencja gospodarcza słabiej rozwiniętych regionów Unii?
7. Jakie rodzaje interwencji wspólnotowych są potrzebne w innych regionach?
8. Jakie metody powinny być użyte przy podziale środków pomiędzy kraje członkowskie i pomiędzy regiony ?
9. Jakimi zasadami powinny kierować się interwencje Wspólnotowe?
10. Jaka powinna być odpowiedź na zwiększone potrzeby dotyczące gospodarczych, społecznych i terytorialnych zagadnień spójności?

Z pytań postawionych w II Raporcie o spójności społecznej i gospodarczej wynika, że Unia Europejska powinna zbudować politykę spójności nowej generacji, która uwzględni zmiany, jakie następują w Europie, między innymi w wyniku niespotykanej jak dotąd skali rozszerzenia tej organizacji.

5.3.2 Regulacje prawne Europejskiego Funduszu Społecznego

Rozporządzenia określają funkcjonowanie funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, obok przepisów zawartych w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych instrumentów. Uściślają cele do realizacji, których przyczyniają się fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, określają kryteria uprawniające państwa członkowskie i regiony do wsparcia oraz dostępne środki alokacji oraz kryteria ich alokacji. Przedstawiają sposób określania wytycznych w polityce spójności, krajowych dokumentów strategicznych oraz proces przeprowadzania corocznej oceny na poziomie wspólnotowym. Wyznaczają zasady dotyczące partnerstwa, programowania, oceny i zarządzania z podziałem kompetencji między państwa członkowskie i Komisje Europejską.

W okresie 2000-2006 dla Europejskiego Funduszu Społecznego obowiązywały następujące rozporządzenia:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogóle w sprawie

funduszy strukturalnych. Określono w nim maksymalny udział środków Unii Europejskiej dla poszczególnych celów :

- do 75% całkowitych kosztów dla regionów wspieranych w ramach celu 1,
- maksymalnie 50% całkowitego kosztu wspierania obszarów z celu 2 i 3,
- maksymalnie 80% a niektórych przypadkach 85% środków całkowitych dla krajów wspieranych przez Fundusz Spójności[105].

Określone zostały następujące zasady wdrażania instrumentów polityki spójności, a zatem dla Europejskiego Funduszu Społecznego :

- zasada koncentracji środków na trzech celach priorytetowych polityki spójności,
- zasada programowania prowadząca do formułowania wieloletnich programów rozwoju,
- zasada partnerstwa oznaczająca możliwie najściślejszą współpracę między Komisją, a odpowiednimi władzami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w każdym państwie członkowskim, od etapu przygotowawczego aż po etap realizacji działań,
- zasada dodatkowości oznacza, że pomoc udzielana przez Unie stanowi uzupełnienie wkładu danego państwa członkowskiego,
- zasada subsydiarności oznacza, że władze wyższego szczebla nie powinny i nie mogą podejmować działań w żadnych sprawach, których możliwe jest skuteczne osiągnięcie celu na niższym szczeblu,
- zasada koordynacji, wszystkie działanie podejmowane w ramach funduszy strukturalnych powinny być skoordynowane z innymi działaniami podejmowanymi przez Wspólnotę oraz z działaniami krajowymi, które dążą do realizacji podobnych celów,
- zasada monitorowania, polega na prowadzeniu regularnej kontroli stopnia zaawansowania, postępów i rezultatów w realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych zakresie poszczególnych celów, priorytetów i inicjatyw,
- zasada ewaluacji, polega na ocenie skuteczności i efektywności polityki spójności,

[105] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 12 lipca 1999, art.29

- zasada zarządzania finansowego n+2, polega na tym, że zobowiązania finansowe przeznaczone na dany rok powinny zostać zrealizowane w danym roku i w dwóch kolejnych latach.

2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej Nr 1784/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, zgodnie z rozporządzeniem 1784/1999/ WE Europejski Fundusz Społeczny w okresie 2000-2006 może interweniować w następujących obszarach wsparcia[106]:

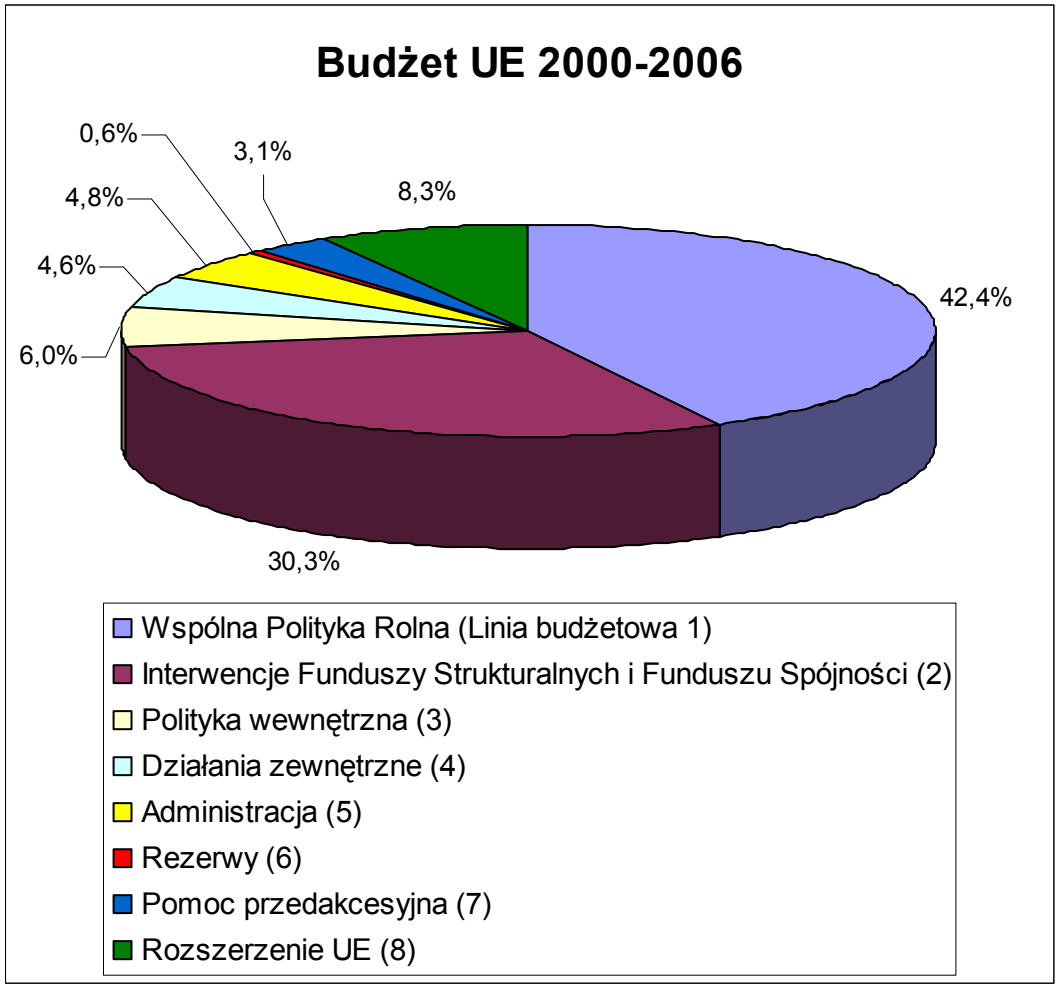
- aktywne formy zwalczania bezrobocia,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
- kształcenie ustawiczne,
- doskonalenie kadr gospodarki oraz rozwój przedsiębiorczości,
- aktywizacja zawodowa kobiet.

5.3.3 Budżet Europejskiego Funduszu Społecznego

Znaczenie polityki spójności można ocenić już za pomocą przedstawionej struktury budżetu Unii Europejskiej na okres programowania 2000-2006. Środki finansowe na prowadzenie polityki spójności Unii Europejskiej stanowią ponad 35% całości wydatków budżetowych Unii Europejskiej. Łączny budżet Funduszy Strukturalnych w latach 2000-2006 ustalono na poziomie 195 mld euro, uzupełniając go dodatkowo Funduszem Spójności dysponującym 18 mld euro. Należy zaznaczyć również, że udział wspólnotowych wydatków na politykę spójności w latach 2000-2006 został zmniejszony w krajach członkowskich o prawie 10% (z około 36% do 26% budżetu UE). Podjęcie tak kontrowersyjnej decyzji - pierwsze od momentu podjęcia wspólnej polityki spójności obniżenie nakładów na jej realizację - stanowiło konsekwencję braku porozumienia w sprawie gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej oraz jednoczesnego sprzeciwu ze strony niektórych państw w sprawie zwiększenia budżetu UE. Ważne znaczenie miało również zarezerwowanie w budżecie UE znacznych środków na wsparcie przedakcesyjne i pomoc dla nowych członków od 2004 roku.

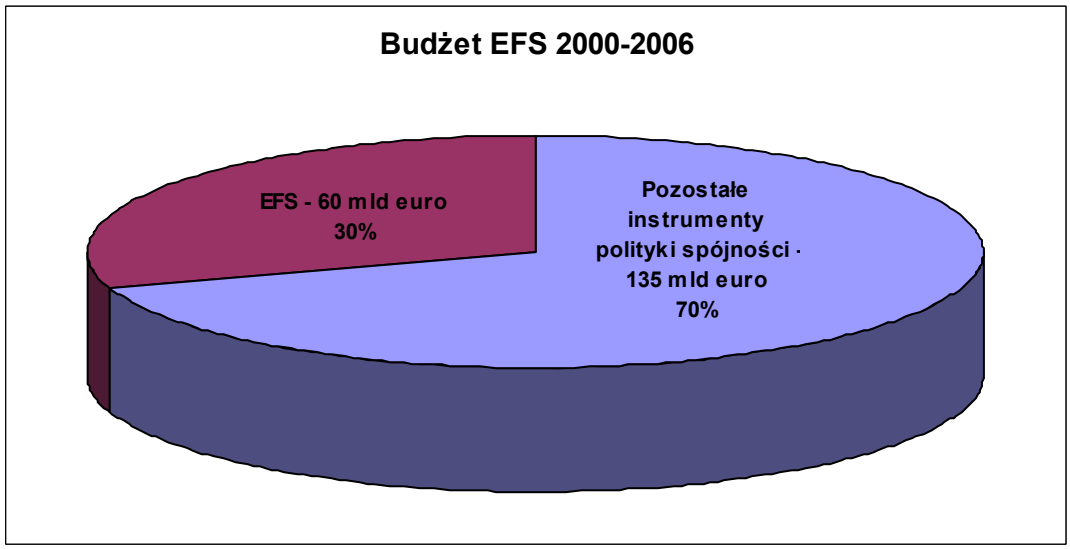
[106] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 z dnia 12 lipca 1999 r., art.2

Wykres 1: Budżet UE w okresie 2000-2006



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r.,

Wykres 2: Budżet EFS w okresie 2000-2006



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r.,

Analiza pozwala na wskazanie kliku obszarów zmian w polityce spójności, zauważalna jest mniejsza dynamika przyrostu nakładów na politykę spójności. Wzrastają wymagania dotyczące przygotowania i efektywnej implementacji programów, a więc wykorzystanie środków wymaga sprawnego systemu implementacji.

Rozdział 2
Polska polityka zatrudnienia w obliczu zmian zachodzących w Unii Europejskiej

1. Wyzwania polityki zatrudnienia i rynku pracy w Polsce

Punktem wyjścia w diagnozie polityki zatrudnienia w Polsce jest analiza stanowiąca identyfikację problemów rynku pracy, bazująca na dostępnych danych statystycznych oraz dokumentach strategicznych dotyczących polityki zatrudnienia.

Sytuacja na polskim rynku pracy w chwili obecnej, istotnie odbiega od sytuacji w innych krajach Unii Europejskiej, w rezultacie skala wyzwań stojących przed polskim rynkiem pracy bez wątpienia przekracza znacznie tą, przed jaką stoją inne kraje Unii Europejskiej. Autorka uważa, że zasadnicze cechy rynku pracy zmieniły się w obszarze czynników koniunkturalnych i napływu funduszy strukturalnych, w momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej. Czynniki te, powinny stać się impulsem do zasadniczych zmian w zakresie polityki zatrudnienia w Polsce. Bodźcem do przeprowadzenia zmian w tym zakresie mogą stać się środki finansowe Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2004-2006, a także kolejnego okresu programowania 2007-2013.

Głębokie przemiany na rynku pracy w latach 1990-2004 spowodowały, że obecny poziom zatrudnienia i aktywności zawodowej w Polsce odbiega znacząco od gospodarek krajów członkowskich Unii Europejskiej. Jest to uzasadnieniem powodu dla którego analizowane są zmiany na polskim rynku pracy tego okresu, pomimo że praca doktorska dotyczy analizy okresu 2004-2006.

Kształtowanie się poziomu bezrobocia pozwala wyodrębnić w Polsce po roku 1990 następujących okresów [107]:

- dynamicznego wzrostu nierównowagi na rynku pracy w latach 1990-1993
- stopniowego spadku stopy bezrobocia w latach 1994-1997
- ponownego wzrostu bezrobocia w latach 1998-2003
- zmiana sytuacji na rynku pracy wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku

[107] W literaturze istnieją również podziały: 1990-1993 r., 1994-1998 r., 1999-2003 r. (w) M. Boni Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu s.8; E. Kryńska „Studia i co potem? Bezrobocie wśród absolwentów szkół wyższych" „Polityka społeczna" 2002r., nr 5/6

Analiza sytuacji na polskim rynku pracy pozwala wyodrębnić cztery charakterystyczne okresy:

Pierwszy wiązał się z fundamentalnymi zmianami transformacyjnymi. Tworzono zręby gospodarki rynkowej, zmieniła się struktura własności oraz ukryte bezrobocie stało się jawnym bezrobociem. W okresie 1990-1993 następował spadek liczby pracujących i aktywnych zawodowo przy jednoczesnym wzroście bezrobocia, za co w dużej mierze odpowiedzialne było ujawnienie bezrobocia ukrytego w restrukturyzowanych przedsiębiorstwach państwowych, które nie mogło być w krótkim czasie zaabsorbowane przez tworzące się dynamicznie podmioty prywatne[108]. W 1993 roku stopa bezrobocia wynosiła 16 %, co wymusiło działania osłonowe, wzrost liczby bezrobotnych sprzyjał utrwaleniu procesów dezaktywizacyjnych[109]. Powstały ramy nowoczesnej polityki zatrudnienia, w działaniach, której problemem stała się jakość zasobów pracy oraz trudności systemu edukacyjnego w dostosowaniu do potrzeb rynkowych. Kwestią sporną były instrumenty zarządzania rynkiem pracy, w tym środki na aktywną politykę oraz działania sprzyjające tworzeniu nowych miejsc pracy.

W okresie 1994-1997 zarysował się drugi okres zmian na polskim rynku pracy. Ekspansja gospodarcza lat 1995-1998 wiązała się także ze stopniową poprawą ogólnej sytuacji na rynku pracy. Liczba osób pracujących zwiększyła się do 14,8 mln, stopa bezrobocia spadła do 10,8 %, jednak wskaźnik aktywności obniżył się do 66,1%. Polityka zatrudnienia nie była ograniczona tylko do działań osłonowych[110]. Uruchomiono działania aktywizujące realizowane przez doskonalące się publiczne służby zatrudnienia.

Dostrzec można stopniowe przystosowanie się społeczeństwa do wymagań gospodarki rynkowej. Wprowadzone zostały ograniczenia w dostępie do uprawnień przysługującym bezrobotnym. Zatrzymano procesy restrukturyzacji sektorów państwowej gospodarki. Nie podjęto w ogóle żadnych zmian w modelu edukacji, choćby w celu przygotowania wejścia roczników wyżu demograficznego na rynek pracy[111]. Zaczęły rosnąć bariery dla rozwoju przedsiębiorczości. Nie reformowane finanse publiczne oraz rosnące wydatki społeczne wpłynęły na podwyższenie

[108] M. Boni (red.) Raport „Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?" BRE – CASE, Warszawa 2004 r.s.8
[109] Ibidem s.9
[110] Ibidem
[111] Ibidem

podatkowych i pozapłacowych kosztów pracy. Z drugiej strony dało to impuls do podjęcia długofalowych działań na rzecz racjonalizacji systemu emerytalnego, poprzez jego reformę i uruchomienie rozwiązań oszczędnościowo-kapitałowych. Okres ten charakteryzuje się nierównowagą w modelu dialogu społecznego, co zaowocowało brakiem głębszych dostosowań regulacji prawa pracy. Przyjęty Kodeks Pracy w 1996 roku był zwycięstwem idei ochrony zatrudnienia, nie zaś jego promocji. Problematyka elastycznego rynku pracy oraz propagowania aktywnej polityki rynku pracy nie była tematem debaty w ramach polityki zatrudnienia.

Trzeci etap zmian na rynku pracy rozpoczął się pod koniec roku 1998 i sytuacja zaczęła się jeszcze bardziej komplikować[112]. Wciągu roku 1999 liczba pracujących zmniejszyła się o blisko 700 tysięcy osób, w wyniku czego wskaźnik zatrudnienia wynosił 54,9%, a stopa bezrobocia sięgnęła 16,4 %. Tak silne zmiany na rynku pracy ustały w roku następnym, kiedy nastąpiła przejściowa stabilizacja. Osłabienie wzrostu gospodarczego w latach 2001-2002 spowodowało, że wskaźnik zatrudnienia obniżył się do 51,4%, natomiast stopa bezrobocia wzrosła o ponad jedną czwartą sięgając w 2003 roku 20,1%. Należy zwrócić uwagę, że w tym okresie nastąpił szybszy spadek wskaźnika aktywności zawodowej, co pogłębiało skalę spadku wskaźnika zatrudnienia, natomiast wolniej wzrastała stopa bezrobocia.

Czynniki determinujące ten okres to: spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego wywołane, uwarunkowaniami zewnętrznymi w postaci kryzysu rosyjskiego wpływającymi na popyt zewnętrzny. Kolejnym czynnikiem jest realizacja procesów restrukturyzacyjnych w niektórych dziedzinach gospodarki, prowadzących do zmniejszania zatrudnienia oraz napływ na rynek pracy osób urodzonych w okresie drugiego powojennego wyżu demograficznego. Osłabła znacznie zdolność przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy. Skutkowało to tym, że Fundusz Pracy w stosunku do potrzeb, był w stanie jedynie minimalnie odpowiedzieć na wyzwania dotyczące kształtowania się Polsce aktywnej polityki rynku pracy. W nieodpowiednim momencie dokonano próby decentralizacji rynku pracy, która zakończyła się decentralizacją służb zatrudnienia i odebrała ich funkcjonowaniu sprawność. Rósł opór związków zawodowych przeciw zgłaszanym wyraźnie postulatom liberalizacji kodeksu pracy i uelastycznienia polskiego rynku pracy.

[112] M. Boni (red.) Raport „Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu? BRE – CASE, Warszawa 2004 r., s.9

W okresie 2002-2003 następuje zatrzymanie negatywnych tendencji na rynku pracy, kiedy to wskaźnik aktywności zawodowej oraz wskaźnik zatrudnienia stabilizują się jednocześnie pozostając na niskim poziomie.

Do czynników, które wpłynęły w tym okresie na skalę bezrobocia zalicza się[113]:

- spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego,
- odłożona restrukturyzacja niektórych gałęzi gospodarki (zwłaszcza przemysłu ciężkiego i wydobywczego),
- mała elastyczność rynku pracy,
- upływ okresów ochronnych, dotyczących utrzymania zatrudnienia w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych w połowie lat 90-tych,
- deficyt w międzynarodowych obrotach towarowych,
- wzrost wydajności pracy,
- wprowadzenie reformy administracji, system emerytalny , służby zdrowia, edukacji,
- kryzys w Rosji w 1998 roku,
- oddziaływanie polityki fiskalnej i monetarnej,
- wzrost konkurencji międzynarodowej,
- konieczność dostosowania polityki zatrudnienia do rozwiązań Unii Europejskiej.

Przemiany na rynku pracy w latach 1999-2002 wywołane kryzysem gospodarczym z 1998 roku i spowolnieniem w latach 2001-2002 spowodowały, że obecny poziom zatrudnienia i aktywności zawodowej w Polsce odbiega znacząco od krajów członkowskich Unii Europejskiej. Stopa bezrobocia jest w Polsce najwyższa w Unii Europejskiej, której towarzyszy niski wskaźnik zatrudnienia i aktywności zawodowej.

Czwarty etap zmian na polskim rynku pracy rozpoczyna się w 2004 roku, nastąpiło wówczas odwrócenie trendu spadkowego i powolny wzrost wskaźnika zatrudnienia oraz zmniejszenie stopy bezrobocia. W raportach eksperckich akcentowane są następujące przyczyny poprawy sytuacji na polskim rynku pracy[114]:

- zjawiska makroekonomiczne o charakterze wzrostowym,

[113] M. Szylko-Skoczny „Sytuacja na rynku pracy u progu nowego wieku" Polityka Społeczna 2002r., nr 1
[114] M. Boni „Wpływ wejścia Polski do Unii Europejskiej na sytuację na rynku pracy" UKIE, Warszawa 2005r., s.171-172

- wykorzystanie przewagi konkurencyjnej polskich firm po wejściu do UE zatrzymujące odpływ zatrudnienia,
- zwiększenie elastyczności na rynku pracy a tym samym stosowanie bardziej elastycznych form zatrudnienia,
- migracja polskich zasobów pracy do krajów, które otworzyły swoje granice,
- widoczny efekt wzrostu aspiracji edukacyjnych, których start na rynku pracy wspomaga przyspieszenie procesów podwyższania wartości zasobów pracy.

Niełatwym zadaniem jest uchwycenie wpływu integracji z Unią Europejską na polski rynek pracy, który zależny jest od działania różnorodnych czynników i trudno jest wyodrębnić te, które ogniskują w sobie efekty integracji[115]. Pomimo, że nie można oszacować skali wpływów akcesji, można ustalić kierunek oddziaływania procesów integracyjnych na sytuację na polskim rynku pracy. W bilansie członkostwa Polski w Unii Europejskiej zjawiska korzystne wyraźnie dominują nad niekorzystnymi. Nie potwierdziły się obawy, co do pogorszenia się koniunktury gospodarczej i niekorzystnego kształtowania się salda wymiany handlowej na skutek wystąpienia „szoku akcesyjnego". Pozytywne tendencje makroekonomiczne po pierwszym roku członkostwa nie przełożyły się na radykalny wzrost liczby pracujących, ale zdynamizowały rynek pracy w tym przepływ zasobów pracy. Znalazło to odzwierciedlenie w statystykach napływów i odpływów z bezrobocia w 2004 roku, gdzie odnotowano najwyższe poziomy w okresie transformacji[116]. Jednym z przejawów wzrostu elastyczności rynku pracy jest wzrost wykorzystania elastycznych form zatrudnienia oraz organizacji pracy.

Pozytywnym zjawiskiem okazało się otwarcie dla Polaków rynku pracy w krajach Unii Europejskiej. Swoboda przepływu pracowników w pierwszym roku członkostwa nie spowodowała masowych wyjazdów za pracą, co było źródłem obaw w Polsce. Skalę zatrudnienia podejmowanego w krajach Unii Europejskiej przed akcesją szacuje się na około 550 tysięcy pracowników, w pierwszym roku członkostwa, natomiast szacowana wielkość zatrudnienia w krajach Wspólnoty wyniosła około 670 tys. (legalna migracja za pracą 520-570 tysięcy, a nielegalna około 120 tysięcy

[115] E. Kwiatkowski „Integracja z Unią Europejską a polski rynek pracy" Materiały konferencyjne Płock 2000r.,, s.11

[116] W 2004roku zarejestrowano 2684,1 tys. nowych bezrobotnych, a z ewidencji wyłączono 2860,2 tys. osób, wśród przyczyn wyrejestrowania bezrobotnych najwięcej dotyczyło podjęcia pracy, około 47,7% ogółu wyrejestrowanych

osób)[117]. Zatrudnienie pracowników z Polski ukierunkowane jest głównie na specjalności deficytowe na określonym rynku pracy, z oceny przepływu zasobów pracy w pierwszym okresie członkostwa nie wynikało, aby istniało silne zagrożenie wypływu polskich specjalistów na rynki pracy innych krajów. Prowadzenie monitoringu w tym obszarze jest niezbędne, gdyż utrzymujące się wysokie różnice w poziomie wynagrodzeń między Polską a innymi krajami skłaniają zdecydowanie więcej wykwalifikowanych pracowników do migracji zarobkowych.

1.1 Obraz polskiego rynku pracy

Analizowanie sytuacji w polityce zatrudnienia wymaga określenia prawidłowości zachodzących na rynku pracy. Tendencje, które mogą wystąpić na rynku pracy w najbliższych latach będą uwarunkowane, zarówno czynnikami demograficznymi kształtującymi podaż zasobów pracy, jak i warunkami makroekonomicznymi, co znajdzie odzwierciedlenie w wielkości popytu na pracę.

W badaniach prowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie na temat wpływu akcesji na tempo i proporcje wzrostu tych krajów oraz skutki dla funkcjonowania rynków pracy przedstawiono następujące wnioski[118] :

- po akcesji we wszystkich krajach liczba pracujących zwiększyła się, spowodowane to było procesami integracji, a w części wynikało to z uwarunkowań demograficznych,
- nie stwierdzono jednakowych tendencji w zakresie kształtowania się stopy bezrobocia, wzrosła w Grecji i Irlandii, natomiast zmalała w Hiszpanii i Portugalii,
- we wszystkich badanych krajach wystąpiły zmiany liczby pracujących w podziale na sektory, polegające na zmniejszeniu się liczby pracujących w sektorze rolnictwa i przemysłu, zwiększaniu się udziału pracujących w szeroko rozumianych usługach,
- procesy integracji wpłynęły na zwiększenie tempa wzrostu PKB, przy czym skala wzrostu skorelowana była z umiejętnością wykorzystania efektów akcesji,

[117] E. Marek „Zatrudnienie Polaków na Zachodzie Europy i jego perspektywa po wstąpieniu Polski do UE" (w) B. Blcerzak – Paradowska (red.)" Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji „IPiSS, Warszawa 2003 r.,

[118] E. Kryńska, H. Sobocka-Szczapa, A.B. Czyżewski „Wpływ wewnętrznych uwarunkowań makroekonomicznych na rynek pracy Polsce i ich konsekwencje dla procesu integracji", Opracowania PCZ, IPiSS, Zeszyt nr 1, Warszawa 2001r., s.77-80

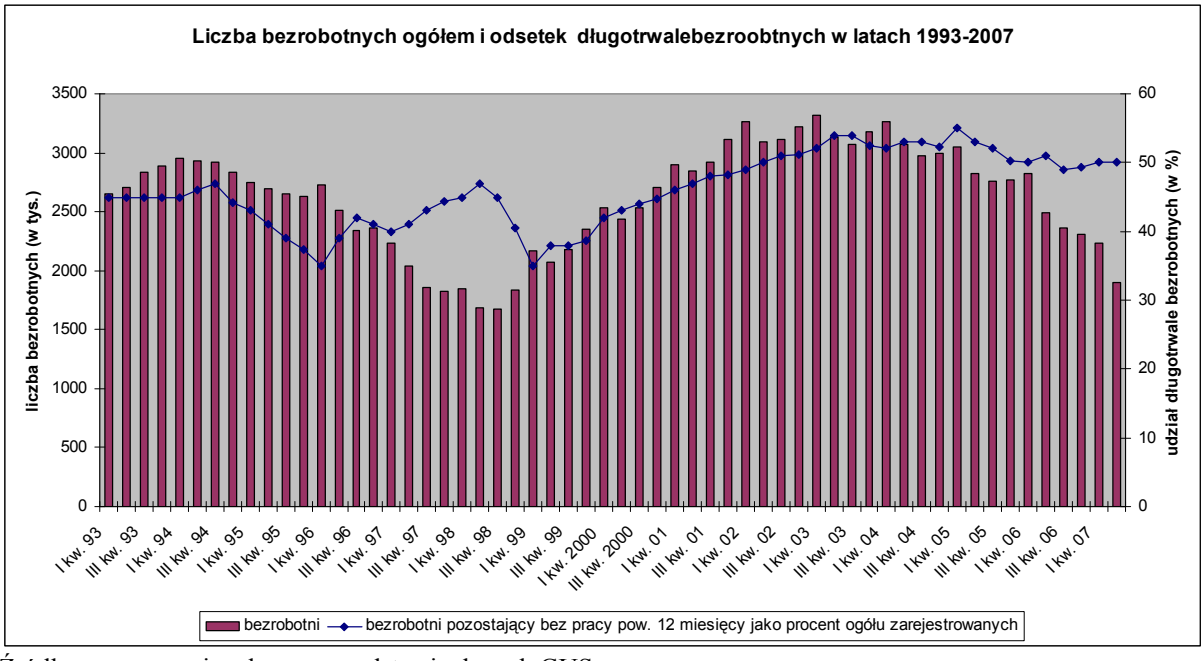
- po akcesji we wszystkich krajach wystąpiła wzrost napływu transferów zagranicznych.

Niski wskaźnik zatrudnienia nie może być w pełni wyjaśniony ani czynnikami koniunkturalnymi, – ponieważ tempo wzrostu gospodarczego jest wysokie, ani transformacją systemową, gdyż w innych krajach gdzie transformacja miała miejsce wskaźnik zatrudnienia jest wyższy. Istotnym elementem określenia polskiej polityki zatrudnienia, w obliczu globalnych zmian na europejskim rynku pracy są zmiany wskaźników obrazujących rynek pracy.

Bezrobocie w Polsce badane jest w oparciu o dwa różne źródła: BAEL oraz bezrobocie rejestrowane. Dane te różnią się ze względu na odmienną metodologię badania, definicję bezrobotnego i przyjęte okresy sprawozdawcze.

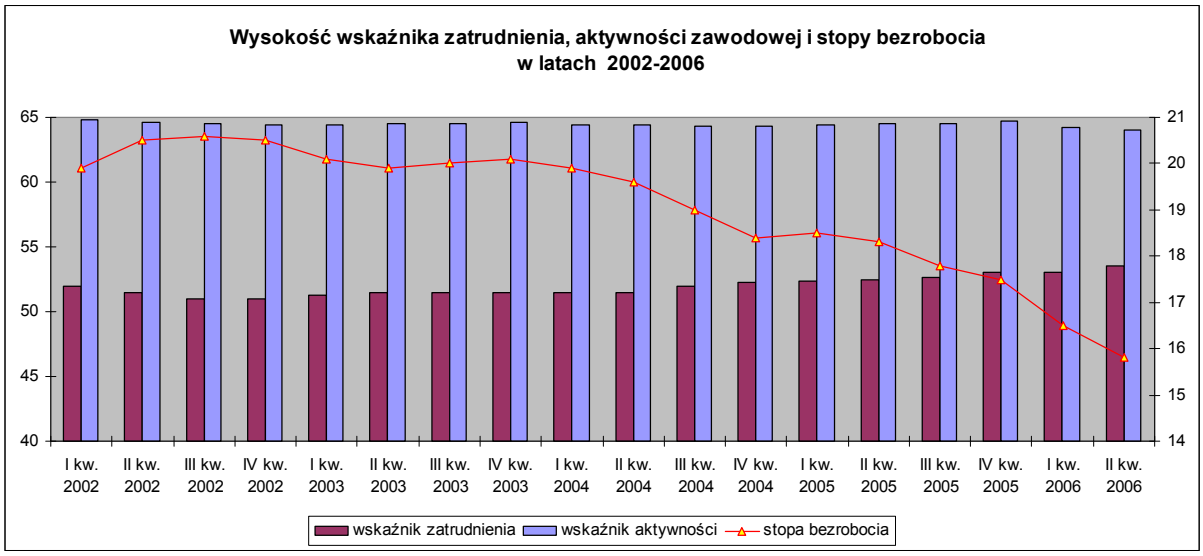
Zjawisko bezrobocia, jako trwałej nierównowagi podażowej występującej w gospodarkach rynkowych można mierzyć zarówno liczbą bezrobotnych, jak i stopą bezrobocia.

Wykres 3: Liczba bezrobotnych ogółem oraz długotrwale bezrobotnych w latach 1993-2007



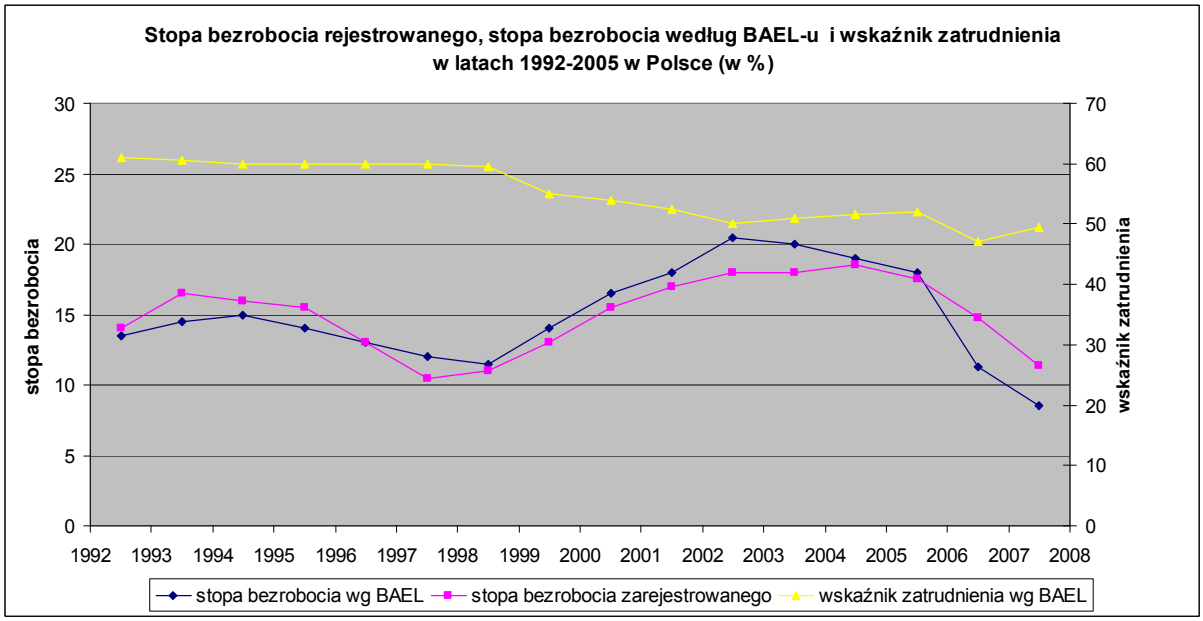
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wykres 4: Wysokość wskaźnika zatrudnienia, aktywności zawodowej i stopy bezrobocia w latach 2002-2006



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

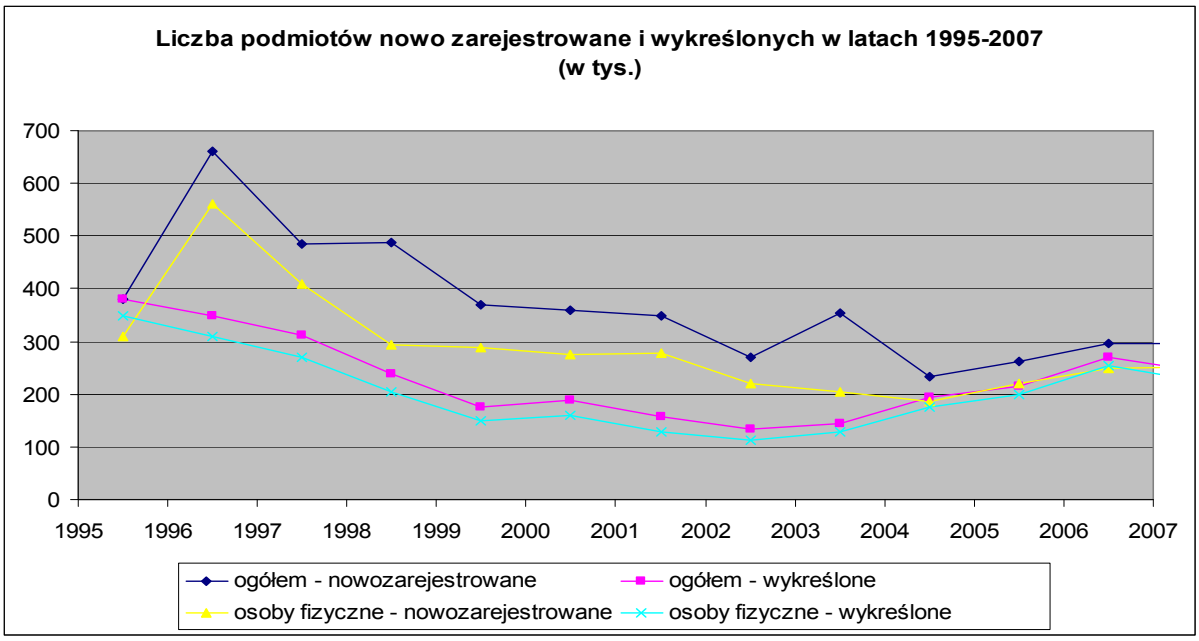
Wykres 5: Wysokość stopy bezrobocia rejestrowanego, stopy bezrobocia według BAEL-u i wskaźnika zatrudnienia latach 1992-2008 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL-u

Istotną przyczyną zmniejszania się liczby pracujących, począwszy od drugiej połowy lat 90- tych było niedostateczne tworzenie miejsc pracy w wyniku powstawania nowych firm, gdy dotychczasowe ulegały likwidacji lub restrukturyzacji prowadzącej do redukcji zatrudnienia, przybliżenie tych tendencji obrazuje wykres poniżej.

Wykres 6: Liczba podmiotów nowo zarejestrowane i wykreślone w latach 1995- 2007 (w tyś.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Charakterystyczne zmiany struktury pracujących dotyczyły[119]:

- spadku zatrudnienia w przemyśle, przeciętne zatrudnienie w latach 1990-2004 obniżyło się o 37%, utrzymuje się wysokie zatrudnienie w rolnictwie oraz następuje wzrost zatrudnienia w usługach,
- dynamicznie wzrosła produktywność pracy w polskiej gospodarce: w latach 1990-2002 o ponad 65% mierzona w odniesieniu do PKB,
- wskutek zmian w strukturze gospodarki oraz w wyniku jej prywatyzacji dominuje obecnie zatrudnienie w sektorze prywatnym 75% i małych firmach 90%,
- przy niskim wskaźniku zatrudnienia przeciętnie, szczególnie niskie jest zatrudnienie osób w wieku przedemerytalnym dla osób w wieku 55-64 lat oraz osób młodych.

Oceniając strukturę zatrudnienia i jej zmiany w badanym okresie istotnym jest wzrost udziału pracujących w sektorach usługowych. Potwierdza to między innymi malejąca tendencja udziału pracujących w rolnictwie i przemyśle. Polska struktura zatrudnienia nadal odbiega znacznie od struktury charakterystycznej dla krajów Unii

[119] S. Golinowska (red.), A. Ruzik, B. Pieliński, J. Grandziarowska „Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy. Raport z badań IPiSS Warszawa 2007r., s.12

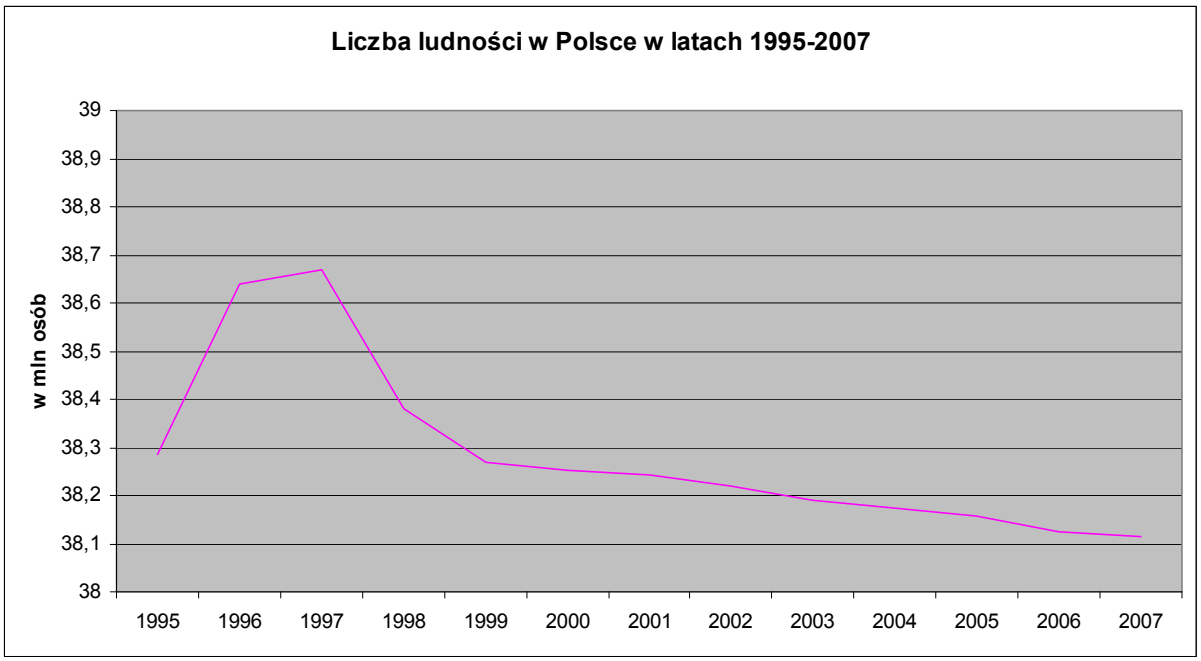
Europejskiej. Widoczne jest to w przypadku sektora rolniczego, w którym pracuje w Polsce około 19% ogółu pracujących, podczas gdy w krajach Unii Europejskiej wskaźnik ten średnio wynosi 4%. Natomiast w zbliżony sposób kształtuje się udział pracujących

w przemyśle, wynosi on 30 % i w dalszym ciągu maleje.

Kolejną cechą na rynku pracy jest zmiana charakteru pracy. Zmniejsza się udział pracujących na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony, czyli umowy, które gwarantują pełnię praw pracowniczych. Wzrasta udział umów o charakterze cywilnoprawnym zawieranych przez pracodawcę, a także umów zadaniowych, tymczasowych oraz zastępczych, które ograniczają pewność zatrudnienia i praw pracowniczych.

Polska należy do krajów o malejącej liczbie ludności, w 2006 roku po raz pierwszy od 2002 roku liczba urodzeń była wyższa niż liczba zgonów, co oznacza dodatni przyrost naturalny. Liczbę ludności w Polsce w latach 1995-2007 przedstawia wykres poniżej.

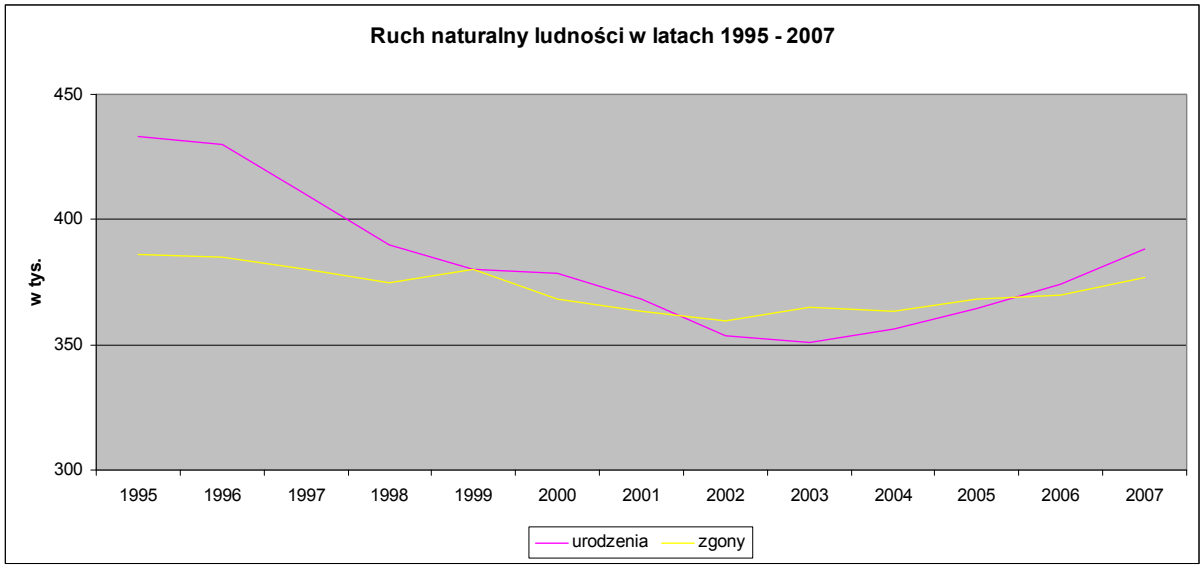
Wykres 7. Liczba ludności w Polsce w latach 1995 -2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Bezpośrednią przyczyną zmniejszania się liczby ludności Polski obserwowaną w długim okresie, jest spadek liczby urodzeń, który występuje od 1984 roku przy prawie nieistotnych zmianach w liczbie zgonów.

Wykres 8: Ruch naturalny ludności w latach 1995 - 2007

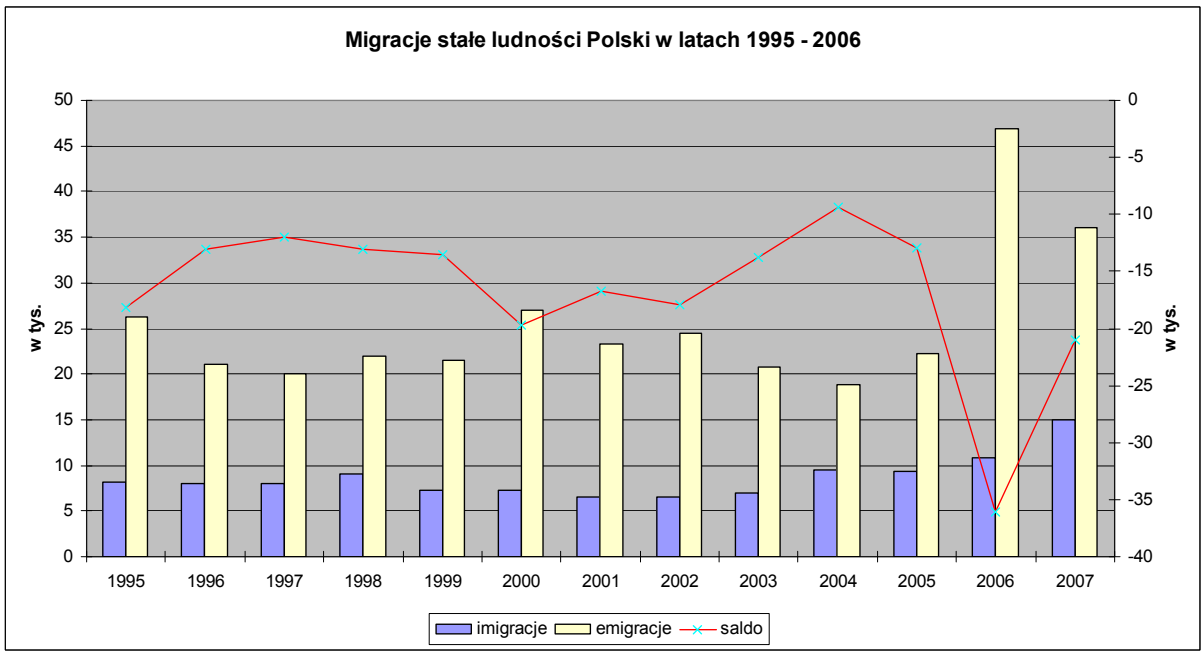


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Obserwowany jest również dalszy wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. W 2006 roku udział tej grupy ludności w ogólnej populacji wyniósł około 15,7% .

Przyczyną ubytku liczby ludności w 2006 roku była emigracja Polaków za granicę, przedstawione dane dotyczą stanu migracji stałych ludności w latach 1995-2007.

Wykres 9: Migracje stałe ludności Polski w latach 1995-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Niekorzystna sytuacja na rynku pracy w coraz większym stopniu jest determinowana czynnikami strukturalnymi i instytucjonalnymi, w tym nieelastycznym rynkiem pracy, niedopasowaniem kwalifikacji zawodowych do potrzeb pracodawców, wysokim klinem podatkowym oraz transferami finansowymi pozwalającymi na wycofanie się z aktywności zawodowej. Słusznym wydaje się pogląd, że bezrobocie strukturalne stanowi ponad 80% całości stanu bezrobocia w Polsce[120]. Przedstawiona analiza polskiego rynku pracy dowodzi, że za problemy polskiego rynku pracy odpowiadają w głównej mierze czynniki strukturalne.

[120] Program Operacyjny „Kapitał Ludzki" zatwierdzony przez Radę Ministrów 07.09.2007r., s.8

Tabela 2: Analiza dotycząca rynku pracy w Polsce

Analiza dotycząca rynku pracy	
POZYTYWNE ASPEKTY RYNKU PRACY	**NEGATYWNE ASPEKTY RYNKU PRACY**
• duży procent niewykorzystanych zasobów ludzkich wśród: młodzieży, kobiet, osób w wieku 50+, osób niepełnosprawnych • wzrost aspiracji edukacyjnych młodzieży • wzrost poziomu wykształcenia młodzieży • potencjał rozwojowy sektora szkolnictwa wyższego • rosnąca aktywność społeczna środowisk lokalnych oraz organizacji pozarządowych • duża liczba ośrodków edukacyjnych, naukowych badawczych	• niekorzystne tendencje demograficzne • niska aktywność zawodowa: młodzieży, kobiet, osób w wieku 50+, osób niepełnosprawnych • niski wskaźnik zatrudnienia • niska mobilność sektorowa pracowników • niska adekwatność stosowanych instrumentów aktywizacji zawodowej i integracji społecznej • duża liczba osób pozostających długotrwale bez pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych • duży udział osób pozostających bez prawa do zasiłku w ogólnej liczbie bezrobotnych. • niedostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy • niechęć do reorientacji zawodowej • i podnoszenia kwalifikacji • zawodowych • wysoki wskaźnik osób z wykształceniem z podstawowym i zasadniczym zawodowym
SZANSE RYNKU PRACY	**ZAGROŻENIA RYNKU PRACY**
• potencjał wynikający z napływu funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój zasobów ludzkich • rozwój instrumentów aktywizacji zawodowej i integracji społecznej • rozwój i upowszechnianie alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia	• odpływ pracowników na rynki pracy innych krajów UE • odpływ inwestycji zagranicznych w kierunku krajów o niższych kosztach pracy • starzenie się społeczeństwa

Źródło: opracowanie własne

Analiza dotycząca sytuacji na rynku pracy posłużyła identyfikacji problemów, a zatem kluczowymi wyzwaniami dla polityki zatrudnienia jest :

- wzrost stopy zatrudnienia,
- istotny udział bezrobocia długotrwałego,
- niski poziom wykształcenia bezrobotnych i niedopasowanie ich kwalifikacji do wymagań rynku pracy,
- adaptacyjność firm i pracowników w zakresie dynamiki konkurencyjnego rynku,
- wyzwania demograficzne w aspekcie rynku pracy,
- istotny poziom zróżnicowania regionalnego sytuacji na rynku pracy przy bardzo niskiej mobilności przestrzennej, szczególnie widocznej wśród osób bezrobotnych,
- zintegrowany charakter polityki zatrudnienia.

Ograniczeniem dla kierunku zmian może być:

- wczesna dezaktywacja osób 50+ na rynku pracy, związana w dużej mierze z dostępnością alternatywnych źródeł dochodu, w szczególności możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę,
- wysoka stopa bezrobocia wśród ludzi młodych,
- odpływ pracowników na rynki pracy innych krajów UE,
- nieskuteczność pomocy społecznej,
- sztywne prawo, brak elastyczności organizacji i czasu pracy,
- słabość modelu “life long learning”,
- niska efektywność aktywnej polityki rynku pracy,
- brak mobilności przestrzennej i zawodowej między województwami.

2. Analiza polityki zatrudnienia w Polsce

2.1 Analiza polityki zatrudnienia przed wejściem Polski do Unii Europejskiej

Analizując politykę zatrudnienia należy uwzględnić podstawowe poziomy jej kształtowania a mianowicie: wskazania celów, analizę zastosowanych metod oraz identyfikację i ocenę celów. Niewątpliwie ważne są dwa elementy – istnienie polityki w praktycznym jej zastosowaniu, nie tylko w deklaracjach oraz narzędzia realizacji tej

polityki. Cechą charakterystyczną polskiej polityki zatrudnienia była rozbieżność między deklarowanymi założeniami a realizowaną praktyką. Opisując procesy zachodzące w tym okresie, należy zaznaczyć, że w początkowym okresie transformacji dominowały działania osłonowe oraz dezaktywizujące. W połowie lat 90-tych, wraz z wysokim tempem rozwoju gospodarczego wzmocniono działania aktywizujące, zmalało znaczenie polityki osłonowej. W końcu lat 90-tych polityka osłonowa oraz aktywizacyjna straciły na znaczeniu – by odrodzić się dopiero w 2002 roku z wyraźnym akcentem na promocję zatrudnienia a nie ochronę zatrudnienia.

Charakteryzując politykę zatrudnienia w okresie transformacji w Polsce należy zaznaczyć, iż nie prowadzono polityki, w której zatrudnienie byłoby priorytetem żadnego z programów gospodarczych. Cele systemowe, efektywnościowe i restrukturyzacyjne realizowano kosztem zatrudnienia, dezaktywizacji dużych grup zawodowych bez poważnych programów ponownego włączania ich na rynkach pracy. Zrezygnowano ze stosowania instrumentów aktywnej polityki zatrudnienia wobec bezrobotnych. Istniały polityczne obawy o konsekwencję zbyt wysokiego bezrobocia ze względu na możliwość ograniczenia akceptacji dla przemian ustrojowych. Podjęto decyzję o wysokich osłonach socjalnych i o większym dostępie do długookresowych świadczeń społecznych. Ceną za społeczny spokój w procesach restrukturyzacji gałęzi przemysłu okazała się olbrzymia skala przyrostu świadczeń i zasiłków przedemerytalnych.

Przedstawiony obraz tendencji w polityce zatrudnienia, nie zawsze promowanych i realizowanych świadomie rozwijał się odmiennie od linii działań wytyczanych przez dokumenty programowe. Dokumenty powstające w tym okresie w niedostatecznym stopniu diagnozowały nową sytuację na rynku pracy. Nie definiowały kierunków polityki zatrudnienia, koncentrowały się na zagadnieniach instytucjonalnych rynku pracy. Wzrost zatrudnienia nie był priorytetem realizowanej strategii gospodarczej.

Jedną z przyczyn niespójnej polityki zatrudnienia, nastawionej głównie na dezaktywizację takiej czy innej formie był brak kompleksowości. Należy komponować tą politykę jako[121]:

- nastawioną na zatrudnienie, a nie na „walkę" z bezrobociem, w pierwszym okresie głównie poprzez osłonę pozostających bez pracy,

[121] S. Borkowska (red) „Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej"IPiSS, Warszawa 2003r., s.115-122

- integrującą działania kilku co najmniej ministerstw,
- unikającą niebezpieczeństwa autonomizacji działań prowadzących do groźby rozłączenia różnych polityk.

Obok braku kompleksowości, co utrudniało reorientację tej polityki, uciążliwym mankamentem był i jest brak stabilnych źródeł finansowania. Istotną kwestią jest zdolność publicznych służb zatrudnienia do realizacji zadań. Od 1989 roku do 1993 roku trwało budowanie zrębów systemu służb zatrudnienia, udało się stworzyć standardy działania, model funkcjonowania urzędów pracy, zakres zadań pośrednictwa pracy, informacji zawodowej i doradztwa zawodowego. Od 1993 roku do 1999 roku publiczne służby zatrudnienia rozwijały się w samodzielnym modelu jako administracja specjalna, z Krajowym Urzędem Pracy na czele i nadzorem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W pierwszej połowie lat 90 tych dominowały w aktywnej polityce rynku pracy działania skoncentrowane na terytorialnie wyodrębnianych rynkach pracy określonych jako rejony wysokiego zagrożenia bezrobociem, o tyle z czasem coraz częstszym adresatem instrumentów polityki stawały się grupy zagrożone bezrobociem. Od 1998 datuje się reorientacja polegająca na kształtowaniu polityki w odniesieniu do grup ryzyka.

Pierwszym programem, w którym kompleksowo zdiagnozowano rynek pracy był „Program przeciwdziałania bezrobociu", w którym wykazano potrzebę szerszej integracji zamierzeń gospodarczych ze społecznymi.

Następnym dokumentem był program rządowy „Strategia dla Polski", w ramach, którego powstał „Program Promowania Produktywnego Zatrudnienia i Zmniejszenia bezrobocia". Założeniem tego programu był przyspieszony wzrost gospodarczy i szybka akcesja w Unii Europejskiej, przyjmując założenie, że wzrost zatrudnienia będzie konsekwencją wzrostu gospodarczego.

Nigdy nie podjęto zintensyfikowania działań na rzecz aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, nastąpiło to po wejściu do Unii Europejskiej w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich.

Koniec lat 90 - tych zdominowany był przez wdrożenie czterech wielkich reform społecznych: emerytalnej, ochrony zdrowia, edukacyjnej oraz administracyjnej, co zmniejszyło zainteresowanie obserwowaniem przebiegu procesu transformacji w kontekście rynku pracy, jednocześnie programy czterech reform oraz program

przygotowania do członkowstwa w Unii Europejskiej zakładały działania restrukturyzacyjne prowadzące do istotnego zmniejszenia zatrudnienia.

Decyzje związane z reformą administracyjną kraju przyniosły zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu publicznych służb zatrudnienia. Powiatowe Urzędy Pracy znalazły się w gestii samorządu powiatu, a wojewódzkie pod nadzorem urzędu Marszałka Województwa. Konstytucyjny zapis o autonomii szczebli samorządowych w relacjach między sobą oraz w stosunku do administracji rządowej powoduje, iż w rezultacie powstała struktura niespójna i właściwie nieefektywna w zarządzaniu. W tak przyjętym modelu trudno narzucić standardy usług, nie mówiąc o kompleksowej, spójnej polityce zatrudnienia, zarazem uwzględniającej lokalną i regionalną specyfikę. Zamysł decentralizacji był słuszny, ale doświadczenie pokazało że zdecentralizowano jedynie służby zatrudnienia, natomiast nie zdecentralizowano polityki zatrudnienia. Podsumowując, można te zmiany określić następująco:[122]

- podjęte reformy gospodarcze nie obejmowały rynku pracy,
- działania innych polityk nie wykazywały skutków zatrudnieniowych,
- strategie i programy dotyczyły głównie instytucji rynku pracy ochrony socjalnej bezrobotnych.

Pierwszy polski dokument Europejskiej Strategii Zatrudnienia – Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006 powstał jako składnik wymaganych dokumentów przedakcesyjnych zawierał zapisy, gdzie w ogóle nie zakładano utrzymywania się wysokiego bezrobocia.

Utrzymujący się niski wskaźnik zatrudnienia i wysoki poziom bezrobocia zmusiło podmioty odpowiedzialne za politykę zatrudnienia do szczegółowego spojrzenia na problemy w dłuższej perspektywie. Nacisk położono na wzrost elastyczności pracy przez legalizację cywilnoprawnych rozwiązań w tej dziedzinie.

Dokonując przeglądu celów i działań podejmowanych w polityce zatrudnienia przed wejściem Polski do Unii Europejskiej wskazać należy następujące jej uchybienia:

- brak określenia metod osiągnięcia określonych celów polityki zatrudnienia,
- brak reformy kształcenia zawodowego,
- niedostosowanie procesu kształcenia ustawicznego,
- zbyt małe stosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy,
- wysoka ochrona socjalna dla osób opuszczających rynek pracy,

[122] S. Golinowska (red.), A. Ruzik, B. Pieliński, J. Grandziarowska „Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy". Raport z badań IPiSS Warszawa 2007r.,s.24-25

- Brak tworzenia warunków dla rozwijania przedsiębiorczości.

Tabela 3: Strategie i programy dotyczące polityki zatrudnienia w Polsce

Strategie i programy dotyczące polityki zatrudnienia	
Strategie i programy	**Status prawny**
Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków	Dokument przygotowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w 1993r., przyjęty przez Radę Ministrów
Program Promowania Produktywnego Zatrudnienia i Zmniejszania Bezrobocia	Program przyjęty przez Radę Ministrów w 1995 r., część składowa programu rządowego Strategia dla Polski
Programy na rzecz aktywizacji zawodowej Młodzieży Program Promocji Aktywności Zawodowej Młodzieży Krajowy Program Aktywizacji Zawodowej „Absolwent”	Przyjęty przez Radę Ministrów w 1995 r.,
Działania związane z tworzeniem warunków powstania nowych miejsc pracy	Program przyjęty przez rząd w 1999r.,jako część Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000-2010 nawiązujący do Narodowego Programu Przygotowania do Członkowstwa w UE
Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006	Dokument przygotowany w 2000 r., wynikający z implementacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia
Program „Przedsiębiorczość – rozwój – praca” zawierający między innymi programy: Przede wszystkim przedsiębiorczość Pierwsza praca	Program rządu w latach 2002-2005

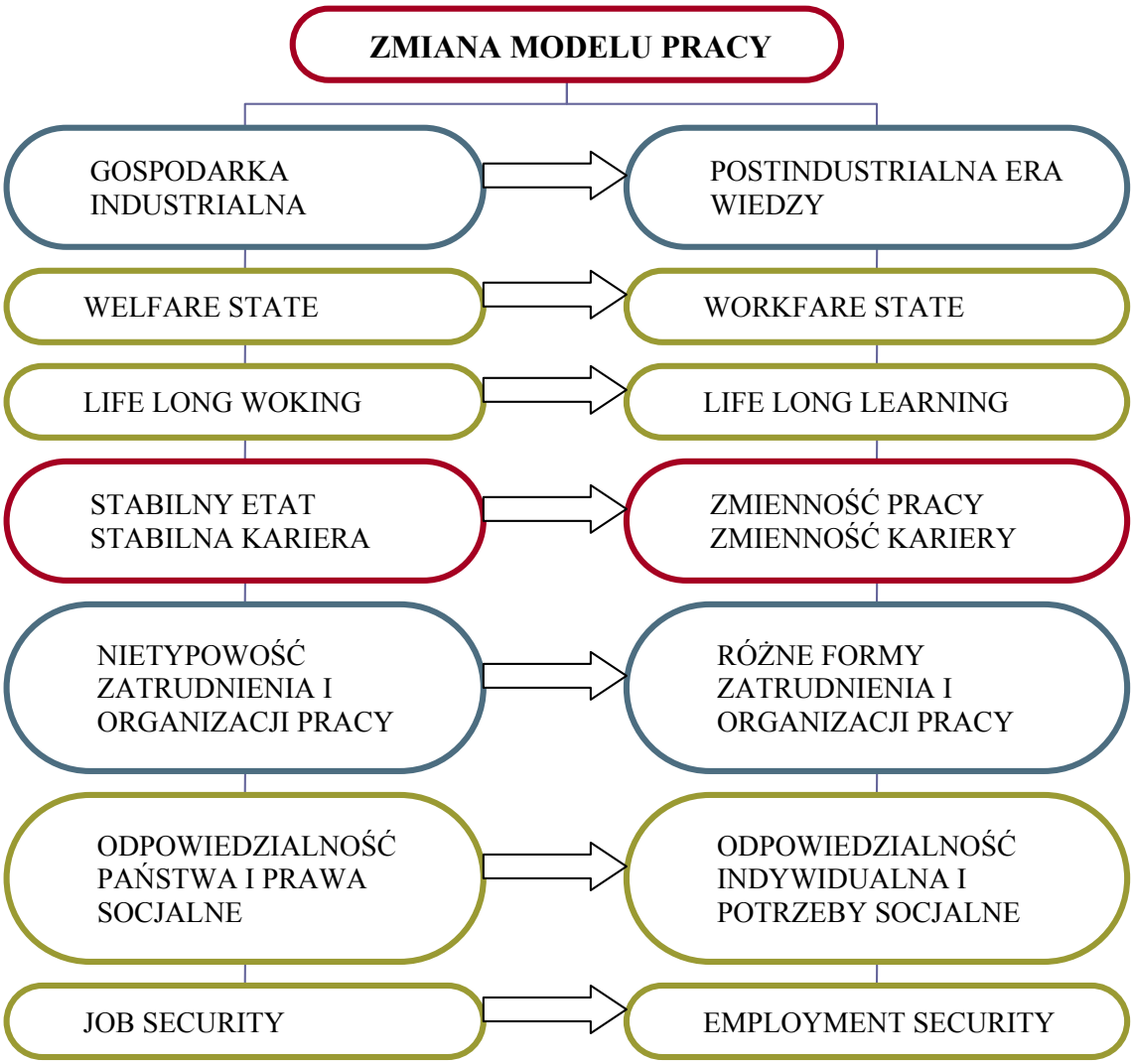
Źródło: S. Golinowska(red.),„Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie .Strategie wobec pracy. IPiSS,s.21

2.2 Analiza polityki zatrudnienia po wejściu Polski do Unii Europejskiej

Wiele z czynników wpływających na reformowanie polityki zatrudnienia i zmiany na rynku pracy kształtowanych jest przez długookresową politykę gospodarczą i szereg zmian instytucjonalnych w tym obszarze. W Unii Europejskiej w wyniku oddziaływania procesu globalizacji oraz zachodzących zmian społecznych i gospodarczych nastąpił proces zmiany modelu pracy, proces ten został przedstawiony na schemacie. W ostatnich latach zauważalna stała się tendencja do poszukiwania równowagi między elastycznością rynku pracy, która zwiększa konkurencyjność

sektora przedsiębiorstw i całej gospodarki a ochroną socjalną osób zatrudnionych. Skutkuje to zmianą modelu pracy, co zostało przedstawione na poniższym schemacie.

Schemat 3: Zmiana modelu pracy w Unii Europejskiej



Źródło: M. Boni prezentacja na konferencji „Elastyczność rynku pracy a typowe zatrudnienie bezpieczeństwo socjalne w centralnej i wschodniej Europie - przykład Polski

Reformy polityki społecznej i zatrudnienia przebiegające w chwili wejścia Polski w Unii Europejskiej oraz niekorzystna sytuacja na rynku pracy Polsce, spowodowały zwiększenie liczby programów dotyczących zatrudnienia i integracji społecznej[123].

[123] T. Kazimierczak M. Rymsza „W stronę aktywnej polityki społecznej" ISP, Warszawa 2003, s.21 Według M. Rymszy miały miejsce trzy zasadnicze "fale" reform społecznych w Polce:

Tabela 4: Strategie i programy dotyczące polityki zatrudnienia w Polsce

Strategie i programy dotyczące polityki zatrudnienia	
Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006	Uchwalony przez Radę Ministrów w 2003 r.
Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 r.	Uchwalony przez Radę Ministrów w 2004 r.
Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2006r.	Uchwalony przez Radę Ministrów w 2005 r.

Źródło: S. Golinowska(red.),,Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie.Strategie wobec pracy. IPiSS,s.21

W dokumentach Unii Europejskiej akcentuje się potrzebę elastycznego zatrudnienia przy jednoczesnym objęciu możliwą ochroną socjalną pracowników, bowiem „zwiększenie reaktywności europejskich rynków pracy jest niezbędne dla promowania aktywności gospodarczej i większej wydajności”[124]. Dążenie do osiągnięcia elastyczności na rynku pracy zaowocowało zwiększoną dywersyfikacją umownych form zatrudnienia, które mogą być zasadniczo różne od standardowego modelu umów w odniesieniu do poziomu bezpieczeństwa pracy i dochodu, a także względnej równowagi, związanych z nimi warunków pracy i życia[125]. W sprawozdaniu dla Rady Europejskiej pod przewodnictwem W. Koka w 2003 roku zadeklarowano, iż istnieje groźba powstania dwubiegunowego rynku pracy, podzielonego na zatrudnionych na stałe „pracowników wewnętrznych” i na pracowników „zewnętrznych” wraz z osobami bezrobotnymi i wykluczonymi z rynku pracy, jak i osobami, których zatrudnienie jest niepewne i nieformalne[126].

Zintegrowane Wytyczne na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia podkreślają potrzebę przyjęcia prawa pracy promującego elastyczność połączoną z bezpieczeństwem zatrudnienia i zmniejszenia segmentacji rynku pracy[127].

---

1. ukierunkowanie na działania osłonowe reformy towarzyszące wprowadzeniu gospodarki rynkowej (kulminacja: lata 1990-1991)
2. reformy społeczne ukierunkowane na decentralizację i/lub urynkowienie sfery społecznej(kulminacja: lata 1999-2000)
3. próby upowszechnienia Polsce koncepcji aktywnej polityki społecznej i aktywnej polityki zatrudnienia (kulminacja: lata 2003-2004)

[124] Sprawozdanie Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej dotyczące zatrudnienia 2005/2006r s. 6,12-13

[125] Badanie „The Employment status of individuals in non-standard by employment „ przeprowadzone przez B. Burchill, S. Deakin, S. Honey ,UK Departament of Trade and Industry (1999) (w) Zielona Księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku” KOM (2006) 708 wersja ostateczna

[126] Sprawozdanie grupy specjalnej do spraw zatrudnienia „Jobs , Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe”(2003) s. 9

[127] Zintegrowane Wytyczne na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005-2008 Dz.U. 205z 6.08.2005

Celem Rady Europejskiej jest mobilizacja wszystkich odpowiednich zasobów krajowych i wspólnotowych w celu promocji wykwalifikowanych, wyszkolonych i zdolnych do dostosowania się pracowników i rynków pracy, reagujących na zmiany wynikające z tendencji demograficznych.

Tłem do debaty na temat zmian na europejskim rynku pracy jest Zielona Księga Komisji Europejskiej „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku", w dokumencie zawarta została analiza zmian zachodzących na rynku pracy i przedstawione pytania, które stawia sobie Unia Europejska[128]:

1. Głównych wyzwań, które nie zostały jeszcze podjęte, a które odzwierciedlają wyraźne luki pomiędzy obowiązującymi ramami prawnymi i umownymi z jednej strony, a rzeczywistością świata pracy z drugiej. Szczegółowy nacisk położono na osobowy aspekt pracy, nie na kwestie zbiorowego prawa pracy.
2. Zaangażowania państw członkowskich, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron w otwartą debatę możliwości wykorzystania prawa pracy do promocji elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia, niezależnie od formy umowy, tym samym przyczyniając się do zwiększenia zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia.
3. Dyskusji dotyczącej sposobów, w jakie różne rodzaje stosunków umownych wraz z prawami pracowniczymi przysługującymi wszystkim pracownikom mogłyby ułatwić tworzenie nowych miejsc pracy i wspomóc zarówno pracowników jak i przedsiębiorstwa poprzez ułatwianie wprowadzania zmian na rynku pracy, wspomaganie kształcenia ustawicznego i wspieranie kreatywności wszystkich pracowników.
4. Współpracy w realizacji agendy „lepszych uregulowań prawnych" przez promowanie modernizacji prawa pracy, uwzględnianie wszystkich związanych z nią korzyści i kosztów, w celu umożliwienia poszczególnym pracownikom jak i przedsiębiorstwom pełniejszego zrozumienia ich praw i obowiązków.

Wnioski zawarte w dokumencie można scharakteryzować w następujący sposób[129]:

1. Szybki postęp technologiczny, zwiększona konkurencja wynikająca z globalizacji, zmieniający się popyt konsumencki, jak i znaczny wzrost w sektorze usług uwidaczniają potrzebę zwiększenia elastyczności(...)

[128] Zielona Księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku" KOM (2006) 708 wersja ostateczna
[129] Ibidem

2. Zmiany organizacji pracy, godzin pracy, wynagrodzeń i liczby pracowników zatrudnionych na różnych etapach procesu produkcyjnego w firmach zrodziły zapotrzebowanie na bardziej zróżnicowane umowy o pracę.
3. Zbyt protekcyjne zasady i warunki mogą zniechęcić pracodawców do zatrudniania w czasie wzrostu gospodarczego.
4. Umowy niestandardowe i o elastycznych standardach umożliwiły przedsiębiorstwom szybką reakcję na zmieniające się trendy konsumenckie i rozwijające się technologie oraz stworzyły nowe możliwości przyciągania i zatrzymywania bardziej zróżnicowanych pracowników poprzez lepsze dopasowanie stanowisk pracy do popytu i podaży.
5. Nowe formy zatrudnienia dały wielu pracownikom większy wybór zwłaszcza w odniesieniu do ustalania czasu pracy, zwiększania możliwości rozwoju zawodowego.

Komisja Europejska w raporcie „Zatrudnienie w Europie" zwraca uwagę, że zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin miało po 2000 roku większy wkład w tworzenie nowych miejsc pracy na terenie Unii Europejskiej, niż zatrudnienie standardowe w pełnym wymiarze godzin oraz że rygorystyczne prawo ochrony zatrudnienia zmniejsza dynamikę rynku pracy, pogarszając zwłaszcza perspektywy kobiet oraz młodszych i starszych pracowników[130]. Rozpowszechnienie się różnych form umownych rozpoczęło się z powodu braku bardziej kompleksowego dostosowania prawa pracy i układów zbiorowych do szybkich zmian w organizacji pracy i społeczeństwa. Poprzez stosowanie niestandardowych porozumień umownych przedsiębiorstwa starają się pozostać konkurencyjne w zglobalizowanej gospodarce.

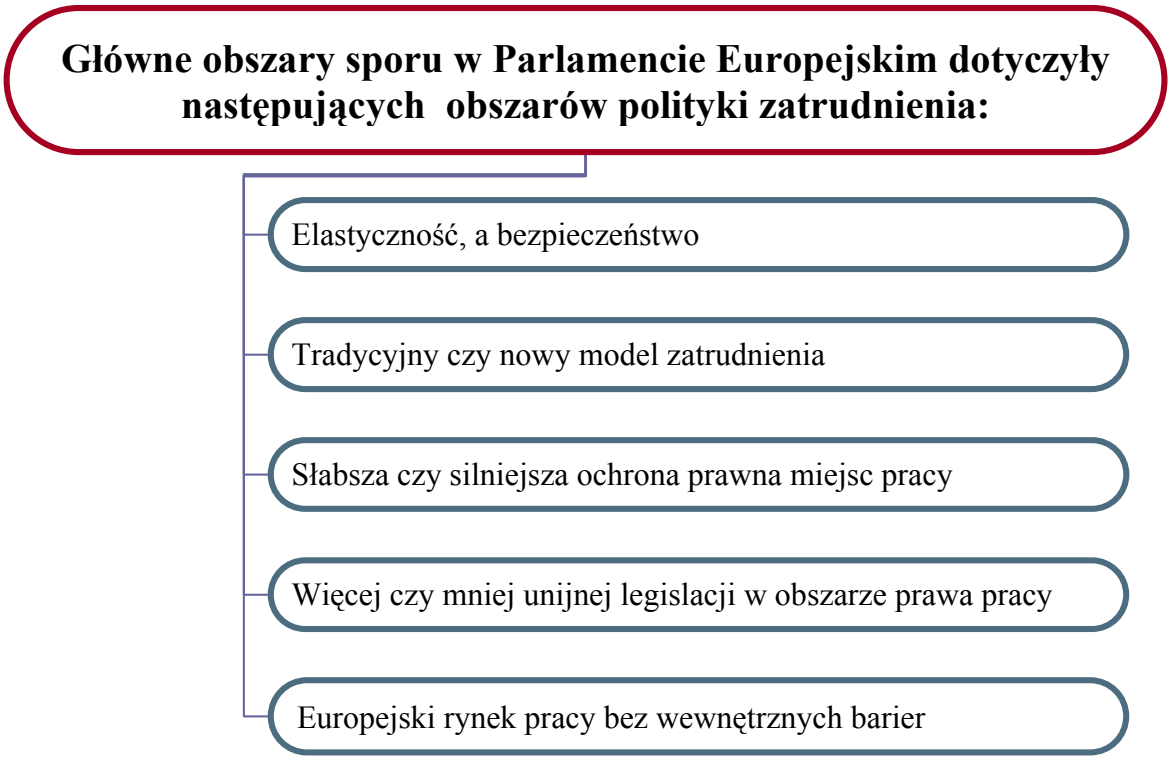
W lipcu 2007 roku Parlament Europejski przyjął raport na temat kierunku zmian w obszarze prawa pracy na terenie Unii Europejskiej, najważniejsze jego zapisy:[131]

1. Wzrost zatrudnienia jest możliwy wyłącznie wraz ze wzrostem gospodarczym.
2. Modernizacja prawa pracy musi uwzględniać zarówno oczekiwania pracowników jak i pracodawców.
3. Nadmierna sztywność regulacji rynku pracy odbija się negatywnie na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu, zachęcającym pracodawców do oferowania legalnej pracy.

[130] Raport Komisji Europejskiej „Zatrudnienie w Europie 2006" 2006 r., s. 81
[131] Raport Parlamentu Europejskiego „Kierunek zmian w obszarze prawa pracy" 2007 r.

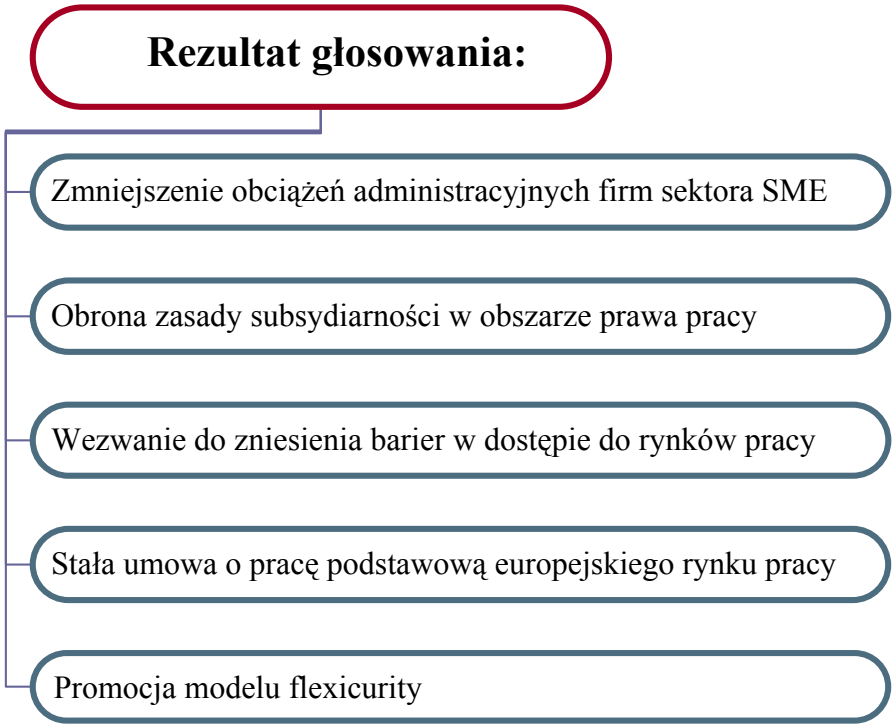
4. Prawo pracy powinno respektować alternatywne formy zatrudnienia, gwarantując zachowanie pewnego minimum praw, które powinno być określone z uwzględnieniem tradycji oraz społecznych i ekonomicznych uwarunkowań każdego państwa.
5. Prawo pracy odpowiadające wyzwaniom XXI w. Powinno koncentrować się w większym stopniu na bezpieczeństwie zatrudnienia, niż na ochronie konkretnych miejsc pracy.
6. Zmniejszenie okresu pozostawania bez pracy jest najbardziej efektywnym sposobem przeciwdziałania bezrobociu.
7. Harmonizacja prawa pracy na poziomie Unii Europejskiej nie jest możliwa.
8. Szybkie zniesienie okresów przejściowych w interesie gospodarki UE.

Schemat 4. Główne obszary sporu w Parlamencie Europejskim w obszarze prawa pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu na temat kierunku zmian w obszarze prawa pracy

Schemat 5. Rezultat głosowania w Parlamencie Europejskim w obszarze prawa pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu na temat kierunku zmian w obszarze prawa pracy

Z analizy zmian na europejskim rynku pracy wynika, że rynek pracy w XXI wieku musi sprostać następującym procesom, które w powiązaniu z niską średnią stopą zatrudnienia i wysokim wskaźnikiem bezrobocia długoterminowego zagrażają trwałości systemu zabezpieczenia społecznego oraz pogłębiającej się w wielu krajach segmentacji rynku pracy:

1. Integracji gospodarczej na poziomie europejskim i światowym.
2. Postępowi technologicznemu.
3. Rozwojowi sektora usług.
4. Zmianom demograficznym.

Konkluzja autorki odnosząca się do reformy państwa w obszarze polityki zatrudnienia Polsce stanowi wypadkową aktualnego obrazu rynku pracy w Polsce i wyzwań jakie przed nim stoją. Została ona oparta na analizie najbardziej prawdopodobnego przebiegu zjawisk na polskim i europejskim rynku pracy oraz na sformułowanych priorytetach, wytycznych i zaleceniach formułowanych w ramach zintegrowanej polityki zatrudnienia Unii Europejskiej. Przyjęto, iż podstawowy cel polityki państwa to wzrost zatrudnienia poprzez tworzenie warunków do powstawania i przetrwania większej liczby lepszych miejsc pracy.

Odróżniając cele polityki zatrudnienia od polityki rynku pracy, należy pamiętać iż polityka zatrudnienia ma na celu oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w państwie, a w szczególności na osiąganie stanu pełnego zatrudnienia[132]. Polityka rynku pracy nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie jego funkcjonowania. Opiera się na instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę[133].

W Polsce mamy do czynienia z przewagą realizacji działań charakterystycznych dla polityki rynku pracy, podejście to należałoby zmienić uwzględniając realizację polityki zatrudnienia. Przejście od polityki rynku pracy do polityki zatrudnienia wymaga przeniesienia działań z formułowania i prób realizacji programów obejmujących określoną grupę podmiotów na działania o charakterze systemowym, będących integralną częścią polityki państwa. Nie oznacza to postulatu likwidacji formułowania programów, lecz uwagi, że powinny kierować działania polityki społecznej i gospodarczej na obszary wymagające uwzględnienia w rozwiązaniach systemowych[134].

Wykorzystując spostrzeżenia autorów artykułu „ Trzynaście tez w sprawie reformy polityki państwa na rynku pracy w Polsce" oraz własne, autorka pracy doktorskiej prezentuje wytyczne determinujące zmiany w polskiej polityce zatrudnienia.

Zgodnie z Zintegrowanym Pakietem Wytycznych na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005-2008 należy prowadzić politykę zapewniającą pełne zatrudnienie, wysoką wydajność pracy oraz wzmacniać spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną. Wnioskując najważniejszym kryterium polityki zatrudnienia powinno stać się tworzenie i utrzymanie istniejących miejsc pracy[135].

Powinna nastąpić zmiana podejścia państwa do rynku pracy i realizacja strategii powszechnie nazywanej filozofią państwa pracy (workfare state). Zmiana realizacji dotychczasowego podejścia do polityki wobec pracy znajduje swoje odbicie w nowych koncepcjach polityki zatrudnienia Unii Europejskiej. Realizacja prowadzonej polityki w Polsce w zakresie rynku pracy zmierza głównie do ochrony socjalnej osób bezrobotnych. Zasadniczym zadaniem systemu osłony socjalnej dla bezrobotnych powinno być zapewnienie dochodów na okres aktywnego poszukiwania pracy oraz

[132] Z. Wiśniewski „Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec" Wyd. UMK, Toruń 1994 r.,s.29-34
[133] Ibidem
[134] E. Kryńska, Z. Wiśniewski „Trzynaście tez w sprawie reformy polityki państwa na rynku pracy w Polsce", Polityka Społeczna nr 9/2007r., s.1
[135] Zintegrowane Wytyczne na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005-2008 Dz.U.L205 z 6.08.2005

stworzenie warunków do aktywizacji zawodowej. Zakres świadczeń nie powinien stanowić motywacji do uzyskania statusu osoby bezrobotnej. W Polsce brakuje ściślejszego łączenia aktywnej polityki rynku pracy z pasywną, gdzie warunkiem byłyby aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu z pomocą pieniężną, uwarunkowane zobowiązaniem do uczestnictwa w aktywnym poszukiwaniu pracy. Deficyt działań zaobserwować można w aktywizacji zawodowej osób dotkniętych bezrobociem długookresowym, wynika to ze znacznie trudniejszej aktywizacji tej grupy bezrobotnych.

Poważnym wyzwaniem europejskiej polityki zatrudnienia jest równowaga między elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy, czyli koncepcja flexicurity. Opierając się istniejących, różnorodnych doświadczeniach krajów europejskich, w Polsce powinien zostać stworzony polski model flexicurity, będący ważną częścią zmian polityki państwa na rynku pracy.

Istotnym elementem zmian powinna być restrukturyzacja aktywnej polityki rynku pracy, w swej obecnej postaci APRP nie jest w stanie przyjąć na siebie roli amortyzatora szybkich i częstych zmian zachodzących w zatrudnieniu. Nie możliwe jest realizowanie koncepcji flexicurity, ponieważ aktywna polityka rynku pracy nie daje większych szans na zwiększenie zdolności do zatrudnienia i nie poprawia jego bezpieczeństwa.

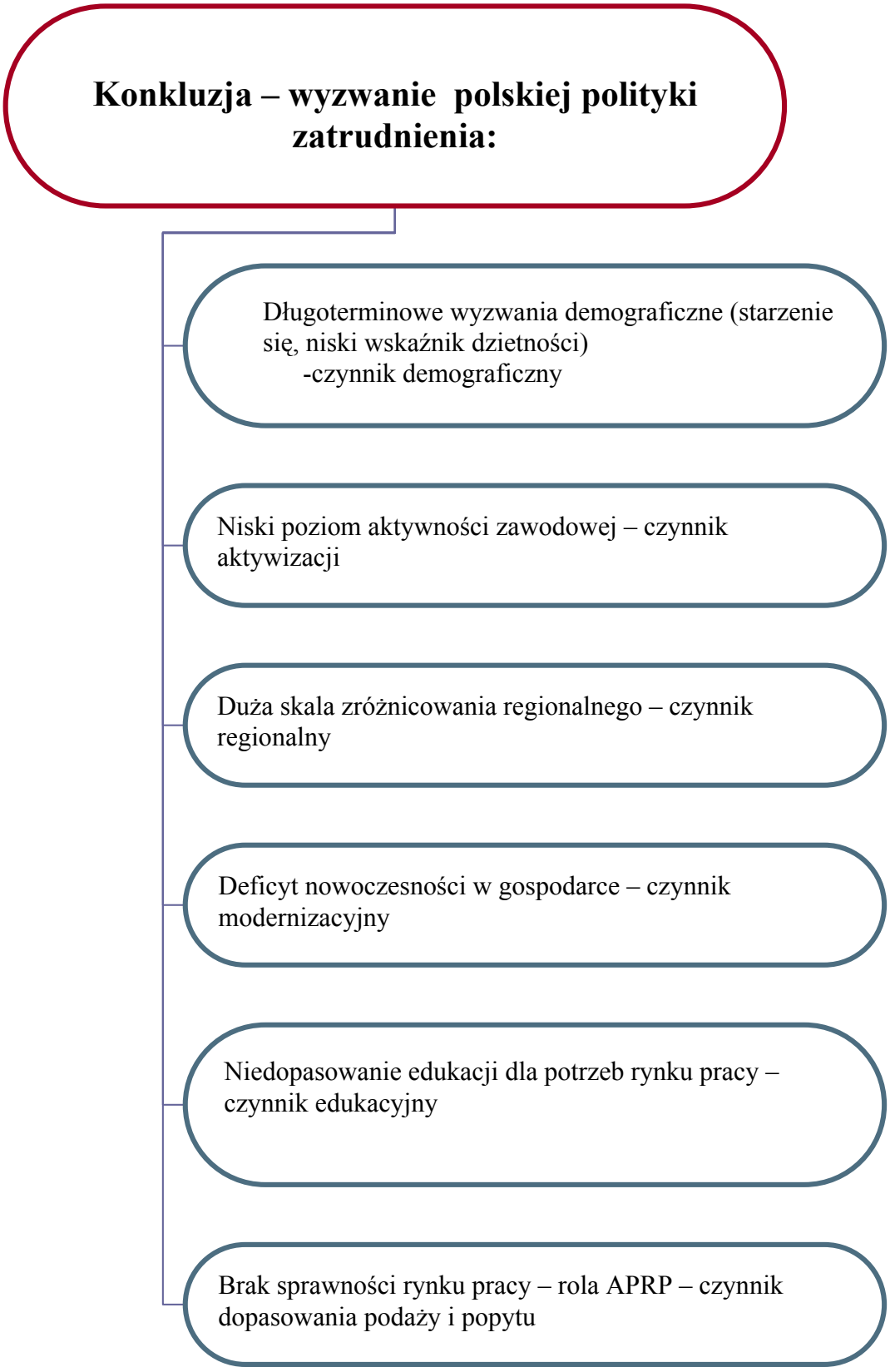
Kolejnym obszarem usprawnienia polityki zatrudnienia powinna być modernizacja publicznych służb zatrudnienia, polegająca na zwiększeniu stanu kadrowego urzędów pracy wchodzących skład publicznych służb zatrudnienia, ponieważ dotychczasowy nie zapewnia sprawnej realizacji ich działalności programowej. Wzorując się na państwach członkowskich Unii Europejskiej, należy zwiększyć rolę i udział pośrednictwa pracy oraz doradztwa zawodowego w działaniach na rzecz ograniczania bezrobocia. Pozytywne rezultaty może przynieść wprowadzenie nowych systemów motywowania w publicznych służbach zatrudnienia i konkurencja pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych. Implementacja tych systemów powinna być powiązana z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań w tym zakresie, bowiem pracownicy publicznych służb zatrudnienia mogą w procesie rekrutacji dokonywać selekcji wyłącznie pod kątem uzyskania pracy przez beneficjentów, by w sztuczny sposób wykazać się dobrymi rezultatami. Istotną kwestią jest współdziałanie publicznych służb zatrudnienia z pracodawcami. Stworzenie w ramach publicznych służb zatrudnienia agencji zbierających informacje

o zapotrzebowaniu na niestandardowe formy zatrudnienia tym samym prowadzących banki informacji o rynku pracy. Poszerzenie działalności publicznych służb zatrudnienia, które skutkowałyby odejściem od stereotypu związanego z funkcjami społecznymi publicznych służb zatrudnienia, identyfikując je z segmentami rynku pracy osób o niskich kwalifikacjach lub pozbawionych kwalifikacji w ogóle. Oprócz problemów kadrowych związanych z propozycją rozszerzenia funkcji już realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia istotna jest kwestia finansowania, organizacje międzynarodowe postulowały rozróżnienie w obszarze ich działania usług komercyjnych i niekomercyjnych. Wprowadzenie usług komercyjnych nie powinno naruszać gwarancji świadczeń o charakterze podstawowym. Pogląd ten podziela Komisja Europejska wskazując na podstawowe kierunki:

- komplementarność poszczególnych segmentów rynku pracy lub poszczególnych rodzajów usług,
- konkurencję w świadczeniu usług na rzecz pracodawców z możliwością pobierania kandydatów do pracy oraz dostosowywania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy.

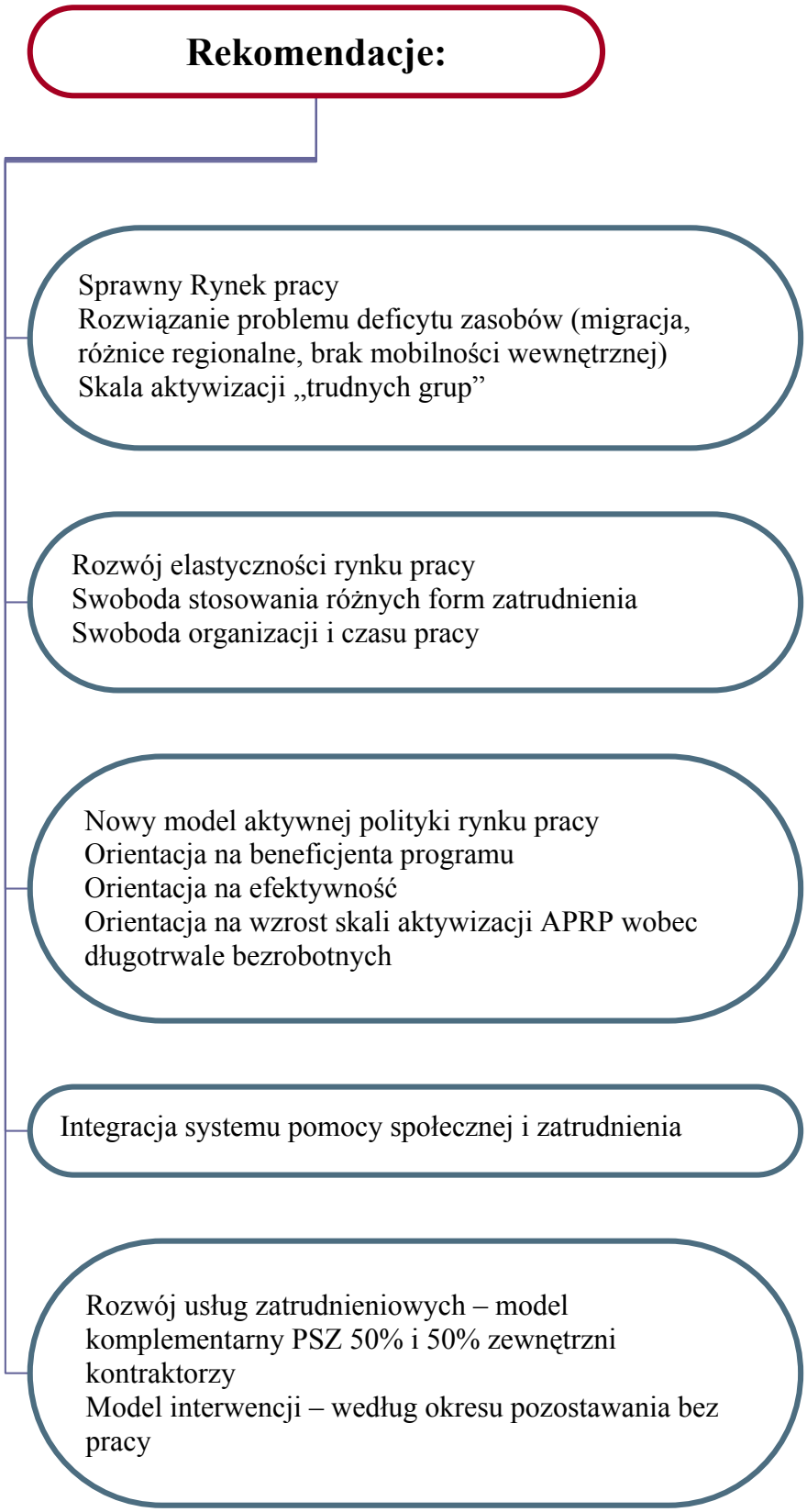
Istotnym czynnikiem niechęci do podjęcia procesu reformy rynku pracy jest świadomość, że reforma ta oznacza przyzwolenie na wzrost elastyczności pod warunkiem efektywnej polityki społecznej wobec osób dotkniętych negatywnymi skutkami wzrostu elastyczności rynku pracy. Należy pamiętać, że Polska stoi w obliczu podjęcia reformy rynku pracy z powodu groźby upadku systemu zabezpieczenia społecznego.

Schemat 6. Wyzwania polskiej polityki zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne na podstawie prezentacji M. Boni „Elastyczność i obsługa rynku pracy”

Schemat 7: Rekomendacje dotyczące polityki zatrudnienia i rynku pracy



Źródło: opracowanie własne

3. Determinanty polityki zatrudnienia i rynku pracy w Polsce

Analiza polskiej polityki zatrudnienia w obliczu zmian zachodzących na europejskim rynku pracy oraz wyzwania, jakie stoją przed polską polityką zatrudnienia, skłoniły autorkę do analizy wybranych przez nią determinantów polityki zatrudnienia. Na wybór determinantów wpłynęły również wskaźniki statystyczne dotyczące polityki zatrudnienia i rynku pracy, które zostały przedstawione we wcześniejszej części rozdziału. Wszystkie opisane determinanty wspiera swoim działaniem Europejski Fundusz Społeczny, w momencie gdy wymiar teoretyczny polityki zatrudnienia zostaje przeniesiony na priorytety i działania zawarte w programach operacyjnych, które swoim zasięgiem finansuje Europejski Fundusz Społeczny. Powinny się one koncentrować się na priorytetach określonych w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, wsparcie powinno dotyczyć przede wszystkim następujących priorytetów:

- zwiększenia możliwości przystosowania pracowników i przedsiębiorstw do rynku pracy,
- poprawy dostępu do zatrudnienia i zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy,
- wzmocnienia integracji społecznej,
- wspierania reform w dziedzinach zatrudnienia i integracji społecznej.

3.1 Znaczenie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego w świetle problematyki rynku pracy

Tworzenie kapitału ludzkiego o najwyższej jakości jest strategicznym celem polityki zatrudnienia, poprzez realizację polityki zatrudnienia uruchomione zostają mechanizmy mające zapewnić realizację tego celu. Inwestycje w kapitał ludzki są niezbędne ze względu na bieżące i strategiczne cele rozwoju społecznego i gospodarczego. W dążeniu do uzyskania wysokiej jakości i struktury kapitału ludzkiego obszary polityki zatrudnienia i polityki edukacyjnej będą się do siebie zbliżały i oddziaływały na siebie podnosząc rangę celów obu polityk, w szczególności w działalności podmiotów odpowiedzialnych za realizację obu polityk. Dążenie do wzrostu jakości kapitału ludzkiego wpisane zostało w nurt działań zmierzających do ograniczania bezrobocia strukturalnego, a rzeczywistość potwierdza ich skuteczność.

Tworzenie wysokiej jakości kapitału ludzkiego powinno racjonalnie spajać politykę zatrudnienia i politykę edukacyjną.

W literaturze przedmiotu zaprezentowano różne ujęcia teorii kapitału ludzkiego zwracając uwagę, na znaczenie kapitału ludzkiego jako czynnika wpływającego na konkurencyjność państwa. Podkreślono w teoriach kapitału ludzkiego uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego, zarówno edukacyjne, gospodarcze jak i technologiczne. Niewątpliwie czynnikiem obniżającym wartość kapitału ludzkiego jest bezrobocie.

Podkreślane przez autorów teorie dotyczące kapitału ludzkiego mają za cel przedstawienie bezpośredniego związku edukacji z długotrwałym rozwojem społecznym i gospodarczym. Kapitał ludzki bywa różnie definiowany, wynika to z bogactwa teorii jakie powstały do tej pory[136].

Przyjmując, iż kapitał ludzki "zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii zawarty w danym narodzie lub społeczeństwie"[137]. U podstaw gromadzenia i rozwoju kapitału społecznego stoi niewątpliwie pojęcie kapitału ludzkiego. Pojęcie kapitału ludzkiego można rozpatrywać w wymiarze społecznym i jednostkowym. W odniesieniu do poszczególnych ludzi, którzy gromadzą posiadane umiejętności i wiedzę – jednostkowym. Kapitał ludzki może być zatem gromadzony, wydatkowany, inwestowany lub marnotrawiony. Zależność między kapitałem społecznym wynika z tego, że nagromadzone i właściwie pożytkowane zasoby kapitału ludzkiego mogą wzmacniać kapitał społeczny a im więcej nagromadzonych zasobów różnych form kapitału w określonej zbiorowości społecznej tym efektywniejsza może być realizacja polityki społecznej.

Kapitał ludzki i kapitał społeczny staje się spojrzeniem, jaki proponują nam eksperci, tłumacząc problematykę związaną z polityką społeczną, w szczególności zaś z rynkiem pracy. M. Theiss uznając, że kapitał społeczny spełnia kategorię bardzo użyteczną w polityce społecznej, definiuje go jako „sieć powiązań i norm społecznych, które przyczyniają się do współdziałania osób dla poprawy indywidualnej sytuacji życiowej oraz zapobiegania i rozwiązywania problemów społecznych"[138]. Kapitał społeczny może być narzędziem polityki społecznej – produktywnym zasobem

[136] F. Galton, J. Nicholson – pionierzy teorii wzrostu kapitału ludzkiego; J. Mincer, T. Schulz , B. Weisbrodt, H. Uzawa, R. Nelson i E. Phelps – lata 1958-1967 ;R. Lucas, G. Becker, C. Azariadis i A. Drazen, S. Rebelo, J. Laitner i M. Santos, C. Jones – lata 1988-2005; M. Bils, P. Klenow, R. Barro, J. Temple, L. Hendricks, J.Benhabib i M.Spiegel, R.Manuelli i A.Seshadri – lata 2000-2005; K.Cichy i K.Malaga -2006 rok

[137] P.Broda-Wysocki, „Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego i społecznego. Analiza na przykładzie regionów koszalińskiego i opolskiego", Polityka Społeczna nr 2, 2002 r., s.13

[138] M.Theiss „Kapitał społeczny a polityka społeczna maszynopis pracy doktorskiej" s.43 (w) M.Grewiński, S.Kamiński (red.) „Obywatelska polityka społeczna",Warszawa 2007r.,s.32

służącym realizacji określonych celów, po drugie może wpływać na skuteczność jej programów, po trzecie- może i powinien być on przedmiotem jej oddziaływań.

Wysokość kapitału społecznego oddziałuje na lepsze zorganizowanie wspólnot lokalnych, tworzenie się sieci powiązań i zależności między różnorodnymi aktorami społeczności lokalnych. W kreowaniu nowej jakości polityki zatrudnienia polegającej na zintegrowanej współpracy podmiotów różnych sektorów na różnych jej poziomach i dostarczaniu określonych usług. Realizując pewien model polityki zatrudnienia, najbardziej adekwatny do charakteru zmian w strukturze współczesnego rynku pracy kapitał ludzki i kapitał społeczny zajmują istotne miejsce. Empirycznie można zweryfikować poziom kapitału ludzkiego oraz społecznego za pomocą określonych danych statystycznych.

Podkreślając wagę kapitału społecznego, bazującego na konkretnym kapitale ludzkim należy uznać, co potwierdzają poniższe dane statystyczne, iż znaczące polityki zatrudnienia wskazują na uszczerbek w kapitale ludzkim, w zakresie wiedzy i kwalifikacji przydatnych aktualnie na rynku pracy, z drugiej zaś – na uszczerbek w zakresie kapitału społecznego.

Szanse na rynku pracy zależą w znacznym stopniu od efektów kształcenia, zdobywanych kwalifikacji w szkolnym i pozaszkolnym systemie edukacji[139]. Miarą dostępności do systemu edukacji jest wskaźnik skolaryzacji wyrażający odsetek osób, które powinny lub mogłyby być objęte kształceniem na określonym poziomie. Z przedstawionego wykresu wynika, że jedynie prawie pełna dostępność do kształcenia w Polsce występuje na poziomie podstawowym. Wyłączając poziom podstawowy kształcenia, na wszystkich pozostałych poziomach wskaźnik uległ poprawie.

[139] D. Kotlorz „Przeobrażenia struktur zatrudnienia w Polsce w okresie transformacji", GWSH, Katowice 2004 r., s.97

Tabela 5: Wskaźnik skolaryzacji brutto w Polsce w roku 2005/2006

Poziom kształcenia	Polska
Wychowanie przedszkolne w wieku 6 lat- % ludności w wieku	98,1%
Podstawowe - % ludności w wieku 7-12 lat	98,4%
Gimnazja - % ludności w wieku 13-15 lat	95,8%
Ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne - % ludności w wieku 16-18 lat	90%
Policealne - % ludności w wieku 16-18 lat	8,8%
Studenci - % ludności w wieku 19-24 lat	36,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS

Tabela 6: Współczynnik skolaryzacji w szkolnictwie ponadgimnazjalnym i wyższym w latach 1994/1995 , 2000/2001, 2005/2006

Lata	Zasadnicze zawodowe brutto	Zasadnicze zawodowe netto	Liceum ogólno-kształcące brutto	Liceum ogólno-kształcące netto	Technika i licea profilowane brutto	Technika i licea profilowane netto	Szkoły policealne brutto	Szkoły policealne netto
1994/95	29,0	28,4	25,2	24,8	31,2	25,9	3,9	3,5
2000/01	20,0	19,5	34,1	33,5	36,0	31,0	5,2	4,4
2005/06	14,4	12,2	53,5	43,1	50,2	34,9	16,1	9,8

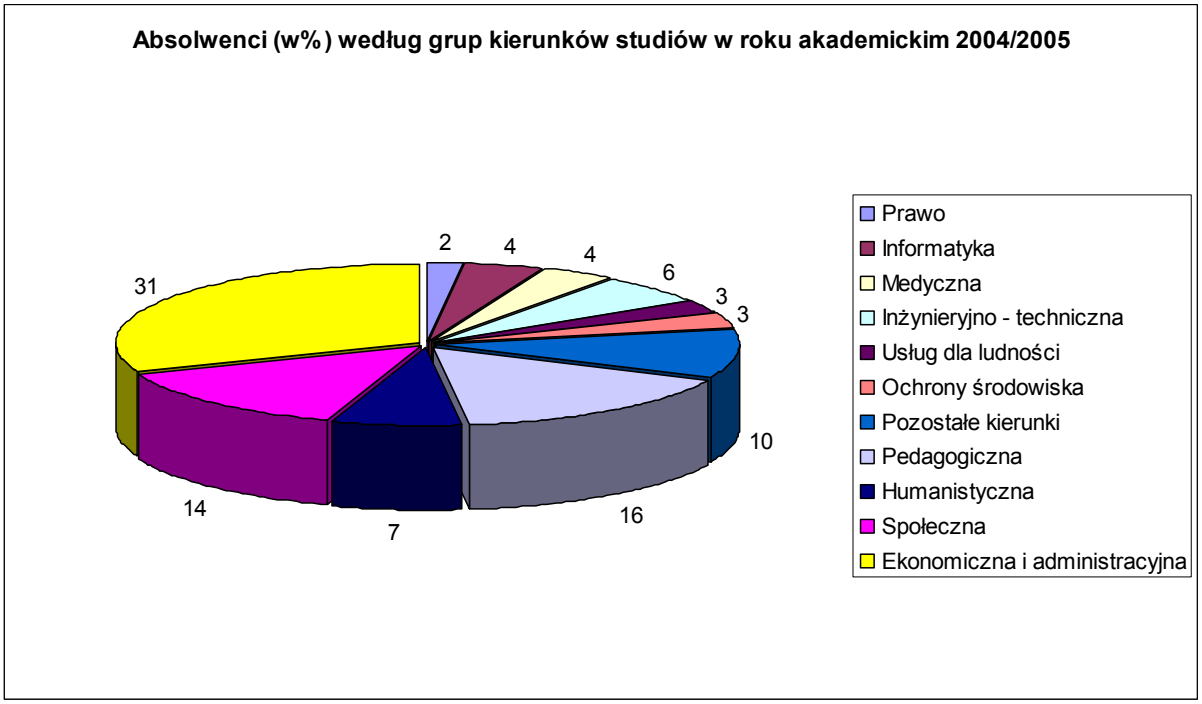
Źródło: dane na podstawie Raportu o Rozwoju Społecznym 2007 „Edukacja dla pracy" s.22

Tabela 7: Współczynnik skolaryzacji w szkolnictwie wyższym w latach 1994/1995, 2000/2001, 2005/2006

Lata	Szkolnictwo wyższe brutto	Szkolnictwo wyższe netto
1994/95	19,8	15,6
2000/01	40,7	30,6
2005/06	48,9	38,0

Źródło: dane na podstawie Raportu o Rozwoju Społecznym 2007 „Edukacja dla pracy" s.22

Wykres 10: Absolwenci według kierunków studiów w roku akademickim 2004/2005



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Istnieje potrzeba wykreowania pożądanego kapitału społecznego i kapitału ludzkiego w obszarze odradzania się więzi lokalnych, wzrostu innowacyjności, przedsiębiorczości i zdolności do formułowania programów rozwojowych oraz wzrost efektywności i samoorganizacji lokalnych społeczności.

Charakterystyczne cechy polskiego rynku pracy związane z inwestycją i jakością kapitału ludzkiego to[140]:

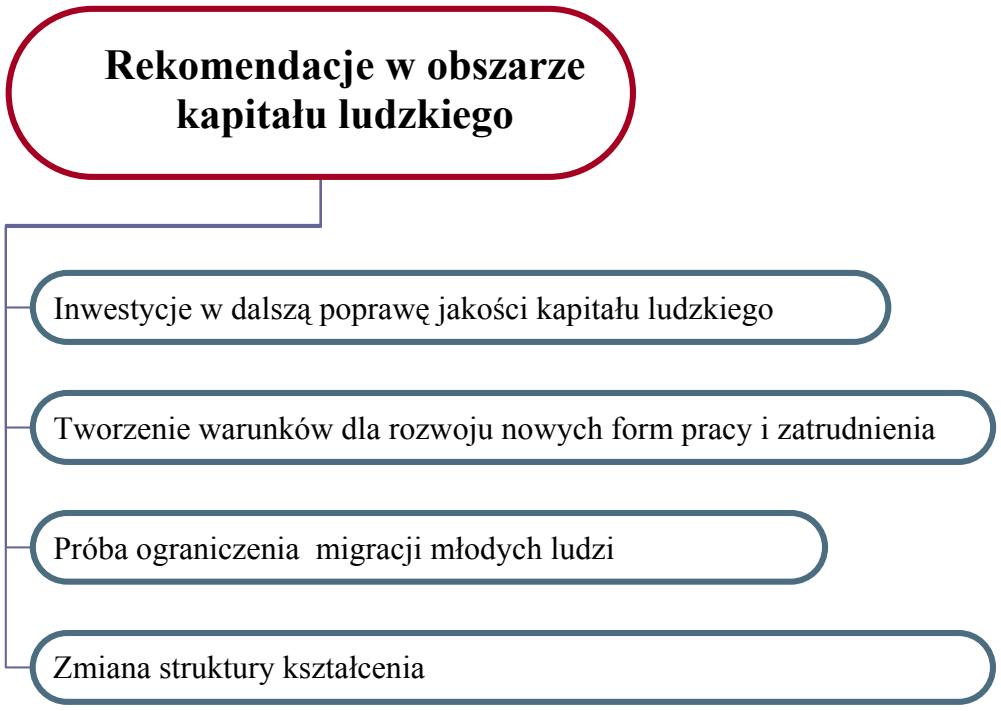
1. Strukturalne bezrobocie na poziomie 8-10% obejmujące osoby o niskich kwalifikacjach i niskiej mobilności.
2. Wysoka skala bierności zawodowej i duża skala ukrytego bezrobocia w rolnictwie, powodując większe problemy strukturalne polskiego rynku pracy i obejmując grupę o wiele szerszą niż stopa bezrobocia według MPIPS oraz BAEL.
3. Duży odsetek zatrudnionych pracowników zatrudnionych w szarej strefie – 15%, co powiększa liczbę osób bez kwalifikacji.
4. Niski udział dorosłych w kształceniu ustawicznym (5,6%).

[140] E. Wiszczun „Wyzwania polskiej polityki zatrudnienia w obliczu zmian zachodzących na europejskim rynku pracy”(w) K. Głąbicka (red.),,Integracja socjalna z perspektywy członkowstwa Polski w Unii Europejskiej”, Radom 2008, s.167

5. Brak inwestycji w kapitał ludzki ze względu na brak zachęt dla pracodawców ale i pracowników.
6. Słabo rozwinięty rynek usług edukacyjnych dla dorosłych oraz rynek ich wspierania
7. Brak promocji rozwijania potrzeb edukacyjnych 35-40 oraz grupy 45-50, co powinno przedłużyć czas aktywności zawodowej w okresie przedemerytalnym

Polityka zatrudnienia i rynku pracy, jej cele oraz skala i sposoby finansowania ze środków publicznych i prywatnych, wyrastają z ogólnej teorii obu polityk oraz ich roli w społeczeństwie.

Schemat 8. Rekomendacje dotyczące polityki zatrudnienia i rynku pracy w obszarze kapitału ludzkiego



Źródło: opracowanie własne

Wieloaspektowość definicji kapitału społecznego wpłynęła na różne sposoby podejścia metodologicznego do zakresu pomiaru kapitału społecznego. Mamy do czynienia z badaniem pomiaru kapitału społecznego na trzech różnych poziomach[141]:

mikro – badania relacji, zachowań, norm i wartości powstających między jednostkami, rodzinami,

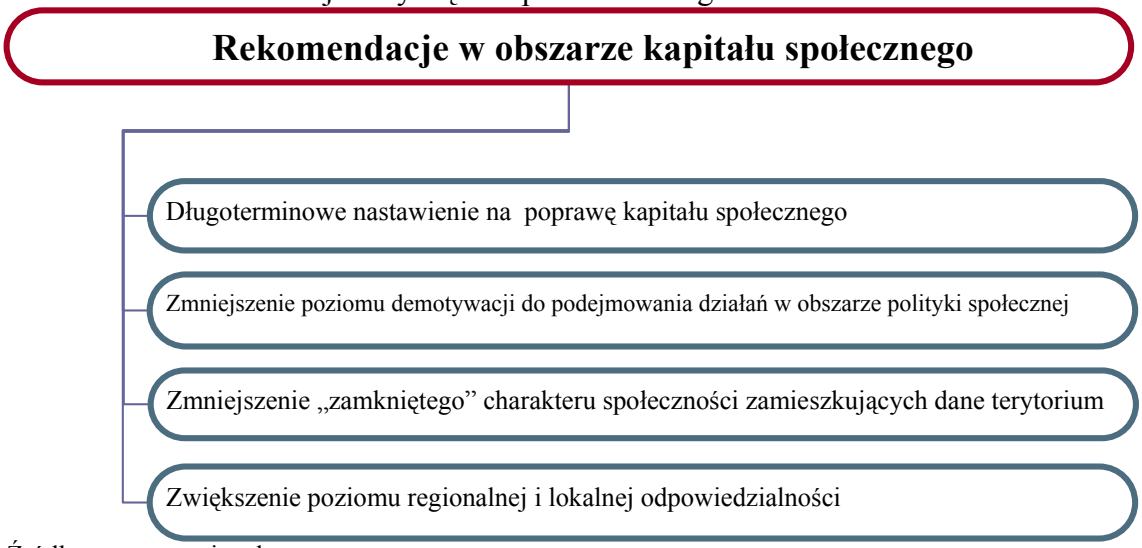
mezo – analiza uwzględnia istnienie instytucji społecznych, które pozwalają na formowanie większych wspólnot,

makro – badanie nawiązuje do środowiska społecznego i politycznego a analiza poszerzona jest o formalne struktury polityczne.

Pojawiające się badania jakościowe , porównawcze i ilościowe, zależnie od tego, jakie elementy definicyjne obejmują oraz jakiej sfery dotyczą. Można określić różnice w poziomie kapitału społecznego opracowując studia porównawcze w zakresie:

1. Istniejących struktur (otwartych, zamkniętych, homogenicznych, heterogenicznych) partycypacji obywatelskiej.
2. Stopień zintegrowania(zwarte i rozproszone) oraz intensywność więzi (słabe i mocne) ilość organizacji pozarządowych ,wolontariatu, sieci społecznych.
3. Charakter występujących relacji (horyzontalne , wertykalne) informacja, komunikacja, integracja i inkluzyjność.
4. Normy jakimi się posługują oraz częstość kontaktów między członkami społeczności.
5. Poziom zaufania stosunku do instytucji społecznych i państwowych.

Schemat 9: Rekomendacje dotyczące kapitału ludzkiego



Źródło: opracowanie własne

[141]K. Kostro „Kapitał społeczny w teorii ekonomicznej, SGH Gospodarka Narodowa7-8 , Warszawa 2005r., s.167-168

3.1.1 Teoretyczny wymiar kapitału ludzkiego i kapitału społecznego

W literaturze przedmiotu zaprezentowano różne ujęcia teorii kapitału ludzkiego zwracając uwagę, na znaczenie kapitału ludzkiego jako czynnika wpływającego na konkurencyjność państwa.

Podkreślane przez autorów teorie dotyczące kapitału ludzkiego mają za cel przedstawienie bezpośredniego związku edukacji z długotrwałym rozwojem społecznym i gospodarczym.

Teoria J. Micela i G. Beckera należą do pierwszych prób podejścia do zagadnień kapitału ludzkiego. Teoria J.Micela jest prostą konstrukcją opisującą wpływ inwestycji w kapitał ludzki na rozkład dochodów. Pojęcie kapitału ludzkiego pojawiło się pierwszy raz w pracach J. Mincera w 1958 roku, w jego modelu kapitał ludzki rozumiany jest jako suma wiedzy zdobywanej w szkole, a następnie w trakcie wykonywania pracy. Kapitał ludzki jest mierzony długością okresu edukacji formalnej oraz wiekiem, odzwierciedlającym doświadczenie poszczególnych jednostek[142].

Kolejnym pionierem problematyki kapitału ludzkiego jest T. Schulz, w jego pracy z 1961 roku działania na rzecz budowy kapitału ludzkiego to inwestycja ekonomiczna, która zwróci się w długim okresie. T. Schulz stwierdził, że duża część konsumpcji może być uważana za inwestycję w kapitał ludzki, czego przykładem są wydatki na szkolnictwo i zdrowie, szkolenia i nabywanie doświadczenia w pracy[143]. T. Schulz argumentował, że inwestycje w kapitał ludzki jest główną przyczyną wzrostu realnych zarobków na osobę.

G. Becker wprowadził pojęcie inwestowania w kapitał ludzki jako alokacja zasobów, która wpływa na przyszłe realne dochody, są to następujące wydatki[144]:

1. Wydatki na ochronę zdrowia
2. Wydatki na edukację
3. Wydatki na przyuczenie do zawodu i nabywanie praktyki w przedsiębiorstwach
4. Wydatki związane z migracją ludzi, w celu dostosowania do możliwości zatrudnienia
5. Wydatki na uzyskanie informacji zawodowych

[142] M. Herbst „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny" Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007r., s.20
[143] Ibidem s.22
[144] Ibidem s.24

6. Wydatki na badania naukowe

Modele wprowadzone przez J. Micela i G. Beckera stanowią jedynie wartość historyczną.

Teoria B. Weisbrodt'a dotyczy inwestowania w kapitał ludzki jako czynnika wzrostu gospodarczego, podobnie jak H. Uzawa w swoje pracy z 1965 roku zawiera opis modelu wzrostu gospodarczego, w którym rozwój wiedzy technologicznej dokonuje się przez taką alokację zasobów, dzięki której jest osiągany optymalny wzrost[145].

Nową hipotezę w 1966 roku zaproponowali R. Nelson i E. Phelps sugerując, że tempo z jakim zmniejsza się luka pomiędzy barierą technologiczną a obecnym poziomem produktywności, zależy od poziomu kapitału ludzkiego[146].

Nowy nurt badań nad kapitałem ludzkim zapoczątkował R. Lucas w 1988 roku, analizował konstrukcję neoklasycznej teorii wzrostu gospodarczego i handlu międzynarodowego, która byłaby zgodna z danymi empirycznymi na temat rozwoju gospodarczego na świecie. Model Lukasa jest uważany za najbardziej klasyczny model kapitału ludzkiego, pokazując, że akumulacja kapitału ludzkiego może być modelowana jako nauka w szkole lub jako zdobywanie doświadczenia w pracy, i że prowadzi to do podobnych wniosków ekonomicznych[147].

Udoskonaloną koncepcję przedstawił G. Becker w 1990 roku, w której umieścił inwestowanie w kapitał ludzki na centralnym miejscu w swoim modelu wzrostu gospodarczego. Kapitał ludzki rozumiany jest w nim jako wiedza „zawarta" w ludziach.

Koncepcja S. Rebelo z 1991 roku dotyczyła modelu z całkowitym kapitałem, który został podzielony na kapitał fizyczny i ludzki. Autor nie zastanawiał się nad tym, jak mierzyć kapitał ludzki, był on dla niego abstrakcyjnym zbiorem umiejętności, wpływającym na efektywność pracy[148].

J. Laitner w swojej pracy kapitał ludzki utożsamiał z edukacją. Założył, że kolejny rok nauki daje uczącemu się nieco mniejszy wzrost zdolności produkcyjnych, zaznaczając jednocześnie, że kapitał ludzki nie jest dziedziczny[149].

Zupełnie odmienne podejście analizy kapitału ludzkiego zaproponował L. Hendricks zwrócił uwagę, że o poziomie kapitału ludzkiego można wnioskować na

[145] M. Herbst „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny" Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007r.,, s.25
[146] Ibidem
[147] Ibidem s.28
[148] Ibidem s.34
[149] Ibidem

postawie poziomu zarobków osób wykształconych w różnych krajach, ale pracujących na tym samym rynku

W pracach R. Manuellego i A. Seshadriego kapitał ludzki jest modelowany podobnie jak w pracach Y. Ben-Poratha i R. Lucasa. Jednostki wybierają taki poziom kapitału ludzkiego, który maksymalizuje ich użyteczność. Nowością w modelu jest jednak wprowadzenie drugiego aspektu kapitału ludzkiego- jego jakości, obok rozważanej we wcześniejszych modelach ilości. Stanowi to bardzo istotne ulepszenie i prowadzi do większej zgodności przewidywań modelu z danymi empirycznymi.

W przedstawionych ujęciach kapitału ludzkiego najczęściej autorzy zwracają uwagę na takie jego czynniki: zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii zawarty w danym narodzie lub społeczeństwie. Ważną cechą kapitału ludzkiego jest to, iż można rozpatrywać go w wymiarze społecznym i jednostkowym. W odniesieniu do poszczególnych ludzi, którzy gromadzą posiadane umiejętności i wiedzę - jednostkowym.

Zależność między kapitałem ludzkim a kapitałem społecznym jest istotna, ponieważ nagromadzone i właściwie pożytkowane zasoby kapitału ludzkiego mogą wzmacniać kapitał społeczny, a im więcej nagromadzonych zasobów różnych form kapitału w określonej zbiorowości społecznej tym łatwiej osiągnąć pewien cel. Skłonność do łączenia się grupy jest istotna zarówno z punktu widzenia gospodarki jak i życia społecznego. Zależy ona od stopnia, w jakim dana społeczność uznaje i podziela zbiór wspólnych norm i wartości .

Współczesne badania nad kapitałem społecznym rozwinął J. Coleman, związek między kapitałem społecznym a efektywnością instytucji politycznych naświetlił w swych pracach R. Pulman, a F. Fukuyama wskazał na zależność między kapitałem społecznym a rozwojem ekonomicznym.

Tabela 8: Porównanie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego

	Kapitał ludzki	**Kapitał społeczny**
Podmiot	jednostka	relacje między jednostkami
Pomiar (wskaźniki)	kwalifikacje, kompetencje, wykształcenie	poziom zaufania, członkostwo w organizacjach pozarządowych
Skutki	bezpośrednie: dochód pośrednie: zdrowie, aktywność publiczna	spójność społeczna i gospodarcza
Rekomendacje w sferze publicznej	polityka zatrudnienia polityka edukacyjna	rozszerzanie uprawnień i kompetencji obywatelskich

Źródło: na podstawie prezentacji D. Moroń „Wprowadzenie do kapitału społecznego" .

Problematyka kapitału społecznego zaczęła pojawiać się w literaturze w latach 60-tych. Sprecyzowano wówczas termin kapitał społeczny oraz szereg cech tego kapitału.

C. Holmans określił istnienie pewnych norm wspierających tworzenie się zaufania między ludźmi, co zostało wykorzystane do późniejszych prób definiowania kapitału społecznego. Zaawansowane badania podjął G. Loury i to za jego sprawą pojęcie kapitału społecznego przyjęło się w naukach społecznych.

C. Trutkowski i S. Mandes wyróżnili określone perspektywy badań nad kapitałem społecznym[150]:

1. Neodurheimowska, prace R. Putnama.
2. Teoria racjonalnego działania, prace J. Colemana.
3. Podejście historyczno-instytucjonalne, prace P. Bourdieu .

Współcześnie J. Coleman rozwinął badania nad kapitałem społecznym wskazując, że „kapitał społeczny jest zbiorem zasobów, które zawierają się w relacjach rodzinnych bądź wynikają z określonej organizacji stosunków społecznych w dowolnej wspólnocie; zasoby te wspomagają poznawczy i społeczny rozwój dziecka czy młodego człowieka"[151].

[150] C. Trutkowski, S. Mandes " Kapitał społeczny w małych miastach", Wyd. Scholar 2005r., s.48
[151] J.S. Coleman, "Foundations of Social Theory" Cambrige, London 1990 r.,s.302

Według J. Colemana czynnikami, które charakteryzują daną strukturę relacji generując kapitał społeczny są[152]:

- „domknięcie sieci relacji społecznych
- stabilność struktury społecznej
- czynnik czasu
- kod normatywny

Rozwijając podejście J. Colemana, R. Putnam stwierdza, że kapitał społeczny obrazuje takie cechy społeczeństwa jak zaufanie oraz normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania, przy czym zasadnicze znaczenie mają poziome a nie pionowe powiązania w ramach obywatelskiego zaangażowania[153].

F. Fukuyama kapitał społeczny analizował w kontekście wpływu kultury na gospodarkę, przedstawiając tezę iż dobrobyt i jego zdolność do rywalizacji ekonomicznej uwarunkowane są poziomem zaufania wśród mieszkańców[154].

Kapitał społeczny P. Bourdieu traktuje jako wynik wielonurtowego procesu historycznego, uwarunkowanego przez wiele różnorodnych czynników.

3.2 Znaczenie aktywnej polityki rynku pracy

Przekonanie o skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, jako sposobu na redukcję stopy bezrobocia, znalazło wyraz w rekomendacjach OECD i UE na początku lat 90-tych[155].

W ciągu ostatnich lat coraz bardziej koncentrowano się na aktywnej polityce rynku pracy jako na instrumencie polityki zatrudnienia. Mianem aktywnej polityki rynku pracy określone zostały środki skierowane do bezrobotnych, które mają na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy, obejmując[156]:

- pośrednictwo pracy, mające na celu poprawę efektywności dopasowania między poszukującymi zatrudnienia a zgłaszanymi wolnymi miejscami pracy,

[152] Ibidem
[153] R. Putnam „Demokracja w działaniu – tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech" s.258
[154] F. Fukuyama „ Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu" Warszawa 1997r., s.38
[155] OECD Job Strategy opracowana w 1994 roku i EU Empoyment Guidelines wprowadzone w 1997roku.
[156] L. Calmfors Active Latour market policy and unemployment- a framework for the analysis of crucial design features "OECD Economic Studies" no 22 1994r., s.8

- szkolenia zawodowe, mające na celu podniesienie lub zmianę kwalifikacji zawodowych posiadanych przez bezrobotnych,
- bezpośrednie tworzenie miejsc pracy.

Główne rodzaje aktywnych programów rynku pracy zdefiniowane przez OECD, służące w badaniach o polityce rynku pracy dostarczeniu z różnych krajach porównywalnych danych dotyczących przede wszystkim wydatków i uczestników rynku pracy[157]:

- szkolenia, które obejmują działania finansowane przez instytucje publiczne i mające na celu zwiększenie stopnia zatrudnienia osób bezrobotnych i innych grup docelowych dzięki szkoleniom. Ten rodzaj działań powinien uwzględniać także dowód zdobycia kwalifikacji nauczycielskich lub nadzór nad szkoleniem, jeżeli odbywa się ono w miejscu pracy,
- rotacja pracy i podział obowiązków, należącej do innej grupy docelowej w zastępstwie danego pracownika,
- środki zachęcające do zatrudnienia, są to działania ułatwiające rekrutację osób bezrobotnych lub należących do innej grupy docelowej, lub pomagające zapewnić stałe zatrudnienie osobom zagrożonym utratą pracy. Pracodawca ponosi zwykle większość kosztów pracy,
- integracja osób niepełnosprawnych, obejmuje środki których celem jest działanie na rzecz integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy,
- bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, są to działania tworzące dodatkowe miejsca pracy, zwykle użyteczne dla społeczeństwa lub o charakterze społecznie pożytecznym, w celu znalezienia zatrudnienia dla osób pozostających przez dłuższy czas bez pracy lub osób mających problemy ze znalezieniem pracy,
- środki zachęcające do podjęcia własnej działalności, to działania promujące przedsiębiorczość poprzez zachęcanie osób bezrobotnych i grup docelowych do podjęcia własnej działalności lub do samozatrudnienia.

W kontekście Europejskiej Strategii Zatrudnienia instrumentami aktywnej polityki zatrudnienia są takie instrumenty, których celem jest rozwijanie takich środków jak[158]:

- podejście do pracy oparte na kształceniu ustawicznym (zintegrowana wytyczna nr 18),

[157] Raport Komisji Europejskiej „Zatrudnienie w Europie 2006”2006 r., s.153
[158] Ibidem, s. 149

- identyfikacja potrzeb, pomoc dla szukających pracy, poradnictwo i kształcenie będące częścią zindywidualizowanych programów działań (zintegrowana wytyczna nr 19),
- inwestycje w kapitał ludzki (zintegrowana wytyczna nr 23),
- dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do nowych umiejętności (zintegrowana wytyczna nr 24).

W tle toczącej się dyskusji na temat faktycznej skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, wraz ze wzrostem liczby wprowadzanych w życie programów i dokonanych analiz programów dowodzi, iż aktywna polityka rynku pracy nie jest uniwersalnym środkiem zaradczym na problemy rynku pracy.

Działania podejmowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy spełniają określone funkcje, w literaturze zwraca się uwagę na następujące[159]:

1. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych.
2. Obniżanie niedopasowania strukturalnego na rynku pracy.
3. Podnoszenie produktywności siły roboczej.
4. Oddziaływanie na wielkość zatrudnienia i bezrobocia.
5. Weryfikację gotowości bezrobotnych do podjęcia pracy.

Aktywna polityka rynku pracy obciążona jest trzema rodzajami ryzyka, których obecność może powodować niewielką skuteczność w oddziaływaniu na sytuację na rynku pracy, pomimo znacznej skuteczności wpływu na sytuację osób objętych programem[160]:

- ryzyko powstania „jałowych wydatków" – pojawiające się, gdy uczestnikami programu są przede wszystkim ci bezrobotni, którzy i bez jego pomocy znaleźliby pracę,
- ryzyko wywołania efektu substytucji – obecne, gdy osoby biorące udział w danym programie uzyskują zatrudnienie kosztem innych osób bezrobotnych wyłączonych z tego programu,

[159] E. Kwiatkowski „Aktywna polityka państwa na rynku pracy w Polsce" s. 74 (w)E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta „Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w Latach dziewięćdziesiątych" Raport IPiSS s.12; E. Kwiatkowski „ Bezrobocie. Podstawy Teoretyczne PWN 2002 s. 302; P. Kubiak „Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce" Wyd. Uniwersytet Łódzki 2005r., s.35

[160] Raport MGiP „Zatrudnienie w Polsce 2005" Warszawa 2005 (red.) M. Bukowski s.197

- ryzyko wywołania efektu wypierania - powstające gdy bezdomni podejmujący pracę w wyniku danego programu uzyskują ją kosztem osób wcześniej zatrudnionych, które stają się bezrobotne.

Błędne jest zatem przekonanie, że aktywna polityka rynku pracy doprowadzi automatycznie do redukcji strukturalnej stopy bezrobocia. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż skuteczność polityki jest zdeterminowana przez umiejętne dobranie grupy docelowej, zaplanowanie i kontrolę działań, ich spójność ze sobą oraz współistnienie z polityką pasywną.

Celem aktywnej polityki rynku pracy jest ułatwienie powrotu do zatrudnienia, każde takie działanie powinno podlegać ewaluacji rozumianej jako proces zbierania informacji na temat postępowania, charakterystyki i efektów programów w celu ich oceny, poprawy skuteczności lub wsparcia procesu decyzyjnego dotyczącego tworzenia kolejnego programu.

W literaturze dotyczącej oceny efektów różnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy istnieją dwa rodzaje prac, pierwsze dotyczą pomiaru wpływu udziału w określonym programie na zatrudnienie i zarobki osoby po zakończeniu programu w porównaniu do sytuacji w grupie kontrolnej osób, które w programie nie uczestniczyły. Drugi rodzaj skupia się na mierzeniu efektu netto danego programu dla zatrudnienia oceniając trzy wymienione efekty: jałowych wydatków, substytucji i wypierania.

3.2.1 Szkolenia jako instrument aktywnej polityki rynku pracy

Programy szkoleniowe są jednym z najbardziej kosztownych środków aktywnej polityki rynku pracy, najczęściej stosowanych i stanowią duży procent wydatków na aktywną politykę rynku pracy. W wyniku przeprowadzenia szkolenia oczekuje się, że nastąpi poprawa jakości dopasowania pracy, zapewniając bodźce do dalszego inwestowania w szkolenia[161].

Szkolenia, których celem jest:

1. Przystosowanie siły roboczej do zmieniających się wymagań rynku pracy.
2. Wypełnienie luki w wykształceniu ogólnym osób, które odeszły z systemu edukacyjnego zbyt wcześnie.

[161] J.Heckman, P. Carneiro Human Capital Policy Nr 821(w) Raport „Zatrudnienie w Europie 2006" Komisja Europejska 2006r., s.156

3. Skłonienie do zmian w nastawieniu do pracy, co w szczególności dotyczy młodzieży pochodzącej z dysfunkcyjnych środowisk, tak aby zwiększyć ich szanse na pozytywną integrację w środowisku pracy.

Zdania na temat ich wpływu na zwiększenie zatrudnienia w przyszłości i stwarzanie możliwości beneficjentom są podzielone. Według J. Martina i D. Gruba szkolenie jest efektywne dla niektórych grup docelowych , tak jak w przypadku kobiet, ale dla innych już nie, tak jak w przypadku mężczyzn w wieku 25-50 i młodzieży. Elementami programu, które powodują wzrost efektywności to :

1. Mała skala.
2. Skoncentrowanie się na szczególnie nieprzystosowanych grupach.
3. Bliskie partnerstwo z lokalnymi pracodawcami.
4. Szkolenie powinno kończyć się certyfikatem, które powinny być uznawane i cenione na rynku pracy.
5. Podczas uczestnictwa w programie powinny zostać sprawdzone kwalifikacje do pracy, w celu uniknięcia efektu „izolacji".
6. Udział w programie nie powinien się przyczyniać do odzyskania świadczeń.

Całościowe oceny efektywności programów szkoleniowych dają różne rezultaty, sugerując, że najprawdopodobniej przynoszą one efekty w przypadku specyficznych grup docelowych. W szczególności wydaje się, że programy zwiększają szansę na ponowne zatrudnienia dla[162]:

1. Osób, które posiadają większą orientację na rynku pracy
2. Kobiet ponownie wchodzących na rynek pracy
3. Wykształconych imigrantów

3.2.2 Dotacje do zatrudnienia jako instrument aktywnej polityki rynku pracy

Większość państw europejskich wykorzystuje dotacje do zatrudnienia, nie wykorzystując tym samym działań ukierunkowanych na tworzenie nowych miejsc pracy. Ocena programów dotacji do zatrudnienia wskazuje na pozytywne efekty tych działań dla przyszłego prawdopodobieństwa wejścia na rynek zatrudnienia nie wspieranego dopłatami.

[162] P.Kubiak, „Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce",Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005r., s.44-47, 67-71

Dotyczą różnych typów dotacji do miejsc pracy w sektorze prywatnym, gdzie większą część kosztów pracy wciąż ponoszą pracodawcy. Poza tworzeniem dodatkowych miejsc pracy wsparcie dla przedsiębiorstw może także pomóc konkretnym grupom ryzyka, utrzymując ich motywacje i poziom umiejętności[163]. Efektywność dotacji do zatrudnienia jest ograniczona przez odgórny nacisk wywierany na wysokość płac. W przypadku małej elastyczności w dostarczeniu siły roboczej przesunięcie w popycie na pracę, spowodowane dotacjami do zatrudnienia, może spowodować zwiększenie pensji i mieć mały wpływ na zatrudnienie. Dotacje do zatrudnienia stosowane w większych proporcjach, są zbyt drogie i nie przechodzą pomyślnie analizy korzyści finansowych[164]. Wielu autorów sugeruje możliwość zwiększenia ogólnego zatrudnienia, łącząc dotacje do zatrudnienia z niskimi płacami lub redukując powiązane z nimi wpłaty na ubezpieczenie socjalne, finansowanymi dzięki wyższym podatkom lub wyższym wpłatom na ubezpieczenia socjalne od wyższych pensji[165]. Precyzując wyniki badań ewaluacyjnych J. Martin i D. Grubb udowadniają, że kiedy oceny programu uwzględniają reakcję firm na dopłaty do zatrudnienia okazuje się, że większość programów przynosi niewielki wzrost zatrudnienia netto, zwłaszcza w krótkim czasie, a to powodu bierności w dostosowywaniu popytu na pracę i wakatów. Wyliczenia sugerują, że systematyczne dopłacanie do zatrudnienia w sektorze prywatnym lub tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym wiązałoby się z ogromnym kosztem. Aczkolwiek ocena wielu programów i analiz teoretycznych sugerują, że dopłacanie do zatrudnienia konkretnych grup bezrobotnych jest opłacalne pod warunkiem, że program gwarantuje ścisły monitoring działań zmierzających do ograniczenia niewłaściwego wykorzystania funduszy[166].

[163] J. Martin D. Grubb What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Swedish Economic Review 2001r., s. 9-56
[164] P. Cahuc A. Zylberberg ,Labour Economics MIT Press 2004, (w) Raport "Zatrudnienie w Europie 2006", Komisja Europejska 2006, s.180
[165] J. Drèze E. Malinvaud Growth and employment: The scope of a European initiative, European EconomicReview1994, Nr 38,s.489-504 ;J. Drèze H. Sneessens Technological development, competition from low- skilled unemployment, (w) Snower i Dehesa (red.) Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambrige, UK: Cambrige University Press. (w) Raport "Zatrudnienie w Europie 2006"Komisja Europejska 2006r., s.161
[166] J. Martin D. Grubb What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Swedish Economic Review 2001r., s. 9-56

3.2.3 Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy jako instrument aktywnej polityki rynku pracy

Tworzenie bezpośredniego zatrudnienia jest zwykle skierowane do bezrobotnych pozostających bez pracy przez dłuższy czas lub do młodzieży napotykającej problemy w ramach integracji na rynku pracy na stałe. Były to działania podejmowane głównie w latach 70 - tych i 80-tych i dotyczyły sektora publicznego oraz organizacji non-profit finansowanych z funduszy publicznych. Istnieje tendencja odchodzenia od tego modelu, potwierdzając ogólną konkluzje wysuwaną po ewaluacjach, iż ten typ interwencji nie okazał się skuteczny w pomaganiu bezrobotnym w zachowaniu pracy na rynku pracy[167]. Porównując z innymi aktywnymi działaniami na rynku pracy, tworzenie bezpośredniego zatrudnienia nie okazało się zbyt skuteczne, w zwiększaniu prawdopodobieństwa znalezienia i utrzymania przez beneficjentów zatrudnienia na czas nieokreślony na rynku pracy po ukończeniu szkolenia w ramach programu. Uzasadnienie utworzenia bezpośredniego zatrudnienia powinno się opierać na rozważaniach nad równością. W konsekwencji działania dotyczące tworzenia bezpośredniego zatrudnienia, jeśli w ogóle są realizowane, powinny trwać krótko z powodu ograniczonej efektywności i powinny być skierowane do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W takich warunkach tworzenie bezpośredniego zatrudnienia może mieć pozytywny wpływ na rynek pracy, ponieważ pozwala uniknąć ekskluzji społecznej.

Przedstawione w tabeli wnioski z badań dla różnych krajów OECD na temat skuteczności wybranych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy jest pewnym uzupełnieniem przedstawionej oceny poszczególnych instrumentów.

[167] Ibidem

Tabela 9: Skuteczność wybranych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy

Narzędzie	**Skuteczność**	**Nieskuteczność**	**Ocena skuteczności**
Szkolenia	Kobiety ponownie wchodzące na rynek pracy	Mężczyźni w wieku 25-50 lat i starsi pracownicy o niskich kwalifikacjach	Tematyka szkoleń powinna odpowiadać zapotrzebowaniu pracodawców i rozwijać kwalifikacje i umiejętności cenione przez pracodawców. Bardziej skuteczne są szkolenia na mniejszą skalę
Szkolenia u pracodawcy przyuczenie do pracy	Kobiety ponownie wchodzące na rynek pracy	Mężczyźni w wieku 25-50 lat	Organizowane przy założeniu ścisłej współpracy z pracodawcą i dające najbardziej potrzebne umiejętności. Możliwy efekt zastępowania
Pomoc w poszukiwaniu pracy (kluby pracy, doradztwo zawodowe)	Większość bezrobotnych, głównie kobiety.		Powinno być połączone z monitorowaniem wysiłków bezrobotnego w poszukiwaniu pracy
Specjalne programy dla młodych osób i absolwentów	Absolwenci bez pracy i młodzi bezrobotni	Młodzi bezrobotni o szczególnie niskich kwalifikacjach	Skuteczne programy powinny łączyć kształcenie ogólne i specyficzne dla zawodu oraz usługi wspomagające dla młodych osób.
Zatrudnienie subsydiowane	Długotrwale bezrobotni, kobiety ponownie wchodzące na rynek pracy		Wymaga dokładnego doboru uczestników i kontroli
Pomoc w założeniu własnej firmy przez osobę bezrobotną	Mężczyźni w wieku 40 lat lub młodsi, lepiej wykształceni		Skuteczne tylko dla małego odsetka populacji
Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym		Większość dorosłych i młodych bezrobotnych	Niewiele pozytywnych skutków w długim okresie, zwykle tworzone są miejsca pracy o niskiej produktywności

Źródło: J. Martin, D. Grubb

3.2.4 Rola aktywnej polityki rynku pracy w Polsce

Wysokość wydatków na aktywną politykę rynku pracy w Polsce podlegała znacznym wahaniom od początku lat dziewięćdziesiątych, charakteryzując się wyraźną procyklicznością. Udział wydatków na aktywną politykę rynku pracy zwiększał się w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego i malał wraz ze zmniejszeniem wzrostu gospodarczego. Odwrotną tendencję wykazywała pasywna polityka rynku pracy, która

w sytuacji redukcji środków budżetowych wypierała aktywną politykę rynku pracy. Wnioskując, dowodzi to wymienności obu rodzajów polityk w Polsce. Funkcją aktywnej polityki rynku pracy jest jej oddziaływanie na strukturalny, niezależny od cyklu koniunkturalnego czynnik bezrobocia. Doświadczenia międzynarodowe wykazują, iż aktywna polityka rynku pracy nie jest skutecznym środkiem redukcji stopy bezrobocia w okresie recesji, ale istnieje prawdopodobieństwo wywarcia istotnego wpływu na późniejszą redukcję bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do grup o względnie niższych szansach znalezienia zatrudnienia[168]. Zmniejszenie skali prowadzonych aktywnych programów rynku pracy w 1999 roku, mogła sprzyjać wydłużeniu oddziaływania szoku rosyjskiego na polski rynek pracy.

Dokonując oceny efektywności narzędzi aktywnej polityki rynku pracy należy wziąć pod uwagę wyniki badania mikroekonomicznego i badania makroekonomicznego. Rezultaty ocen programu mikroekonomicznego i badania makroekonomicznego są w pewien sposób ze sobą sprzeczne. Z jednej strony oceny programu mikroekonomicznego zwykle dowodzą, że programy szkoleniowe dają przeważnie mieszane efekty i prawie zawsze wywierają nieznaczny wpływ statystyczny na perspektywy zatrudnienia uczestników. Z drugiej strony badania makroekonomiczne zwykle dowodzą, że szkolenie jest jedyną kategorią aktywnej polityki rynku pracy, która wydaje się mieć pozytywny wpływ na łączne wyniki rynku pracy.

Oceny mikroekonomiczne celowo nie uwzględniają „pośrednich" efektów i na ogół nie biorą pod uwagę długofalowych efektów z powodu krótkiego czasu obserwacji wyników po programie w odniesieniu do uczestników. Z tych powodów oceny mikroekonomiczne mogą być bardziej pozytywne w odniesieniu do programów uwzględniających znaczne potencjalne efekty zastępowania, lub bardziej negatywne w odniesieniu do programów, które opłacają się w dłuższym terminie.

W Polsce ocenę skuteczności aktywnej polityki rynku pracy zapoczątkowano w połowie lat 90-tych, spowodowane to było między innymi brakiem danych niezbędnych do oceny tej skuteczności. J. Kluve, H. Lehmann i Ch. M. Schmidt badali w Polsce efektywność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w latach 1992-1996,

[168] A. Wróbel „Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy" Raport IPiSS nr 28, Warszawa 2005 r., s.14-17

wykorzystując indywidualne dane badania aktywności ekonomicznej ludności. Autorzy dokonując oceny stosowanych instrumentów dochodzą do wniosku, że[169]:

1. Szkolenia mają pozytywny wpływ na prawdopodobieństwo znalezienia pracy dla obu płci w badanym okresie.
2. Roboty publiczne i prace interwencyjne negatywnie wpłynęły na zatrudnienie w kolejnym okresie w przypadku mężczyzn, w przypadku kobiet nie wykazano istotnego oddziaływania tego instrumentu polityki rynku pracy.

Zarówno badania P.A Puhaniego oraz J. Kluve'a, H. Lehmanna i G.Schmida potwierdziły efektywność szkoleń w przypadku polskiego rynku pracy oraz brak wpływu uczestnictwa w pracach interwencyjnych i robotach publicznych na zwiększenie prawdopodobieństwa powrotu do zatrudnienia[170].

Badania prowadzone przez M. Kabaja, G .Koptasa i M. Bednarskiego dowodzą, że skuteczność stosowanych instrumentów polityki rynku pracy jest bardzo niska w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych. Oferowane rozwiązania to prace interwencyjne i roboty publiczne, co nie prowadzi do trwałej poprawy ich sytuacji, czyli inkluzji na rynek pracy[171].

Wnioski z raportu „Zatrudnienie w Polsce" potwierdzają tezę, że skuteczność aktywnej polityce rynku pracy jest ograniczona na wskutek efektów substytucji, wypierania i jałowych wydatków[172].

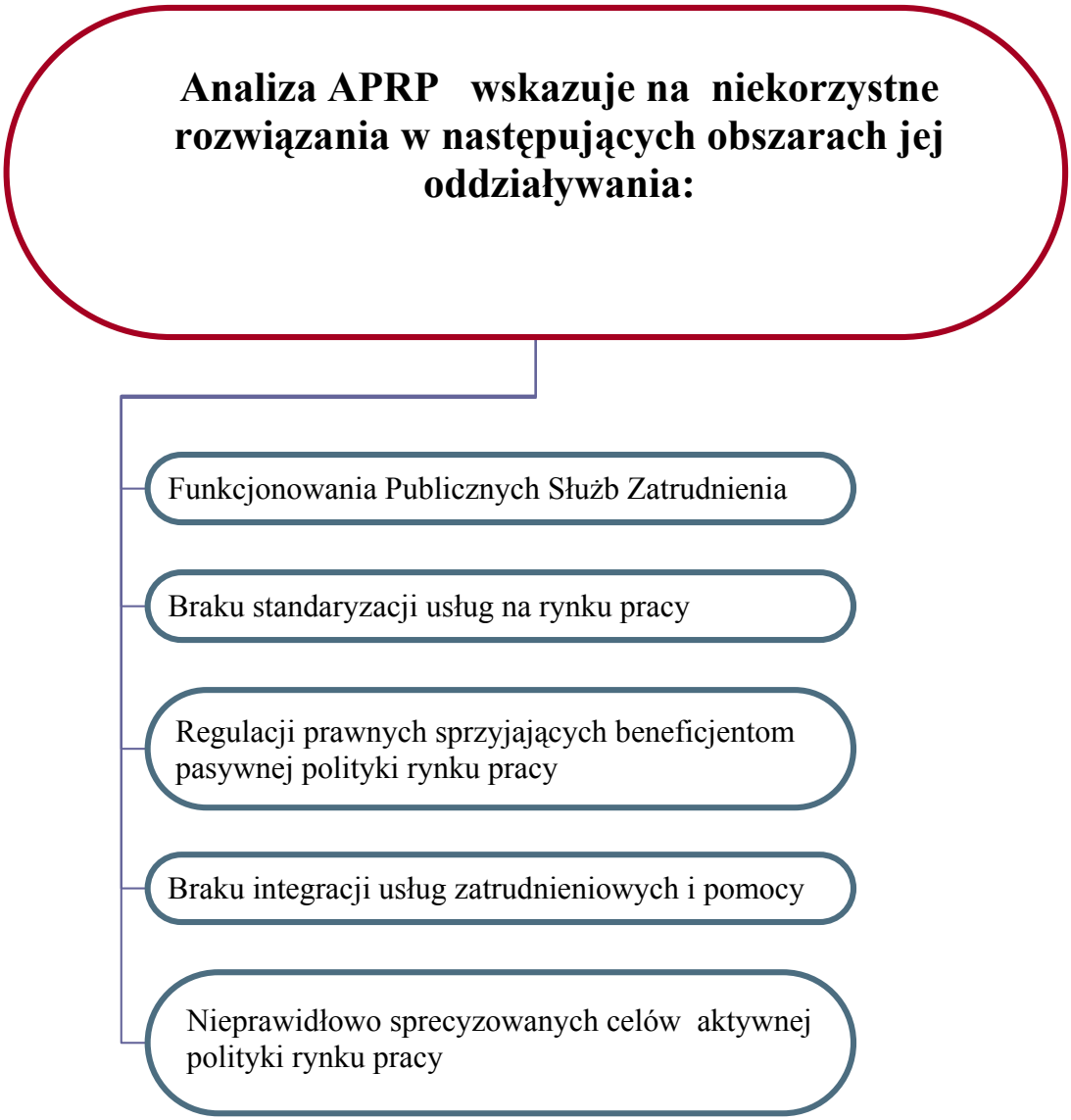
Zarówno modele teoretyczne zastosowane przez D. Coe'a i D. Snower'a, J. Boone'a i J.C Van Ours'a jak i rezultaty badań empirycznych przeprowadzone przez OECD wskazują, że bardzo istotna jest interakcja między aktywnymi a pasywnymi politykami rynku pracy, aby zwiększyć efektywność aktywnej polityki rynku pracy[173]. Z jednej strony zapewnienie wystarczających dochodów dzięki zasiłkom dla bezrobotnych może działać zachęcająco na poszukujących pracy i mieć negatywny wpływ na zachowanie pracowników i pracodawców. Z drugiej strony, jeżeli aktywna polityka rynku pracy jest dobrze zaprojektowana i zintegrowana w strategiach aktywacji, może w przyszłości wpłynąć na wzrost zatrudnienia i poprawić perspektywy dochodów uczestników programów, istotne jest zatem aby zwrócić uwagę na interakcję między aktywną a pasywną polityką rynku pracy.

---

[169] S. Golinowska (red.), A. Ruzik, B. Pieliński, J. Gandziarowska „Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy" IPiSS 2007r., s.69
[170] Ibidem
[171] Ibidem
[172] Raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy „Zatrudnienie w Polsce 2005" red. M. Bukowski s.215
[173] Raport „Zatrudnienie w Europie 2006"Komisja Europejska 2006r., s.190

Analizując aktywną politykę rynku pracy w Polsce, na podstawie wyników przeprowadzonych badań i dokumentów programowych należy dostrzegać niekorzystnych rozwiązań w następujących obszarach jej oddziaływania, co zostało przedstawione na schemacie.

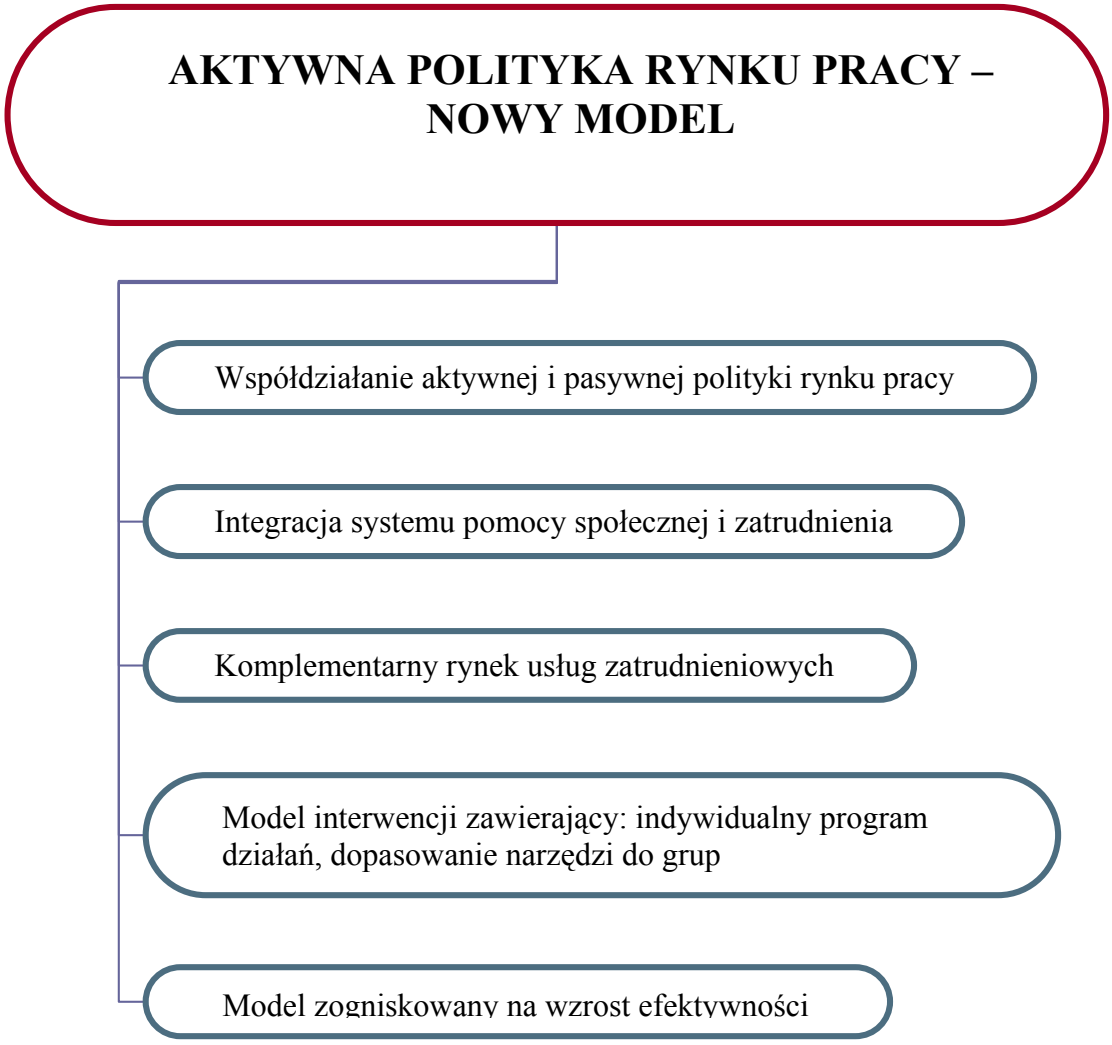
Schemat 10. Rekomendacje dotyczące polityki zatrudnienia i rynku pracy w obszarze APRP



Źródło: Opracowanie własne

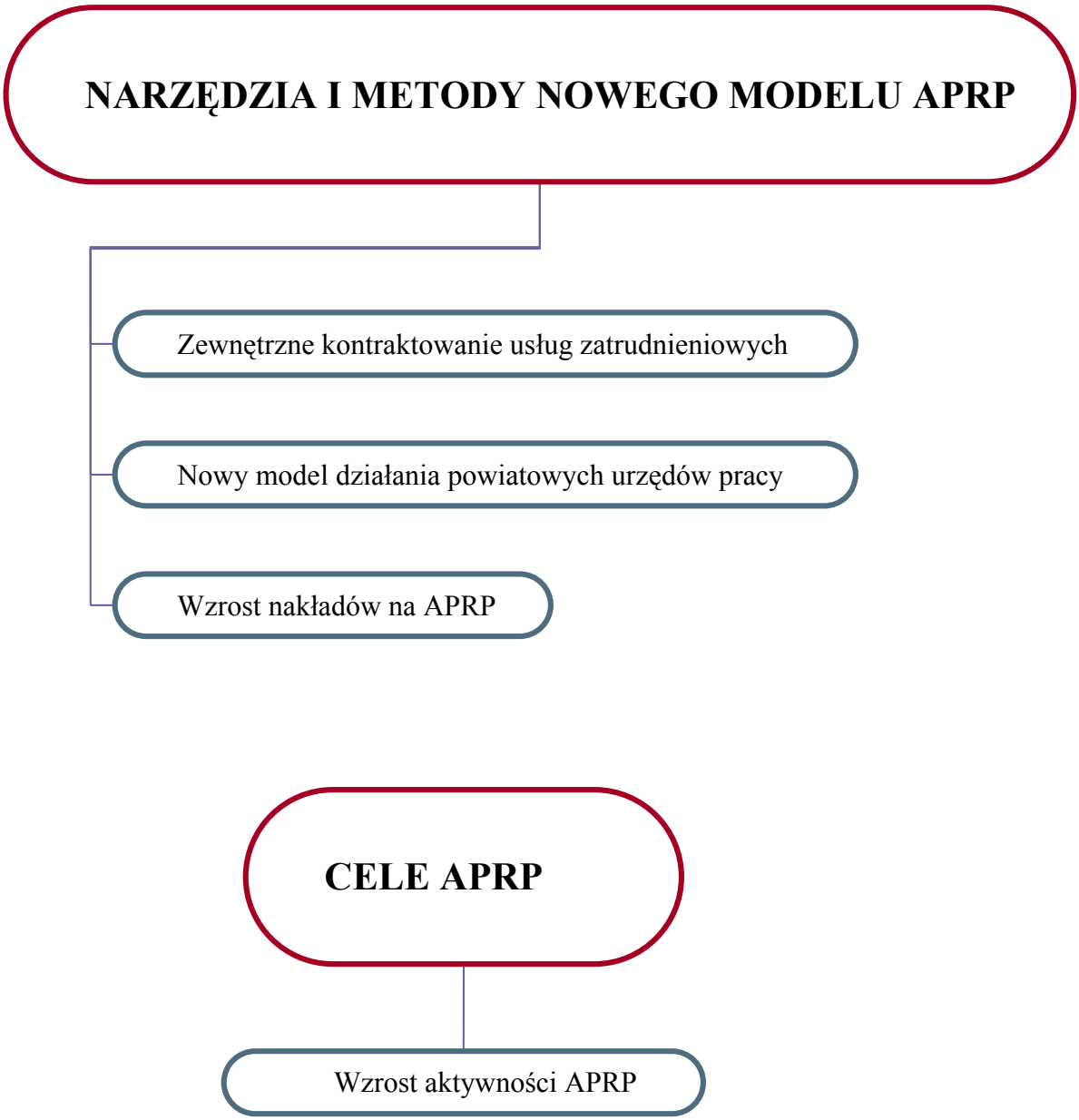
Należy wiec przekształcić istniejący model aktywnej polityki rynku pracy, natomiast nowe rozwiązania powinny dotyczyć następujących obszarów oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy.

Schemat 11. Rekomendacje dotyczące APRP



Źródło: Opracowanie własne

Schemat 12: Rekomendacje dotyczące APRP



Źródło: opracowanie własne

3.3 Znaczenie koncepcji „Flexicurity"

Termin „flexicurity" odzwierciedla ambicje stworzenia efektywnej i konkurencyjnej gospodarki, która jednocześnie zapewnia wysoki poziom zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i inkluzji. Flexicurity można zdefiniować jako: „politykę, która ma na celu uelastycznienie rynków pracy, organizacji pracy i stosunków pracy, a jednocześnie podniesienie bezpieczeństwa – bezpieczeństwa zatrudnienia

i bezpieczeństwa socjalnego – szczególnie w przypadku słabych grup na rynku pracy i poza nim"[174].

Koncepcja flexicurity jest oparta na założeniu, że dwa wymiary: elastyczność i bezpieczeństwo nie są sprzeczne, ale wzajemnie się wspierają, jest to istotne w następstwie czynników które silnie wpływają na rynek pracy:

1. Gwałtowne tempo międzynarodowej integracji gospodarczej.
2. Silna pozycja nowych potęg gospodarczych dysponujących dużymi zasobami siły roboczej.
3. Szybki rozwój nowych technologii i ich wprowadzanie.
4. Starzenie się społeczeństw europejskich w połączeniu ze stosunkowo niskimi wskaźnikami zatrudnienia i związane z tym ryzyko finansowej ciągłości systemów zabezpieczenia społecznego.

Podstawowymi częściami składowymi koncepcji flexicurity, elementami wspólnymi dla tej koncepcji są[175]:

- Elastyczność
  - Różne formy elastyczności
  - Czas pracy, umowy o pracę na czas określony, organizacja pracy
  - Zwykle połączenie różnorodnych form elastyczności
  - Możliwość osiągnięcia tego w sposób w którym każda ze stron odnosi korzyści?
- Bezpieczeństwo: zaopatrzenie pracowników / narzędzia do zajęcia się elastycznością
  - Proces uczenia się trwający całe życie: w miejscu pracy, w okresach przejściowych, szkolenia, organizacja pracy
  - Aktywna polityka rynku pracy
  - Ochrona społeczna (cykl życiowy, pierwszy i drugi filar) / infrastruktura społeczna
- Czasami funkcje częściowo się pokrywają: funkcjonalna elastyczność / rozwijanie umiejętności

[174] T. Wilhagen, F. Tros „The concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets, Tilburg Uniwersity (2003) s.4 (w) R. Szarfenberg tłumaczenie tekstu D.Lang " Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity) Wzór do naśladowania"

[175] Referat G. Vermeylen „ Flexicurity: strategies in Europe" konferencja Strategia Lizbońska i polityka rynku pracy: perspektywa porównawcza 14 .12 2007r., ISP, Warszawa

Wszechobecne wyzwanie do bardziej elastycznego rynku pracy w połączeniu z zadowalającym poziomem bezpieczeństwa, reagującego jednocześnie na potrzeby pracowników i pracodawców zaowocowało koncepcją flexicurity.

Tabela 10 : Formy elastyczności w polityce zatrudnienia

Elastyczność	Ilościowa	Jakościowa
Zewnętrzna	**Status zatrudnienia** - Umowy o pracę na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy - Zatrudniaj i zwalniaj (ang. *hire and fire*) ⇒ elastyczność numeryczna (ilościowa)/ kontraktowa	**System produkcyjny** - Zlecanie podwykonania, zlecanie wykonania usług na zewnątrz, osoby pracujące na własny rachunek (samozatrudniające się) ⇒ elastyczność produkcyjna/ geograficzna
Wewnętrzna	**Godziny pracy i płaca** - Zmiany w czasie pracy (nadgodziny, konta czasu pracy, niepełny etat) - Indywidualizacja płacy ⇒ Elastyczność czasowa/ finansowa	**Organizacja pracy** - Praca zespołowa, wielozadaniowość, organizacja matrycowa, itp. ⇒ Elastyczność funkcjonalna / organizacyjna

Źródło: G. Vermeylen „Flexicurity: strategies in Europe" konferencja Strategia Lizbońska i polityka rynku pracy: perspektywa porównawcza 14 .12 2007, ISP, Warszawa

Flexicurity jest więc koncepcją poszukiwania równowagi między elastycznością rynku pracy, zwiększającą konkurencyjność przedsiębiorstw i całej gospodarki a bezpieczeństwem socjalnym osób zatrudnionych. Polityka ta znajduje odzwierciedlenie w strategiach Unii Europejskiej dotyczących polityki zatrudnienia, które akcentują potrzebę upowszechniania w Europie nietypowych form zatrudnienia przy równoczesnym obejmowaniu możliwie pełną ochroną socjalną „nietypowych pracowników" oraz wykorzystaniu elastycznych form zatrudnienia do zwiększenia poziomu aktywności ekonomicznej grup marginalizowanych na rynku pracy.
Elementami, które łączą się w koncepcji flexcurity są następujące jej elementy[176]:

1. Różnorodne kombinacje wybierane przez przedsiębiorstwa: wybory będące nieodłączną częścią struktury i systemów rynku pracy, potrzeby firm (i pracowników), sektor, itp.

[176] Referat G. Vermeylen „ Flexicurity: strategies in Europe" konferencja Strategia Lizbońska i polityka rynku pracy: perspektywa porównawcza 14 .12 2007, ISP, Warszawa

2. Elastyczność zewnętrzna: często tylko dla części zatrudnionych.
    - szczególne ustalenia kontraktowe, które pozwalają na elastyczność (umowy na czas określony, praca tymczasowa),
    - ryzyko segmentacji (perspektywa od wewnątrz/ z zewnątrz) rynku pracy.
3. Wewnętrzna elastyczność (elastyczność czasu pracy bądź elastyczność funkcjonalna).
    - zaopatrzenie pracowników w narzędzia do radzenia sobie ze zmianami (bezpieczeństwo zatrudnienia).
4. Możliwość i gotowość zmian w obrębie polityki zatrudnienia.

Istnieją dwie drogi do „flexicurity". Pierwsza odnosi się do nietypowych „normalizacji" umów .

Można w nim wyróżnić system holenderski, który opisuje strategię jak w skoordynowany sposób poprawić relacje między elastycznością rynków pracy, organizacjami pracowniczymi i pracownikami z jednej strony i bezpieczeństwem zatrudnienia i dochodów, zwłaszcza w przypadku słabszych grup na rynku pracy i poza nim – z drugiej strony. Definicja ta wyklucza strategie reform rynku pracy, które osobno rozpatrują kwestie elastyczności i bezpieczeństwa, lub proponują segmentację rynku pracy poprzez zwiększanie elastyczności tylko w jednym z jej aspektów[177].

Bardziej precyzyjna wersja tej definicji wskazuje, że flexicurity to „(...) pewien sposób połączenia bezpieczeństwa pracy, zatrudnienia i dochodu w stopniu, który ułatwia karierę na rynku pracy pracownikom o stosunkowo słabej pozycji i pozwala na przetrwanie i wysoki udział w rynku pracy, społeczną inkluzję, a jednocześnie daje taki stopień liczbowej, funkcjonalnej i płacowej elastyczności, która pozwala rynkom pracy odpowiednio i w odpowiednim czasie dostosować się do zmieniających się warunków, by utrzymać i wzmocnić konkurencyjność i wydajność"[178].

W ten sposób można wyróżnić następujące elementy wymiaru elastyczności[179]:

1. Zewnętrzna elastyczność liczbowa – trudność/łatwość w najmowaniu i zwalnianiu pracowników i zakres, w jakim mogą być podpisywane umowy o pracę na czas określony.

[177] Raport Komisji Europejskiej „Zatrudnienie w Europie 2006r., s.67 (w)T. Wilthagen i R. Rogowski „Legal Regulation of transitional latour markets (w) G.Schmid B. Gazier "The dymamics of full employment:social integration trough transitional labour markets s.233-273

[178] Raport Komisji Europejskiej „Zatrudnienie w Europie 2006r., s.97

[179] Ibidem

2. Wewnętrzna elastyczność liczbowa - trudność/łatwość pod względem zmiany liczby pracowników zatrudnianych w firmie bez konieczności uciekania się do najmowania lub podziału.
3. Elastyczność funkcjonalna - trudność/łatwość dokonywania zmian w organizacji pracy lub zdolność/brak zdolności pracowników i przedsiębiorstw pod względem przystosowania się do nowych wyzwań.
4. Elastyczność płacowa – stopień, w jakim koszty płac reagują na warunki gospodarcze.

Można w ten sam sposób zidentyfikować cztery elementy w wymiarze bezpieczeństwa:

1. Bezpieczeństwo stanowiska – oczekiwania dotyczące czasu pozostawania na określonym stanowisku.
2. Bezpieczeństwo zatrudnienia/bezpieczeństwo możliwości zatrudnienia – oczekiwania dotyczące pozostawania zatrudnionym.
3. Bezpieczeństwo dochodów – stopień zabezpieczenia dochodów w wypadku, gdy zakończy się płatna płaca.
4. Bezpieczeństwo łączenia – zdolność/niezdolność do łączenia płatnej pracy z innymi zajęciami prywatnymi lub społecznymi.

W tym podejściu flexicurity postrzegana jest bardziej jako ogólne narzędzie analityczne służące do porównania narodowych systemów rynku pracy, jest to podejście tożsame z rekomendacją zawartą w Zintegrowanej wytycznej nr 21 Unii Europejskiej dotyczącą równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem.

Schemat 13: Matryca flexicurity

„Matryca flexicurity”				
Elastyczność /bezpieczeństwo	Bezpieczeństwo stanowiska	Bezpieczeństwo zatrudnienia	Bezpieczeństwo dochodów	Bezpieczeństwo łączenia
Liczbowa zewnętrzna				
Liczbowa wewnętrzna				
Funkcjonalna				
Elastyczna płaca				

Źródło: T. Wilthagen, F. Tros „The concept of “Flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets, Tilburg Uniwersity (2003)

1. Wysoki poziom elastyczności funkcjonalnej i numerycznej.
2. Rozwój zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy.
3. Rozwój agencji tymczasowej.
4. Porozumienie partnerów społecznych.

Podsumowując, w modelu holenderskim kluczowe czynniki jakie pojawiły się w toku realizacji koncepcji to:

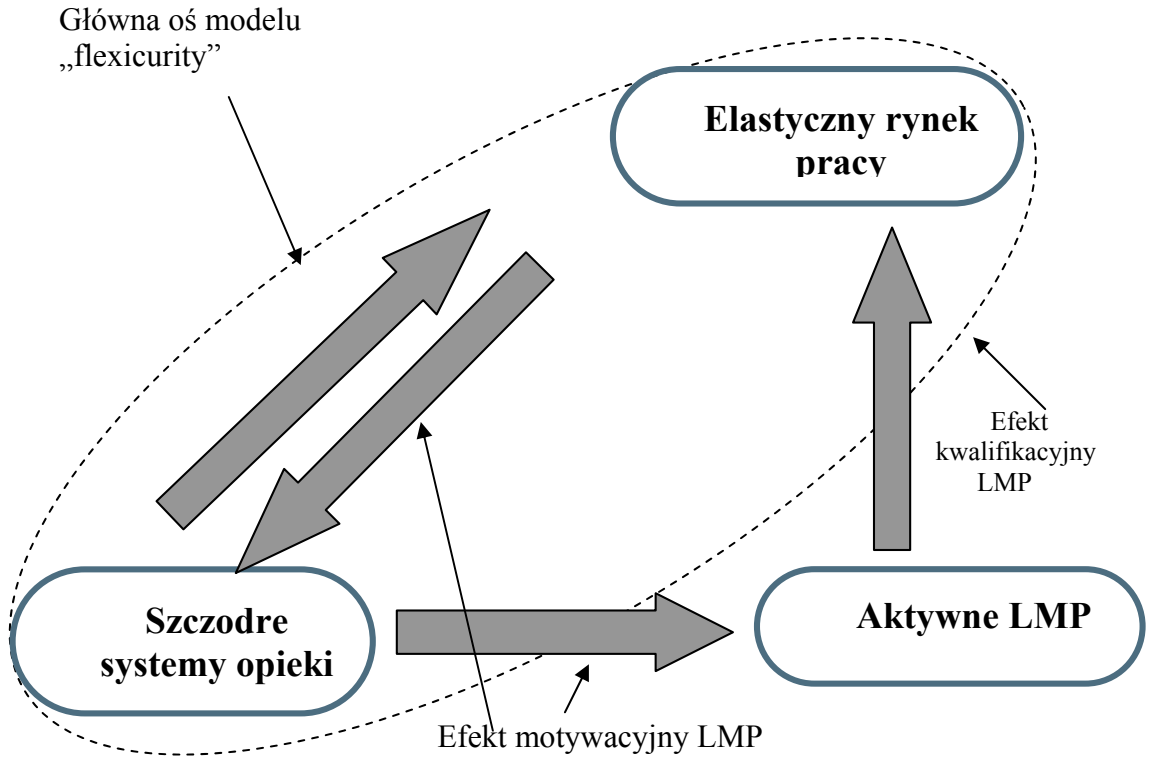
- umowy na czas określony w celu zwiększenia dynamiki rynku pracy,
- umowy o pracę na czas określony: uzyskanie lepszych praw,
- praca tymczasowa,
- ułatwianie „przejścia",
- wzięcie pod uwagę praw nagromadzonych w „trakcie życia".

Kolejny system flexicurity można określić jako większość elastyczność dla wszystkich pracowników, wyróżniamy tutaj duński model flexicurity jako „złoty trójkąt", składający się z następujących elementów[180]:

1. Elastyczne prawodawstwo dotyczące ochrony zatrudnienia.
2. Wysoki poziom ochrony socjalnej bezrobotnych.
3. Wysokie wydatki na bezrobotnego w ramach aktywnej polityki rynku pracy.
4. Wysoki poziom aktywności ekonomicznej ludności.
5. Porozumienie partnerów społecznych .

[180] Ibidem

Schemat 14: Duński model „flexicurity”



Źródło: P.K Madsen „The Danish model of flexicurity: A Paradise with some snakes” s.243

Schemat przedstawia główne elementy duńskiego flexicurity. Strzałki obrazują wysoki stopień mobilności zarówno między zatrudnieniem i jego brakiem jak i między poszczególnymi stanowiskami pracy, co jest podstawową cechą modelu duńskiego. Podstawą duńskiego modelu jest możliwość regularnego podwyższania swoich kwalifikacji i kompetencji poprzez udział w programach szkolenia zawodowego dla dorosłych. Dania stosuje stosunkowo rygorystyczny system dotyczący wypowiedzeń w przypadku zwolnień grupowych. Pracownicy mają dzięki temu dużo czasu na poszukiwanie nowej pracy i w razie potrzeby na poszukanie nowej pracy i w razie potrzeby na przekwalifikowanie się. Duński model flexicurity zawiera w sobie wysoką liczbową elastyczność zewnętrzną, wysoki poziom bezpieczeństwa dochodów i wysoki poziom bezpieczeństwa zatrudnienia.

Korzyści jakie Dania uzyskała wprowadzając model flexicurity :

1. Obniżenie i utrzymanie niskiej stopy bezrobocia.
2. Stabilność finansów publicznych.
3. Stabilny wzrost gospodarczy.
4. Wysoka atrakcyjność kraju dla inwestorów.

5. Rzadkość występowania zjawiska „ubogich pracujących”.
6. Lepsze dopasowanie kwalifikacji pracownika do wykonywanej pracy.

Kolejnym modelem w pisującym się w drugi rodzaj systemu koncepcji flexicurity to taki który został zastosowany w Austrii. Określającym czynnikiem modelu zastosowanego w Austrii jest wzrost mobilności zawodowej. Inne można nazwać jako:

1. Reforma systemu odpraw, które pracownicy mogą ze sobą „zabrać”.
2. Berufsschutz (prawo do renty inwalidzkiej na zasadzie ekwiwalencji).
3. Entgeltschutz (gwarancja wynagrodzenia).

Wszystkie te systemy powstały w określonych sprzyjających okolicznościach historycznych. Środki jakie należy przedsięwziąć by stworzyć podstawy społeczeństwa zaufania to przede wszystkim[181]:

1. Środki w przedsiębiorstwie .
   - szkolenia, organizacja pracy (może zwiększyć zdolność do zatrudnienia)
2. Środki rynku pracy.
   - prawo Ochrony Zatrudnienia (ang. EPL) i stały etat (*tenure*) / umowy tymczasowe
   - porozumienia dotyczące ruchomego czasu pracy (również na prośbę pracownika)
   - gwarancja zatrudnienia / Zdolność do zatrudnienia: szkolenia, polityka aktywnego rynku pracy (ang. ALMP)
   - ułatwianie zmian w nieciągłej pracy zawodowej (pełny etat, niepełny etat, okresy bez pracy)
3. Systemy ochrony społecznej.
   - (tymczasowe) zasiłki dla bezrobotnych, w połączeniu z polityką aktywnego rynku pracy (ang. ALMP),
   - zasiłek macierzyński, zasiłki wychowawcze,
   - przystosowane do nowych realiów (np. prawa emerytalne dla pracowników „niestandardowych”),
   - zarówno pierwszy jak i drugi filar.

[181] Referat G. Vermeylen „ Flexicurity: strategies in Europe” konferencja Strategia Lizbońska i polityka rynku pracy: perspektywa porównawcza 14 .12 2007, ISP, Warszawa

4. Infrastruktury społeczne.
    - żłobki i przedszkola, opieka pozaszkolna (po zajęciach szkolnych, chore dzieci).
5. Podczas walki z dyskryminacją między mężczyznami i kobietami.
    - uwzględnienie różnego przebiegu pracy zawodowej.

Kluczem do połączenia elastyczności i bezpieczeństwa jest zaangażowanie wszystkich partnerów na różnych szczeblach polityki zatrudnienia. Partnerzy społeczni odgrywają decydującą rolę ponieważ istnieją:

- różne dostępne sposoby: różne tradycje w krajach Unii Europejskiej,
- wielopartnerski układ,
- podstawy ustawodawcze (np. rynek pracy/ ochrona społeczna),
- rola partnerów społecznych różni się w krajach Unii: od zaangażowania w proces ustawodawczy poprzez partnerstwo (IRL) lub systematyczne konsultacje, aż do własnych inicjatyw (umowy zbiorowe), które mogą zostać zatwierdzone lub przejęte przez rząd ,
- dyskusje toczone na szczeblu przedsiębiorstwa i danego sektora/ negocjacje w sprawie umów zbiorowych dotyczących wielu kwestii,
- zarówno dla negocjacji oraz realizacji polityki zakładu pracy (bądź danego sektora).

W konsekwencji odtworzenie czynników historycznych podkreślających rozwój modeli duńskiego i holenderskiego może okazać się trudne w innych krajach, w których brakuje systemu korporacyjnych stosunków przemysłowych i wynikającego z nich wysokiego stopnia wzajemnego zaufania między partnerami społecznymi. Wprowadzenie reform dotyczących rynku pracy wiąże się z pokonywaniem poważnych problemów. Ograniczenia polityczne i bariery historyczne oraz instytucjonalne, które warunkują wdrożenie reform, kładą szczególnie nacisk na rolę dialogu społecznego i w związku z tym na udział partnerów społecznych w zmianach politycznych. Ważnym elementem, który ułatwia budowanie porozumienia społecznego, jest program negocjacji zbiorowych, których przedmiot wykracza poza zarobki i godziny pracy. Ułatwia on osiągnięcie kompromisów, które uznaje się za nadrzędne elementy w budowaniu trwałych modeli flexicurity. Y. Algan i P.Cahuc podkreślają rolę kultury i wartości w kształtowaniu instytucji rynku pracy w państwach podkreślając, że nie jest możliwe przeniesienie duńskiego modelu flexicurity do państw o niższym poziomie

postaw obywatelskich, ponieważ rozbudowane systemy zasiłków dla bezrobotnych w tych państwach powodują istotne problemy[182].

Komisja Europejska zdefiniowała koncepcję flexicurity poprzez uwzględnienie czterech następujących komponentów[183]:

- elastyczne i „bezpieczne" umowy o pracę, również osób posiadających i nie posiadających stałego zatrudnienia osiągane dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układom zbiorowym i organizacji pracy,
- systemowe rozwiązania w zakresie kształcenia ustawicznego, zapewniające stałą zdolność pracowników do wymagań rynku pracy,
- skuteczna aktywna polityka rynku pracy, umożliwiająca zmianę pracy i skrócenie okresu bezrobocia,
- nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy.

3.3.1 Polski model „Flexicurity"

Celem flexicurity nie jest stworzenie jednolitego modelu zmian w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy, ani jednolitej strategii wdrażania tej polityki, ale pewien zbiór zasad i przykładów rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej służących poszczególnym krajom członkowskim w zależności od rodzaju problemów pojawiających się na rynku pracy. Powstały cztery typowe kombinacje komponentów służące wprowadzaniu modelu flexicurity[184]:

1. Rozwiązania problemu segmentacji wynikającej z warunków umów.
2. Wprowadzanie i rozwój flexicurity w przedsiębiorstwie i zapewnianie bezpieczeństwa w zakresie zmiany pracy.
3. Rozwiązanie problemów niedoborów kompetencji i możliwości u pracowników.
4. Poprawa możliwości odbiorców świadczeń i osób pracujących nieformalnie.

Korzystając z komponentów rozwiązań zaproponowanych przez Komisję Europejską i adoptując je do polskiej polityki zatrudnienia i rynku pracy należy zwrócić uwagę na ścieżkę drugą, trzecią i czwartą, uzasadnieniem tego wyboru są wyzwania

[182] Ibidem
[183] Komunikat Komisji Europejskiej „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity" KOM (2007) 359 wersja ostateczna, s.6
[184] Ibidem

polskiej polityki zatrudnienia[185]. Wielu autorów publikacji dotyczących polityki zatrudnienia i rynku pracy wskazywało na szczególne wyzwania polskiego rynku pracy[186]:

- istotny udział bezrobocia długotrwałego,
- istotny udział pracowników zatrudnionych w szarej strefie,
- niski poziom wykształcenia bezrobotnych i niedopasowania ich kwalifikacji do wymagań rynku pracy.

Podejmując próbę rozwiązania tych wyzwań rynku pracy można wykorzystać kombinację komponentów koncepcji flexicurity. Wprowadzeniem komponentu dotyczącego rozwoju flexicurity w przedsiębiorstwie i zapewnieniem bezpieczeństwa w zakresie zmiany pracy, może być zainteresowana Polska z powodu niewielkich przepływów pracowników[187]. Wśród tych rozwiązań przewiduje się wzrost inwestycji służących zwiększeniu zdolności do bycia zatrudnionym, działania w ramach tej ścieżki powinny wykraczać poza aktualne miejsca pracy i pracodawcę. Korzyści w ramach tej ścieżki wynikałyby ze zwiększonej mobilności pracowników pomiędzy przedsiębiorstwami. Pracownicy byliby bardziej skłonni podejmować ryzyko związane ze zmianą pracy, gdyby świadczenia okresie przejściowym były odpowiednie oraz gdyby istniały perspektywy na uzyskanie lepszej pracy.

W ramach modelu uczenia się przez całe życie zakłada się zwiększenie inwestycji uwzględniając różnorodność przedsiębiorstw i ich wielkość. W ramach programów rozwoju umiejętności rozwiązaniem są indywidualne programy szkoleń i rozwoju kariery. Stanowiłyby część umowy o pracę i byłyby wzajemnym zobowiązaniem do podjęcia wszelkich możliwych działań. Zadaniem aktywnej polityki rynku pracy realizowanej w tym wypadku przez publiczne służby zatrudnienia jest koncentracja na osobach długotrwale bezrobotnych. Systemy zabezpieczenia społecznego powinny koncentrować się na tym, aby świadczenia były uzależnione od

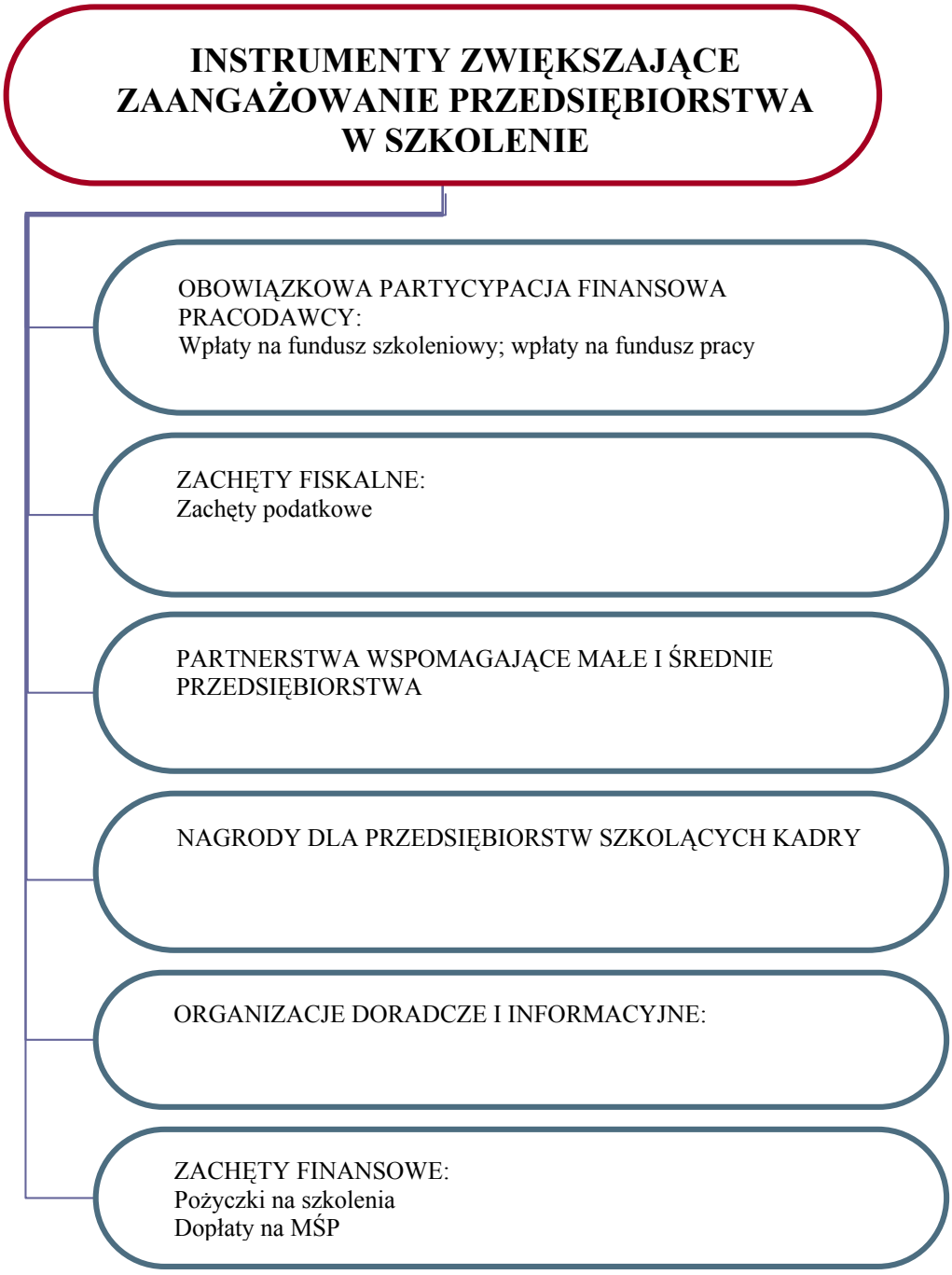
[185] Komunikat Komisji Europejskiej „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity" KOM (2007) 359 wersja ostateczna s. 17-22

[186] M. Kabaj „ Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy" IPiSS 2005 s.53; M. Boni „Dylematy rynku pracy w Polsce (w) red. S. Golinowska M. Boni „Nowe dylematy polityki społecznej Raporty CASE, nr 65 2006r. s.102; J. Męcina „Wyznaczniki sytuacji na rynku pracy w Polsce i zadania dla polityki zatrudnienia" (w) red. R.CZ. Horodelski, C. Sadowska- Snarska „Regionalne i lokalne rynki pracy" IPiSS 2006 s.30; E. Wiszczun „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy" (w) red. K.Głąbicka „ Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE" Politechnika Radomska 2007 s.156

[187] Komunikat Komisji Europejskiej „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity" KOM (2007) 359 wersja ostateczna s.17-22

spełnienia określonych warunków, a także efektywnym monitorowaniu poszukiwania pracy.

Schemat 15: Polski model „flexicurity”

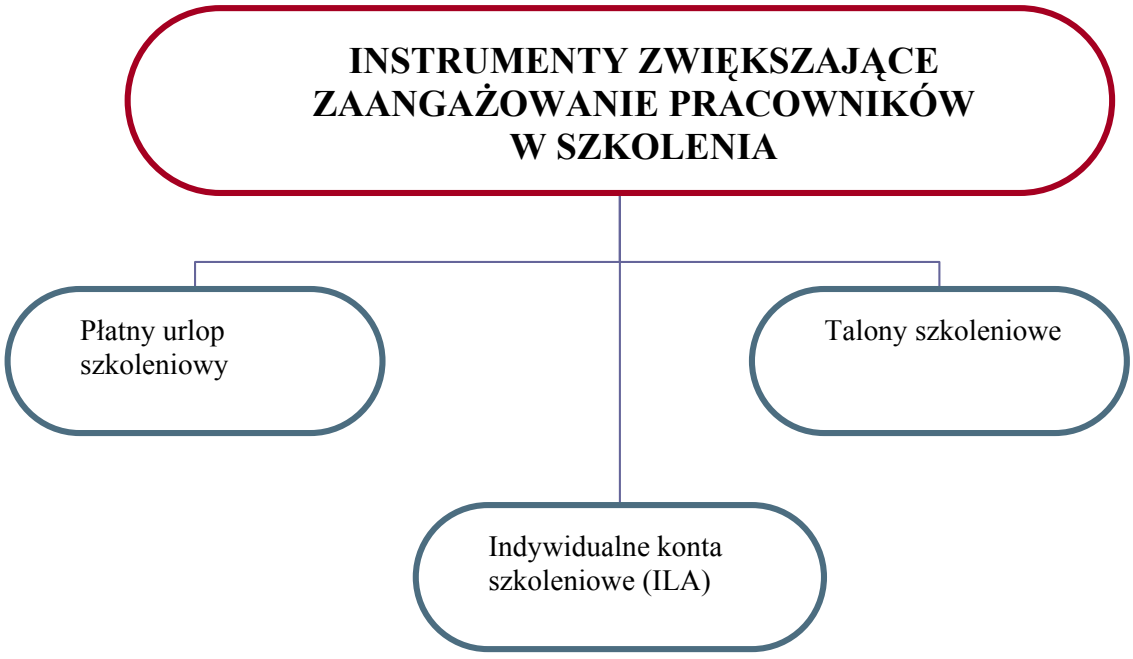


Źródło: opracowanie własne

Uwaga Komisji Europejskiej została również zwrócona na zwiększenie zaufania pomiędzy partnerami dialogu społecznego. W finansowaniu działań i inwestycji pierwszeństwo miałyby działania i inwestycje poszczególnych przedsiębiorstw i branż zmierzających do dalszego rozwoju elastyczności i bezpieczeństwa w kontekście wewnętrznym oraz bezpieczeństwa zmiany miejsca pracy. Zaleca się poprawę funkcjonowania i jakości aktywnej polityki rynku pracy .

W komponencie trzecim „rozwiązywanie problemów niedoborów kompetencji i możliwości u pracowników" nacisk został położony na rozwiązania dotyczące uczenia się przez całe życie[188]. Promuje się łączenie pracy ze szkoleniem, a także mobilność pomiędzy różnymi systemami szkoleń. Zaleca się przedsiębiorstwom, z uwzględnieniem ich różnorodności i wielkości opracowanie strategii rozwijania umiejętności. Podmioty odpowiedzialne za kreowanie polityki zatrudnienia powinny w skuteczny sposób zachęcać przedsiębiorstwa do inwestycji w pracowników poprzez zachęty podatkowe oraz zwiększyć motywacje pracownika poprzez indywidualne konta szkoleniowe. Istotne jest wprowadzenie instrumentów zwiększających przejrzystość i jakość nabywanych kwalifikacji.

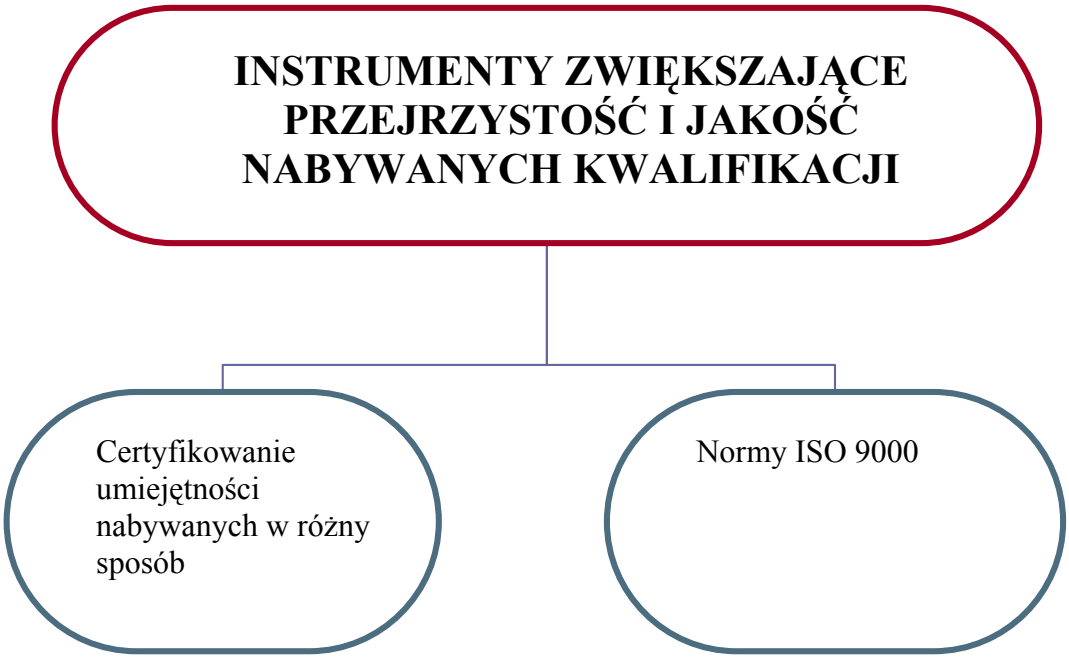
Schemat 16: Polski model „flexicurity"



Źródło: opracowanie własne

[188] Komunikat Komisji Europejskiej „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity" KOM (2007) 359 wersja ostateczna, s.19

Schemat 17: Polski model „flexicurity”



Źródło: opracowanie własne

Komponent czwarty „poprawa możliwości odbiorców świadczeń i osób pracujących nieformalnie” dotyczy w szczególności osób długotrwale bezrobotnych. Celem jest poprawa możliwości odbiorców świadczeń oraz przejście z zatrudnienia nieformalnego do formalnego[189].

W ramach przejścia do zatrudnienia formalnego wymagane są reformy opodatkowania pracy i wymogów obowiązujących przy rejestracji działalności gospodarczej a także wzmocnienie kontroli pracy i instytucji finansowych przeciwdziałających pracy nieformalnej. Priorytetem są zdolności administracyjne publicznych służb zatrudnienia. Należy zwiększyć zakres liczby pracowników, ich kwalifikacje, proces podejmowania decyzji oraz organizację pracy. Zasugerowano skoncentrowanie działań na osobach długotrwale bezrobotnych oraz zindywidualizować działania zmierzające do ponownego zatrudnienia osób poszukujących pracy.

[189] Komunikat Komisji Europejskiej „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity” KOM (2007) 359 wersja ostateczna, s.21

Partnerstwo publiczno-prywatne może przyczynić się do zwiększenia efektywności aktywnej polityki rynku pracy.

Komponenty Komisji Europejskiej w zakresie flexicurity są propozycją działań w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy, zdaniem autorki przyczyn popularności tej koncepcji można znaleźć wśród możliwości pogodzenia celów gospodarczych i społecznych oraz rozwiązań problemów rynku pracy, który likwiduje podział pomiędzy kapitałem a siłą roboczą, zaspokajając potrzeby pracodawców i pracowników. Koncepcja umożliwia stworzenie konsensusu pomiędzy przeciwnikami politycznymi oraz rokuje możliwość rozwiązania problemów rynku pracy, które nie zostały osiągnięte przez wiele lat deregulacji.

Wyzwania, nad którymi należy się zastanowić wprowadzając w Polsce elementy koncepcji flexicurity, to przede wszystkim, że dotyka wszelkich sfer zarówno szczebla narodowego, regionalnego, miejsca pracy oraz gospodarstwa domowego. Istotna jest również równowaga systemu w zakresie:

- sytuacji ekonomicznej,
- infrastruktura społeczna dla globalnego rynku pracy,
- gromadzenia uprawnień (uprawnienia emerytalne, drugi filar).

Istnieje pewne ryzyko grupy nie objętej działaniem, nisko wykwalifikowani pracownicy.

Rozdział 3
Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w Polsce

1. System programowania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w okresie 2004-2006

Cele funduszy strukturalnych realizowane są w ramach systemu wieloletniego programowania, zorganizowanego w kilku etapach, składającego się z określonych priorytetów, finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli. Proces programowania oznacza proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania, prowadzony jest w kilku etapach, w ramach wieloletniej współpracy i wspólnych działań Unii Europejskiej i państw członkowskich dla osiągnięcia celów polityki spójności. Celem analizy wybranych aspektów systemu programowania EFS w Polsce w latach 2004-2006 jest wskazanie błędów w systemie wdrażania oraz jego otoczeniu. Rezultatem analizy powinno być wskazanie tych spośród obecnych rozwiązań, które są:

1. Właściwe i mogą być kontynuowane w systemie programowania w okresie programowania 2007-2013.
2. Wymagają modyfikacji lub należy z nich zrezygnować z uwagi na nowe wymagania regulacyjne dotyczące okresu programowania 2007-2013.

Proces programowania powinien zostać określony od pierwotnej koncepcji do bezpośredniego beneficjenta i wspomagany w państwach członkowskich poprzez szerokie, indykatywne wytyczne dotyczące odpowiednich polityk Wspólnoty w koordynacji z funduszami strukturalnymi.

Państwo członkowskie przedstawia Komisji Europejskiej plan rozwoju, który odnosi się do analizy sytuacji w świetle celów polityki spójności, jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu tych celów wraz ze strategią, planowanymi działaniami, priorytetami, ich szczegółowymi celami, oraz odpowiadającymi im indykatywnymi zasobami finansowymi. Kolejnym etapem programowania dla kraju członkowskiego jest opracowanie Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Zatwierdzone przez Komisję Europejską w porozumieniu z zainteresowanym państwem członkowskim, po dokonaniu oceny planu przedłożonego przez państwo członkowskie i zawierający strategię i priorytety działań funduszy, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy

i innych środków finansowych. Dokument ten jest podzielony na priorytety i wykonywany za pomocą jednego lub kilku programów operacyjnych.

Najtrudniejszym elementem procesu programowania polityk publicznych jest precyzyjne sformułowanie celu. Cele często mylone są z działaniami. Celem jest pewien oczekiwany stan rzeczy, do którego powinny doprowadzić podejmowane działania. Cele mogą być formułowane na różnym poziomie ogólności, od celów ogólnych, wieloaspektowych, ujętych jakościowo, poprzez ich ujęte w postaci mierzalnej i określonej w czasie uszczegółowienie, dla których powinno się zdefiniować zestaw wskaźników wraz z zaplanowanym poziomem realizacji[190]. Dokumenty Komisji Europejskiej formułują hierarchię celów, wiążąc ją z typami efektów programu i ustalając, że każdemu poziomowi celów powinny towarzyszyć właściwe im wskaźniki. W takim ujęciu można uznać, że poza ogólnym przedstawieniem intencji interwencji publicznej punktem wyjścia każdego programu powinny być cele formułowane wedle zasady, której cele powinny być: precyzyjne, mierzalne, osiągalne, realistyczne przy danych zasobach oraz określone w czasie[191]. Należy również w programie operacyjnym dokonać weryfikacji diagnozy społecznej i ekonomicznej, oceny spójności zewnętrznej programu operacyjnego z dokumentami zewnętrznymi oraz oceny skuteczności i efektywności programu operacyjnego do projektowanego systemu wdrażania.

1.1 Strategia i priorytety zastosowania Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004-2006

W okresie programowania 2000-2006 na realizację priorytetów Europejskiego Funduszu Społecznego Unia Europejska przeznaczyła około 60 mld euro, czyli istotną część budżetu polityki spójności. Należy pamiętać o tym, iż udział polityki spójności w publicznych politykach związanych z EFS jest znacznie zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich. Wzorce wydatkowania różnią się w poszczególnych państwach członkowskich i w niektórych z nich mogą zostać różnie zaklasyfikowane zależnie od programu, szerokie wzorce wydatków stanowią odbicie rosnącej wagi dostosowania umiejętności do nowych potrzeb rynku pracy.

[190] Ewaluacja Działań 1.2, 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, zespół badawczy pod kierownictwem prof. dr hab. J. Górniaka , Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2005r., s.39
[191] Ibidem

Nie budzi wątpliwości twierdzenie, że inwestowanie w kapitał ludzki, za pomocą instrumentów finansowych polityki spójności przyczynia się w sposób dodatni do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Prognozy demograficzne wskazują, iż z powodu malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym wzrost produktywności stanie się głównym źródłem wzrostu gospodarczego w nadchodzących latach. Zwiększenie nakładów na aktywną politykę rynku pracy jest właśnie z tego powodu kluczowe dla zapewnienia trwałości europejskiego modelu społecznego.

Stałe przenoszenie nacisku w kierunku gospodarki w większym stopniu bazującej na wiedzy uwydatnia potrzebę inwestowania w poprawę zdolności adaptacyjnych zarówno pracowników, jak i przedsiębiorców. Polityka spójności koncentrowała się bezpośrednio na wspieraniu osób jako beneficjentów ostatecznych. W przyszłości powinna udzielić większego wsparcia zachęcającego podmioty gospodarcze do zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki i do uświadomienia sobie, że umiejętności zatrudnianych przez nie osób stanowią czynnik determinujący ich konkurencyjność.

Pilna staje się również potrzeba lepszego zarządzania migracją, z jeszcze silniejszym naciskiem na integrację rynków pracy i na zwiększenie mobilności geograficznej pracowników, jak również integracji migrantów.

W polityce polegającej na integracji społecznej należy zwrócić uwagę na czynności prewencyjne i wczesne rozpoznanie potrzeb. Polegające na efektywnej polityce edukacyjnej i zniechęcaniu młodych ludzi do zdobywania kwalifikacji zawodowych.

Europejski Fundusz Społeczny odgrywa przede wszystkim rolę stymulującą, funkcję bodźca skłaniającego podmioty krajowe do określonych przedsięwzięć, nie jest samodzielnym czynnikiem niwelującym nierówności społeczne. Celem EFS jest zorientowanie na realizację celów i osiągnięcie zakładanych rezultatów, upowszechnianie procesów ciągłego uczenia się i doskonalenia metod oraz dążenie do zapewnienia skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

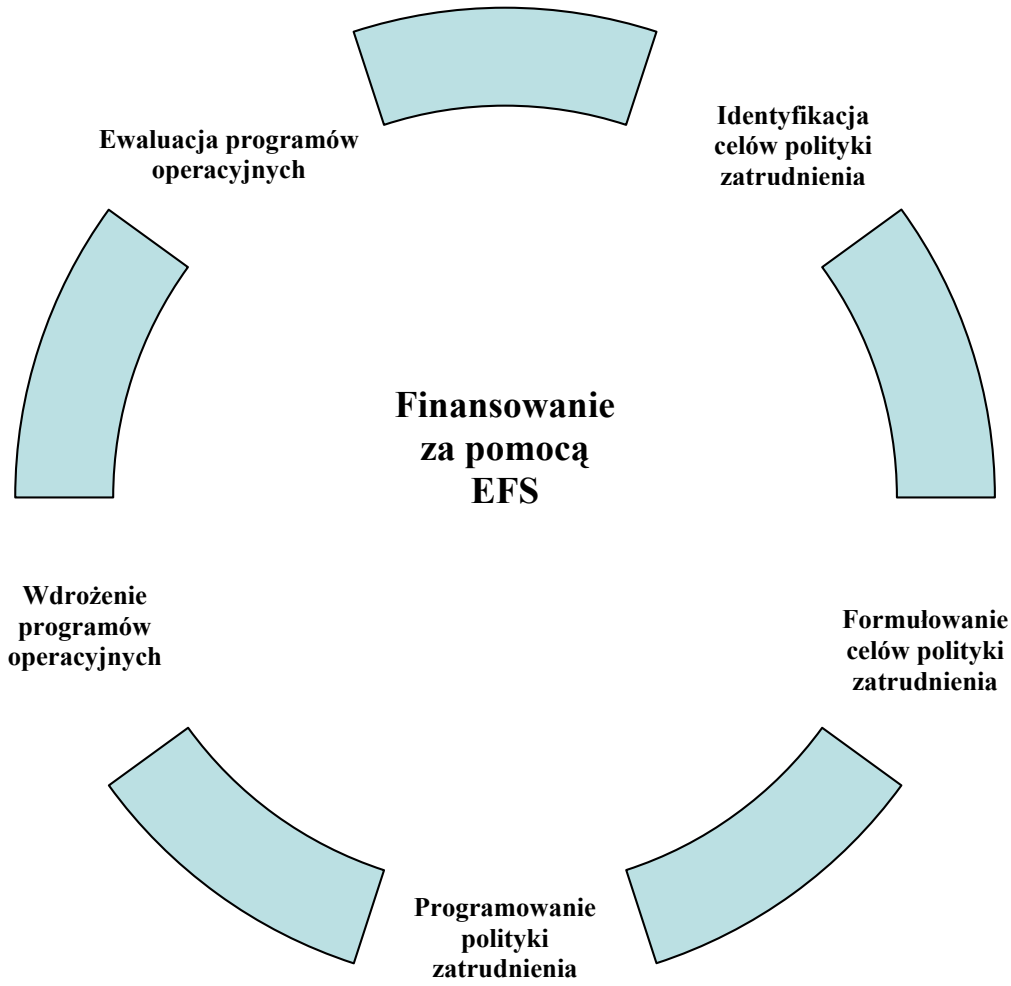
Doświadczenia okresu 2004-2006 wdrażania funduszy strukturalnych, wskazują że niezwykle istotny w wykorzystaniu funduszy strukturalnych jest system instytucji i struktur zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, podstaw prawnych oraz strategicznych dokumentów programujących. System organizacyjny funduszy

strukturalnych w Polsce na lata 2004-2006 można scharakteryzować za pomocą następujących poziomów:

- pierwszy poziom – programowanie,
- drugi poziom – zarządzanie,
- trzeci poziom – wdrażanie,
- czwarty poziom – monitoring,
- piąty poziom – ewaluacja.

Strategię jaką Europejski Fundusz Społeczny spełnia, będąc instrumentem polityki zatrudnienia, scharakteryzowano za pomocą poniższego schematu.

Schemat 18: Europejski Fundusz Społeczny jako instrument polityki zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne

Założeniem Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie wdrażania 2004-2006 było:

1. Wykorzystanie szansy na przełamanie barier sektorowego modelu funkcjonowania polityki społecznej.
2. Wzmocnienie instytucji zajmujących się udzielaniem wsparcia osobom potrzebującym pomocy poprzez podniesienie kwalifikacji personelu, wprowadzenie nowych form i metod organizacji pracy, pogłębienie wiedzy o potrzebach rynku pracy.
3. Istotne złagodzenie sytuacji młodych osób wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy, poprzez działania zapobiegające bezrobociu oraz ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej wśród młodzieży.
4. Ograniczenie negatywnych skutków bezrobocia długotrwałego jako jednej z przyczyn wykluczenia społecznego, a także zwiększenie szans wychodzenie z wykluczenia społecznego osób z grup ryzyka poprzez objęcie procesem integracji społecznej.
5. Podniesienie poziomu kwalifikacji i umiejętności zawodowych społeczeństwa.
6. Zwiększenie liczby miejsc pracy.

Głównym czynnikiem decydującym o niskim wskaźniku zatrudnienia w Polsce jest mniejsza intensywność wykorzystania pracy wśród osób po 50 roku życia i przed 25 rokiem życia, natomiast struktura według wieku zasobów pracy wyjaśnia jedynie około 12% luki w poziomie zatrudnienia[192]. Oznacza to, że przyczyny niskiego poziomu zatrudnienia leżą głównie po stronie czynników strukturalnych, a czynniki demograficzne obecnie nie stanowią jeszcze istotnej bariery dla wzrostu zatrudnienia Polsce. Prognozy demograficzne wskazują, iż sytuacja ta będzie się jednak zmieniać dość gwałtownie na przestrzeni następnych kilkunastu lat. Zmianom strukturalnym na rynku pracy towarzyszy znaczący przepływ na rynku pracy pomiędzy zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową, w przypadku Polski zmiany na rynku pracy prowadzą raczej do przesunięć zasobów pracy z zatrudnienia do bezrobocia i bierności zawodowej. Początek zmian nastąpił w okresie transformacji, kiedy rynek pracy zmienił się w zakresie większości charakterystyk strukturalnych. Radykalnie spadło zatrudnienie w rolnictwie i przemyśle, zwiększyło się w usługach. Głębokie zmiany struktury zatrudnienia wymagały znacznych przemieszczeń zasobów pracy, większość

[192] Raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy „ Zatrudnienie w Polsce 2005" M. Bukowski (red.), Warszawa 2005r., s.39

miejsc pracy jest oferowana w sektorze usług. Z danych statystycznych dotyczących rynku pracy wynika, iż pracodawcy mają problemy z zaspokojeniem potrzeb kadrowych w zakładach pracy. Badania polegające na identyfikacji niedoborów w podmiotach gospodarczych wskazują, że w ostatnich latach około 20% badanych podmiotów zgłaszało niedobory kadrowe, najczęściej robotników wykwalifikowanych, pracowników ze znajomością języków obcych. Największe trudności badane przedsiębiorstwa miały z pozyskiwaniem do pracy robotników przemysłowych i rzemieślników, pracowników w sektorze usług oraz specjalistów – osób z wyższym wykształceniem. Poważną przyczyną bezrobocia w Polsce jest niedopasowanie zawodowe bezrobotnych do zapotrzebowania zgłaszanego przez pracodawców. Poziom kwalifikacji jest niski, zwłaszcza wśród osób starszych, co pogłębia ich nienajlepszą sytuację na rynku pracy. Europejski Fundusz Społeczny może stać się odpowiedzią na problemy bezrobocia strukturalnego, którego kluczem jest niedopasowana struktura zawodowa[193].

Komisja Europejska w dokumencie „Measuring Structural Funds Employment Effects", wydanym w styczniu 2007 roku zaleca posługiwanie się określonymi wskaźnikami służącymi ocenie wpływu interwencji strukturalnych na zatrudnienie[194]. Kluczowe wskaźniki, które służą do oceny efektów funduszy strukturalnych w dziedzinie zatrudnienia to:

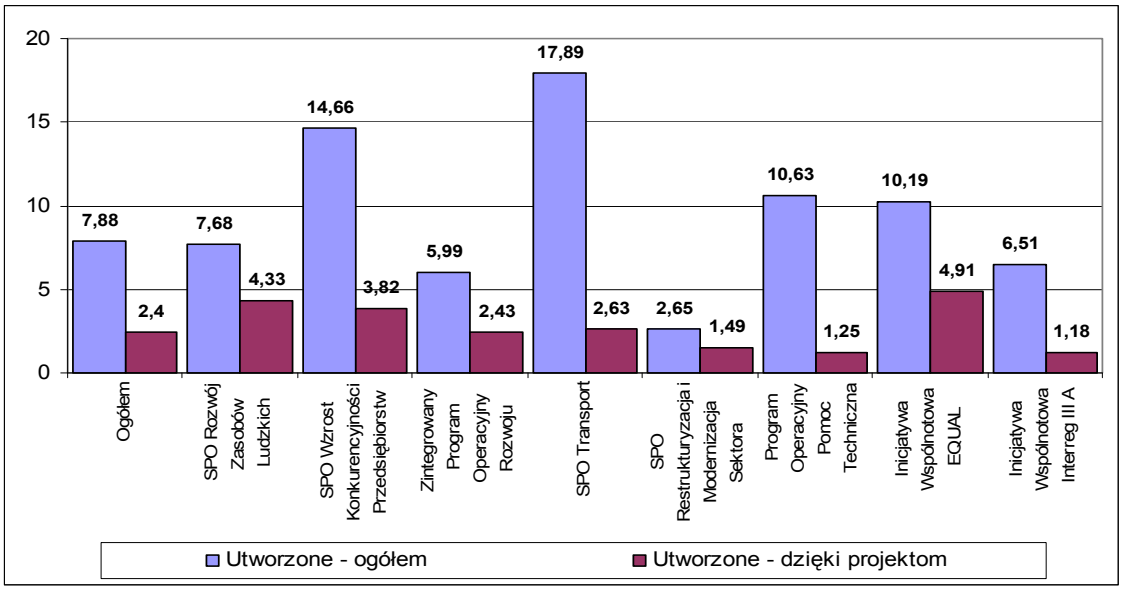
1. Liczba utworzonych miejsc pracy, pod uwagę brane są miejsca pracy utworzone bezpośrednio w wyniku interwencji z funduszy strukturalnych w okresie do trzech lat po zakończeniu interwencji. Mogą to być miejsca pracy trwałe lub tymczasowe, trwałe – to takie, które istnieją co najmniej dwa lata po zakończeniu projektu, w ramach którego zostały utworzone. Miejsca pracy w pełnym wymiarze czasu, zapewniają zatrudnienie w dłuższym niż połowa tygodnia pracy. Miejsca pracy w niepełnym wymiarze czasu, dają zatrudnienie w czasie krótszym niż połowa tygodnia pracy. W szacowaniu liczby utworzonych miejsc pracy te miejsca powinny być przeliczane na jednostki miejsc pracy w pełnym wymiarze czasu.
2. Liczba utrzymanych miejsc pracy, są to istniejące miejsca pracy, które są zagrożone i bez interwencji z funduszy strukturalnych.

[193] E. Wiszczun „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy" (w) K. Głąbicka (red.) „Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE", Radom 2007r., s.165
[194] Dokument Measuring Structural Funds Employment Effects, Komisja Europejska 2007r.

3. Liczba pracowników, którzy skorzystali z programów aktywnej polityki rynku pracy.
4. Liczba przeszkolonych bezrobotnych, którzy skorzystali z programów aktywnej polityki rynku pracy które ulepszyło ich zdolność do uzyskania zatrudnienia.

Na podstawie wyników raportu „ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie", które zawierają uśrednione dane dotyczące utworzonych miejsc pracy ogółem i utworzonych miejsc pracy w ramach projektów podjęto próbę oceny różnic pomiędzy rodzajami interwencji w kontekście tworzenia popytu na pracę, średnia liczba miejsc pracy utworzonych ogółem i utworzonych dzięki projektom według programów operacyjnych[195]. Średnio każdy badany beneficjent utworzył prawie 8 miejsc pracy w analizowanym okresie. Bezpośrednio dzięki projektom było to średnio 2,4 miejsca pracy. Najwyższą średnią liczbę miejsc pracy utworzyli beneficjenci wykorzystujący SPO Transport - 18 miejsc pracy, następnie organizacje korzystające z SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw – 15 miejsc pracy. Najwyższą średnią liczbę miejsc pracy utworzonych dzięki projektom wykazały organizacje korzystające z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, odpowiednio prawie 5 i ponad 4 miejsca pracy.

Wykres 11: Średnia liczba miejsc pracy utworzona ogółem i utworzonych dzięki projektom według programów operacyjnych

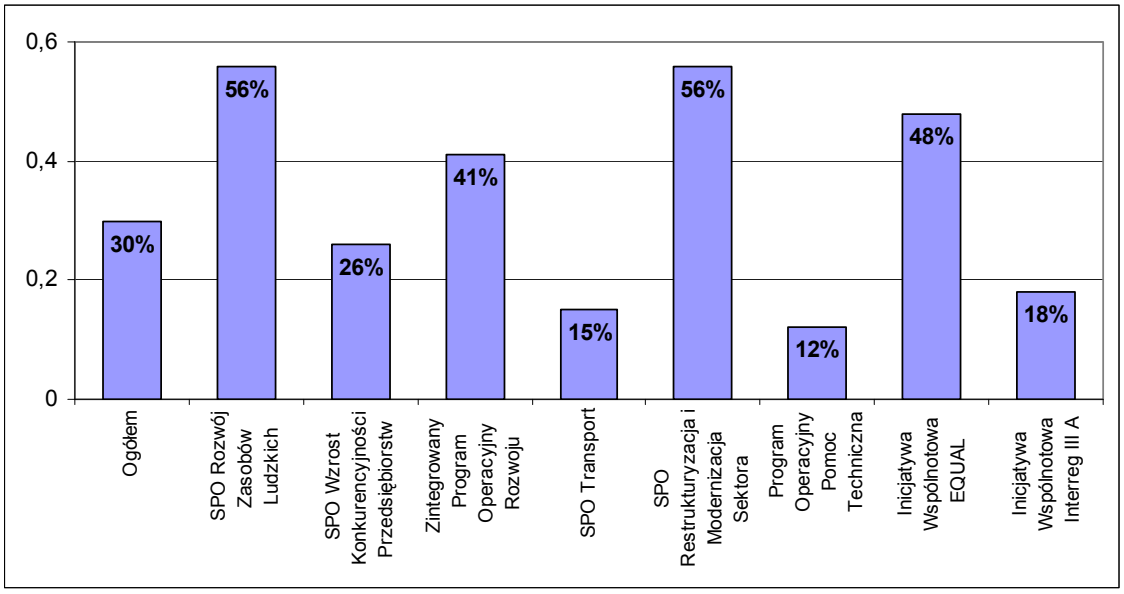


Źródło: Raport końcowy z badania „ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie" 2007, s.82, www.funduszestrukturalne.gov.pl

[195] Raport końcowy z badania „ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie" 2007r., s.82, www.funduszestrukturalne.gov.pl

Z punktu widzenia efektywności interwencji istotne wydaje się również określenie udziału utworzonych miejsc pracy w ramach projektów w stosunku do utworzonych miejsc pracy ogółem.

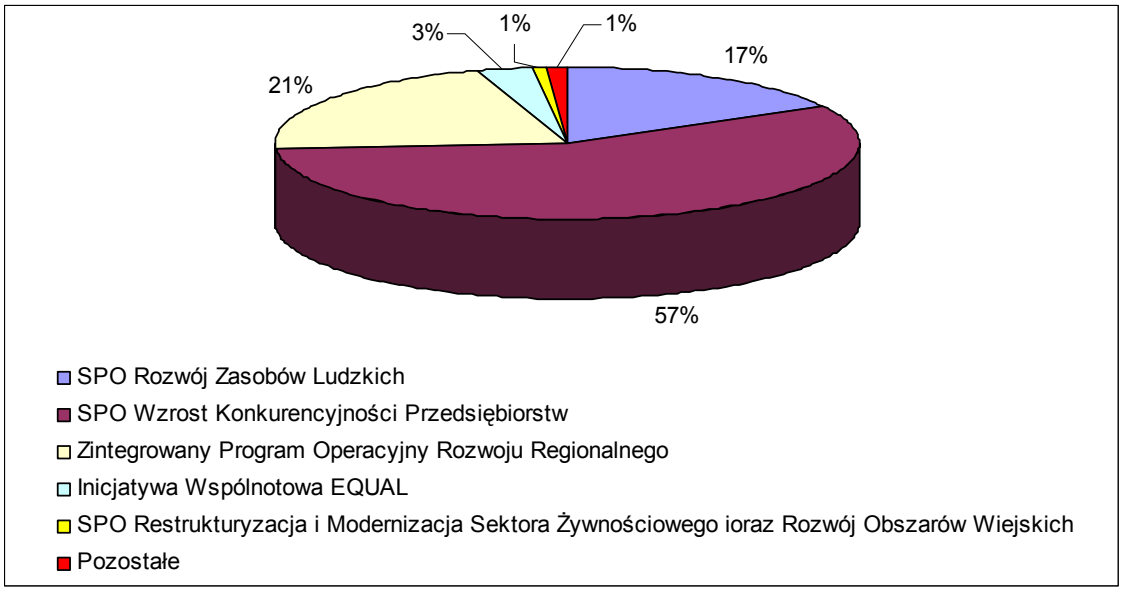
Wykres 12: Stosunek średniej liczby miejsc pracy utworzonych dzięki projektom do średniej liczby miejsc pracy utworzonych ogółem według programów operacyjnych



Źródło: Raport końcowy z badania „ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie" 2007, s.83, www.funduszestrukturalne.gov.pl

Średnia liczna miejsc pracy utworzonych dzięki projektom stanowi 30 % średniej liczby miejsc pracy utworzonych w badanych organizacjach. Najwyższą wartość tego wskaźnika zanotowano dla podmiotów korzystających z SPO Rozwój Zasobów Ludzkich i SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego 56%. Wyższe od średniej wartości zaobserwowano także dla podmiotów korzystających z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Wykres 13: Struktura utworzonych miejsc pracy dzięki projektom według programów operacyjnych



Źródło: Raport końcowy z badania „ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie" 2007, s.84, www.funduszestrukturalne.gov.pl

Największy udział w tworzeniu miejsc pracy dzięki projektom wykazały podmioty korzystające z SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw – 57% ogółu miejsc pracy utworzonych dzięki projektom, następnie byli to korzystający z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz SPO Rozwój Zasobów Ludzkich. Za najskuteczniejszy program należy uznać SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw ze względu na największą liczbę utworzonych miejsc pracy dzięki projektom. Ocen efektywności wymagałaby ustalenia wskaźnika (nakłady/efekty) , którego oszacowanie jest utrudnione ze względu na brak danych. Uznając za miarę efektywności średnią liczbę miejsc pracy utworzoną dzięki projektom w stosunku do średniej liczby miejsc pracy utworzonych ogółem najefektywniejsze były projekty realizowane w ramach SPO Rozwój Zasobów Ludzkich i SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego. Najkorzystniejszą ocenę łączną uzyskuje SPO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Skuteczniejsze i efektywniejsze od pozostałych są również Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego[196].

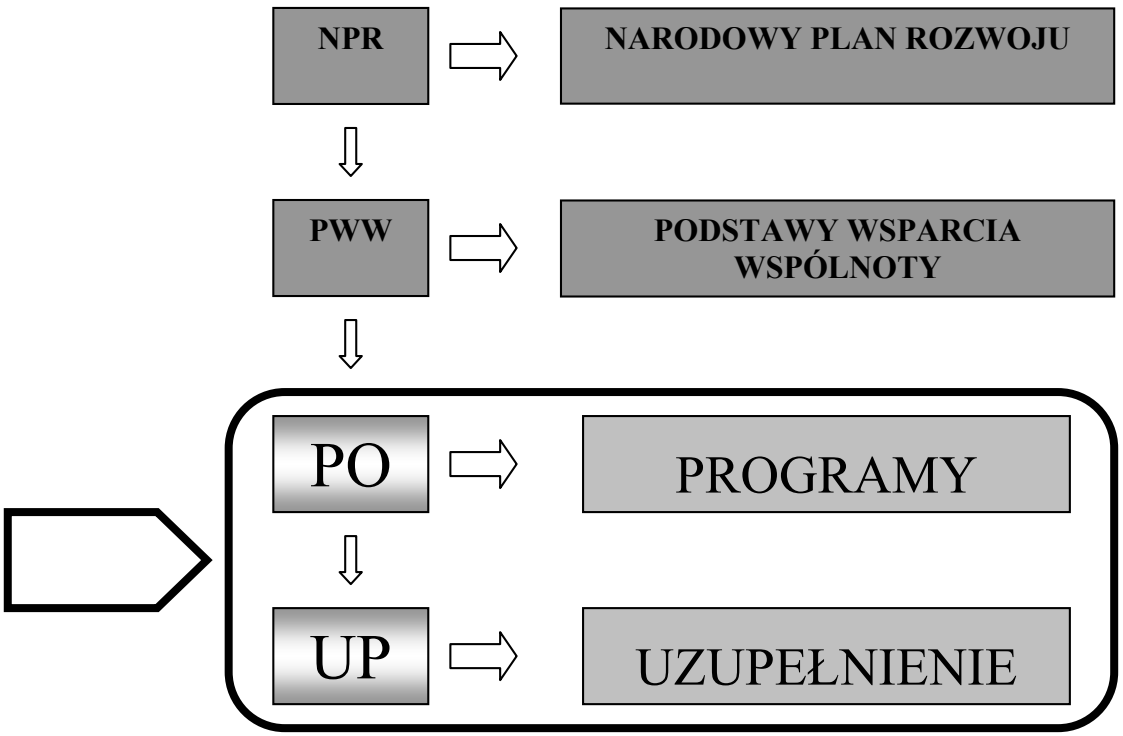
[196] Raport końcowy z badania „ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie" 2007r., s.84, www.funduszestrukturalne.gov.pl

1.2 Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 oraz Podstawy Wsparcia Wspólnoty jako elementy programowania EFS

Podstawowym dokumentem programowania był Narodowy Plan Rozwoju, który powinien uwzględniać kierunki, charakter interwencji publicznej określonej w dokumencie. Narodowy Plan Rozwoju został przygotowany na podstawie wytycznych zawartych w rozporządzeniu nr 1260/1999 WE z dnia 21 czerwca 1999 roku. Narodowy Plan Rozwoju był również podstawą wydatkowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce oraz podstawą opracowania programów operacyjnych. Narodowy Plan Rozwoju stanowi podstawę do przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006[197].

Schemat 19: Programowanie – podstawowe dokumenty

Programowanie – podstawowe dokumenty



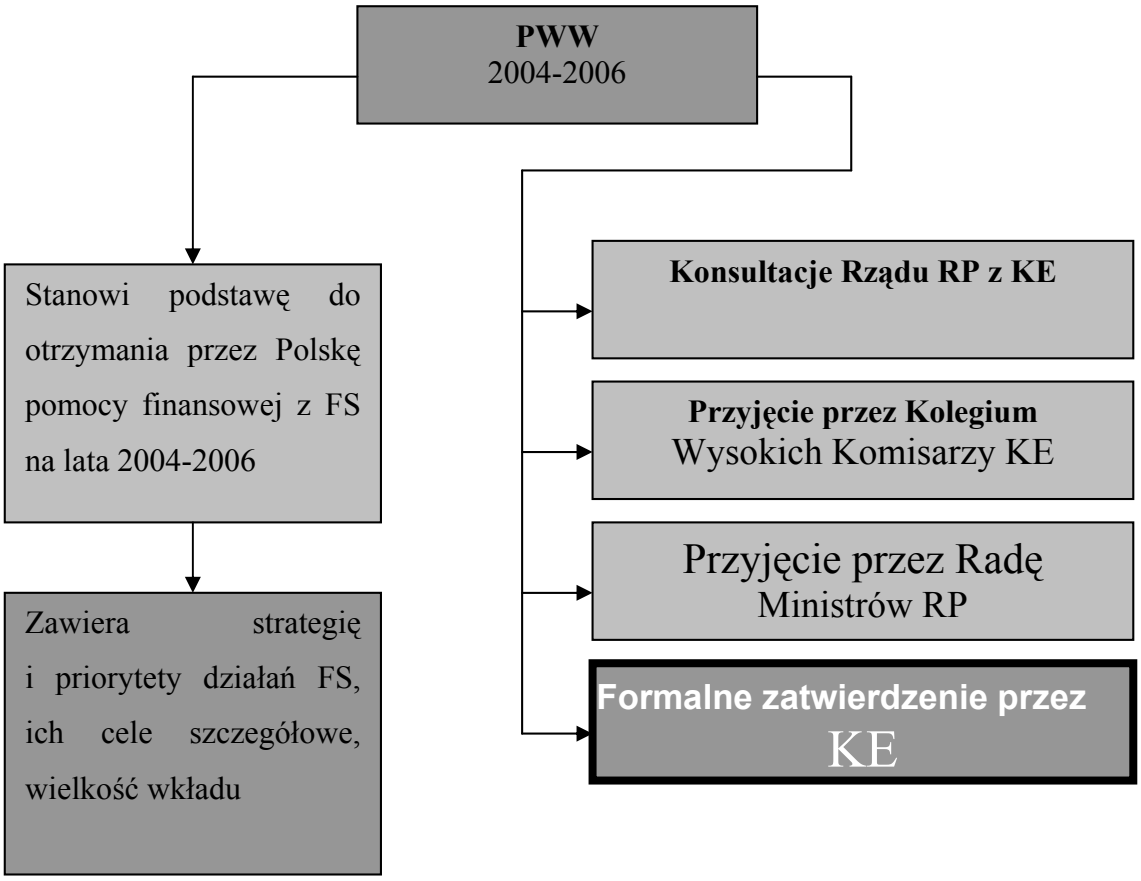
Podstawa prawna: **Rozporządzenie Rady1260/1999/WE** z dnia 21.06.1999 r.

Źródło: opracowanie własne

[197] Dokument Narodowy Plan Rozwoju przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003r.,

Schemat 20: Programowanie - PWW

Programowanie Podstaw Wsparcia Wspólnoty



Źródło: Opracowanie własne

Elementami składającymi się na Podstawy Wsparcia Wspólnoty była strategia i priorytety działań podejmowanych razem przez Unię Europejską i kraj członkowski, indykatywny plan finansowy, wyszczególniający dla każdego priorytetu i każdego roku alokację finansową z poszczególnych źródeł wraz z prezentacją zasad monitorowania wykorzystania środków finansowych[198]. Istotnym elementem była także prezentacja poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację projektów oraz opis głównych działań, które będą wykorzystane do realizacji projektów.

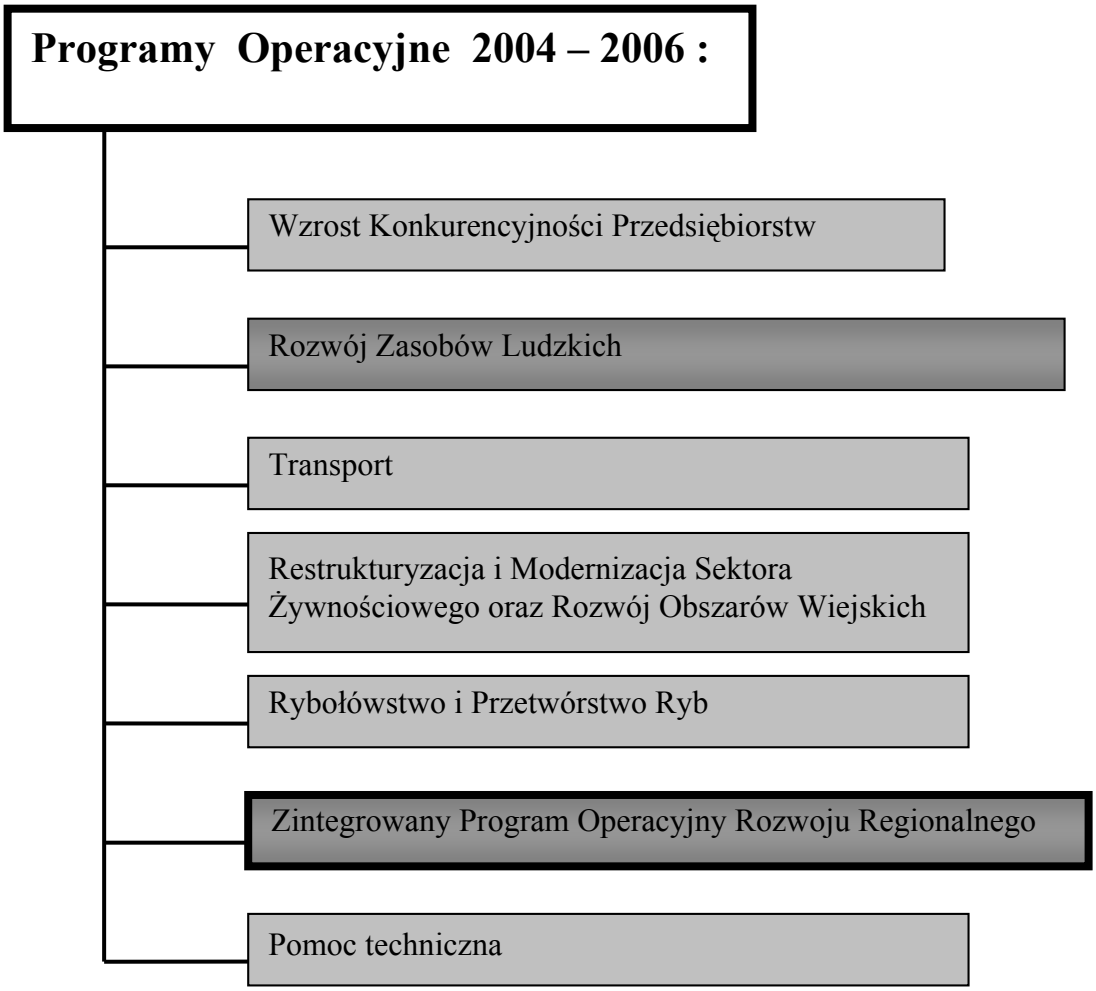
Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski w latach 2004-2006 były wdrażane za pomocą[199]:

[198] Dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, przyjęty przez Radę Ministrów 23.12.2003r.,
[199] Ibidem s.76

1. Pięciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO), dotyczących konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa i przetwórstwa ryb oraz infrastruktury transportowej.
2. Jednego wielofunduszowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) – zarządzanego na poziomie krajowym, ale wdrażanego w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim.
3. Projekty realizowane w ramach Funduszu Spójności.
4. Programu operacyjnego pomocy technicznej, służącego pomocy we wdrażaniu funduszy strukturalnych na poziomie Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz programów operacyjnych.

Schemat 21: Programowanie – rodzaje programów operacyjnych

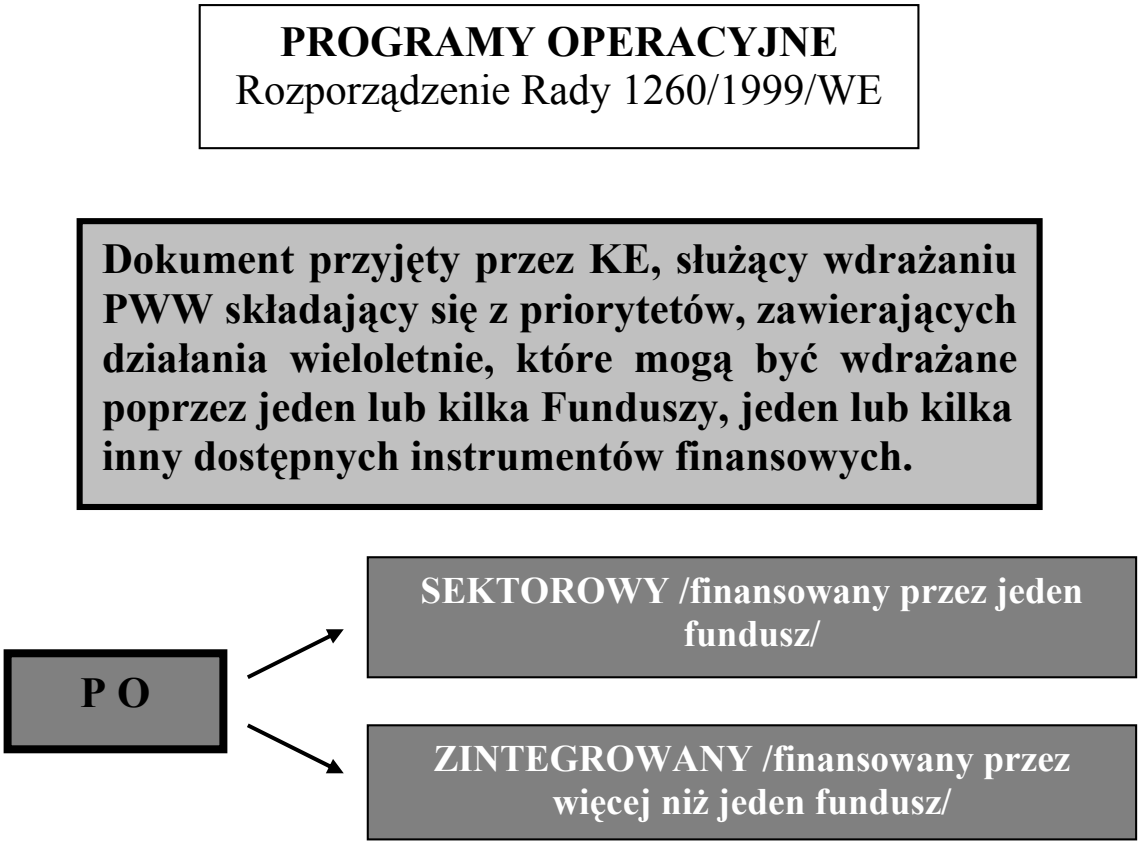
Programowanie – P O



Źródło: Opracowanie własne

Schemat 22: Programowanie – program operacyjny

Programowanie – PO



Źródło: Opracowanie własne

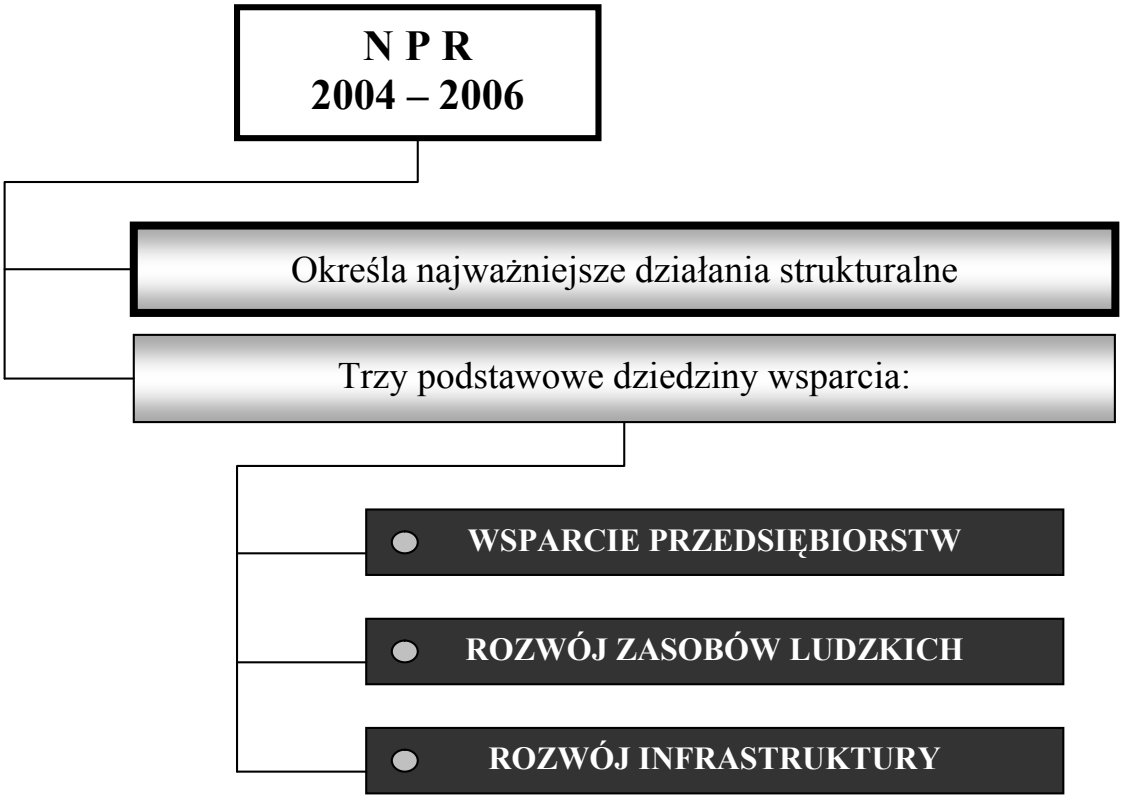
Przygotowanie do programowania interwencji środków strukturalnych w Polsce w okresie 2004-2006 było procesem długotrwałym, wieloetapowym, wymagającym sprawnej koordynacji, intensywnych konsultacji społecznych w Polsce i uzgodnień z Komisją Europejską. Wynikało to także z faktu, iż Polska pierwszy raz tworzyła system programowania polityki spójności. Narodowy Plan Rozwoju jest strategicznym, średniookresowym dokumentem planistycznym, scalającym rozwiązania horyzontalne, sektorowe i regionalne na poziomie krajowym oraz wskazującym kierunki rozwoju społecznego i gospodarczego państwa. Scharakteryzowano w tym dokumencie strategię rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, która została zoperacjonalizowana poprzez cele i osie rozwoju. Osie rozwoju, wyznaczone przez Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 wyznaczają główne obszary koncentracji interwencji publicznej. Plan ten jest realizowany poprzez programy operacyjne, stanowiące hierarchiczny układ

sformułowanych priorytetów i działań. Działania realizowane są za pomocą projektów, przygotowanych i zgłaszanych do współfinansowania przez zainteresowane podmioty.

Struktura diagnozy społecznej i ekonomicznej w NPR została przedstawiona w szerszym zakresie w obszarze zagadnień sfery społecznej i ekonomicznej niż problematyki regionalnej i przestrzennej. Analiza SWOT w NPR identyfikuje mocne strony, słabe strony, szanse rozwoju i zagrożenia w przekroju całej gospodarki narodowej, uwzględnia przede wszystkim problemy makroekonomiczne[200].

Schemat 23: Programowanie NPR

Programowanie – N P R



Źródło: Opracowanie własne

Analiza SWOT przeprowadzona w PWW jest znacznie bogatsza niż dokonana w ramach NPR, dotyczy następujących elementów[201]:

- sytuacji makroekonomicznej, innowacyjności i innych ramowych uwarunkowań,
- zasobów ludzkich, równości szans kobiet i mężczyzn i zagadnień społecznych,

[200] Dokument Narodowy Plan Rozwoju przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003r.
[201] Dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, przyjęty przez Radę Ministrów 23.12.2003r., s.6-34

- infrastruktury, aspektów przestrzennych i środowiska,
- rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

W Podstawach Wsparcia Wspólnoty nastąpiło szersze wyeksponowanie, niż to miało miejsce w Narodowym Planie Rozwoju problematyki regionalnej i przestrzennej w relacji do zagadnień sfery społecznej i ekonomicznej. Wynika to z podejścia Komisji Europejskiej, która spójność na poziomie regionów traktuje jako wiodącą w relacji do spójności na poziomie państw.

W Podstawach Wsparcia Wspólnoty zwrócono uwagę na terytorialne problemy rozwoju, przede wszystkim uwagę na koncentrację przestrzenną tradycyjnych przemysłów, które nie są w stanie generować wzrostu gospodarczego oraz na dualną ze względu na sytuację społeczną i ekonomiczną strukturę przestrzenną Polski – obszary miejskie i wiejskie.

Podstawowe znaczenie ma analiza zaproponowanych w dokumencie priorytetów i działań. Cel strategiczny Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 został określony jako rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długotrwałego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym[202]. Osiągnięciu celu strategicznego ma służyć realizacja osi rozwojowych, które zostały przedstawione na schemacie. Układ osi rozwojowych proponowanych w Narodowym Planie Rozwoju jest logiczny i klarowny.

[202] Dokument NPR 2004-2006 przyjęty przez Radę Ministrów 2003r., s.86

Schemat 24: Programowanie NPR

Programowanie – dokumenty

Źródło: opracowanie własne

W Podstawach Wsparcia Wspólnoty zaproponowano tylko cztery osie rozwojowe[203]:

1. Rozwijanie sektora przedsiębiorstw oraz wzrost potencjału i zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw.
2. Rozwój zasobów ludzkich.
3. Zwiększenie poziomu inwestycji infrastrukturalnych, związanych ze wzrostem gospodarczym i jakością życia.
4. Poprawa warunków dla rozwoju regionalnego, w tym rozwoju obszarów wiejskich.

[203] Dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, przyjęty przez Radę Ministrów 23.12.2003r., s.11-15

Realizacja celu strategicznego odbywać się będzie poprzez osiąganie pięciu celów cząstkowych. Realizacja pierwszego z celów cząstkowych – wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB, wymaga koncentracji uwagi polityki gospodarczej, w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, przede wszystkim na utrzymaniu równowagi makroekonomicznej i stabilizacji finansowej, utrwaleniu tendencji spadku inflacji i deficytu budżetowego, ograniczaniu barier administracyjnych i prawnych dla rozwoju przedsiębiorczości i prowadzenia działalności gospodarczej, a także ukierunkowaniu pomocy publicznej na wspomaganie najbardziej efektywnych i konkurencyjnych podmiotów gospodarczych.

Zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, drugiego celu cząstkowego, wymaga wdrożenia mechanizmów obniżania kosztów pracy, zmniejszania barier administracyjnych i instytucjonalnych, zwiększania elastyczności i mobilności przestrzennej oraz zawodowej pracowników, zwiększania dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym i średnim. Podjęcie aktywnej polityki rynku pracy wynika nie tylko z sytuacji na rynku pracy w Polsce, ale jest także elementem realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia i wynikających z niej dokumentów uzgodnionych w Unii Europejskiej i Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia, a także formułowanych na tej podstawie Narodowych Planów Działania.

Włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej, jako trzeci cel, wymaga podjęcia działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym.

Intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, rozwój społeczeństwa informacyjnego jako czwarty cel.

Wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce – piąty cel – wymaga przeciwdziałania dalszemu pogłębianiu się zróżnicowań przestrzennych i społecznych.

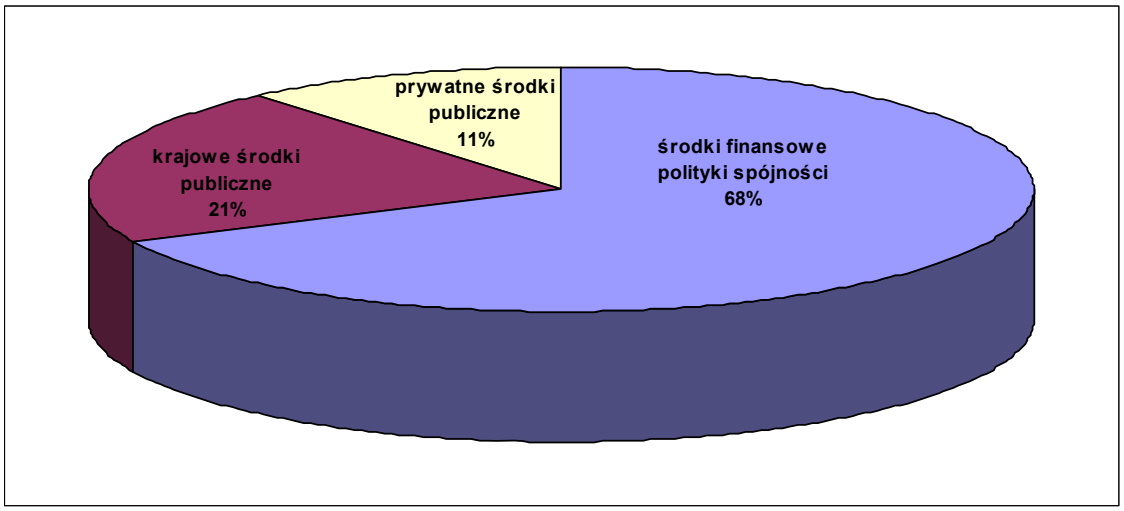
Często pojawiający się zarzut ekspertów w stosunku do konstrukcji celów strategicznych Narodowego Planu Rozwoju dotyczy tego, iż dokument tej rangi powinien przedstawiać spójną wizję celów strategicznych Polski, w tym zwłaszcza celów realizowanych z polskich funduszy publicznych. Cele te nie powinny być podporządkowane jedynie funduszom strukturalnym, ale powinny stanowić sumę priorytetów.

W pełni przeniesiono z Narodowego Planu Rozwoju do Podstaw Wsparcia Wspólnoty pięć proponowanych przez Polskę celów cząstkowych. W ramach Narodowego Planu Rozwoju scharakteryzowano poszczególne priorytety programów operacyjnych określając skalę dostępnych środków. Głównym celem Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, a więc koncentrację na wydatkach wspierających rozwój przedsiębiorczości, rozwój nowych technologii. Analiza wydatków Narodowego Planu Rozwoju wskazuje, że blisko 60 % wszystkich wydatków zostanie skierowanych na rozwój infrastruktury drogowej
i ochrony środowiska. Wydatki na wsparcie przedsiębiorczości stanowią jedynie kilkanaście procent, w tym nowoczesne technologie 9%, w Narodowym Planie Rozwoju 22% środków zaplanowano na rozwój zasobów ludzkich[204].

Problemem dotyczącym systemu programowania w Narodowym Programie Rozwoju jest nadmiernie branżowy układ priorytetów i osi działań. Dominacja polityki sektorowej nad regionalną prowadzi do nierównowagi rozwoju w układzie terytorialnym. W okresie programowania 2004-2006 zaproponowano przejściowy okres programowania, a zdobyte doświadczenia przez wszystkie podmioty uczestniczące w realizacji polityki spójności w okresie 2004-2006 pozwoliły na wykorzystanie ich w okresie 2007-2013. W NPR zostały zawarte tablice finansowe dotyczące finansowania poszczególnych osi rozwojowych oraz poszczególnych programów operacyjnych w układzie funduszy strukturalnych. Tablice te dotyczyły zobowiązań na lata 2004-2006 i były zestawiane w cenach z 1999 roku. Na realizację Narodowego Planu Rozwoju zaangażowanych zostanie (w cenach bieżących) 14 891,5 mln euro, z czego 11 368,6mln euro, stanowi to 76,3 % całości sumy pochodzącej z Unii Europejskiej i 3 522,9 mln euro z krajowych środków publicznych. W PWW uwzględniono zamiast pięciu tylko cztery osie rozwojowe oraz nakłady związane z poszczególnymi funduszami strukturalnymi. W drugiej określono wsparcie Wspólnoty w zakresie poszczególnych programów operacyjnych. Dane finansowe zostały określone w cenach z 2004 roku , co zwiększyło sumę zobowiązań dotyczących wkładu wspólnotowego dla Polski z 11,4 mld euro (w cenach z 1999 roku) do 12, 8 mld euro (w cenach 2004 roku)[205].

[204] T. G. Grosse red., „Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej, ISP, Warszawa 2004r., s.228
[205] Dokument Narodowy Plan Rozwoju przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003r., s. 138-144

Wykres 14: Podział środków NPR



Źródło: opracowanie własne na podstawie NPR

1.3 Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich jako element programowania EFS

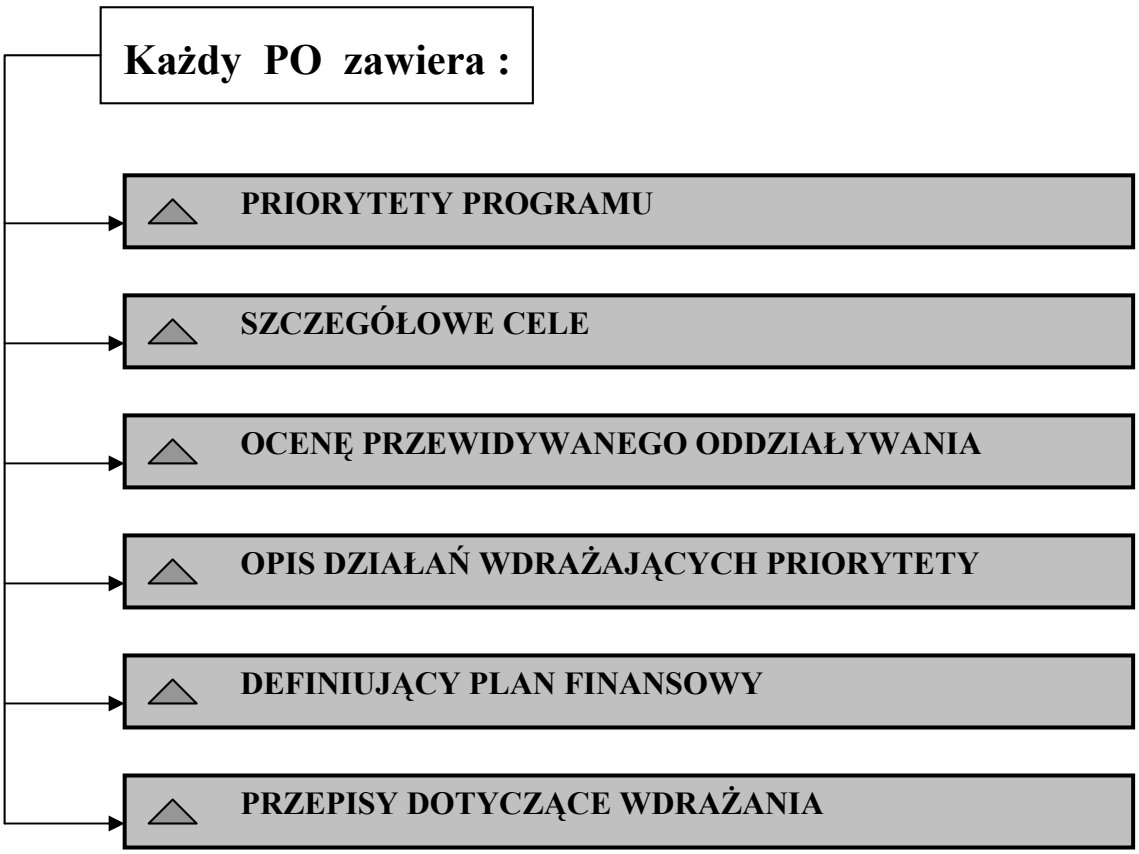
Korzystając z wniosków zawartych w raportach ewaluacyjnych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz innych publikacjach dotyczących programu operacyjnego SPO RZL, należy dokonać analizy programu jako elementu programowania Europejskiego Funduszu Społecznego[206]. W analizie wzięto pod uwagę I i II Priorytet SPO RZL.

W świetle przyjętych pięciu założeń Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 cele działań SPO RZL odpowiadają drugiemu celowi cząstkowemu NPR, który brzmi „Zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, zwiększenie konkurencyjności zasobów ludzkich, a tym samym zwiększenie szans na znalezienie zatrudnienia na europejskim rynku pracy, poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich". Jedną z cząstkowych strategii na bazie, której Narodowy Plan Rozwoju został opracowany jest Narodowa Strategii Rozwoju Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006, zawierająca zbiór kierunków interwencji, mających na celu wzrost produktywności zatrudnienia, czyli zmniejszenie bezrobocia i eliminację jego negatywnych skutków. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006 przyjęta w styczniu 2001 roku była punktem wyjścia do sformułowania SPO RZL.

[206] R. Guyet, D. Martin „ Raport z oceny ex-ante Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006" w 2002 roku , J. Górniak „ Ewaluacja działań 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego 2005r.

Schemat 25: Programowanie – elementy programu operacyjnego

Programowanie – P O



Rozporządzenie Rady 1260/1999/WE

Źródło: opracowanie własne

Diagnoza jest pierwszą częścią SPO RZL i stanowi element powiązania między potrzebami i zgłaszanymi celami. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich oparto na stwierdzeniu, że wzrost stopy bezrobocia w ostatnich latach spowodowany był zbiegiem niekorzystnych czynników na poziomie[207]:

- makroekonomicznym: niska stopa wzrostu niekorzystna dla tworzenia nowych miejsc pracy, masowe zwolnienia spowodowane restrukturyzacją, brak elastyczności rynku pracy, niska podaż miejsc pracy,
- instytucjonalnym: kolejne reformy państwowych służb zatrudnienia i edukacji nie umożliwiły stworzenia skutecznej obsługi bezrobotnych. Reforma służby

[207] Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Dz. U. Nr 166, poz.1743 z dnia 01.07.2004r., s.96

zdrowia skłoniła pewną liczbę nie zarejestrowanych bezrobotnych do zgłoszenia się do urzędów pracy, aby zapewnić sobie dostęp do opieki lekarskiej, co doprowadziło do wzrostu liczby bezrobotnych zarejestrowanych,

- demograficznym: problemy demograficzne związane są z przyrostem liczby osób w wieku produkcyjnym, których nie może wchłonąć rynek pracy oraz z przyrostem liczby emerytów obciążających budżet funduszu pracy.

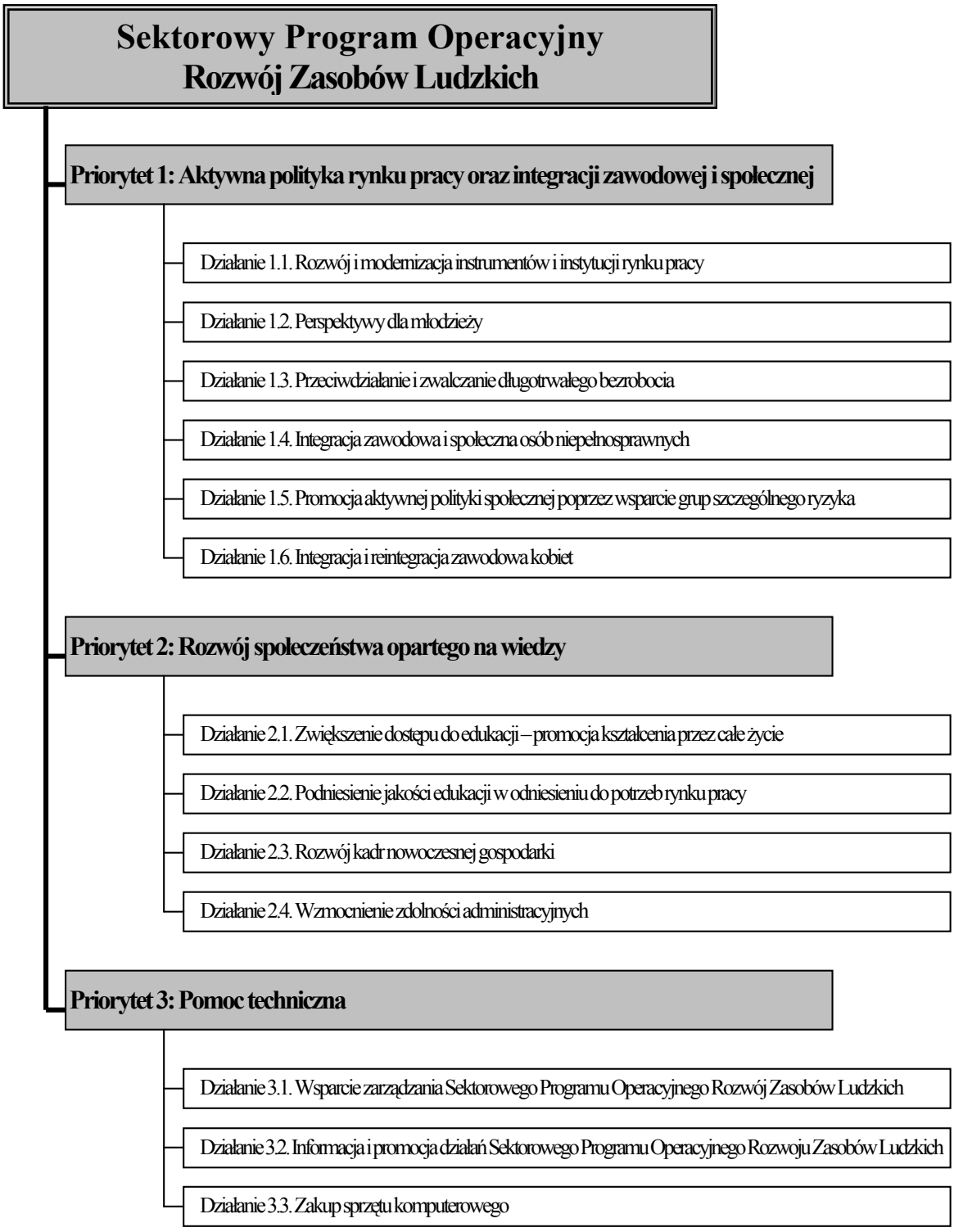
Program w części diagnostycznej nie posiada wymiaru regionalnego, pomimo scentralizowanego charakteru wdrażania programu, koniecznym wydaje się choćby wskazanie na zróżnicowanie regionalne w stopie bezrobocia, aktywności zawodowej oraz poziomie zatrudnienia na poziomie wojewódzkim. Program nie posiada także wymiaru sektorowego, nie omawiając sytuacji w poszczególnych sektorach oraz wyzwań, przed którymi stoją te sektory. Diagnoza określa natomiast cechy charakterystyczne polskiego bezrobocia oraz proponuje przejście od polityki biernej do aktywizacji i podejście indywidualne wobec bezrobotnych. Celem przeprowadzenia tych zmian zdecydowano się położyć nacisk na trzy zasadnicze kierunki stanowiące przedmiot Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich[208]:

1. Wzmocnienie służb mających proponować rozwiązania poszczególnym grupom społecznym.
2. Wsparcie dla zwiększania zdolności do podjęcia pracy wszystkich zidentyfikowanych grup poprzez formy aktywne, a szczególności poprzez kształcenie i kwalifikacje.
3. Wsparcie dla tworzenia nowych miejsc pracy.

Na podstawie tej diagnozy zawartej w SPO RZL zaproponowano przyjęcie dwóch priorytetów dla rozpoznanych potrzeb, priorytet trzeci Pomoc Techniczna nie odnosi się bezpośrednio do realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy, jest to priorytet skierowany do instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu operacyjnego. Zasadniczo priorytety odpowiadają układowi zagadnień poruszonych w diagnozie społecznej i gospodarczej.

[208]Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Dz. U. Nr 166, poz.1743 z dnia 01.07.2004r., s.155-157

Schemat 26:Budowa Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich

Priorytet pierwszy - „Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji społecznej i zawodowej" – ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do wzrostu wskaźnika zatrudnienia poprzez[209]:

- wzmocnienie zdolności instytucjonalnych służb pracy, pomocy społecznej i innych,
- bezpośrednią pomoc dla osób w trudnej sytuacji społecznej i zawodowej udzielaną z zamiarem wspierania ich integracji społecznej i zawodowej,
- wspieranie zasady równości szans.

Celem drugiego priorytetu jest - „Rozwój społeczeństwa opartego na informacji", podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa polskiego, ułatwianie dostępu do informacji i sprzyjanie rozwojowi przedsiębiorstw poprzez udzielane im wsparcie w postaci informacji i szkolenia. Priorytet ten łączy się z potrzebami rozpoznanymi w trzeciej części diagnozy[210]:

- dostosowanie podaży usług szkoleniowych szkół, szkół wyższych i placówek szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy,
- wzmocnienie systemu kształcenia ustawicznego dla dorosłych,
- rozwój kadr i przedsiębiorczości w nowoczesnej gospodarce.

za wyborem Priorytetów SPO RZL stoją następujące cele:

- instytucje : instytucje polityki zatrudnienia, kształcenia początkowego i ustawicznego , instytucje związane z polityką integracji społecznej,
- grupy osób zdefiniowanych z diagnozie: beneficjenci, do których kierowane są programy,
- środowisko gospodarcze: przedsiębiorstwa i zatrudnieni.

Analizując spójność zewnętrzną należy zaznaczyć, że pokrywają się one z Europejską Strategią Zatrudnienia oraz wymogami europejskimi w kategoriach tworzenia miejsc pracy, governance, równości szans, zrównoważonego rozwoju, społeczeństwa informacji.

Oceniając spójność programu SPO RZL, a więc zgodność pomiędzy różnymi jego elementami i celami oraz jego trafność, czyli odpowiedniość pomiędzy formami oddziaływania a problemami w jakich rozwiązaniu mają pomóc, należy zwrócić uwagę na następujące kryteria: czy cele ogólne spełniają kryteria SMART oraz czy cele nie

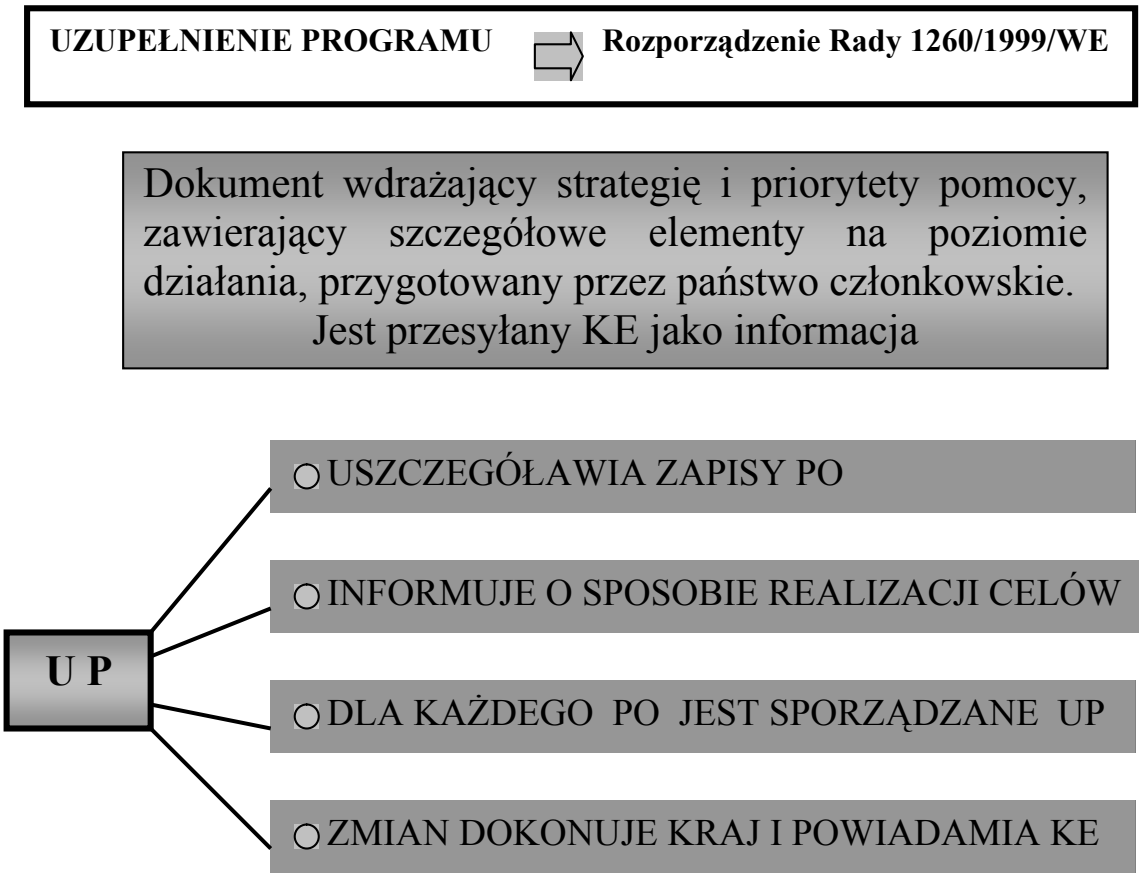
[209] Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Dz. U. Nr 166, poz.1743 z dnia 01.07. 2004r., s.171
[210] Ibidem s.190

pokrywają się ze sobą w swoim zakresie działania. Istotna jest również spójność celów polityk publicznych pomiędzy poziomem strategicznym i operacyjnym, błędem jest „objęcie przez wskaźnik zatrudnienia, kluczowy dla polityki rynku pracy osób od 15 roku życia , podczas gdy dla przedziału wiekowego 15-24 większe znaczenie powinno być przypisywane do wskaźnika skolaryzacji netto. Warto zwrócić uwagę na połączenie celów niezdefiniowanych ze środkami, z automatycznym założeniem ich związku, jak w przypadku: „zwiększenia konkurencyjności gospodarki poprzez podniesienie kwalifikacji kadr gospodarki lepsze dopasowanie kwalifikacji poszukujących pracy i pracowników do potrzeb rynku pracy". Przytoczone uchybienia przez ewaluatorów pokazują pewne niedoskonałości programu, program operacyjny został określony jako spełniający przytoczone kryteria spójności wewnętrznej.

Uszczegółowieniem programu operacyjnego jest kolejny dokument nazwany uzupełnieniem programu, jego rola został przedstawiona na poniższych schematach.

Schemat 27: Programowanie UP

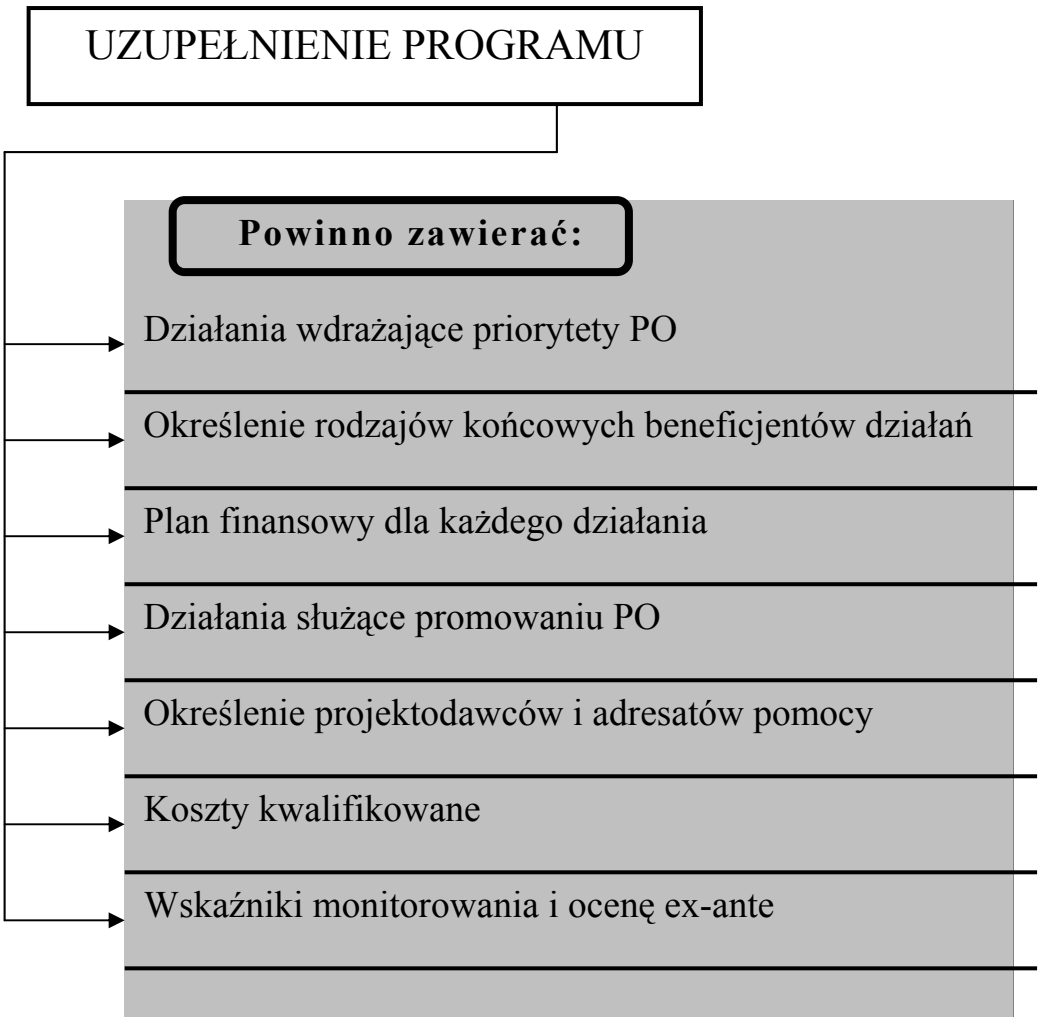
Programowanie – U P



Źródło: opracowanie własne

Schemat 28: Programowanie UP

Programowanie – U P



Źródło: opracowanie własne

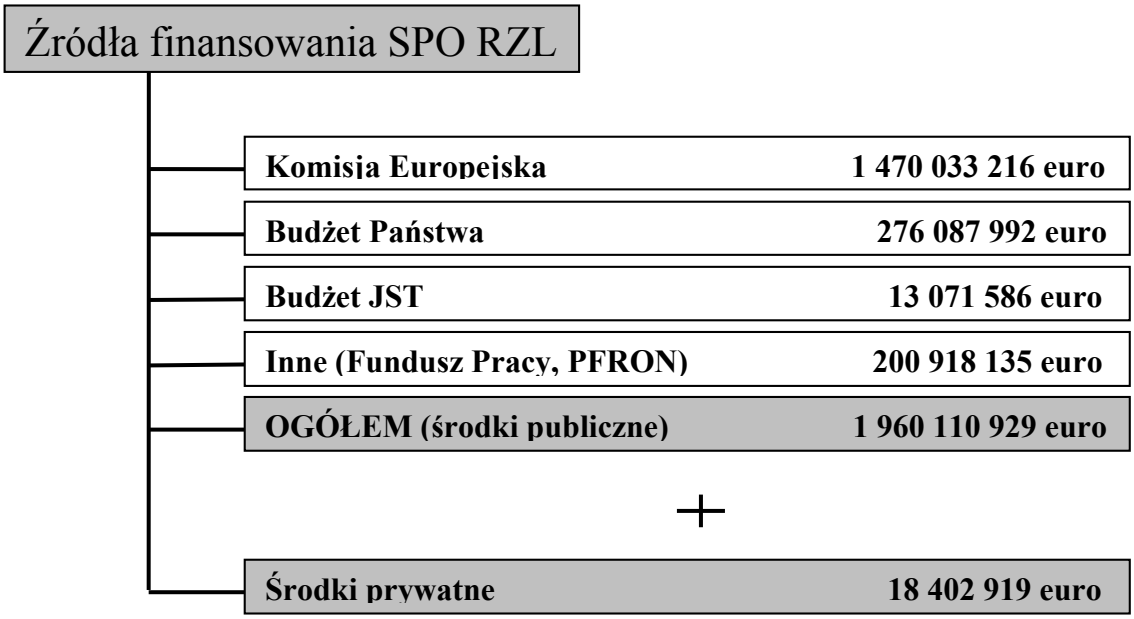
Beneficjenci, którzy zostali określeni w SPO RZL to wszystkie grupy rozpoznane w diagnozie, zdecydowano się zatem na ich dużą różnorodność: osoby bezrobotne, zagrożone bezrobociem, absolwenci szkół, osoby pracujące zainteresowane podwyższeniem swoich kwalifikacji, osoby chcące rozpocząć działalność gospodarczą, pracodawcy - głównie sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Beneficjenci pomocy dostarczanej w ramach usług dla systemów to jednostki centralne, w tym Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, instytucje rynku pracy - zarówno publiczne i niepubliczne, samorządy, placówki edukacyjne i partnerzy społeczni . W opinii ewaluatorów należy zwrócić na uwagę większe dopasowanie form przewidzianych w działaniach do konkretnej grupy

beneficjentów[211]. W SPO RZL przyjęto szereg wskaźników dla celu ogólnego, priorytetów i działań zaprezentowanych w załączniku do rozporządzenia zawartego w Dz. Ust. Nr 166, poz. 1743. Są to wskaźniki opisujące sytuację na rynku pracy, jak i przyjęte na szczycie Unii Europejskiej w Laeken. Ewaluatorzy wskazują na podstawowy problem braku powiązania wskaźników z poszczególnymi wymiarami celów. Cele w programie, szczególnie cele ogólne i cele priorytetów są z natury rzeczy złożone. Wskaźniki powinny być jasno powiązane z poszczególnymi wymiarami czy elementami tych celów, gdyż wskaźniki powinny stanowić – w sensie metodologicznym – operacjonalizację celów[212]. Drugim problemem jest słabe wykorzystanie przyjętych wskaźników w diagnozie. W kategoriach wskaźników przyjętych dla potrzeb pomiaru realizacji poszczególnych celów powinna zostać w znacznym stopniu przeprowadzona diagnoza, dająca pojęcie o ich wartości bazowej, a program powinien wskazywać pożądane wartości tych wskaźników w przyszłości.

Program operacyjny finansowany był ze środków krajowych i Europejskiego Funduszu Społecznego, źródła finansowania oraz montaż finansowy zostały przedstawione na poniższych schematach.

Schemat 29: Źródła finansowania SPO RZL

SPO RZL Źródła finansowania

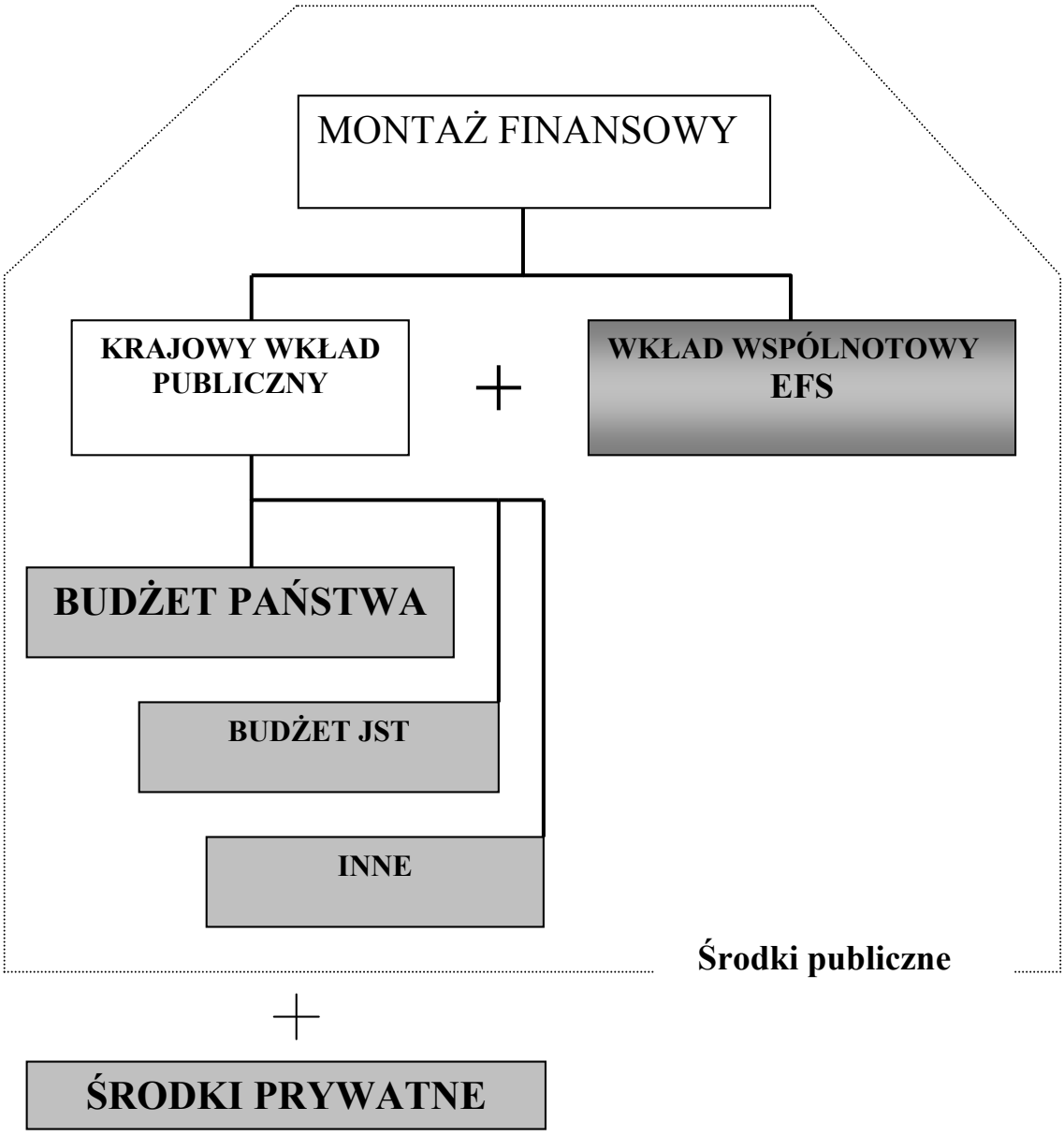


Źródło: opracowanie własne

[211] Raport końcowy z badania „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich , autorzy raportu: T. Klimczak, I. Wolińska, I. Maciążek, P. Czyż, T. Kierzkowski, E. Lenkiewicz, Warszawa 2005r., s.346

[212] Ibidem

Schemat 30: Źródła finansowania programu operacyjnego



Źródło: opracowanie własne

W dokumentach ewaluacyjnych zwrócono słusznie uwagę, że „na przyszłość warto zastanowić się nad tym, jak dzięki środkom z EFS poszerzać możliwość działań w aktywnej polityce rynku pracy, a nie traktować ich jako koniecznego sposobu uzupełnienia deficytu nakładów własnych na aktywną politykę rynku pracy”[213]. Powiatowe Urzędy Pracy mogą wyłącznie realizować swoje projekty w oparciu o prefinansowanie ze środków Funduszu Pracy, w ramach form wsparcia zdefiniowanych przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przynajmniej część środków adresowanych do Powiatowych Urzędów Pracy powinna podlegać rzeczywistej konkurencji w oparciu o projekty wykraczające poza dotychczas praktykowane i predefiniowane ustawowo formy. Niewątpliwie realizacja Europejskiego Funduszu Społecznego za pomocą SPO RZL przyczyniła się do:

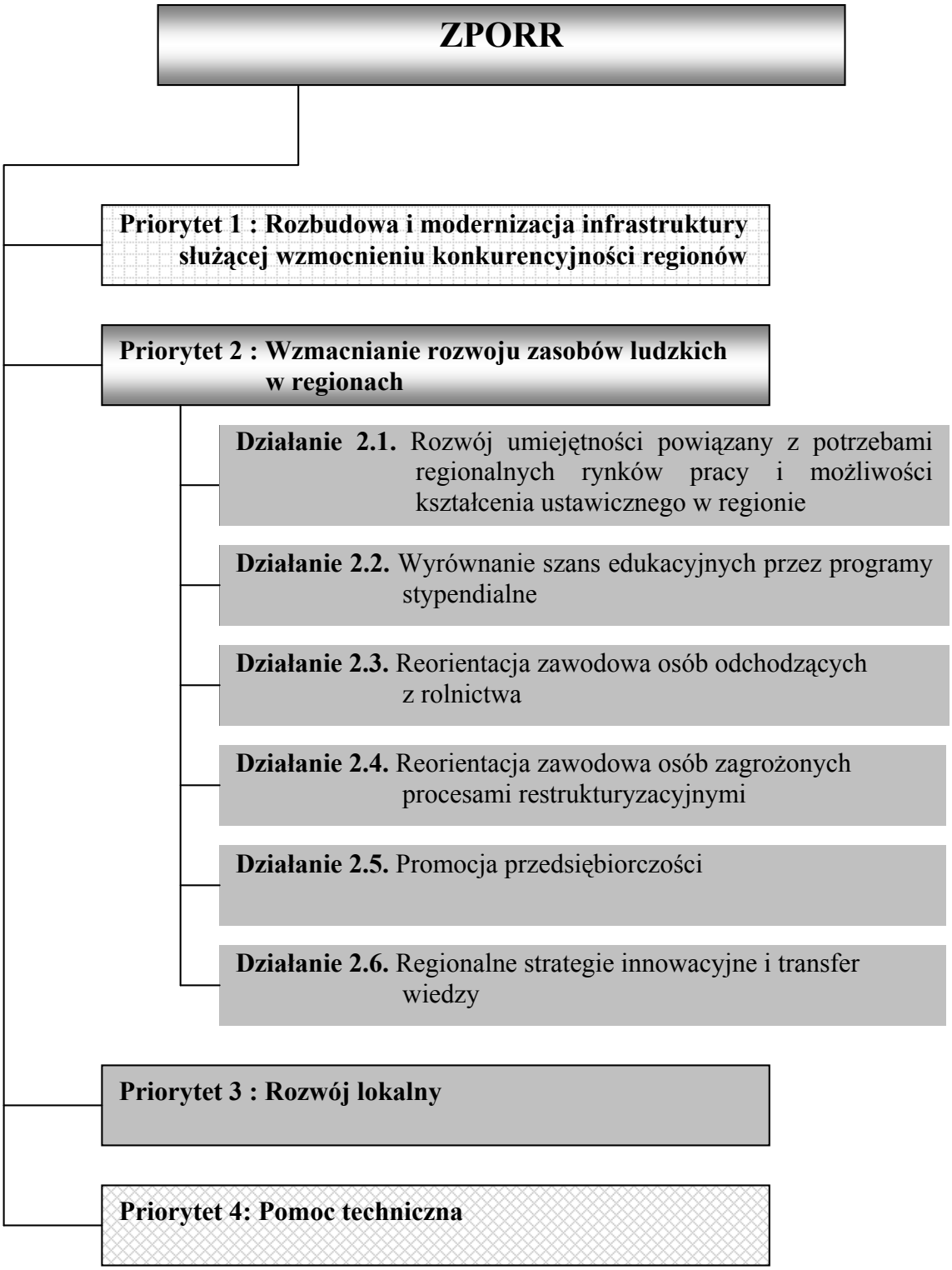
- wzrostu realizacji aktywnej polityki rynku pracy poprzez działania prowadzące do zwiększenia zdolności do podjęcia pracy, zdolności adaptacyjnych i przedsiębiorczości,
- położenia nacisku na nowe podejście indywidualne w zwalczaniu bezrobocia i wykluczenia społecznego,
- wzmocnienia zdolności administracyjnych instytucji uczestniczących w programie,
- różnorodności beneficjentów i objęcie interwencja publiczną wszystkich rozpoznanych grup w diagnozie.

1.4 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jako element programowania EFS

Korzystając z wniosków zawartych w raportach ewaluacyjnych Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz innych publikacjach dotyczących programu operacyjnego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, należy dokonać analizy programu jako elementu programowania Europejskiego Funduszu Społecznego. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jest dwufunduszowym programem operacyjnym, działania Europejskiego Funduszu Społecznego są realizowane w ramach Priorytetu II i w takim obszarze ten program zostanie poddany analizie.

[213] J. Górniak „ Ewaluacja działań 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego 2005r., s.102

Schemat 31: Program operacyjny ZPORR



Źródło: opracowanie własne

Pierwsza część Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego rozpoczyna się diagnozą społeczną i ekonomiczną, w której słusznie uwzględniono specyficznych cech różnorodności terytorium Polski, zabrakło sprecyzowania wpływu terytorialnego działań .

Przyjęte priorytety Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego określają do 2006 roku nastawienie polityki regionalnej w Polsce i ukierunkowanie większości środków publicznych na określone cele.

W opinii ekspertów poważnym ograniczeniem dla identyfikacji krajowych i wojewódzkich priorytetów rozwojowych jest słabość krajowej procedury rozwoju regionalnego[214]. W rezultacie prowadzi to do poważnego utrudnienia w realizowaniu tych priorytetów. Powstanie jednego programu operacyjnego dla szesnastu województw było błędnym rozwiązaniem. W opinii ekspertów planowanie programów regionalnych powinno być wyłączną kompetencją samorządów województw[215].

Celem realizacji Priorytetu II jest „Stworzenie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym regionalnym, a także poprawa zdolności programowania i realizacji projektów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich".
W ramach Priorytetu II realizowane są następujące Działania[216]:

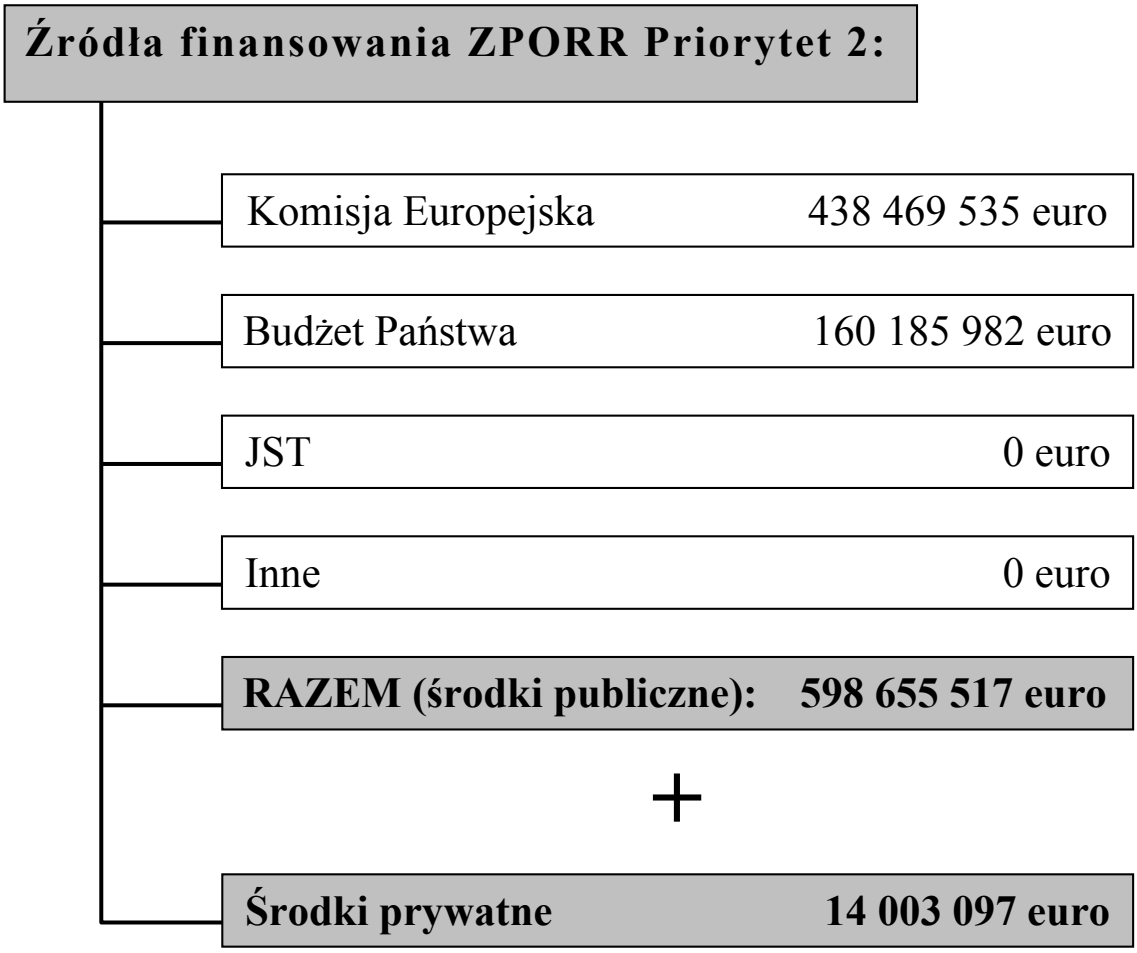
- rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie,
- wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez systemy stypendialne,
- reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa,
- reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi,
- promocja przedsiębiorczości,
- regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy.

Program operacyjny finansowany był ze środków krajowych i Europejskiego Funduszu Społecznego. Źródła finansowania zostały przedstawione na poniższym schemacie.

[214] T. G. Grosse (red.), „ Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE w Polsce w latach 2007-2013, ISP, Warszawa 2005r., s.80
[215] T. G. Grosse (red.), „Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej, ISP, Warszawa 2004r., s.215-243
[216] Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego Dz. U. Nr 166, poz.1745 z dnia 1.07.2004, s.459

Schemat 32: Źródła finansowania ZPORR

ZPORR
Źródła finansowania



Źródło: opracowanie własne

W określeniu zmian zachodzących w nowym okresie programowania 2007-2013, w stosunku do okresu programowania 2004-2006 w implementacji Europejskiego Funduszu Społecznym, pewnym uzupełnieniem może być przedstawiona poniżej tabela.

Tabela 11: Zmiany w programowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego

Programowanie	Okres programowania 2004-2006	Okres programowania 2007-2013	Skutek zakładanych zmian
Europejski Fundusz Społeczny	NPR PWW PO jedno i/lub wielofunduszowe Uzupełnienie PO	Strategiczne wytyczne Rady dotyczące spójności NSRO PO jednofunduszowy Plan Działania (plan roczny) Strategia Realizacji PO KL (7 letnia)	Wszystkie środki skoncentrowane w 1 programie operacyjnym PO KL. Rezygnacja z PWW i uzupełnień programu w celu uproszczenia procesu decyzyjnego i programowania.
	Centralizacja	Decentralizacja – podział programu na komponent centralny i regionalny Obecność instytucji pośredniczącej na poziomie województwa Pojawienie się projektów systemowych	Uelastycznienie procesu implementacji EFS Większa waga dla kryterium strategicznego w systemie wyboru projektów w trybie konkursowym
	Centralizacja	Decentralizacja - Podział środków finansowych w ramach PO KL Komponent centralny 40 % regionalny 60% - podział środków finansowych 70% - sztywna alokacja na poszczególne obszary wsparcia 30% środki do rozdysponowania przez Instytucje Pośredniczącą	Uproszczenie systemu programowania

Źródło: opracowanie własne

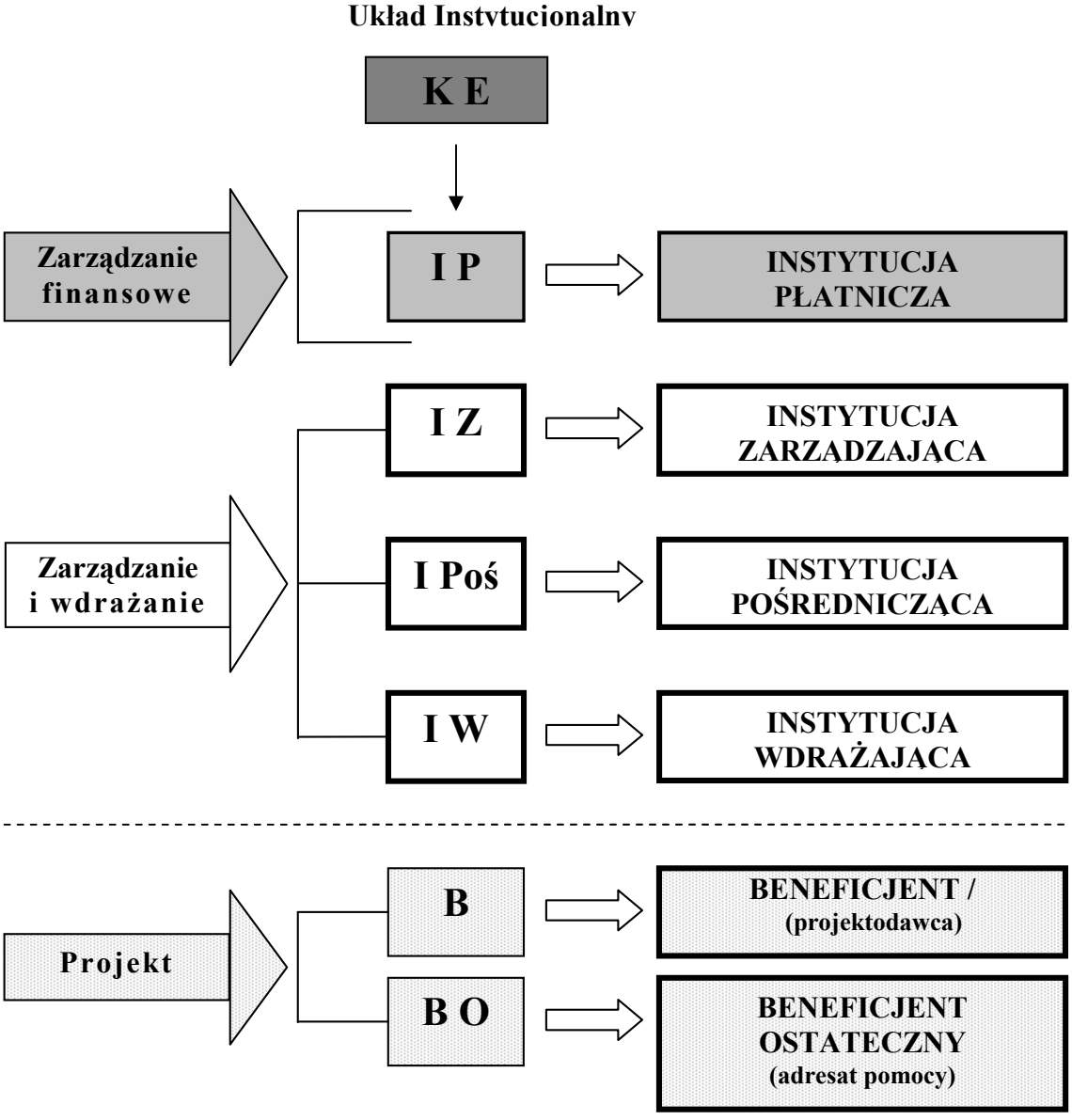
2. System wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004-2006

Celem analizy wybranych aspektów wdrażania systemu wdrażania EFS w Polsce w latach 2004-2006 jest wskazanie błędów w systemie wdrażania oraz jego otoczeniu. Rezultatem analizy powinno być wskazanie tych spośród obecnych rozwiązań instytucjonalnych, które są :

1. Właściwe i mogą być kontynuowane w systemie wdrażania w okresie programowania 2007-2013
2. Wymagają modyfikacji lub należy z nich zrezygnować z uwagi na nowe wymagania regulacyjne dotyczące okresu programowania 2007-2013.

Na system wdrażania składa się struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne, procesy i regulujące je procedury zarządzania i wdrażania oraz zasoby systemu. Struktura instytucjonalna i proces zarządzania i wdrażania zostały przedstawione za pomocą schematu.

Schemat 33: System instytucjonalny wdrażania



Źródło: opracowanie własne

Europejski Fundusz Społeczny w okresie 2004-2006 w Polsce jest wdrażany za pomocą Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, II Priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Analiza Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu polityki zatrudnienia została zawężona w pracy doktorskiej do analizy SPO RZL i II Priorytetu ZPORR. System wdrażania polityki spójności w Polsce powstał w wyraźnie zdefiniowanym otoczeniu instytucjonalnym i prawnym. Nie należy analizować go w oderwaniu od systemu finansów publicznych i celów rozwoju społecznego i gospodarczego jaki ma realizować. System jest jednocześnie kształtowany przez przepisy prawa europejskiego, co jednak nie przesądza wielu rozwiązań organizacyjnych, pozostawiając te decyzje w rękach państwa członkowskiego.

Doświadczenia we wdrażaniu funduszy strukturalnych w krajach Unii Europejskiej wskazują na silną tendencję do centralizacji wdrażania na poziomie krajowym. Znajduje to formalne uzasadnienie w odpowiedzialności rządów za przekazywane poszczególnym krajom środki europejskie. Decentralizacja zarządzania funduszami jest rozumiana w Unii Europejskiej jako przesunięcie odpowiedzialności za wdrażanie z poziomu Komisji Europejskiej na rządy państwa będącego beneficjentem polityki spójności. Scentralizowany system wdrażania funduszy strukturalnych jest przyczyną krytyki ze strony regionów. Mnogość czynników, które wpłynęły i w dalszym ciągu wpływają na kształt i funkcjonowanie systemu wdrażania polityki spójności w Polsce w okresie 2004-2006 jest rozległa, decyduje o złożoności problemów wiążących się z tym zagadnieniem. Kształtowanie systemu wdrażania jest zdeterminowane poprzez rozbieżne interesy grup społecznych mających wpływ na przyjęte założenia i rozwiązania. System wdrażania funduszy strukturalnych charakteryzuje się następującymi cechami:

1. Złożone procedury decyzyjne niezależnie od charakteru działania, oraz od wielkości środków będących przedmiotem decyzji.
2. Wieloszczeblowość systemu decyzyjnego sprzyja rozproszeniu odpowiedzialności za sprawność, szybkość i skutki decyzji.
3. Centralizacja systemu, delegacja uprawnień instytucji zarządzającej do regionów pozornie zmniejsza tą centralizację.
4. Słaba identyfikacja krajowych i regionalnych priorytetów rozwojowych.

Zidentyfikowane czynniki wpływające na system wdrażania funduszy strukturalnych to:

1. Znaczenie cykli politycznych na poziomie krajowym i regionalnym, które mogą się wiązać z nieciągłością prac oraz nowymi instytucjami.
2. Konieczność wdrażania zmian instytucjonalnych i wyeliminowania nie funkcjonalności samorządu terytorialnego.
3. Relacje wojewoda – samorząd wojewódzki.
4. Upolitycznienie poziomu lokalnego.
5. Słabości powiatów.
6. Brak wykorzystania poziomu metropolitalnego.
7. Zmiany w sferze finansów publicznych.
8. Wieloletnie programowanie działań rozwojowych.
9. Przesunięcie środków z centrum na poziom samorządów województw.
10. Uwolnienie części środków budżetowych na działania rozwojowe.
11. Prefinansowanie funduszy strukturalnych zamiast refundowania poniesionych wydatków.

Punktem wyjścia do analizy systemu wdrażania programu operacyjnego i elementów jego struktury powinno być zidentyfikowanie celu wdrażania i zarządzania programu finansowego z funduszy strukturalnych. Identyfikacja celu pozwoli na określenie kryteriów, które należy stosować do oceny, czy i na ile stan docelowy został osiągnięty.

2.1 System wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich

System wdrażania SPO RZL, również w przypadku każdego innego programu operacyjnego, stanowi część systemu zarządzania funduszami strukturalnymi. Analiza przyjętych rozwiązań prawno-systemowych w Polsce, w zakresie systemu wdrażania funduszy strukturalnych wskazuje na kilka obszarów wpływających na zmniejszenie skuteczności i efektywności systemu zarządzania i wdrażania. Dotyczą one przede wszystkim regulacji prawnych systemu oraz systemu instytucjonalnego.

2.1.1 Bariery prawne wdrażania EFS

W polskim systemie wdrażania funduszy strukturalnych przyjęto rozwiązanie, że szczegółowe zapisy odnośnie systemu wdrażania są przyjmowane w formie rozporządzeń właściwych ministrów. W tym trybie przyjmowane są regulacje dotyczące programów operacyjnych, uzupełnień programów, treści i formy wniosków o dofinansowanie, umów dofinansowania i dokumentów sprawozdawczych. Skutkuje to brakiem realnej możliwości szybkiego reagowania na pojawiające się bariery we wdrażaniu[217].

Barierą we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego jest spójny system prawny pozwalający na uznanie za kwalifikowane realizowanych działań i ponoszonych kosztów, a także trybu udzielenia pomocy, zarówno przez akty prawne regulujące sposób wdrażania funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej, jak i akty prawne regulujące udzielanie tej pomocy ze środków publicznych, z których te działania są refinansowane. Trudności w harmonizacji aktów prawnych, jak również jakość wydawanych regulacji prawnych stanowiła poważną barierę we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego. Wydaje się, że w przypadku SPO RZL wprowadzenie tego rozwiązania :

- spowolniło wdrożenie Działań SPO RZL,
- wpłynęło w znaczący sposób na możliwość dokonywania zmian przez Instytucję Zarządzającą.

Trudności w harmonizacji aktów prawnych, jak również jakość wydawanych regulacji, stanowiła kolejną barierę we wdrażaniu SPO RZL . Przykładem jest ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która odnosiła się do części działań SPO RZL. W szczególności dotyczyło to przepisów wykonawczych regulujących kwestie pomocy publicznej w ramach prac interwencyjnych oraz subsydiowanego zatrudnienia.

Problemem była również kwestia zaciągania przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań związanych z realizacją projektów, których czas realizacji wykracza poza jeden rok budżetowy. Zaciąganie zobowiązań w danym roku było dozwolone tylko do wysokości kwot przewidzianych w budżecie jednostki realizującej projekt na dany rok. Jednostka zawierająca kontrakt na realizację zadania, którego

[217] Raport końcowy z badania „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich , autorzy raportu: T. Klimczak, I. Wolińska, I. Maciążek, P. Czyż, T. Kierzkowski, E. Lenkiewicz, Warszawa 2005r., s.61

realizacja miała trwać nie tylko w danym roku budżetowym mogła więc albo złamać przepisy ustawy o finansach publicznych, albo podzielić zamówienie na części, łamiąc zasady ujęte w ustawie o zamówieniach publicznych[218]**.** Podsumowując, można przyjąć że głównymi barierami prawnymi we wdrażaniu SPO RZL były:

1. Nadmierne przeregulowanie systemu.
2. Brak spójności prawa.

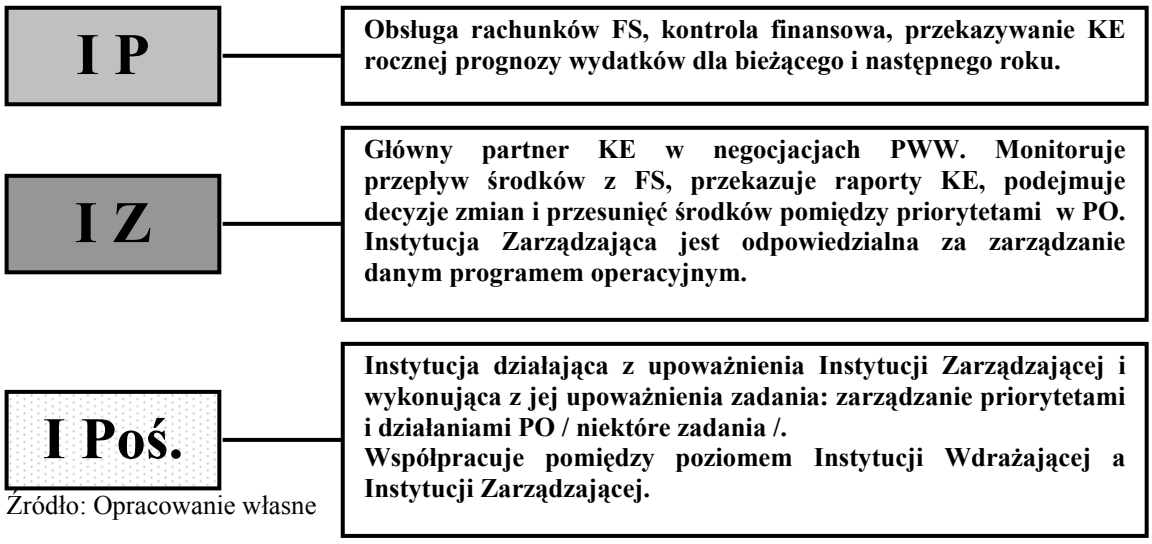
W okresie 2007-2013 należy przygotować spójny system prawny pozwalający na uznanie za kwalifikowane realizowanych działań i ponoszonych kosztów. Istotnym jest, aby akty prawne regulujące sposób wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego jak i akty prawne regulujące udzielenie pomocy ze środków publicznych tworzyły spójny i funkcjonalny system prawny.

2.1.2 Bariery instytucjonalne wdrażania EFS

Instytucje Pośredniczące w systemie wdrażania funduszy strukturalnych miały pełnić funkcje nadzoru merytorycznego nad tymi obszarami objętymi wsparciem w ramach danego programu operacyjnego, które pozostają w gestii resortów innych niż te, w których usytuowane są Instytucje Zarządzające. Rozwiązanie to miało sprzyjać realizacji zasady partnerstwa w zarządzaniu środkami SPO RZL. Nie towarzyszyło temu wyposażenie Instytucji Pośredniczących w kompetencje pozwalające na praktyczne wprowadzenie tej zasady.

Schemat 34: Rola instytucji w procesie wdrażania

Zarządzanie i Wdrażanie - Zadania instytucji



Źródło: Opracowanie własne

[218] Raport końcowy z badania „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich , autorzy raportu: T. Klimczak, I. Wolińska, I. Maciążek, P. Czyż, T. Kierzkowski, E. Lenkiewicz, Warszawa 2005r., s.61, s.64-66

Obecne rozwiązania nakładają na Instytucje Pośredniczące głównie zadania kontrolno-koordynacyjne. W przypadku SPO RZL Instytucje Pośredniczące nie wniosły istotnej wartości dodanej do systemu zarządzania i wdrażania, w rezultacie Instytucje Pośredniczące spowodowały obniżenie efektywności całego systemu :

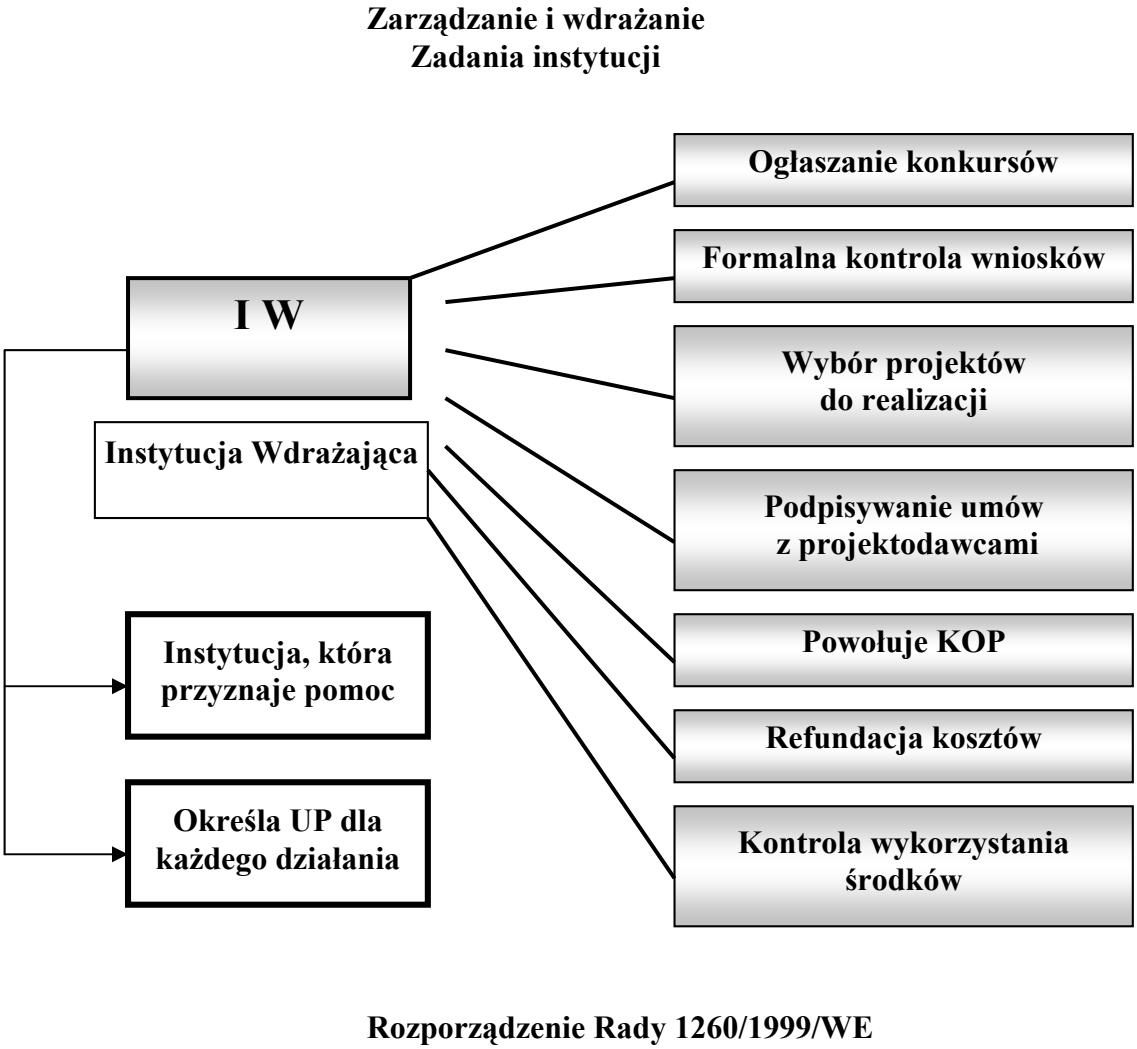
1. Wydłużenie czasu trwania procesów, przede wszystkim procesu przepływów finansowych i procesu dostępu do informacji zarządczej z systemu sprawozdawczości.
2. Powielanie czynności kontrolnych prowadzonych przez inne instytucje i dublowanie własnych czynności kontrolnych w przypadku procesu przepływów finansowych.

W obecnym systemie wdrażania wzmocnienie roli merytorycznej Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu SPO RZL nastąpiłoby poprzez wyposażenie ich w kompetencje zatwierdzania projektu Ramowego Planu Realizacji Działania, zanim zostanie przedstawiony do opinii Komitetu Sterującego i ostatecznego zatwierdzenia przez Instytucję Zarządzającą. Ramowy Plan Realizacji Działania przygotowany przez Instytucję Wdrażającą określa:

1. Tryb wyboru projektów (konkursowy lub/i pozakonkursowy).
2. Harmonogram i zakres ogłaszanych konkursów.
3. Alokację finansową dotyczącą poszczególnych schematów.
4. Preferowane typy projektów na dany rok budżetowy oraz uszczegółowienie kryteriów oceny projektów w ramach kryteriów określonych w UP SPO RZL.

Skutkiem działania Instytucji Pośredniczących jest obniżenie efektywności całego systemu wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, zatem w okresie wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego 2007-2013 nie należy wprowadzać do struktury zarządzania, instytucji pełniącej rolę pośrednika pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi a Instytucjami Zarządzającymi. Pozostawiając Instytucje Pośredniczące w strukturze wdrażania należy delegować im część zadań i kompetencji Instytucji Zarządzającej.

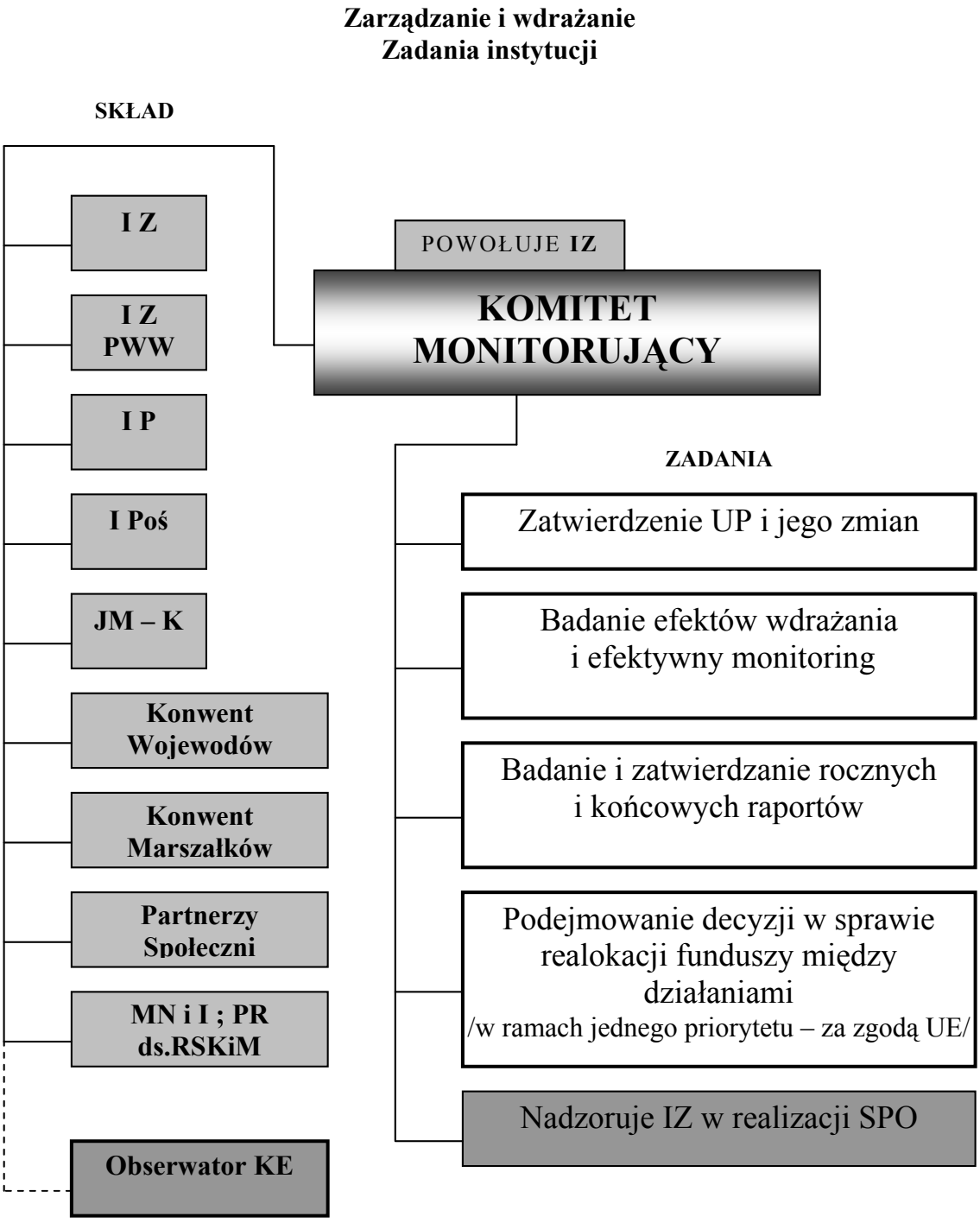
Schemat 35: Zadania instytucji w zarządzaniu i wdrażaniu



Źródło: opracowanie własne

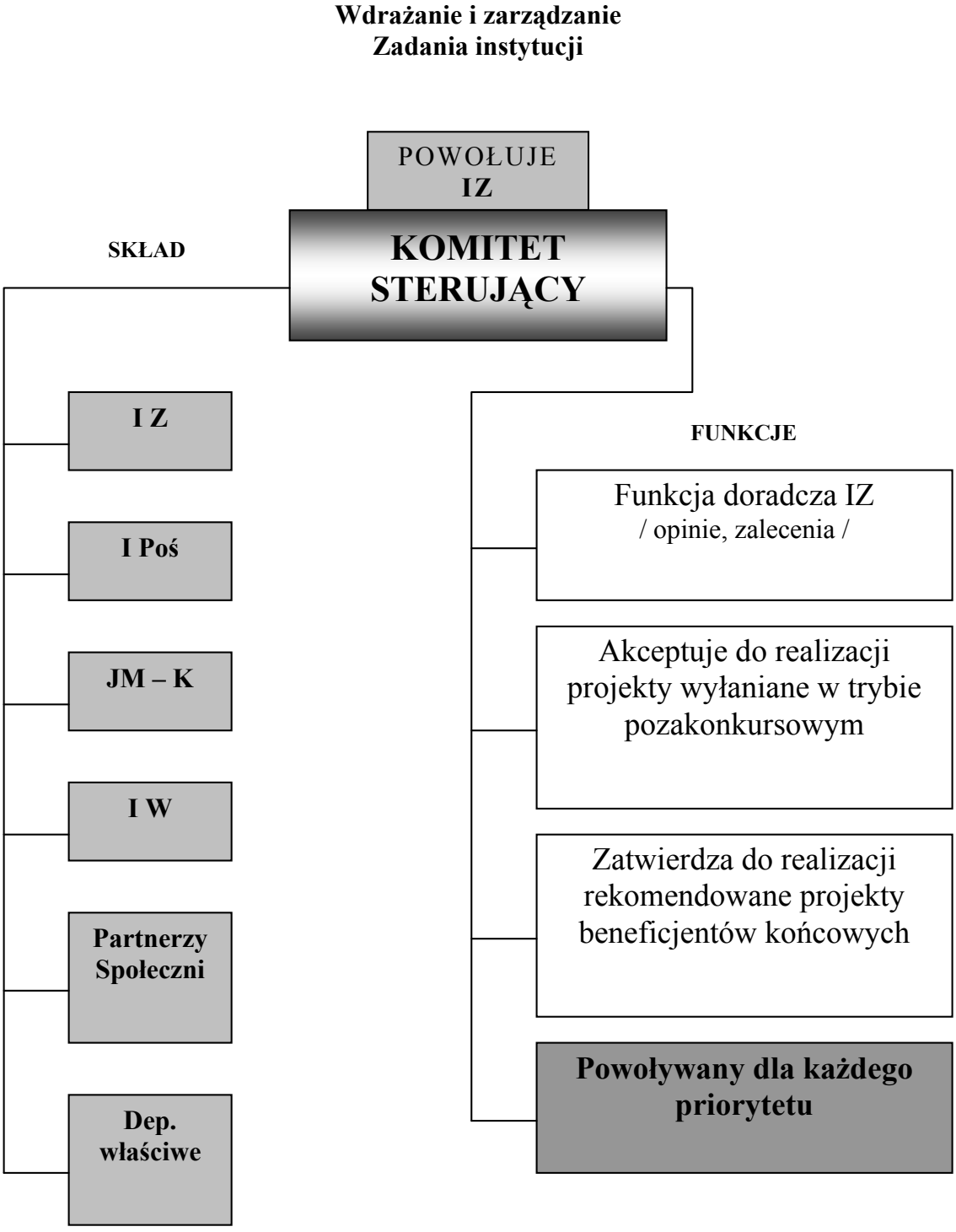
Wyłączenie z zakresu kompetencji Komitetów Sterujących opiniowania projektów w procedurze konkursowej ograniczyło możliwość realizacji partnerstwa w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL, zdaniem ewaluatorów oceniając wyłącznie efektywność wdrażania była to decyzja słuszna. Komitety Sterujące mają możliwość rzeczywistego wpływania na decyzje strategiczne dotyczące wdrażania SPO RZL poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań, będących dokumentem planistycznym Instytucji Wdrażających i stanowiących załącznik do umów finansowania pomiędzy Instytucją Zarządzającą i Instytucją Wdrażającą. W praktyce nie wykorzystując tego instrumentu. Komitety Sterujące w programie SPO RZL pełnią funkcję kontrolno-monitorującą, dublując w ten sposób kompetencje między innymi Komitetu Monitorującego.

Schemat 36: Zadania Komitetu Monitorującego



Źródło: opracowanie własne

Schemat 37: Zadania Komitetu Sterującego



Źródło: opracowanie własne

2.1.3 Rola instytucji uczestniczących we wdrażaniu SPO RZL

Opisując proces wdrażania należy określić kompetencje instytucji uczestniczących we wdrażaniu SPO RZL.

Tabela 12: Rola instytucji we wdrażaniu SPO RZL

Instytucja	**Rola instytucji we wdrażaniu SPO RZL**
Instytucja Płatnicza (IP)	Instytucja Płatnicza oznacza instytucję administracji publicznej wyznaczoną przez państwo członkowskie, odpowiedzialną za obsługę finansową. Zobowiązana jest ona do ściślejszej współpracy z Instytucją Zarządzającą w zakresie Działań realizowanych w ramach danego programu operacyjnego. Rolę Instytucji Płatniczej pełni Departament Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów
Instytucja Zarządzająca SPO RZL	Instytucja Zarządzająca oznacza instytucję administracji publicznej, wyznaczoną przez państwo członkowskie, odpowiedzialną za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu operacyjnego. Rolę Instytucji Zarządzającej SPO RZL pełni Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Do zadań Instytucji Zarządzających należy: • zapewnienie ogólnej koordynacji i postępu we wdrażaniu SPO RZL • monitorowanie, we współpracy z Instytucją Płatniczą przepływu środków niezbędnych dla efektywnej realizacji działań SPO RZL • przekazywanie do Komisji Europejskiej, we współpracy z Instytucją Płatniczą danych na temat postępów wdrażania SPO RZL • przygotowanie rocznych sprawozdań z wdrażania SPO RZL przekazywanie ich do Komitetu Monitorującego SPO RZL, a następnie do Komisji Europejskiej • koordynacja opracowania Uzupełnienia Programu i w razie potrzeby jego dostosowanie prowadzenie oceny SPO RZL • prowadzenie oceny SPO RZL • zatwierdzanie projektów własnych instytucji wdrażających po rekomendacji Komitetu Sterującego
Instytucja Pośrednicząca SPO RZL	Instytucja Zarządzająca SPO RZL deleguje część zadań w zakresie zarządzania poszczególnymi priorytetami lub działaniami Instytucjom Pośredniczącym. Na tej podstawie Instytucja Pośrednicząca wypełnia zadania związane z zarządzaniem, współpracując pomiędzy poziomem Instytucji Wdrażającej a Instytucją Zarządzającą. Rolę Instytucji Pośredniczącej pełnią dwie instytucje: Departament Zarządzania EFS Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Wydział Koordynacji), w ramach Priorytetu 1 SPO RZL, Działań 2.3 i 2.4 Priorytetu 2 oraz

	Priorytetu 3. Drugą Instytucją Pośredniczącą jest Departament Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej w ramach Działań 2.1 i 2.2 Priorytetu 2. Do zadań Instytucji Pośredniczącej należy w szczególności: • przygotowanie sprawozdań z realizacji Priorytetów i Działań w ramach SPO RZL • kontrola wniosków o dofinansowanie realizacji projektów składanych przez Instytucje Wdrażające • weryfikacja i zatwierdzanie wniosków o płatność dla projektów własnych beneficjentów końcowych (Instytucji Wdrażających) • weryfikacja i potwierdzenie wydatków poniesionych przez Instytucje Wdrażające wobec Instytucji Zarządzającej SPO RZL • gromadzenie informacji o wykrytych nieprawidłowoo ściach • opracowanie rocznych i wieloletnich prognoz wydatków
Instytucja Wdrażająca SPO RZL	Instytucje Wdrażające to podmioty państwowe odpowiedzialne za zlecanie beneficjentowi (projektodawcy) realizacji projektu. Instytucje Wdrażające są zatem tymi instytucjami, z którymi Beneficjenci mają najczęstszy kontakt. Do nich beneficjenci składają wnioski o dofinansowanie projektów w ramach SPO RZL. Instytucje wdrażające są określone dla każdego Działania w Uzupełnieniu Programu. Każde z Działań ma jedną Instytucję Wdrażającą. Instytucja Wdrażająca jest odpowiedzialna między innymi za: • opracowywanie Ramowych Planów Realizacji Działania i przekazywanie ich za pośrednictwem Instytucji Pośredniczącej do akceptacji Instytucji Zarządzającej na podstawie opinii i rekomendacji Komitetu Sterującego • ogłaszanie konkursów/przetargów • otrzymywanie i formalną kontrolę zgodności wniosków składanych przez beneficjentów z przyjętymi procedurami, zapisami SPO RZL i Uzupełnieniem Programu oraz zapisami umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Instytucja Zarządzającą SPO RZL • wybór projektów do realizacji w ramach SPO RZL • podpisywanie umów z Beneficjentami na podstawie decyzji Instytucji Zarządzającej SPO RZL lub upoważnienia wynikającego z umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Zarządzającą SPO RZL a Instytucją Wdrażającą • zaciąganie pożyczki na prefinansowanie realizacji Działania • zapewnienie środków finansowych na realizację Działania • weryfikacja i zatwierdzanie wniosków beneficjenta o płatność wraz z dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków przez beneficjentów pod kątem ich

	prawidłowości formalnej i merytorycznej • przekazywanie środków finansowych dla beneficjenta w formie dotacji lub zgodnie z umową o dofinansowanie projektu na realizację projektów wybranych w formie konkursowym • przekazywanie informacji dotyczących postępu finansowego działania według źródeł pochodzenia środków, zawierające w szczególności zestawienie poniesionych wydatków oraz zrealizowanych płatności w ramach sprawozdań okresowych składanych do Instytucji Pośredniczącej • przygotowywanie i przedkładanie Instytucji Pośredniczącej okresowych, rocznych oraz końcowych sprawozdań z realizacji Działania • przeprowadzanie kontroli realizacji projektów • zagwarantowanie prawidłowości finansowych poprzez wdrożenie systemu zarządzania i kontroli W ramach SPO RZL rolę instytucji Wdrażających pełnią: Departament Wdrażania EFS w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (Działania 1.1,1.5, 1.6) Wojewódzkie Urzędy Pracy (Działania 1.2,1.3) PFRON (Działanie 1.4) Biuro Wdrażania EFS w Ministerstwie Edukacji Narodowej (Działania 2.1 i 2.2) PARP oraz działające jako jej pełnomocnicy RIF (Działania 2.4) Kancelaria Rady Ministrów (Działanie 2.4)
Komitet Monitorujący	Komitet Monitorujący powołany jest przez Instytucję Zarządzającą w celu zapewnienia właściwego monitorowania, ewaluacji oraz efektywnego wdrażania programu operacyjnego. Zadaniem Komitetu jest zapobieganie jednostronnym ocenom między innymi poprzez czuwanie nad stosowaniem wypracowanych kryteriów i sposobu oceny programu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie SPO-RZL

2.1.4 Wdrażanie programu – kluczowe procesy

Realizacja SPO RZL odbywa się poprzez wdrażanie poszczególnych Działań na podstawie zawartych pomiędzy Instytucją Zarządzającą a Instytucjami Wdrażającymi – umów finansowania działania. Umowa ma charakter ramowo-organizacyjny reguluje prawa i obowiązki między Instytucją Zarządzającą a Instytucją Wdrażającą oraz wskazuje zasady regulowania relacji pomiędzy Instytucją Wdrażającą a beneficjentem-projektodawcą. Umowa podpisywana jest na cały okres realizacji Działania w kolejnych latach budżetowych strony ustalają w formie corocznego aneksu, którym

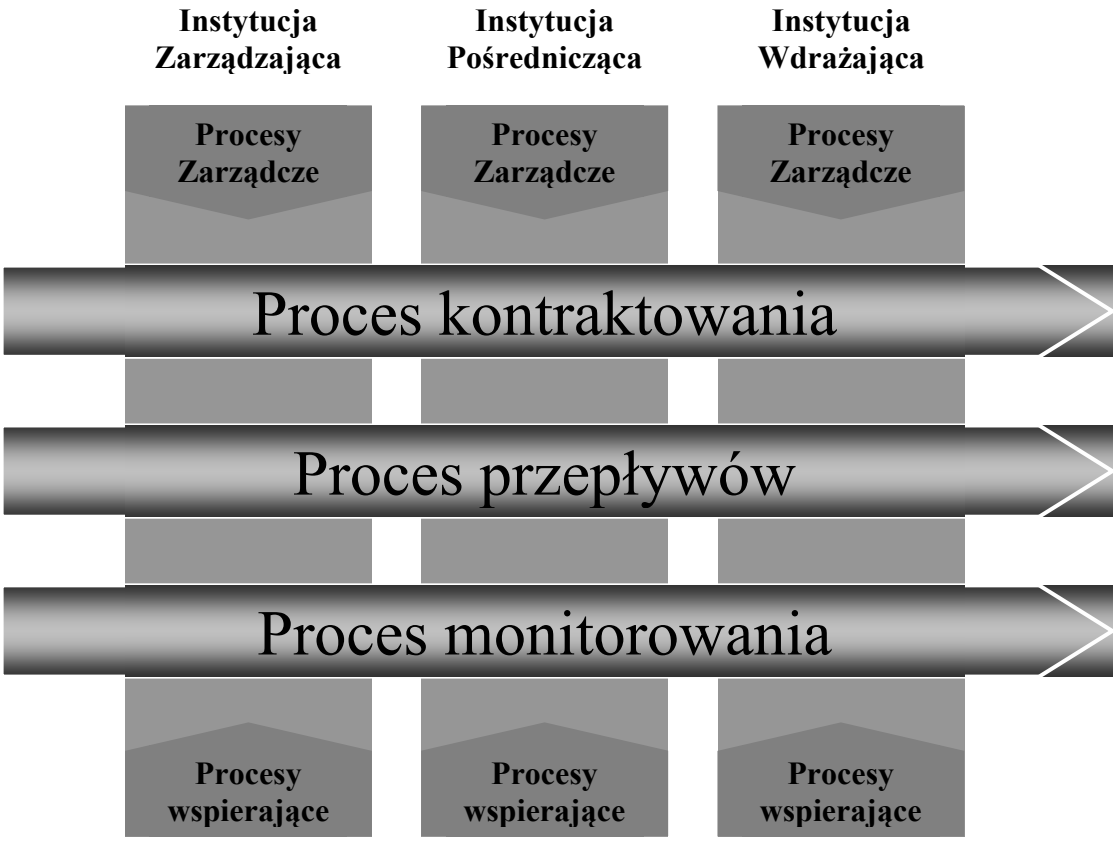
jest Ramowy Plan Realizacji Działania zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą po rekomendacji właściwego Komitetu Sterującego.

Wdrażanie programu operacyjnego traktowane jako proces można podzielić na trzy kluczowe procesy[219]:

- proces kontraktowania,
- proces przepływów finansowych,
- proces monitorowania.

Procesy te przebiegają w ramach struktury instytucjonalnej wdrażania, w sposób jaki został przedstawiony na schemacie.

Schemat 38: Proces wdrażania



Źródło: Raport końcowy z badania „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich , autorzy raportu: T. Klimczak, I. Wolińska, I. Maciążek, P. Czyż, T. Kierzkowski, E. Lenkiewicz, Warszawa 2005r., s.40

[219] Raport końcowy z badania „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich , autorzy raportu: T. Klimczak, I. Wolińska, I. Maciążek, P. Czyż, T. Kierzkowski, E. Lenkiewicz, Warszawa 2005r., s.40

Analizując cały cykl wdrażania projektu w SPO RZL można znaleźć bariery wdrażania całego programu. Cykl rozpoczyna się :

1. Pierwszy - złożeniem wniosku,
2. Następny etap - ocena i akceptacja,
3. Kolejny etap- podpisanie umowy,
4. Ostatni etap - rozpoczęcie i realizacja działań przez beneficjentów.

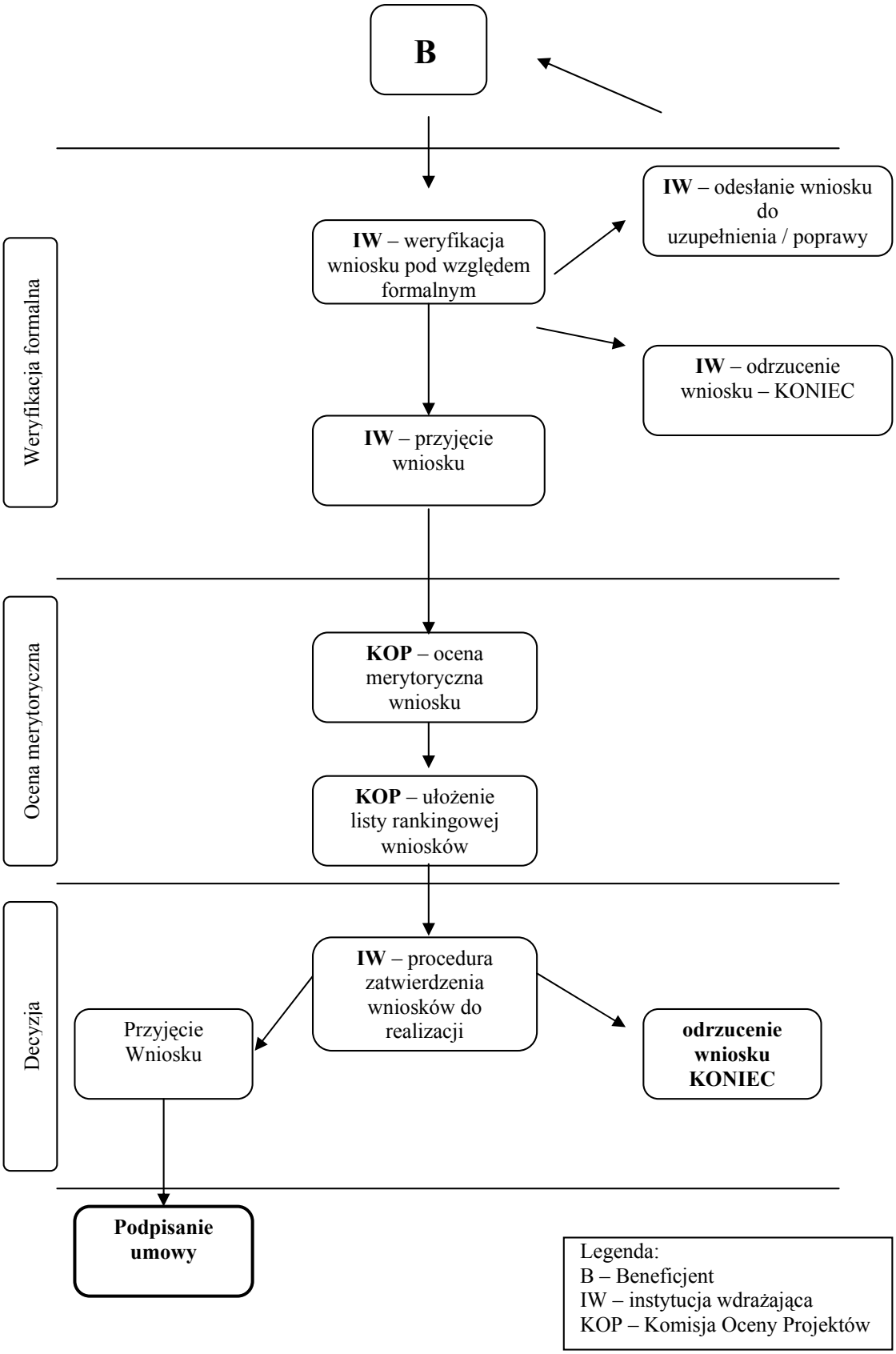
W procesie kontraktowania dopuszczalne są dwa typy procedury:

1. Konkursy otwarte – ogłoszenie o konkursie ukazuje się tylko raz na początku danego roku budżetowego, a wnioski od beneficjentów napływają w sposób ciągły, aż do wyczerpania środków określonych na dany rok budżetowy.
2. Konkursy zamknięte – terminy nadsyłania ofert są ściśle określone w Ramowym Planie Realizacji Działania i w ogłoszeniu o konkursie. W tym przypadku weryfikacja formalna przedkładanych projektów dokonywana jest również przez Instytucje Wdrażające, a ocena merytoryczna należy do Komisji Oceny Projektów.

Schemat procedury rozpatrywania wniosku został przedstawiony na schemacie nr 39, natomiast różnice w procesie aplikowania pomiędzy procedurą konkursową i pozakonkursową zostały przedstawione na schemacie nr 40 i 41.

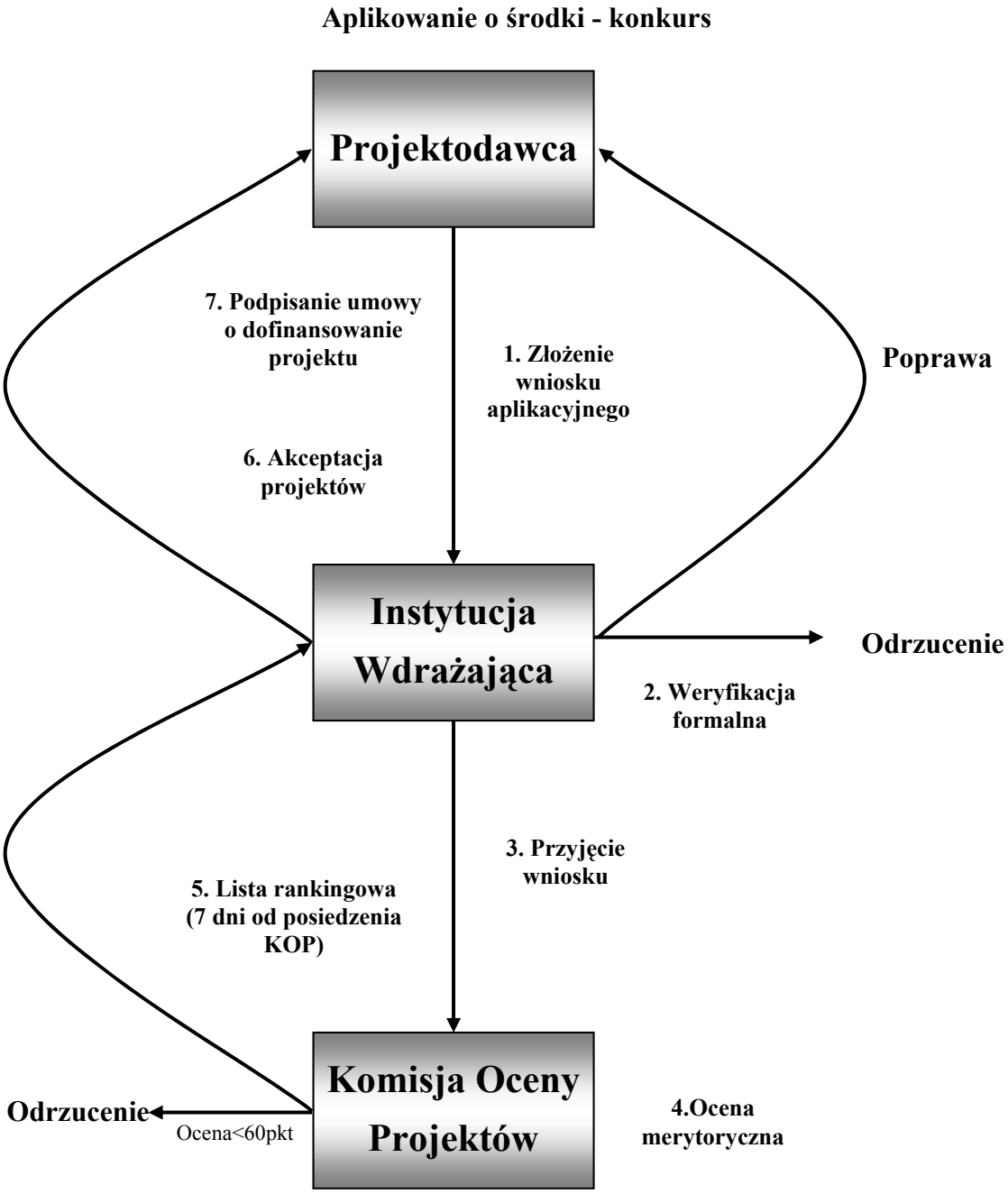
Schemat 39: Schemat procedury rozpatrywania wniosku

Schemat procedury rozpatrywania wniosku



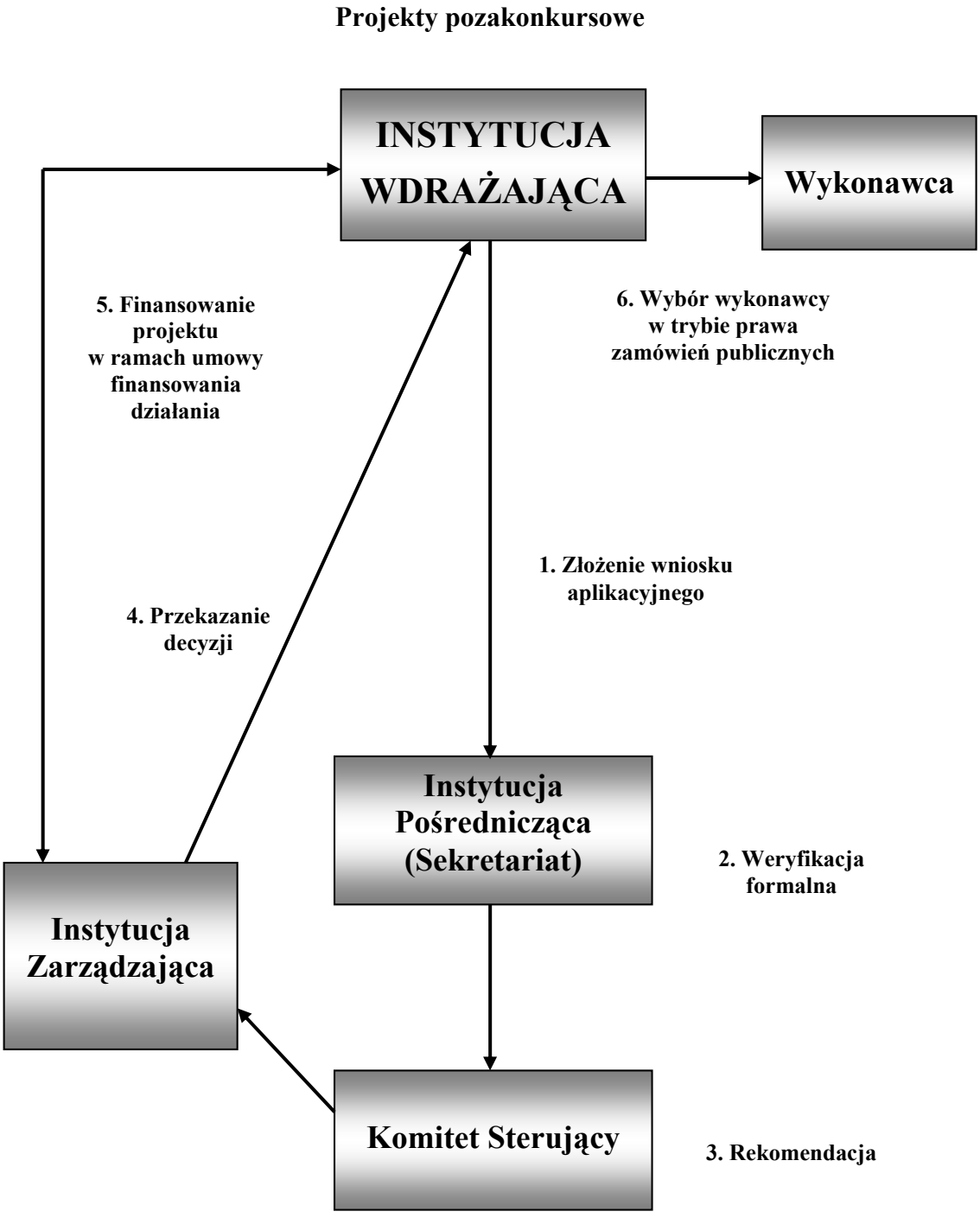
Źródło: opracowanie własne na podstawie SPO-RZL

Schemat 40: Proces aplikowania- procedura konkursowa



Źródło: opracowanie własne

Schemat 41: Proces aplikowania – procedura pozakonkursowa



Źródło: opracowanie własne

W przypadku procedury pozakonkursowej – beneficjentami są konkretne określone instytucje Wdrażające. Do realizacji projektu wykonawca jest wyłaniany w drodze przetargu. Przetarg przeprowadzany jest przez beneficjenta. Konkursy na projekty w ramach schematu określonego dla danego Działania są ogłaszane i prowadzone przez Instytucję Wdrażającą, zgodnie z Ramowym Planem Realizacji Działania oraz Uzupełnieniem Programu SPO RZL. Projekty są realizowane na podstawie dwóch procedur: konkursowej i pozakonkursowej.

W procesie kontaktowania zidentyfikowano następujące bariery:

1. Spiętrzenie pracy związane z cyklicznością procesu aplikowania.
2. Nie dostateczna jakość projektów i dokumentów otrzymywanych od beneficjentów.

W okresie programowania 2007-2013 należy w większym stopniu zastosować konkursy otwarte oraz zmiany w ustawodawstwie umożliwiające finansowanie ekspertów zewnętrznych do pomocy przy ocenie wniosków.

Proces przepływów finansowych powinien zapewnić:

1. Dostęp do finansowania z EFS na poziomie Instytucja Płatnicza – Komisja Europejska umożliwiający płynne wykorzystanie przyznanych środków finansowych Polsce na dany okres budżetowy.
2. Dostęp beneficjentów do środków finansowych zapewniający płynność projektów przez beneficjentów.

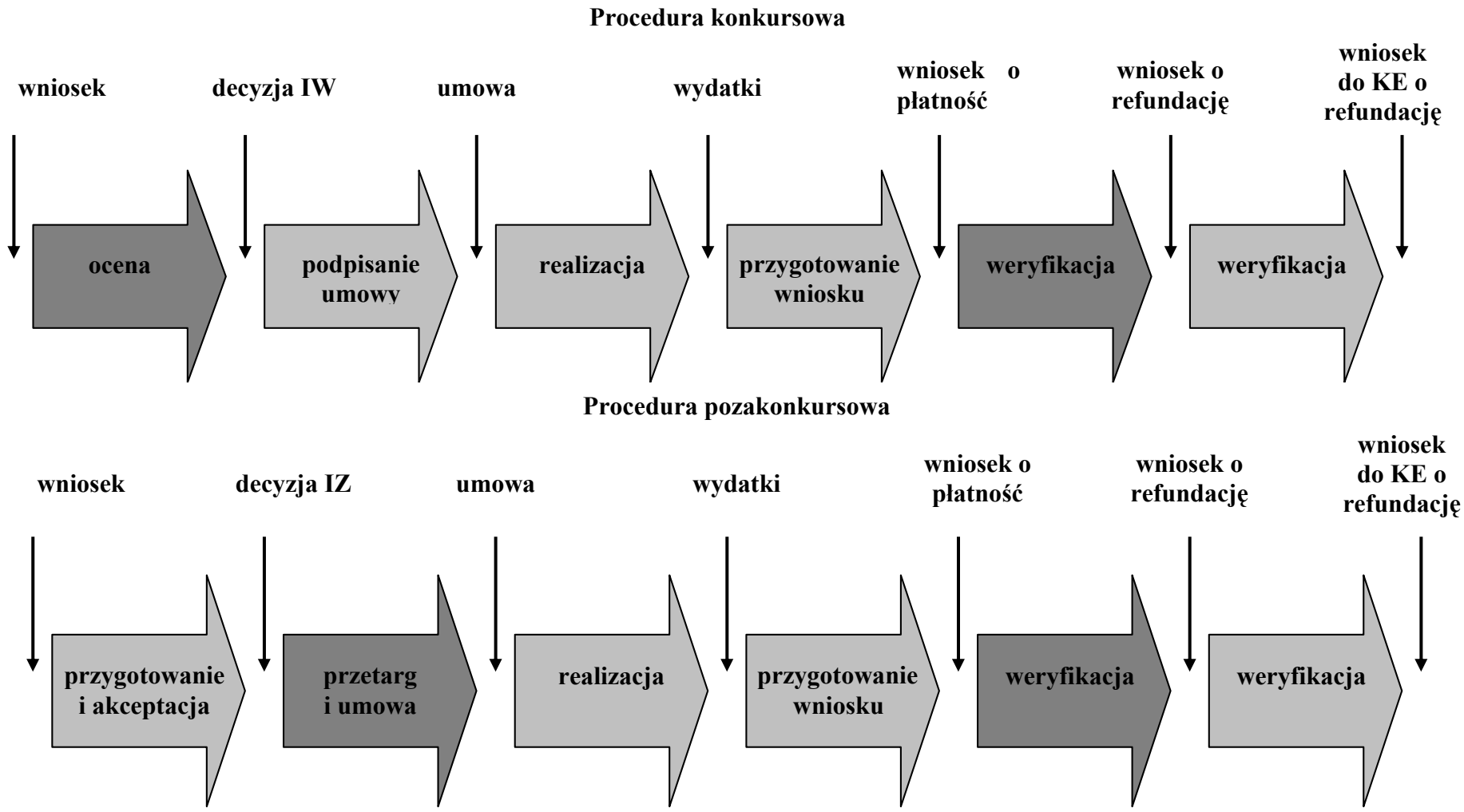
Główną barierą w przepływie środków finansowych są opóźnienia w przepływie dokumentów potwierdzających dokonanie wydatków we wszystkich szczeblach struktury systemu wdrażania SPO RZL. Z weryfikacji ekspertów wynika, że standardowa procedura przewiduje czas przepływu dokumentów związanych z refundacja środków wynosi około 3,5 miesiąca. W rzeczywistości czas przepływu dokumentów potwierdzających wydatki przez cały system wynosi około 6 miesięcy.

Główne przyczyny opóźnień to:

1. Jakość dokumentów otrzymywanych od beneficjentów.
2. Liczba dokumentów pomocniczych dokumentujących wydatki podlegające kontroli.
3. Liczba instytucji kontrolujących kwalifikowalność wydatków w procesie i dublowanie czynności kontrolnych w tych instytucjach.

Schemat procesu kontaktowani, płatności i refundacji został przedstawiony na schemacie nr 42.

Schemat 42: Schemat procesu kontraktowania, płatności i refundacji płatności - procedura konkursowa i pozakonkursowa



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich

W okresie 20007-2013 wprowadzenie miesięcznego przekazywania wniosków o płatność i refundacja tych wniosków powinna korzystnie wpłynąć na sprawność raportowania wydatków do Komisji Europejskiej. Nie szkodząc bezpieczeństwu środków finansowych można zrezygnować z Instytucji Pośredniczącej jako punktu kontroli wniosków o refundację środków w schematach konkursowych i ograniczyć kontrolę do Instytucji Wdrażających i Instytucji Zarządzające.

W systemie monitorowania można rozgraniczyć dwa rodzaje danych statystycznych. Pierwsze służą do bieżącej i ex-post oceny zgodności osiągnięć programu z jego celami. Służą one do oceny ogólnej skuteczności programu, czyli określenia rezultatu i oddziaływania oraz bieżących osiągnięć projektów. Drugi rodzaj to dane charakteryzujące dynamikę wdrażania programu, czyli wskaźniki charakteryzujące stopień zakontraktowania środków i stopień wydatkowania środków, wskaźniki te charakteryzują stopień zakontraktowania środków i stopień wydatkowania środków.

W celu zapewnienia skuteczności i poprawności realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz przygotowania oceny osiągniętych rezultatów prowadzony jest monitoring wdrażania programu. Za monitorowanie postępów we wdrażaniu programu odpowiedzialny jest Komitet Monitorujący SPO RZL. Do celów bieżącej sprawozdawczości służy System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). System założeniu powinien dostarczać danych na temat poszczególnych projektów oraz agregować dane w celu wyliczenia wskaźników wkładu, produktu i rezultatu na wyższych poziomach. System SIMIK nie uzyskał swej pełnej operacyjności w okresie wdrażania 2004-2006. Uzupełnieniem dla głównego systemu jest Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS). Podsystem umożliwia gromadzenie, przetwarzanie i agregowanie danych w odniesieniu do ostatecznych beneficjentów pomocy oraz monitorowanie efektów zrealizowanego wsparcia w sześć miesięcy po zakończeniu wdrażania poszczególnych projektów.

W raportach ewaluacyjnych zidentyfikowano cztery niezależne procedury zbierania danych dotyczących wdrażania programu operacyjnego SPO RZL:

1. System sprawozdawczości , który w założeniu miał być sprzężony z systemem SIMIK.
2. System sprawozdawczości finansowej prowadzony na bazie danych generowanych w SIMIK.

3. System ankietowania Instytucji Wdrażających realizowany na zamówienie Instytucji Zarządzającej Podstawami wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.
4. Funkcjonujący system PEFS – Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego służący gromadzeniu danych na temat beneficjentów ostatecznych projektów i mający umożliwić badanie oddziaływania programu po upływie określonego czasu od jego zakończenia..

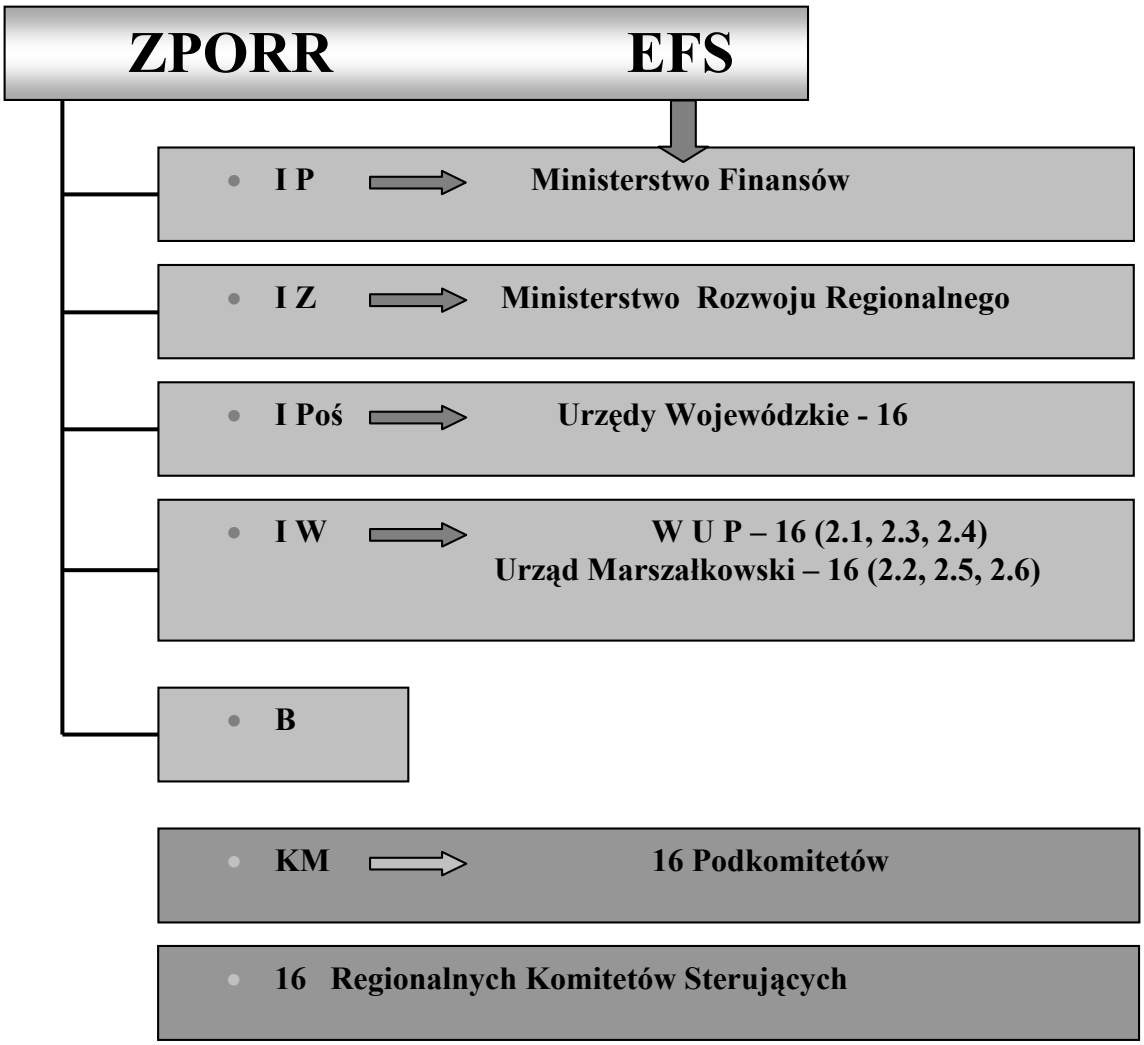
W okresie 2007-2013 należy stworzyć jednolity system sprawozdawania, w którym sprawozdania z realizacji projektu mogłyby pełnić funkcję wniosku o płatność.

2.2 System wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w II Priorytecie Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego

System wdrażania ZPORR, jak w przypadku każdego innego programu operacyjnego stanowi część systemu zarządzania funduszami strukturalnymi. Założeniem wdrażania EFS w ramach SPO RZL i II Priorytetu ZPORR było to, że Działania tych programów będą komplementarne ze sobą. Analizując system wdrażania ZPORR należy zwrócić uwagę na scentralizowanie systemu zarządzania komponentem regionalnym. W ramach jednego programu operacyjnego rozwoju regionalnego wszystkie szesnaście województw, bez względu na uwarunkowania wewnętrzne i strategie rozwojowe, mają taki sam układ priorytetów i bardzo zbliżone proporcje finansowania poszczególnych działań. W sytuacji kiedy ZPORR staje się najważniejszym instrumentem rozwoju regionalnego w Polsce ogranicza to możliwości samodzielnego kształtowania polityki rozwoju przez samorządy województw.

Schemat 43:Układ instytucjonalny

Układ instytucjonalny



Źródło: opracowanie własne

2.2.1 Bariery prawne wdrażania EFS

Ważnym uchybieniem w systemie zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych jest brak elastyczności, który charakteryzuje się tym, że szczegółowe zapisy dotyczące wdrażania funduszy strukturalnych przyjmowane są w formie rozporządzeń. Tryb ten obowiązuje zarówno programy operacyjne, uzupełnienia programów, jak i wnioski o dofinansowanie, umowy i dokumenty sprawozdawcze, autorka sygnalizowała to w przypadku wdrażania SPO RZL. Wydaje się, że w przypadku ZPORR wprowadzenie tego rozwiązania:

- spowolniło rozpoczęcie Działań II Priorytetu ZPORR,
- wpłynęło w znaczący sposób na możliwość dokonywania zmian przez Instytucję Zarządzającą.

Najczęściej pojawiającymi się trudnościami w realizacji projektów były zmieniające się wymagania oraz zasady wdrażania. Występowanie częstych zmian w systemach zarządzania jest nieodzowną cechą badanych programów operacyjnych. Należy podkreślić, że większość zmian, które zostały wprowadzone przez Instytucję Zarządzającą miało na celu[220]:

- wyjście naprzeciw problemom zgłaszanym przez podmioty zaangażowane w realizację ZPORR,
- korekty błędnych zapisów,
- zmieniający się kontekst prawny ZPORR.

2.2.2 Bariery instytucjonalne wdrażania EFS

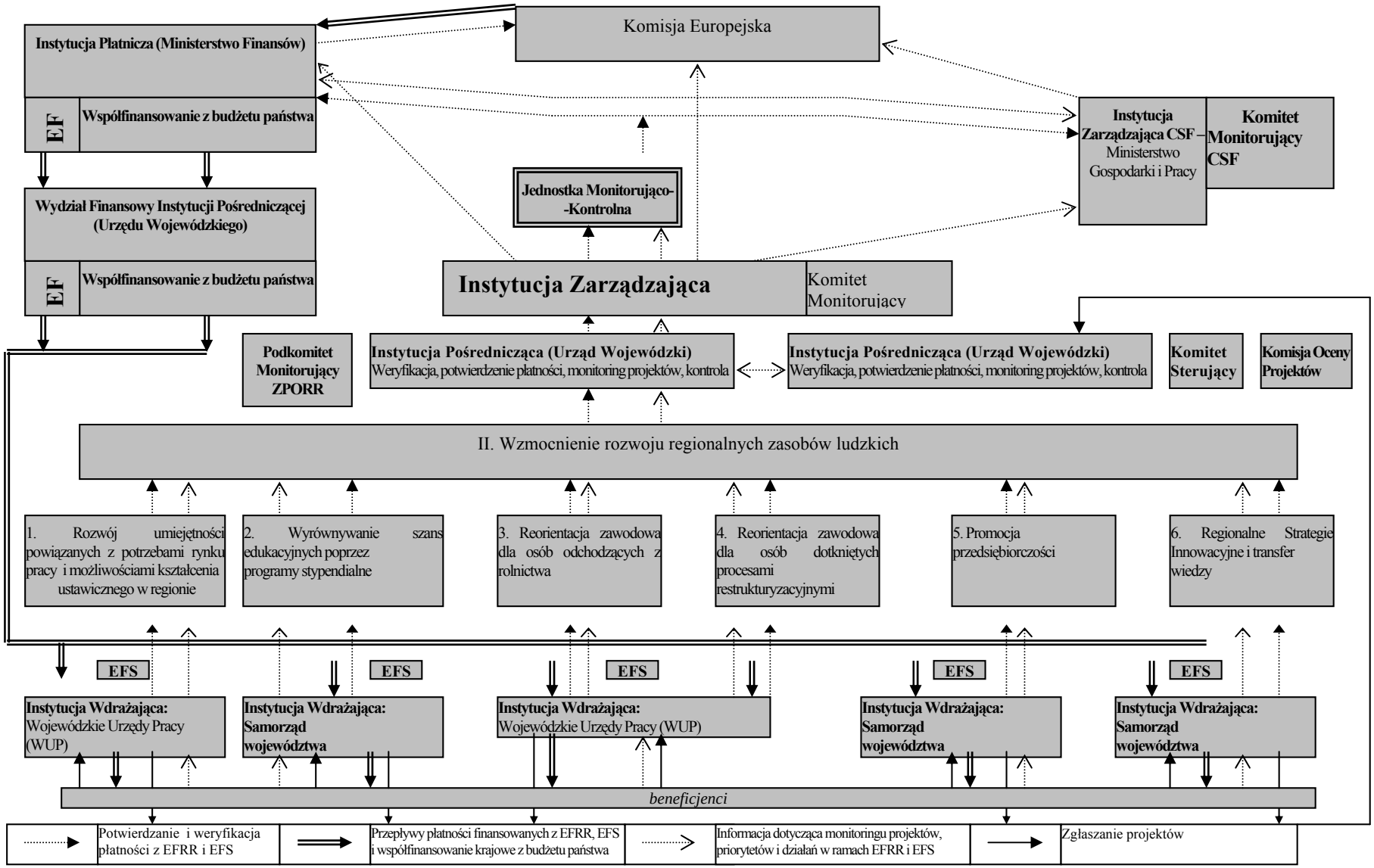
System wdrażania komponentów regionalnych jest rozproszony i brakuje w instytucji w regionie, która mogłaby czuwać nad prawidłowością realizacji tego komponentu. Instytucja Zarządzająca nie jest w stanie śledzić w pełni szczegółów we wszystkich województwach. W pełni uzasadnione jest nadanie im pełni kompetencji przewidzianych regulacjami unijnymi dla komitetów monitorujących, polegających nie tylko na rozpatrywaniu i zatwierdzaniu sprawozdań ale również dokonywaniu zmian w programie, w tym alokacji środków pomiędzy jego częściami (Priorytetami bądź Działaniami). Funkcjonowanie Komitetu Monitorującego w województwie z pełnym

[220] S. Pastuszka „Znaczenie programu Phare i ZPORR 2004-2006 dla rozwoju województwa świętokrzyskiego”, WSzEiA, Kielce 2006r, s.182

zakresem uprawnień spowoduje, że pojawi się w regionie obok Instytucji Zarządzającej organ dysponujący w miarę kompleksową wiedzą o realizacji programu jako całości.

Rola Regionalnego Komitetu Sterującego powinna polegać na funkcji kontrolnej aby kryteria wyłaniania projektów były jednoznaczne. Kryteria te powinny być skonfigurowane ze strategią rozwoju województwa i powinny zostać zawarte w programie operacyjnym. RKS powinien mieć prawo do określenia kryteriów uszczegóławiających, również do określenia, które kryteria będą kluczowe w danym okresie wdrażania, tak aby zachować elastyczność systemu przy zmieniającej się sytuacji. W sytuacji kiedy ZPORR staje się ważnym instrumentem rozwoju regionalnego Polsce w latach 2004-2006 w oczywisty sposób ogranicza to możliwości kształtowania samodzielnej polityki przez samorząd województwa. Widoczne jest wzmocnienie roli wojewody, jako przedstawiciel administracji rządowej w terenie, zarządza programem na poziomie województwa, sprawuje kontrolę nad całym procesem realizacji poszczególnych działań oraz nad przekazywaniem środków finansowych. Widoczne jest zmniejszenie kompetencji samorządów województw w zarządzaniu ZPORR, ale zarządzanie działaniami Europejskiego Funduszu Społecznego powierzono instytucji wdrażającej Urzędowi Marszałkowskiemu oraz Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy. Schemat instytucjonalny ZPORR dla Priorytetu II został przedstawiony na schemacie nr 44.

Schemat 44: Instytucjonalny Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego dla Priorytetu II



Źródło: opracowanie na podstawie Programu Operacyjnego ZPORR

2.2.3 Rola instytucji uczestniczących we wdrażaniu ZPORR

Opisując proces wdrażania należy określić kompetencje instytucji uczestniczących we wdrażaniu ZPORR.

Tabela 13: Rola instytucji we wdrażaniu ZPORR

Instytucja	Rola instytucji we wdrażaniu ZPORR
Instytucja Płatnicza (IP)	Instytucja płatnicza oznacza instytucję administracji publicznej wyznaczoną przez państwo członkowskie, odpowiedzialną za obsługę finansową. Zobowiązana jest ona do ściślejszej współpracy z Instytucją Zarządzającą w zakresie Działań realizowanych w ramach danego programu operacyjnego. Rolę Instytucji Płatniczej pełni Departament Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów
Instytucja Zarządzająca	Instytucja Zarządzająca oznacza instytucję administracji publicznej, wyznaczoną przez państwo członkowskie, odpowiedzialną za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu operacyjnego. Rolę Instytucji Zarządzającej pełni Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Do zadań Instytucji Zarządzających należy: • monitorowanie, kontrola i organizowanie oceny realizacji oraz zagwarantowanie zgodności wdrażania ZPORR ze wspólnotowymi politykami i zasadami • przygotowanie i realizacja planu działań w zakresie informacji i promocji ZPORR • inicjowanie badań nad efektywnością wykorzystywanych instrumentów i systemu wdrażania oraz organizowanie oceny ZPORR po zakończeniu jego realizacji • przedkładanie do Instytucji Płatniczej, w oparciu o sporządzone przez Instytucje Pośredniczące wnioski o płatność, zbiorcze wnioski o płatność ze środków EFS • przygotowanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji Programu • zatwierdzanie projektów własnych Beneficjentów Końcowych (Instytucji Wdrażających) po ocenie merytorycznej dokonanej przez Komisję Oceny Projektów i rekomendacji Regionalnego Komitetu Sterującego
Instytucja Pośrednicząca	Rolę Instytucji Pośredniczącej pełni jednostka administracji publicznej, do której Instytucja Zarządzająca deleguje część swoich zadań. Na tej podstawie Instytucja Pośrednicząca wypełnia pewne funkcje związane z zarządzaniem ZPORR i w ten sposób współpracuje pomiędzy poziomem

	Beneficjenta Końcowego (Instytucji Wdrażającej) a Instytucją Zarządzającą. Rolę Instytucji Pośredniczącej pełnią urzędy wojewódzkie
Instytucja Wdrażająca (Beneficjent Końcowy)	Instytucja Wdrażająca jest odpowiedzialna za zlecanie Beneficjentowi (Ostateczny Odbiorca) realizacji projektu. Instytucja Wdrażająca jest odpowiedzialna za: • opracowywanie Ramowych Planów Realizacji Działania i przekazywanie ich do akceptacji Zarządu Województwa na podstawie opinii i rekomendacji Regionalnego Komitetu Sterującego po uprzednim uzyskaniu akceptacji Instytucji Zarządzającej • ogłaszanie konkursów na realizację projektów • przyjmowanie wniosków od potencjalnych Beneficjentów (Ostatecznych Odbiorców) • powoływanie i organizacja prac Komisji Oceny Projektów • weryfikacja formalna i ocena merytoryczna składanych wniosków • wybór projektów • podpisywanie umów o dofinansowanie projektu z Beneficjentami (Ostatecznymi Odbiorcami) • przygotowywanie i realizacja projektów własnych • zapewnienie środków finansowych na realizację Działania • przygotowywanie i przedkładanie do Wojewody jako dysponenta części budżetowej, zapotrzebowania na środki współfinansowania krajowego • weryfikacja i poświadczanie wniosków o płatność otrzymywanych od Beneficjentów , wypłata dotacji Beneficjentom oraz jej rozliczanie • przekazywanie środków finansowych dla Beneficjenta w formie dotacji lub zgodnie z umową o dofinansowanie projektu na realizację projektów w trybie konkursowym • przedkładanie wniosków o refundację z EFS z załączonymi wnioskami o płatność do Instytucji Pośredniczącej • przygotowywanie i przedkładanie do Instytucji Pośredniczącej zbiorczych wniosków o płatność z EFS dla Działania • sporządzanie i przedkładanie do Instytucji Pośredniczącej sprawozdania z wykorzystania środków współfinansowania krajowego przyznanych z rezerwy celowej sporządzanie i przedkładanie do Instytucji Pośredniczącej kwartalnych sprawozdań finansowych z wykorzystania środków współfinansowania krajowego przyznanych z rezerwy celowej

	• kontrola prawidłowości realizacji projektów zgodnie z harmonogramem realizacji projektu oraz z zestawieniem wydatków dla projektów • monitorowanie realizacji projektów, informowanie o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania EFS
Komitet Monitorujący	Komitet Monitorujący powoływany jest przez Instytucję Zarządzającą w celu zapewnienia właściwego monitorowania, ewaluacji oraz efektywnego wdrażania ZPORR. Zadaniem jest kontrola nad stosowaniem wypracowanych kryteriów i sposobu oceny ZPORR. Rozpatruje i zatwierdza sprawozdania z realizacji ZPORR sporządzane przez Instytucję Zarządzającą.
Podkomitet Monitorujący komponent regionalny ZPORR	Powołano 16 Podkomitetów Monitorujących komponenty regionalne ZPORR w województwach, ich funkcje powierzono komitetom monitorującym, którym przewodniczy wojewoda , funkcję zastępcy pełni Marszałek Województwa.
Komitet Sterujący	Powołano 16 Regionalnych Komitetów Sterujących (RKS) , które są powoływane przez Zarząd Województwa. Marszałek województwa przewodniczy Komitetowi i zapewnia obsługę jego prac. Funkcję zastępcy pełni Wojewoda. Zadania Komitetu polegają na: • opiniowaniu i rekomendowaniu Zarządowi Województwa dokumentów programowych ważnych dla polityki rozwoju województwa • opiniowaniu i rekomendowaniu Zarządowi Województwa propozycji zmian w dokumentach programowych • opiniuje i rekomenduje Zarządowi Województwa Ramowe Plany Realizacji Działania

Źródło: opracowanie na podstawie ZPORR

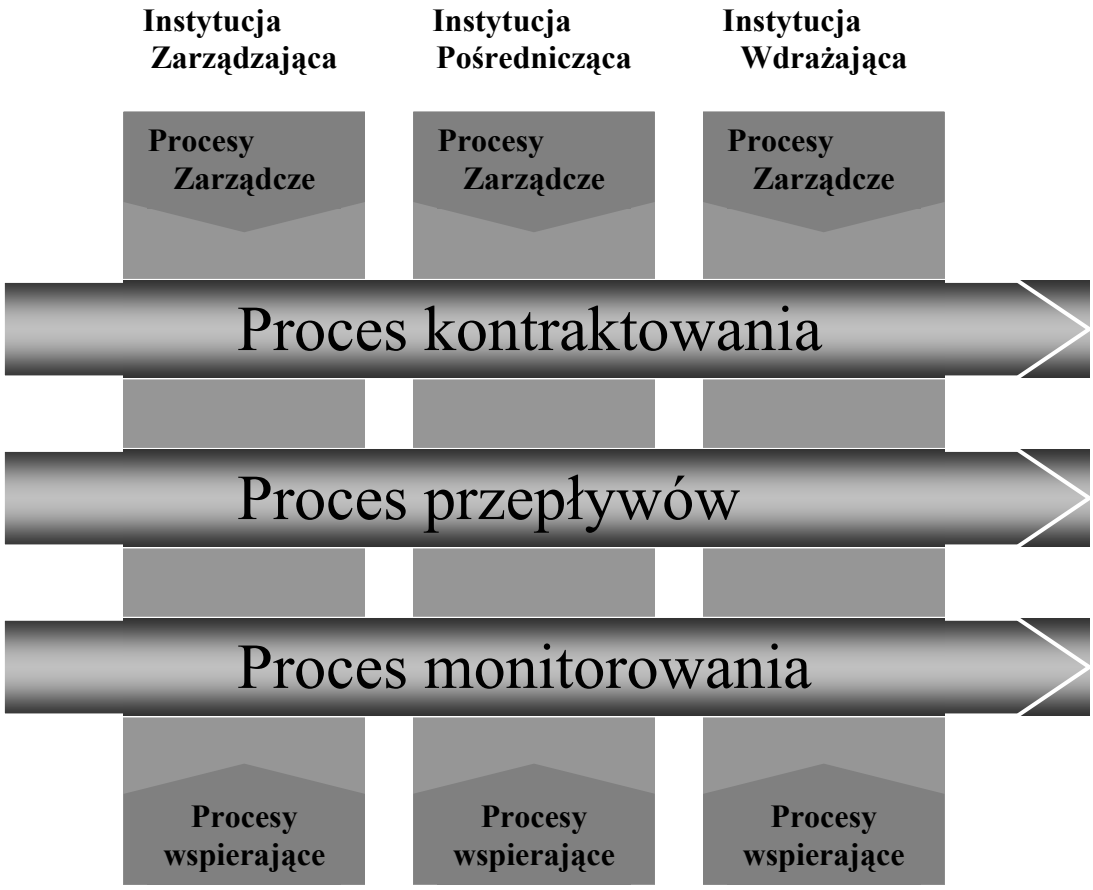
2.2.4 Wdrażanie programu – kluczowe procesy

Wdrażanie programu operacyjnego traktowane jako proces można podzielić na trzy kluczowe procesy:

- proces kontraktowania
- proces przepływów finansowych
- proces monitorowania

Procesy te przebiegają w ramach struktury instytucjonalnej wdrażania, w sposób jaki został przedstawiony na schemacie.

Schemat 45:Proces wdrażania



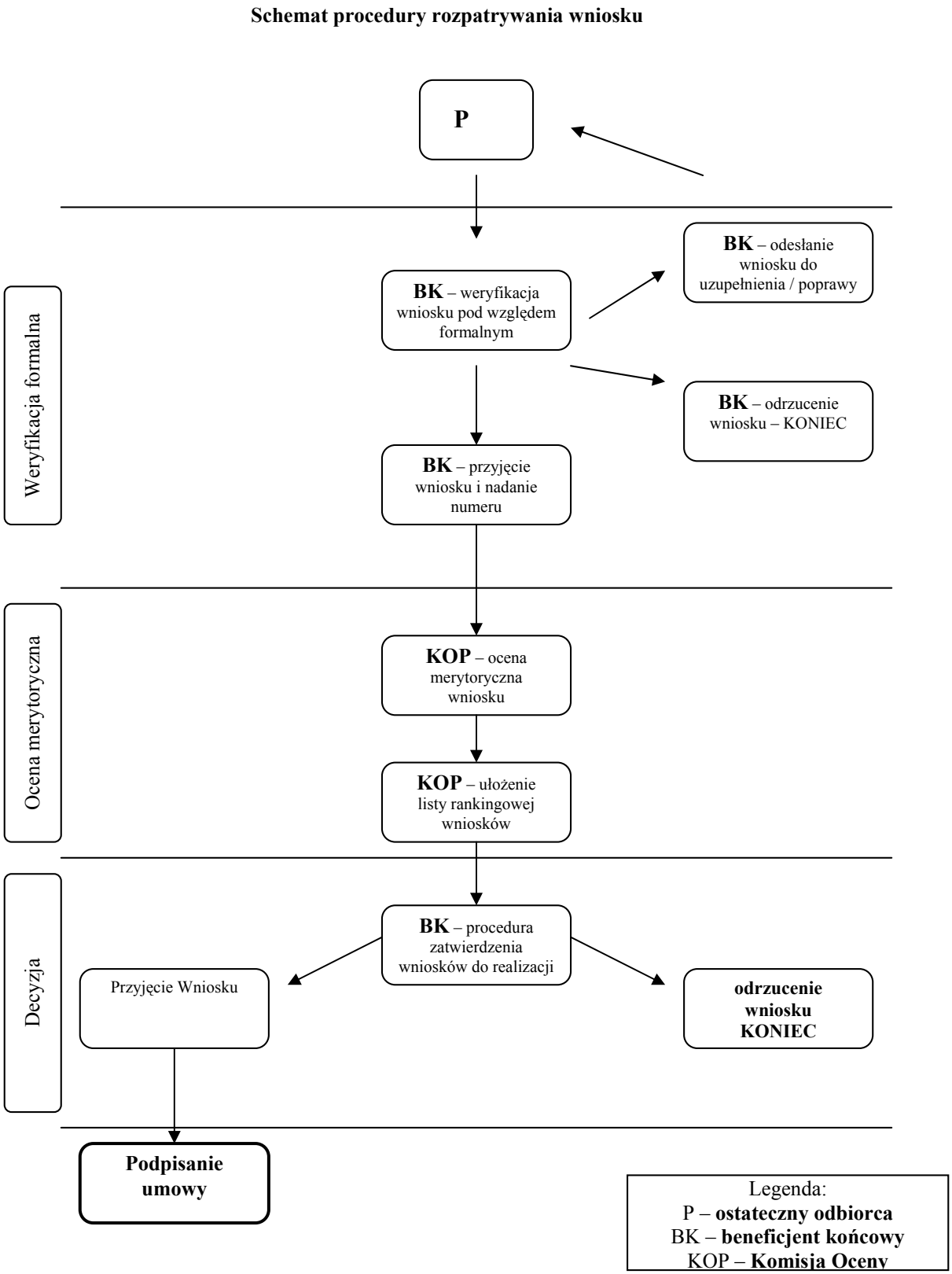
Źródło: Raport końcowy z badania „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich , autorzy raportu: T. Klimczak, I. Wolińska, I. Maciążek, P. Czyż, T. Kierzkowski, E. Lenkiewicz, Warszawa 2005r., s.40

Schemat instytucjonalny wdrażania ZPORR jest skonstruowany uwzględnieniem odmienności omówionych wcześniej priorytetów oraz funduszy strukturalnych. W zależności bowiem od priorytetów oraz działania różne są obszary wsparcia, wówczas różni się droga przepływu zarówno płatności. Decyzję o formule konkursu, która może być otwarta lub zamknięta dla danego rodzaju projektów podejmują zarządy poszczególnych województw. Procedura rozpatrywania wniosków przez poszczególne instytucje obejmuje kilka etapów. Wnioski aplikacyjne są weryfikowane przez jednostkę ds. wyboru projektów w Urzędzie Marszałkowskim lub Wojewódzkim Urzędzie Pracy, dokonując oceny formalnej i merytorycznej wniosku. Zbiorcze listy rankingowe przedkładane są pod obrady Regionalnego Komitetu Sterującego, w celu ich zatwierdzenia. Regionalny Komitet Sterujący dokonuje oceny wpływu projektu na realizację potrzeb regionu i zgodności projektu z priorytetami strategii rozwoju województwa. Regionalny Komitet Sterujący nie może usunąć,

jedynie zmienić kolejność wniosku o dofinansowanie projektu, z listy rankingowej sporządzonej na podstawie oceny Panelu Ekspertów[221]. Zarekomendowana przez RKS kolejność projektów odzwierciedla stopień ważności danego projektu dla rozwoju regionu. Na podstawie zatwierdzonej uchwałą przez Regionalny Komitet Sterujący listy rankingowej, zarząd województwa podejmuje ostateczną decyzję o wyborze projektów. Zarząd województwa może zachować kolejność wniosków zaproponowaną przez RKS na liście rankingowej lub wprowadzić do niej zmiany. Umowa przyznająca finansowanie jest podpisywana przez instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą. Tryb rozpatrywania wniosków w ramach II Priorytetu ZPORR przedstawiony został na poniższym schemacie.

[221] Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego Dz. U. z 30.05.2006 r. Nr.102, poz. 706

Schemat 46: Procedura rozpatrywania wniosku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ZPORR

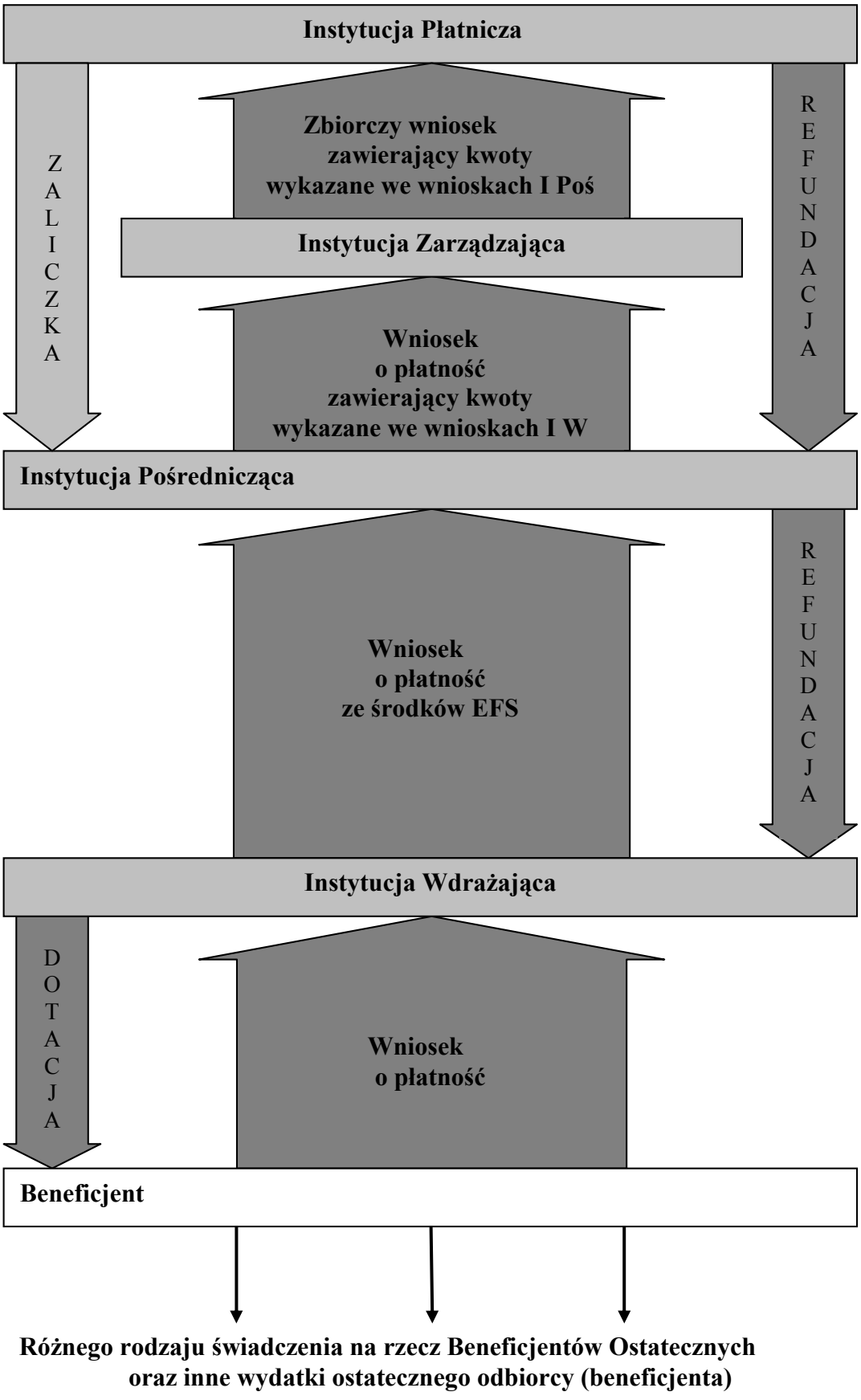
Po zakończeniu procedury naboru i selekcji projektów, ich zatwierdzeniu przez zarząd województwa oraz podpisaniu umowy wykonawczej pomiędzy beneficjentem a wojewodą, rozpoczyna się faza realizacji i finansowania projektu. Projektodawca osobiście nie jest zobowiązany zasadą n+2, ponieważ w stosunku do niego Komisja Europejska nie zaciąga zobowiązania, ale w stosunku do Instytucji Płatniczej. Płatności dokonywane są w trzech formach[222]:

- płatności zaliczkowej,
- płatności okresowej,
- płatności końcowej.

Ze względu na skrócony, bo trzy letni, okres realizacji projektów, Polska otrzymała zaliczkę w wysokości 10 i 6% z funduszy strukturalnych, przyznanych w ramach pomocy na lata 2004-2006. Płatności okresowe dokonywane przez Komisję w celu zwrotu kosztów faktycznie poniesionych dokonywane są przez instytucje płatniczą. Wnioski o płatności okresowe składane są do Komisji trzy razy do roku, przy czym w razie potrzeby istnieje możliwość, po wcześniejszym uzgodnieniu z Komisją, złożenia w ciągu roku więcej niż trzech wniosków o płatność. Zaliczka lub płatności okresowe są przekazywane na rachunek funduszowy Instytucji Płatniczej, utworzony odpowiednio dla każdego funduszu strukturalnego. Po dokonaniu w Ministerstwie Finansów podziału środków dla każdego z programów operacyjnych, środki z odpowiedniego rachunku są przekazywane na odpowiedni rachunek programowy[223]. W końcowym etapie procedury przepływów finansowych, środki z subkont województwa trafiają do beneficjentów. Przy czym system dokonywanych płatności oparty jest na zasadzie zgodnie, z którą środki z funduszy strukturalnych przekazywane są beneficjentom końcowym wyłącznie w postaci refundacji wydatków wcześniej dokonywanych przy realizacji projektów. Nakłady te muszą być zgodne z zestawieniem kosztów podanych we wniosku aplikacyjnym. Poniższy schemat przedstawia przepływ środków finansowych dla Europejskiego Funduszu Społecznego w ZPORR.

[222] S. Pastuszka Znaczenie programu Phare i ZPORR 2004-2006 dla rozwoju województwa świętokrzyskiego, WSzEiA Kielce 2006r., s.182
[223] Ibidem

Schemat 47: Procedura realizacji projektu



Źródło: opracowanie własne na podstawie ZPORR

Monitoring spełnia rolę ostrzegania o ewentualnych nieprawidłowościach, mających na celu zapewnienie zgodności realizacji projektów i programów wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami[224]. Za monitorowanie programów operacyjnych odpowiedzialne są instytucja zarządzająca oraz komitet monitorujący program. Proces monitorowania jest wspierany przez system sprawozdawczości i odbywa się w oparciu o wskaźniki rzeczowe i finansowe, ułożone w sposób hierarchiczny, od najbardziej ogólnych do szczegółowych. Zestaw wskaźników pozwala na bieżące śledzenie skuteczności i efektywności programu przez porównanie faktycznych efektów z zapisami w uzupełnieniu programu.

Podsumowując proces wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004-2006 można wskazać na bariery tego systemu oraz elementy, które stały się sukcesem w procesie wdrażania.

Bariery we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego:

1. Bariery prawne
   - przeregulowanie systemu : brak elastyczności i czasochłonność.
2. Bariery w systemie finansowania
   - zaciąganie zobowiązań wieloletnich, trudności w przekazywaniu i przepływie środków.
3. Bariery w układzie instytucjonalnym i kompetencje instytucji
   - zwiększenie efektywnego zarządzania poprzez doprecyzowanie zakresów kompetencji,
   - potrzeba kompleksowego podejścia do problemów,
   - zwiększenie dopasowania projektów do lokalnych i regionalnych potrzeb,
   - zapewnienie kwalifikowalności dla szerokich grup docelowych – problemy ze znalezieniem beneficjentów ostatecznych,
   - potrzeba wzmocnienia organizacji pozarządowych,
   - uproszenie procedur dotyczących aplikowania, realizacji i rozliczania.

Sukcesy we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecnzego

1. Przepływ informacji i promocja
   - usprawnianie kanałów komunikacji wewnątrz systemu wdrażania,

[224] E. Wiszczun „Elementy systemu monitoringu funduszy przedakcesyjnych w Polsce oraz jego różnice w stosunku do systemu monitoringu funduszy strukturalnych" (w) M.W. Wanatowicz (red.) „Unia Europejska i miejsce Polski w integrującej się Europie" WSBiF , Bielsku-Biała, 2004 r. s. 57

- zwiększenie skuteczności komunikacji z aktorami zewnętrznymi (projektodawcy, grupy docelowe),
- utrwalenie wizerunku Europejskiego Funduszu Społecznego jako skutecznego instrumentu polityki rynku pracy i edukacji.

2. Stymulowanie aktywności
   - tworzenie zachęt do oferowania usług na rzecz osób w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.
3. Partnerstwo (wymiar projektu)
   - współpraca różnych instytucji w rozwiązywaniu problemów,
   - wymiana i wykorzystywanie doświadczeń innych.
4. Partnerstwo (wymiar programu)
   - podnoszenie uczestnictwa i roli partnerów społecznych i gospodarczych oraz przedstawicieli regionów,
   - zwiększanie udziału instytucji wdrażających w konsultowaniu ostatecznych rozwiązań zachęcanie do większej samodzielności w podejmowaniu decyzji.

W określeniu zmian zachodzących w nowym okresie programowania 2007-2013, w stosunku do okresu programowania 2004-2006 we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznym, pewnym uzupełnieniem analizy może być przedstawiona poniżej tabela.

Tabela 14: Zmiany we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego

Programowanie	Okres programowania 2004-2006	Okres programowania 2007-2013	Skutek zakładanych zmian
Europejski Fundusz Społeczny	Obecność instytucji wdrażających	Zmiana w systemie instytucjonalnym- rezygnacja z instytucji wdrażającej Instytucja pośrednicząca II stopnia	Uproszczenie systemu wdrażania
	Płatności: - na poziomie działania - płatność zaliczkowa 7% okresowe i końcowe	Płatności: -na poziomie priorytetu -płatność zaliczkowa 7% dla funduszy strukturalnych 10,5% dla f. spójności	Zwiększenie elastyczności realokacji środków
	System zarządzania i kontroli : - zasada n+2 - duża rola KE w przeprowadzanych kontrolach	System zarządzania i kontroli : - zasada n+2, n+3 - zwiększona rola audytu - zmniejszenie kontroli KE, zwiększenie roli krajów członkowskich	Zwiększenie odpowiedzialności krajów członkowskich

Źródło: opracowanie własne

Rozdział 4

Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim

1. Uwarunkowania śląskiego rynku pracy

1.1 Uwarunkowania przestrzenne województwa śląskiego

Analiza rynku pracy w województwie śląskim jest skomplikowana ze względu na unikalne cechy tego regionu. Śląski rynek pracy na tle całego kraju jest dość szczególny i posiada szereg właściwości, które wyróżniają go spośród innych województw. Z jednej strony na śląski rynek pracy wpływają zróżnicowane i przeciwstawne tendencje, ponieważ rynek pracy na analizowanym obszarze ukształtowany został pod wpływem procesów restrukturyzacji przemysłu, z drugiej strony przez dynamicznie rozwijające nowoczesne dziedziny produkcji i usług rynkowych.

Istotnymi uwarunkowaniami wpływającymi na politykę zatrudnienia w województwie śląskim są między innymi uwarunkowania przestrzenne regionu.

Podział terytorialny kraju opiera się na klasyfikacji NTS (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych) wprowadzonej Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13.07.2000, opracowanej na podstawie Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) obowiązującej w krajach Unii Europejskiej. Klasyfikacja ma na celu zapewnienie zbierania, harmonizację i udostępnianie danych statystycznych. NTS bazują na trójstopniowym podziale kraju i dzielą Polskę na pięć poziomów, z czego 3 określono jako poziomy regionalne, pozostałe to 2 lokalne.

Województwo śląskie na poziomie NTS 1 wchodzi w skład regionu południowego (razem z województwem małopolskim), natomiast samodzielnie stanowi region NTS 2. Dalszy podział województwa śląskiego według klasyfikacji NTS , jest następujący[225]:

- NTS 3 – podregiony
  - częstochowski (3 powiaty, 1 miasto na prawach powiatu),
  - bielsko-biała (3 powiaty, 1 miasto na prawach powiatu),

[225] Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020, Katowice 2005r., s.10, www.silesia-region.pl

- centralny śląski (8 powiatów, 14 miast na prawach powiatu),
- rybnicko-jastrzębski (3 powiaty, 3 miasta na prawach powiatu).

- NTS 4 – 36 powiatów (17 powiatów i 19 miast na prawach powiatu)
- NTS 5 – 167 gmin (49 miejskich, 22 miejsko-wiejskich i 96 wiejskich)

Tabela 15: Podział statystyczny województwa śląskiego

Poziom regionalny	Poziom lokalny
NTS 1 – regiony (z dniem 1 V powołano 6 regionów)	NTS 4- powiaty
NTS 2 - województwa	NTS 5- gminy
NTS 3 - podregiony	

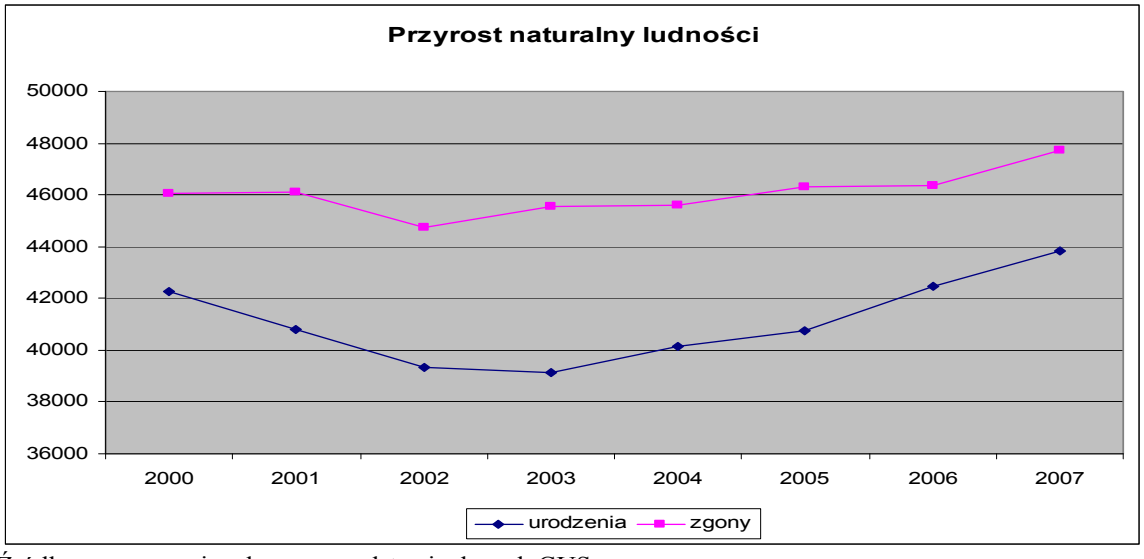
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

1.2 Uwarunkowania demograficzne województwa śląskiego

Przebieg procesów demograficznych obserwowanych w regionie na przestrzeni lat jest uwarunkowany następującymi czynnikami: urodzenia żywe i zgony oraz wynikający z tych procesów przyrost naturalny ludności, jak również wewnętrzny i zagraniczny napływ i odpływ ludności oraz ukształtowana tymi zjawiskami wielkość salda migracji.

Wpływ wymienionych elementów na kształtowanie się liczby ludności w województwie śląskim przedstawiają poniższe wykresy i tabela.

Wykres 15: Przyrost naturalny w latach 2000-2007 w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Tabela 15: Zmiany w liczbie ludności w województwie śląskim w latach 2000-2007

Rok	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Miasto
	W liczbach bezwzględnych			
2000	4765657	2309169	2456488	3776228
2001	4748467	2299396	2449071	3757871
2002	4731533	2289801	2441732	3738829
2003	4714982	2280441	2434541	3720183
2004	4700771	2272055	2428716	3705639
2005	4685775	2263806	2421969	3685324
2006	4669137	2253857	2415280	3666080
2007	4654115	2244944	2409171	3647193

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Liczba ludności w województwie śląskim w latach 2000-2007 wykazywała tendencję malejącą. W tym okresie rzeczywisty ubytek ludności wynosił przeciętnie 0,34%, do zmniejszenia się przyrostu rzeczywistego ludności przyczyniły się zarówno ujemny przyrost naturalny jak i ujemne saldo migracji. W 2007 roku liczba ludności w województwie śląskim wynosiła 4 659,8 tys. i stanowiła ponad 12% ludności w Polsce. Występowanie ujemnego salda przyrostu naturalnego, to znaczy nadwyżki liczby zgonów nad urodzeniami miało znaczący wpływ na zmniejszanie się liczby ludności województwa śląskiego. Najniższy przyrost naturalny odnotowano w 2003 roku, natomiast w 2000 roku i 2006 roku przyrost naturalny kształtował się na zbliżonym poziomie[226].

Pod względem liczby ludności województwo śląskie znajduje się na 2 miejscu wśród województw w kraju, jest województwem najgęściej zaludnionym regionem Polski.

Struktura ludności według płci w województwie śląskim, jest podobna do tej jaką obserwujemy na terenie całego kraju. Kobiety w roku 2007 stanowiły 51,7 % ogółu mieszkańców województwa śląskiego.

Śląsk jest regionem najbardziej zurbanizowanym w Polsce. Wyrazem wysokiego stopnia urbanizacji jest znaczny odsetek 78,6 % w 2007 roku ludności mieszkającej

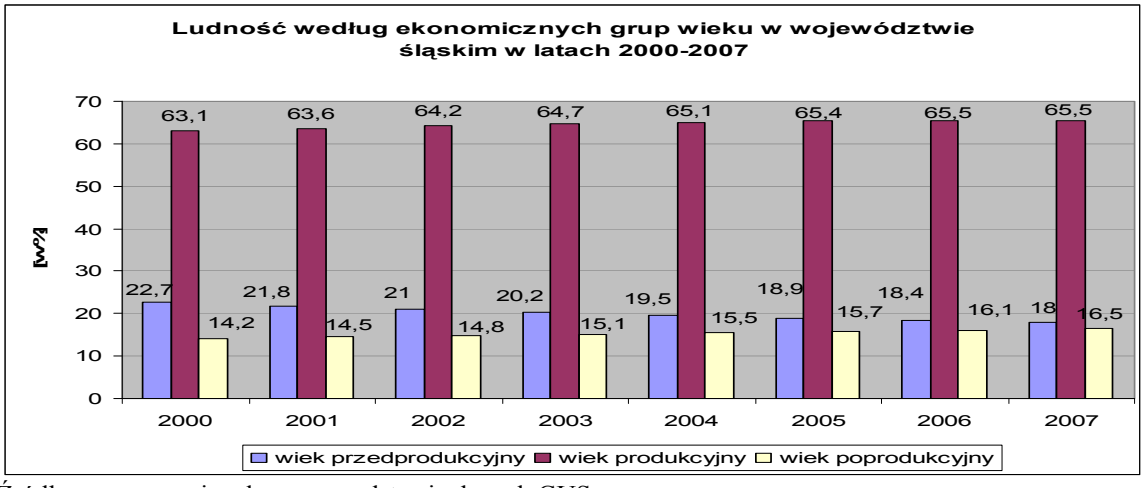
[226] Raport GUS „Przemiany demograficzne w województwie śląskim w latach 2000-2006, Katowice 2007r., s.9, www.stat.gov.pl; Raport GUS „Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie śląskim w 2007 roku, Katowice 2008r., s.8, www.stat.gov.pl

w 71 miastach regionu. Obserwowane na przestrzeni ostatnich lat zjawisko suburbanizacji, polegające na opuszczaniu przez ludność dużych ośrodków miejskich i osiedlaniu się jej w pobliskich miejscowościach wiejskich oraz wzrost przyrostu naturalnego na wsi, spowodowało stopniowy spadek liczby ludności w miastach na rzecz ludności wiejskiej. Według prognozy GUS, sukcesywnie wzrastał będzie udział i liczba mieszkańców terenów wiejskich, co spowoduje zmniejszanie się wskaźnika urbanizacji[227].

Zróżnicowanie dynamiki zmian liczby i struktury ludności w wieku produkcyjnym jest ważnym czynnikiem determinującym wielkość i strukturę podaży siły roboczej.

Zaobserwowano niekorzystne zjawisko gwałtownego zmniejszania się liczby dzieci i młodzieży w województwie śląskim. W 2006 roku udział tej grupy w ogólnej liczbie ludności obniżył się do 18,4 % z 22,7% w 2000 roku. Zmiany nastąpiły również wśród osób będących w wieku produkcyjnym. Liczba osób w wieku produkcyjnym od 2000 roku do 2005 roku wzrastała z roku na rok[228]. W 2006 roku nastąpił w skali roku spadek liczby osób w wieku zdolności do pracy o 0,2%. Analiza współczynników obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku przedprodukcyjnym oraz ludnością w wieku poprodukcyjnym w okresie 2000-2007 wskazuje na pogłębianie się niekorzystnych relacji. Systematycznie spadał wskaźnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku przedprodukcyjnym. Natomiast wzrasta obciążenie ludności w wieku produkcyjnym, ludnością w wieku poprodukcyjnym.

Wykres 16: Ludność w wieku produkcyjnym, przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym w województwie śląskim



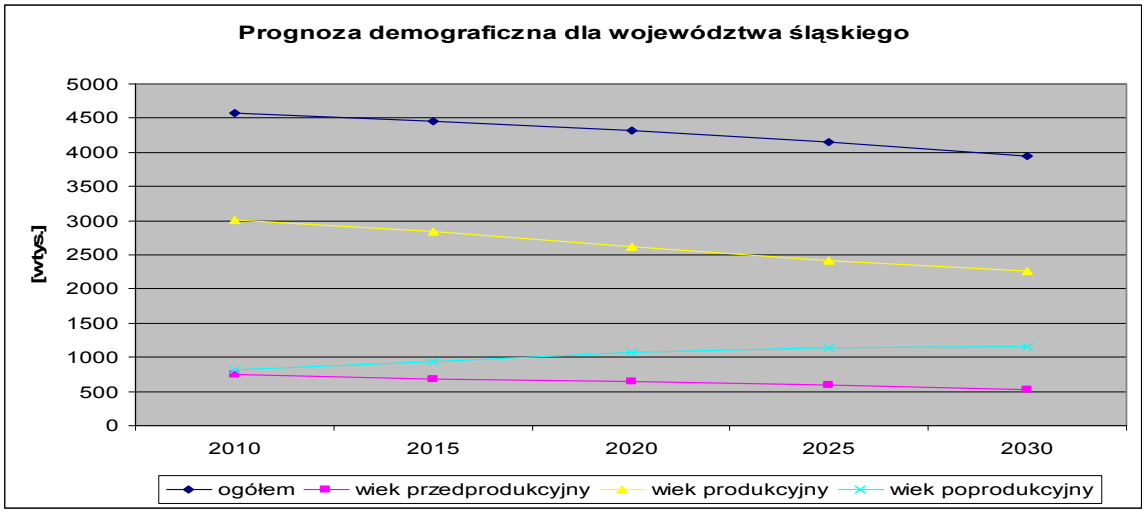
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

[227] Ibidem s.18
[228] Ibidem s.20

Obok przyrostu naturalnego migracje są czynnikiem kształtującym stan ludności. Migracje ludności w okresie 2000-2007 związane były głównie z poszukiwaniem pracy przez osoby bezrobotne. Saldo migracji wewnętrznych w latach 2002-2007 było ujemne. Odpływ ludności wymeldowania z pobytu stałego przewyższał napływ ludności zameldowania na pobyt stały powodując ubytek ludności.

Prognoza demograficzna wskazuje, że w okresie 2002-2030 liczba ludności województwa śląskiego zmniejszy się o 779,1 tys. co stanowić będzie 16,5 % i osiągnie w 2030 roku wartość 3952,4 tysięcy osób. Ubytek ludności województwa śląskiego przewidywany jest w całym okresie prognozy. Szacuje się, że na koniec 2010 roku województwo śląskie będzie liczyć 4574,2 tys. osób a kobiety będą stanowiły 51,8% populacji. Według prognozy demograficznej do roku 2030 bezwzględne i względne rozmiary ubytku będą się zwiększać. Będzie to konsekwencją rosnącego ubytku naturalnego – spadku liczby urodzeń i wzrostu liczby zgonów. Przewiduje się również wzrost ubytku rzeczywistego to znaczy ujemnego przyrostu rzeczywistego[229].

Wykres 17: Prognoza ruchu naturalnego ludności dla województwa śląskiego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

W latach 2002-2030 województwo charakteryzować się będzie również ubytkiem ludności w ramach migracji wewnętrznych i zagranicznych. Rozpatrując zmiany w liczbie ludności województwa spowodowane migracjami wewnętrznymi oraz zagranicznymi prognoza przewiduje, że łącznie wskutek migracji do 2030 roku nastąpi ubytek ludności zamieszkującej województwo śląskie na poziomie 362,7 tys. w tym

[229]Raport GUS „ Prognoza ludności na lata 2002-2030”Warszawa 2006r., www.stat.gov.pl

prognoza przewiduje ubytek spowodowany migracjami zagranicznymi na poziomie 289,3 tys. osób.

Według prognozy demograficznej, w okresie prognostycznym wystąpią istotne zmiany w strukturze ludności według wieku[230] :

- obniży się liczba dzieci w wieku 0-2 lata,
- obniży się liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym o 458,2 tys.,
- obniży się liczba ludności w wieku produkcyjnym o 776,2 tys.,
- zwiększy się liczba ludności w wieku poprodukcyjnym o 455,3 tys..

Można oczekiwać następujących zmian w liczbie ludności należącej do trzech ekonomicznych grup :

- liczba osób w wieku przedprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się z 33 w roku 2002 do 24 w 2030 roku,
- liczba osób w wieku poprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym wzrośnie z 23 w 2002 roku do 51 w 2030 roku,
- liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym (łącznie przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym) na 100 osób w wieku produkcyjnym wzrośnie z 56 w 2002 roku do 75 w roku 2030.

Przedstawiona analiza zjawisk demograficznych zachodzących w okresie 2000-2007 w województwie śląskim wskazuje na następujące zmiany i tendencje:

1. Nastąpił ubytek liczby ludności, co było konsekwencją ujemnego przyrostu naturalnego ludności i ujemnego salda migracji międzywojewódzkich oraz migracji zagranicznych.
2. Zmniejszyła się gęstość zaludnienia, nadal jednak województwo śląskie zajmuje pierwsze miejsce na tle innych województw.
3. Następuje odwrócenie tendencji urbanizacyjnych , wzrost liczby mieszkańców na wsi.
4. Następuje proces starzenia się ludności oraz zasobów pracy. Odnotowano zmiany strukturalne ludności:

- zmniejszyła się liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym,
- do 2005 roku zwiększyła się liczba osób w wieku produkcyjnym, do 2006 roku zmniejszała się liczba osób w wieku mobilnym, a zwiększała się liczba osób w wieku niemobilnym,

[230] Raport GUS „ Prognoza ludności na lata 2002-2030”Warszawa 2006r., www.stat.gov.pl

- zwiększała się liczba osób w wieku poprodukcyjnym.

5. W latach 2001-2003 następował systematyczny spadek urodzeń, a w latach 2004-2006 – wzrost liczby urodzeń, co nie wpłynęło jednak na poziom dzietności kobiet, którego wielkość nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń.
6. Wzrasta przeciętna długość trwania życia, nastąpiła pewna stabilizacja liczby zgonów, pomimo postępującego procesu starzenia się mieszkańców województwa.
7. Prognoza długookresowa przedstawiona przez GUS zakłada, że:

- liczba ludności województwa śląskiego w dalszym ciągu będzie obniżać się,
- wzrastać będzie udział ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ogólnej populacji,
- ubytek ludności będzie spowodowany malejącą liczbą urodzeń, rosnąca liczbą zgonów oraz migracjami zagranicznymi.

1.3 Uwarunkowania gospodarcze województwa śląskiego

Województwo śląskie mieści się w grupie najsilniejszych gospodarczo regionów Polski. Dla gospodarki województwa w dalszym ciągu duże znaczenie ma górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo żelaza, cynku i ołowiu, energetyka, przemysł elektromaszynowy, spożywczy i chemiczny, a także motoryzacyjny. W dalszym ciągu utrzymuje się dobra koniunktura śląskiej gospodarki. Wszystkie sekcje przemysłu uzyskały wyższe przychody. Najwyższą dynamikę odnotowały jednostki przetwórstwa przemysłowego, nieco niższą miały natomiast - wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę oraz górnictwo.

W województwie śląskim według stanu na koniec grudnia 2007 roku w rejestrze REGON zarejestrowanych było 427,4 tys. podmiotów gospodarki narodowej (o 0,4 % więcej niż w roku poprzednim. Podobnie jak w 2006 roku zdecydowaną większość 95,6% ogólnej liczby podmiotów skupiał sektor prywatny. Wśród podmiotów działających w tym sektorze 75,5% stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą przede wszystkim w sekcjach: handel i naprawy, obsługa nieruchomości i firm, budownictwo oraz przetwórstwo przemysłowe. Podmioty sektora publicznego 18,7% stanowiły w rejestrze 4,4% i działały przede wszystkim w sekcjach : obsługa nieruchomości i firm oraz edukacja. Najwięcej przedsiębiorstw

państwowych wpisanych do rejestru regon prowadziło działalność gospodarczą w sekcjach: przetwórstwo przemysłowe i budownictwo. Spółek handlowych i cywilnych najwięcej było w sekcjach: handel i naprawy, przetwórstwo przemysłowe oraz obsługa nieruchomości i firm[231].

Pod względem liczby pracujących przeważały podmioty małe, liczące do 9 osób, które w 2007 roku stanowiły 94,3% ogółu zarejestrowanych jednostek. Najwięcej podmiotów małych odnotowano w sekcjach: handel i naprawy (34,6%), obsługa nieruchomości i firm (16,3 %) oraz budownictwo (10,4%). Udział podmiotów o liczbie pracujących od 10 do 49 osób wyniósł 4,7% a jednostek o liczbie pracujących powyżej 50 osób – 0,9%. Jednostki z tych grup najczęściej prowadziły działalność w sekcjach: przetwórstwo przemysłowe (22,2%), handel i naprawy (19,9%) oraz edukacja (17,2%).

Według kryterium formy prawnej najwięcej w rejestrze REGON zarejestrowanych było osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (75,5%) oraz spółek cywilnych (9,1%). Trzecią pod względem liczebności grupę tworzyły spółki handlowe (6,6%). W omawianym okresie wśród 28,2% tys. zarejestrowanych spółek handlowych 86 5 stanowiły spółki kapitałowe, a 14% spółki osobowe[232].

Nastąpił spadek liczby :

- przedsiębiorstw państwowych (w stosunku do 2006 roku o 23,6%),
- osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (w stosunku do 2006 roku o 0,2%).

Wzrost liczby:

- podmiotów ogółem w sektorze publicznym (w stosunku do 2006 roku o 0,9%),
- podmiotów ogółem w sektorze prywatnym (w stosunku do 2006 roku o 0,4%).

2. Diagnoza śląskiego rynku pracy

Celem diagnozy jest prezentacja zagadnień związanych z rynkiem pracy w województwie śląskim, ze szczególnym uwzględnieniem czynników wyznaczających tendencje i kierunki zmian oraz aktualnych i potencjalnych barier i zagrożeń jego rozwoju. Do opracowania diagnozy wykorzystane zostały dane obowiązującej sprawozdawczości Głównego Urzędu Statystycznego, posłużono się również wynikami

[231]Raport Urzędu Statystycznego „Przemysł w województwie śląskim: Katowice 2008, www.stat.gov.pl
[232] Raport Urzędu Statystycznego „Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru Regon w woj. śląskim w 2007 roku., Katowice 2008, www.stat.gov.pl

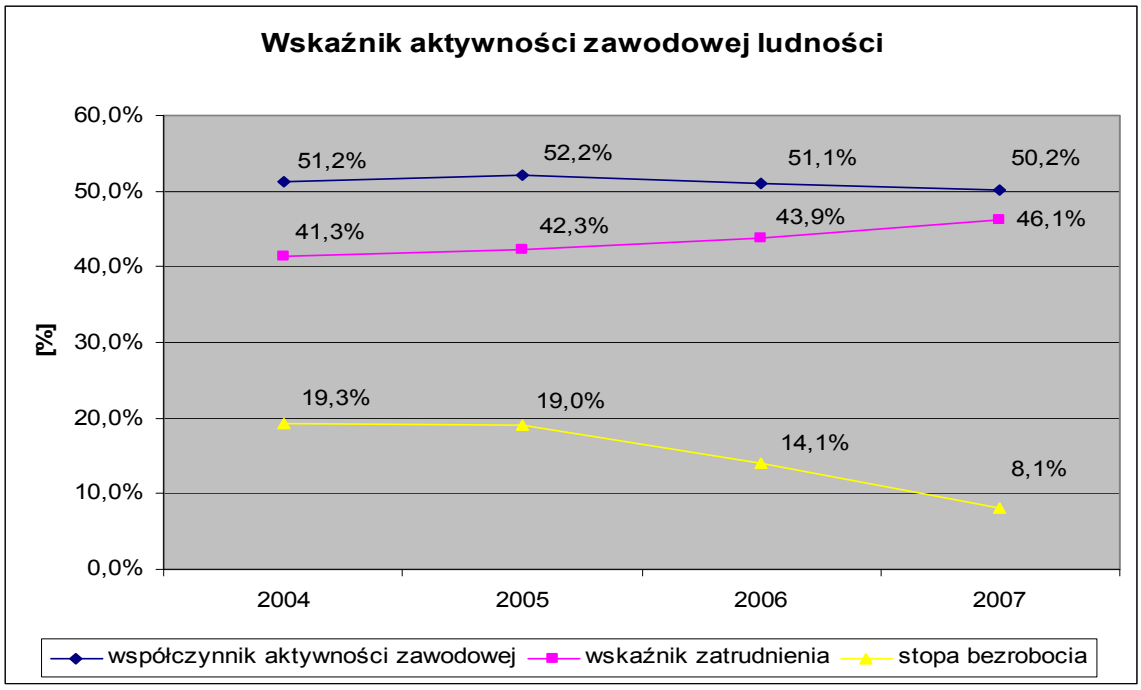
badań Aktywności Ekonomicznej Ludności, pozwalającymi na przedstawienie istoty problemu w innym ujęciu.

Analiza zmian na rynku pracy województwa śląskiego na podstawie danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wskazują na spadkową tendencję współczynnika aktywności zawodowej. W analizowanym okresie wskaźnik zatrudnienia wykazywał tendencje wzrostową. Wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności z lat 2004-2007 wykazują, że w województwie śląskim zmniejszyła się znacząco stopa bezrobocia oraz liczba bezrobotnych. W badanym okresie powoli zaczynają być widoczne pozytywne zmiany w strukturze ludności województwa śląskiego, scharakteryzowanej według aktywności ekonomicznej ludności. Województwo śląskie w porównaniu z innymi województwami w 2007 roku charakteryzowały:

1. Jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia w Polsce.
2. Niski współczynnik aktywności zawodowej.
3. Najwyższy udział biernych zawodowo wśród ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej.
4. Niska stopa bezrobocia.

Opisane tendencje śląskiego rynku pracy zostały przedstawione na poniższym wykresie.

Wykres 18: Wskaźniki aktywności zawodowej ludności w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL

Z punktu widzenia rynku pracy ludność można podzielić na kategorie aktywnych i biernych zawodowo. Do aktywnych zawodowo – zgodnie z definicjami stosowanymi w statystyce międzynarodowej – zalicza się osoby pracujące oraz te, które nie mają pracy, ale jej aktywnie poszukują i są gotowe ją podjąć w określonej perspektywie czasu. Kategoria biernych zawodowo, to osoby chwilowo lub długotrwale nieaktywne na rynku pracy. Część biernych zawodowo to osoby, które prawdopodobnie nigdy nie będą obecne na rynku pracy, pozostała część biernych zawodowo może jednak stanowić potencjalne zasoby pracy.

Zbiorowość mieszkańców województwa śląskiego, analizowaną ze względu na możliwość aktywnego uczestnictwa na rynku pracy (ludność w wieku 15 lat i więcej) została przedstawiona w tabeli.

Tabela 16: Ludność w wieku 15 lat i więcej według aktywności ekonomicznej (przeciętne roczne)

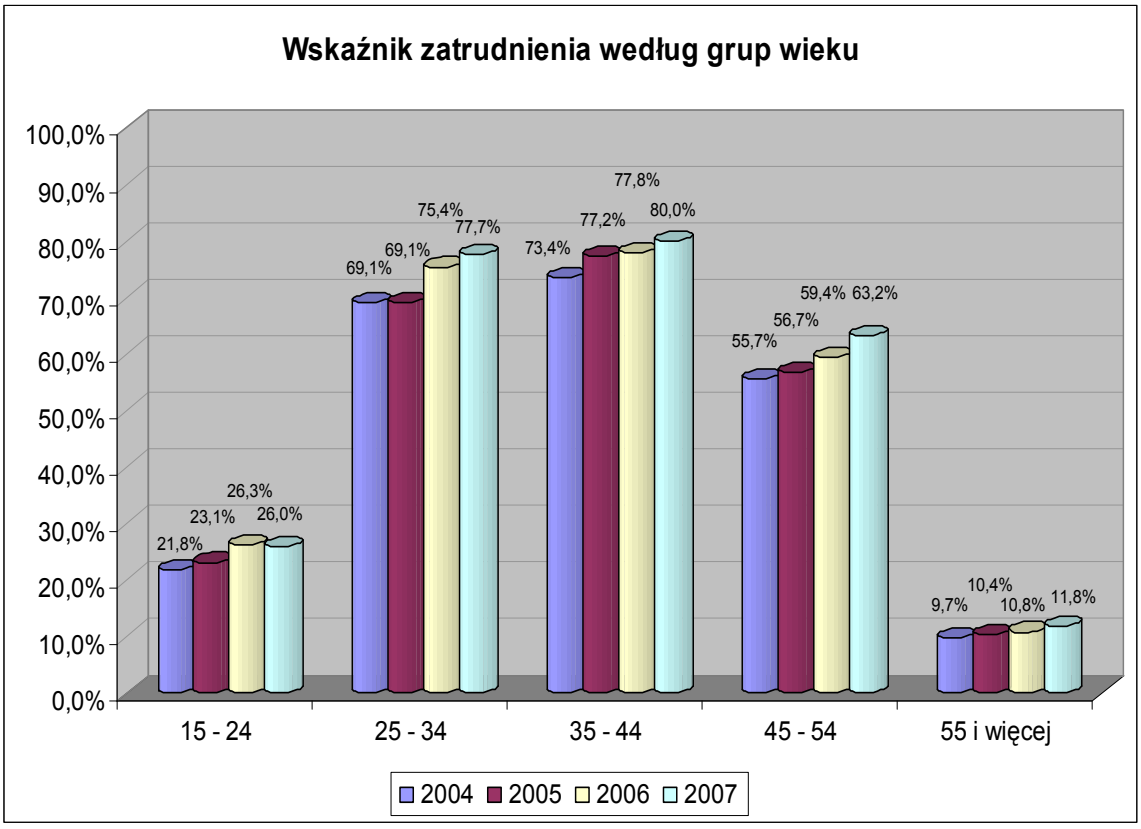
LATA	Ogółem	Aktywni zawodowo			Bierni zawodowo
		razem	pracujący	bezrobotni	
	W tysiącach				
2004	3929	2013	1624	389	1917
2005	3936	2056	1666	390	1880
2006	3884	1983	1765	279	1901
2007	3827	1921	1765	155	1906

Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL

Województwo śląskie skupiało w 2007 roku 11,8% aktywnych zawodowo (11,9% pracujących, 11,2 %bezrobotnych) oraz 13,2 % biernych zawodowo. Liczba aktywnych zawodowo w ujęciu rocznym zwiększyła się o 1,7% , biernych zawodowo o 1,4% w stosunku do 2006 roku. Wśród aktywnych zawodowo zanotowano wzrost liczby pracujących przy znacznym spadku bezrobotnych. Z analizy struktury pracujących według wieku wynika, iż największy wzrost zatrudnienia nastąpił w przedziale wiekowym 25-34 lat, w porównaniu z IV kwartałem 2006 roku o prawie 3 % istotnie wzrósł wskaźnik zatrudnienia w przedziale wiekowym 35-44 lata w porównaniu Z IV kwartałem 2006 roku. Niepokojący jest niewielki udział pracujących po 54 roku życia[233].

[233] Raport Urzędu Statystycznego „ Aktywność ekonomiczna ludności w województwie śląskim" Katowice 2007r., www.stat.gov.pl

Wykres 19: Wskaźnik zatrudnienia według grup wieku w województwie śląskim

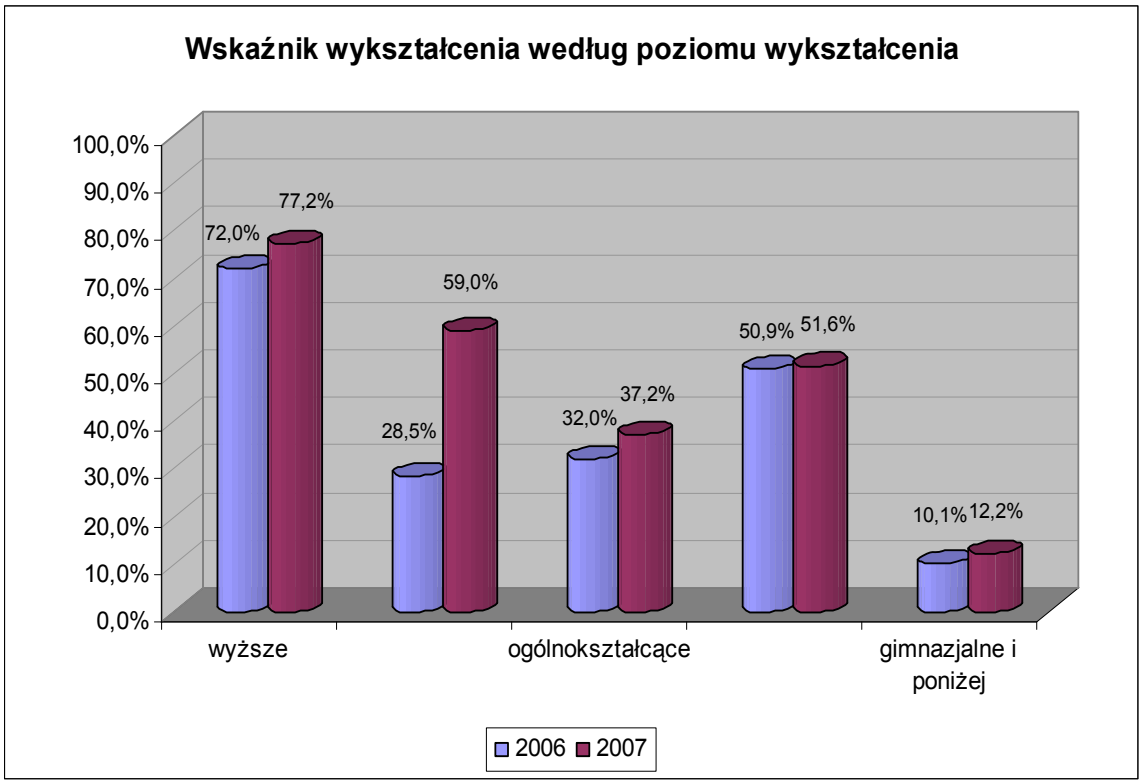


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

W strukturze pracujących według poziomu wykształcenia nadal dominowały osoby posiadające wykształcenie policealne i średnie zawodowe (33,8%) oraz zasadnicze zawodowe (32,3%). Wykształceniem wyższym legitymowało się (21,2%) ogółu pracujących w wieku 15 lat i więcej. Najmniejszy był udział pracujących z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym (5,5%) a także średnim ogólnokształcącym (7,1%). W ujęciu rocznym odnotowano wzrost liczby pracujących z wykształceniem średnim ogólnokształcącym (o 24,5%) oraz gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym (o 17,4%)[234].

[234]Raport „Śląski Rynek Pracy 2006", s.34,Raport „Śląski Rynek Pracy 2007",s.44 WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice 2006-2007, www.wup-katowice.pl

Wykres 20: Wskaźnik zatrudnienia według poziomu wykształcenia w województwie śląskim



Źródło: opracowanie na podstawie danych WUP

Pracujący w przemyśle stanowili prawie jedną trzecią ogółu omawianej zbiorowości. Znaczny udział pracujących odnotowano w sekcjach: handel i naprawy (16,7%), obsługa nieruchomości i firm (8,7%), edukacja (7,5%), a także transport, gospodarka magazynowa i łączność (7,3%). Najmniej osób pracowało w pośrednictwie finansowym (2,1%) oraz hotelach i restauracjach (2,5%). Mężczyźni dominowali w budownictwie (ponad 94%), górnictwie (prawie 85%) oraz w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz , wodę(prawie 74%). Kobiety natomiast stanowiły większość pracujących w ochronie zdrowia (82,7%), edukacji (77,2%) oraz w hotelach i restauracjach (71,4%). Biorąc pod uwagę wykonywany zawód, najwięcej osób pracowało w charakterze robotnika przemysłowego i rzemieślnika (20,8%), specjalisty (14,6%) oraz technika i innego średniego personelu(14,5%). Najmniej osób pracowało w zawodzie rolnika, ogrodnika, leśnika i rybaka (2,6%)[235].

[235]Raport „Śląski Rynek Pracy 2006" s.10, Raport „Śląski Rynek Pracy 2007" s.51, WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice 2006-2007, www.wup-katowice.pl

3. Struktura oraz tendencje zmian bezrobocia rejestrowanego

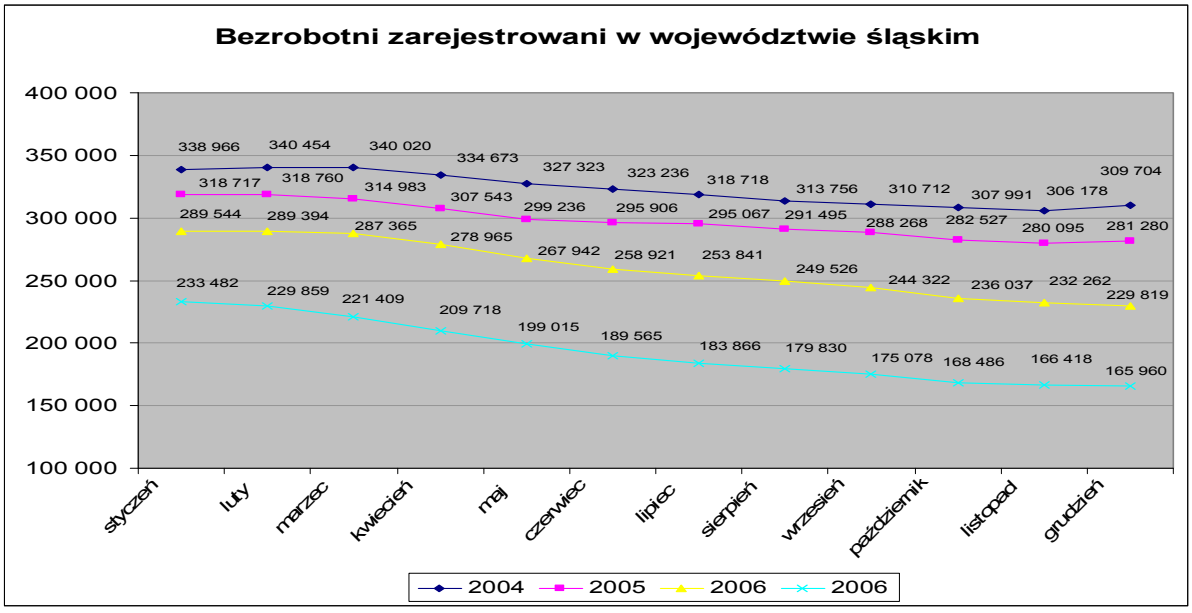
3.1 Tendencje zmian w natężeniu bezrobocia

Populacja bezrobotnych zarejestrowanych stanowi odmienną kategorię od uwzględnionej w badaniach BAEL, ponieważ różne są definicje osoby bezrobotnej w obu typach badań. Badanie bezrobocia rejestrowanego ma na celu identyfikację grupy osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy.

Zjawisko bezrobocia w województwie śląskim charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem terytorialnym. Prowadzona regionalna polityka zatrudnienia i rynku pracy daje wymierne efekty w postaci spadku poziomu (liczby) i natężenia bezrobocia (stopy bezrobocia), jest to także wynik zachodzących procesów na europejskim i krajowym rynku pracy. Jednakże, mimo niewątpliwego rozwoju i postępującej modernizacji regionalnej gospodarki, pewne czynniki wywierają niekorzystny wpływ na procesy i zjawiska występujące na śląskim rynku pracy. Należy wymienić przede wszystkim:

- strukturalny charakter bezrobocia, wynikający z charakterystyki społecznej i gospodarczej obszarów w województwie śląskim,
- restrukturyzacja przemysłu,
- niedostosowanie struktury kształcenia zawodowego do potrzeb regionalnego rynku pracy.

Wykres 21: Bezrobotni zarejestrowani w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

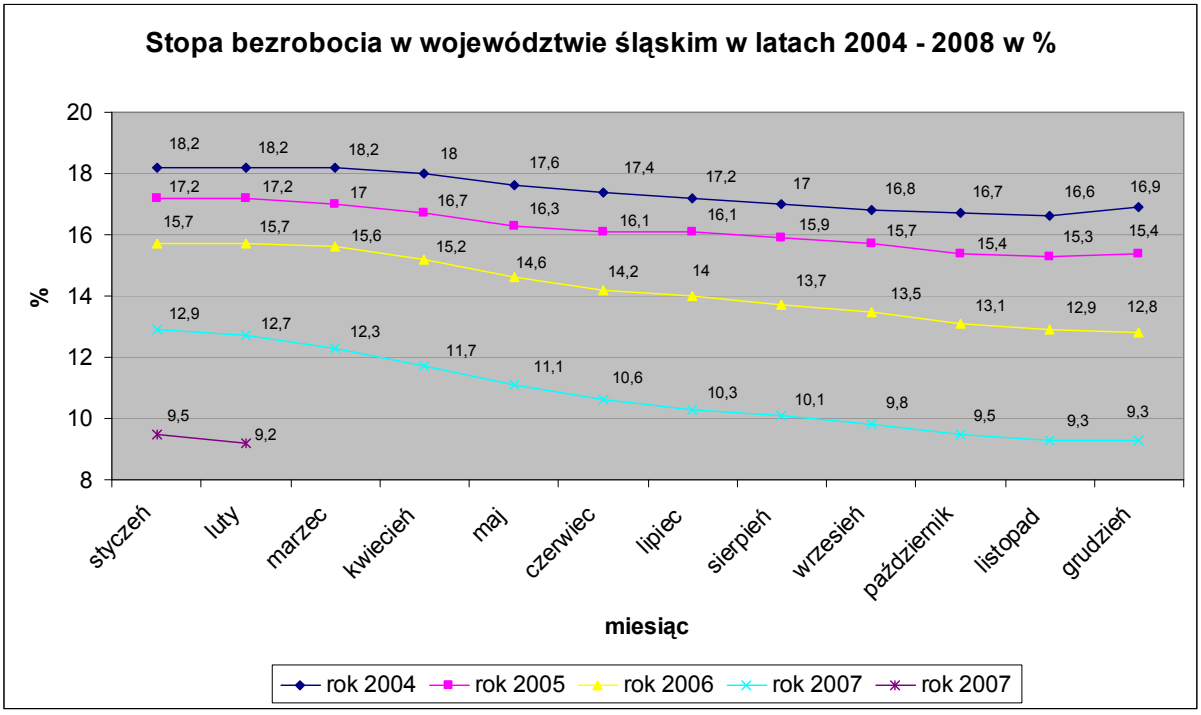
Przeważająca ilość bezrobotnych zarejestrowana była w urzędach pracy podregionu centralnego śląska – 104 839 osób (63,2% ogółu bezrobotnych). W pozostałych podregionach liczba bezrobotnych na koniec 2007 roku kształtowała się następująco[236]:

- podregion częstochowski – 24 626 (14,8%),
- podregion rybnicko-jastrzębski- 18 553 (11,2%),
- podregion bielsko-bialski – 17 942 (10,8%).

W końcu 2007 roku najwięcej bezrobotnych zarejestrowanych było w Częstochowie – 10920 osób, Sosnowcu - 9 854 osoby, Bytomiu – 8 935 osób, powiecie zawierciańskim – 8 491 osób oraz w Zabrzu – 7 897 osób. Natomiast najmniejszą liczbę bezrobotnych odnotowaliśmy w powiatach bieruńsko-lędzińskim – 1 346 osób i rybnicki – 1 499 osób oraz w Świętochłowicach – 1 743 osoby.

Analiza wskaźnika stopy bezrobocia w województwie śląskim w latach 2004-2007 wskazuje na obniżenie stopy bezrobocia, w analizowanym okresie poziom bezrobocia zmniejszył się o 9%. Dane wskazują na wyższą dynamikę spadku bezrobocia regionalnego, w porównaniu do spadku stopy bezrobocia w kraju.

Wykres 22: Stopa bezrobocia w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

[236] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007", WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl , s.18

W województwie śląskim odnotowuje się duże zróżnicowanie przestrzenne w natężeniu bezrobocia. Wartość stopy bezrobocia w 2007 roku w podregionach województwa śląskiego kształtowała się następująco[237] :

- podregion częstochowski – 11,8%,
- podregion centralny śląski – 9,4%,
- podregion rybnicko-jastrzębski – 8,8%,
- podregion bielsko-bialski – 7,3%.

Na wielkość poziomu bezrobocia mają dwa procesy opisujące płynność zjawiska, a mianowicie napływ i odpływ. Napływ do bezrobocia przedstawia liczbę bezrobotnych, którzy w danym okresie sprawozdawczym zostali zarejestrowani w powiatowym urzędzie pracy. W grupie bezrobotnych nowo rejestrujących się możemy wyróżnić osoby napływające z zatrudnienia stałego, po udziale w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu oraz osoby napływające do bezrobocia z grupy biernych zawodowo.

Odpływ z bezrobocia jest to liczba osób, które w danym okresie sprawozdawczym zostały z różnych powodów wyłączone z ewidencji bezrobotnych. Odpływ może być związany z podjęciem pracy stałej lub w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz z przejściem do grupy osób biernych zawodowo. Znajdują się w tej grupie osoby, które podjęły pracę, nie potwierdziły gotowości do podjęcia pracy, dobrowolnie zrezygnowały ze statusu bezrobotnego lub podjęły naukę.

Najwyższy napływ bezrobocia w 2007 roku , odnotowano w podregionie centralnym śląskim, natomiast najwyższą dynamikę spadku napływu do bezrobocia zanotowano podregionie bielsko-bialskim, a w pozostałych kształtowały się na następującym poziomie[238]:

- podregion centralny śląski - 177 388 osób (spadek o 14 255 osób),
- podregion częstochowski - 31 764 osób (spadek o 5 494 osób),
- podregion rybnicko-jastrzębski – 34 649 osób (spadek o 3 861 osób),
- podregion bielsko-bialski – 24 630 osób (spadek o 6 417 osób).

[237] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007”, WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl , s.22
[238] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007”, WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl , s.22

Najwyższy odpływ odnotowano w 2007 roku w podregionie centralnym śląskim- 218 570osób, a w pozostałych kształtowały się na następującym poziomie[239]:

- podregion rybnicko-jastrzębski – 42 200 osób,
- podregion częstochowski – 39 802 osoby,
- podregion bielsko-bialski – 31 718 osób.

3.2 Struktura regionalnego bezrobocia

Niektóre cechy demograficzno-społeczne i zawodowe osób narażają je na większe trudności na rynku pracy w porównaniu do innych grup ludności. Istotnym elementem analizy regionalnego rynku pracy jest struktura regionalnego bezrobocia.

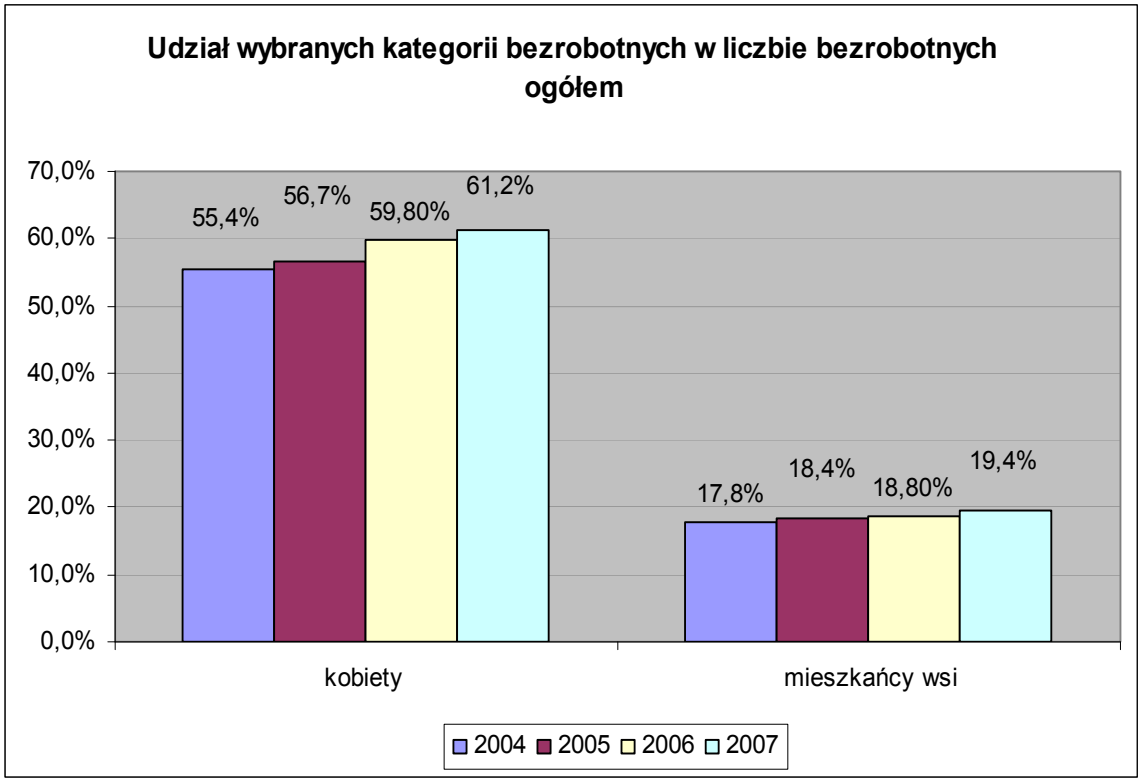
Analizując ilość bezrobotnych kobiet w podregionach według stanu na 31 grudnia 2007 roku w Powiatowych Urzędach Pracy zarejestrowano 101 539 kobiet, co stanowiło 61,2 % ogółu bezrobotnych. Szczególnie trudna sytuacja kobiet miała miejsce w podregionie rybnicko-jastrzębskim, gdzie gospodarka opiera się głównie na wydobyciu i przetwórstwie węgla, kobiety stanowią tu 70,1 % ogółu zarejestrowanych. W podregionie częstochowskim bezrobotne kobiety stanowią – 53,4%. W podregionie bielsko-bialskim jest to 57,9% a centralnym śląskim – 61,9%[240].

Obszary wiejskie stanowią jedną trzecią powierzchni (39,2%) województwa śląskiego i zamieszkuje je co piąty mieszkaniec regionu – około 1mln osób co stanowi 21,5%. Tereny wiejskie są rozmieszczone nierównomiernie , w największym natężeniu – powyżej 50% powierzchni występuje powiatach: częstochowskim, żywieckim, kłobuckim, cieszyńskim, bielskim, zawierciańskim, myszkowskim, lublinieckim, tarnogórskim, będzińskim, pszczyńskim, wodzisławskim. Bezrobocie na terenach wiejskich ma charakter strukturalny i czynnikami przyczyniającymi się do jego wielkości i natężenia są przede wszystkim:

- znaczne rozdrobnienie indywidualnych gospodarstw rolnych i stale zmniejszanie się powierzchni użytków rolnych – średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 4,5 ha,
- utrata pracy wśród osób utrzymujących się z rolnictwa i pracy najemnej,
- niedoinwestowanie terenów wiejskich w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i ochrony środowiska.

[239] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007", WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl s.26
[240] Ibidem , s.34

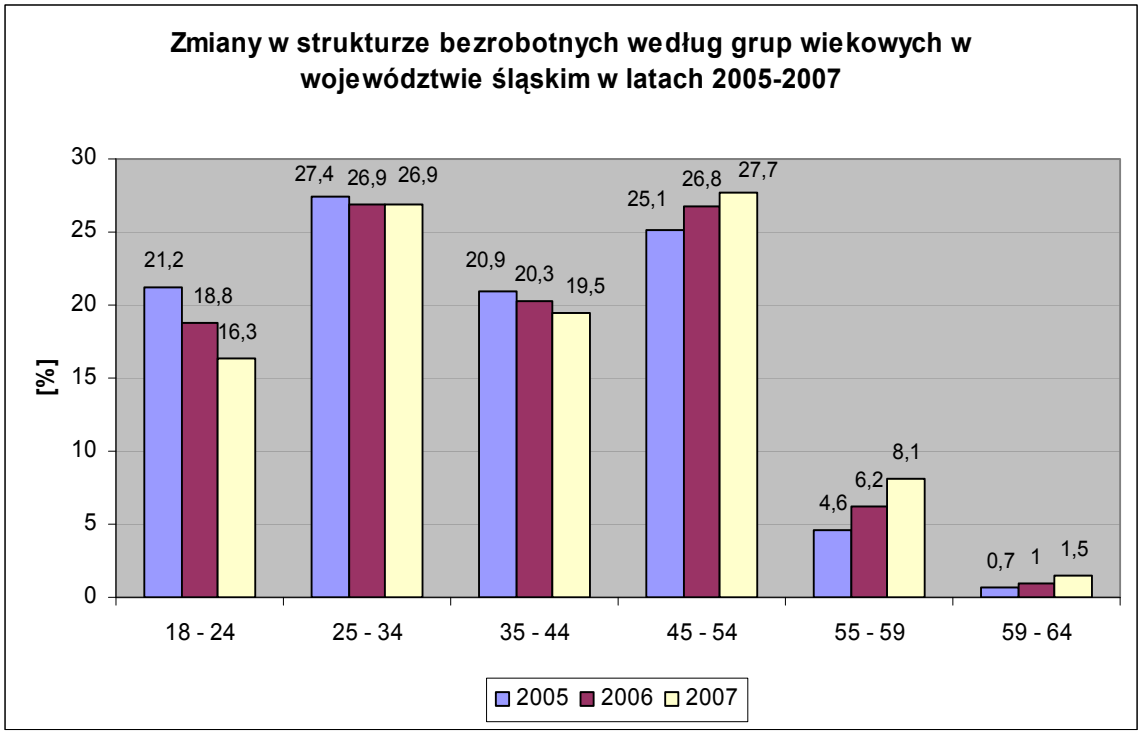
Wykres 23: Udział wybranych kategorii bezrobotnych w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Zaobserwować można zmiany struktury wiekowej bezrobocia, należy zaznaczyć spadek udziału osób bezrobotnych w wieku 18-24 lat oraz 35-44 lat a zwiększający się odsetek starszych bezrobotnych od 45 do 64 roku życia. Wykres struktury bezrobocia według wieku kobiet i mężczyzn jest odmienny. Wśród kobiet przeważają osoby w wieku mobilnym, stanowią do 44 roku życia 67,5% ogółu bezrobotnych. Największe dysproporcje przy podziale ze względu na płeć obserwujemy w grupach 25-34 lata i 55-59 lat.

Wykres 24: Struktura bezrobocia według grup wiekowych w województwie śląskim

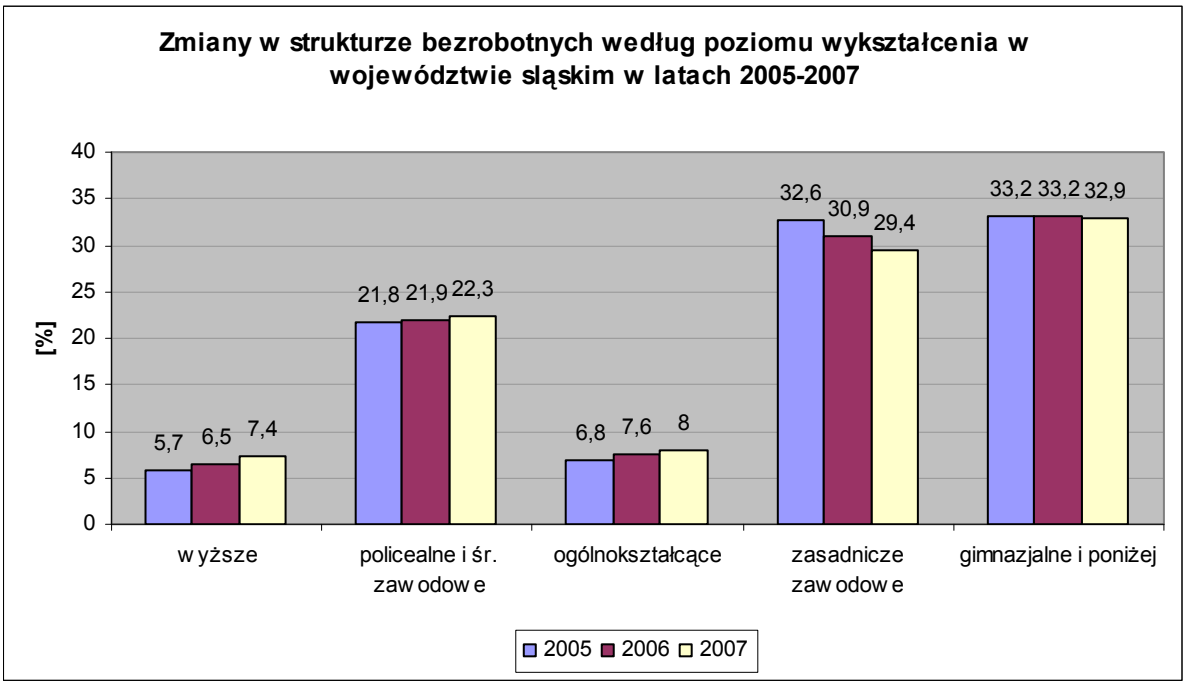


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Struktura wykształcenia bezrobotnych w województwie śląskim jest niekorzystna. Wysoki udział osób bezrobotnych stanowią osoby z niskim poziomem wykształcenia, które swoją edukację ukończyły w gimnazjum lub w szkole podstawowej (54 561 osób). Ta grupa stanowi 32,9 % wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych. Drugą liczną reprezentacją są osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (48 732 osoby - 29,4%). Bezrobotni z wykształceniem gimnazjalnym i niższym oraz zasadniczym zawodowym stanowią większość – 62,9% w województwie śląskim. Pomimo liczbowego spadku bezrobotnych wśród osób z wykształceniem wyższym (o 2 485 osób – 16%) oraz z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (o 13 201 osób – 26,3%) zwiększył się ich odsetek w całej zbiorowości z 28,4% w grudniu 2006 roku do 29,7% w grudniu 2007 roku[241].

[241] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007", WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl , s.34

Wykres 25: Zmiany w strukturze bezrobotnych według poziomu wykształcenia w województwie śląskim

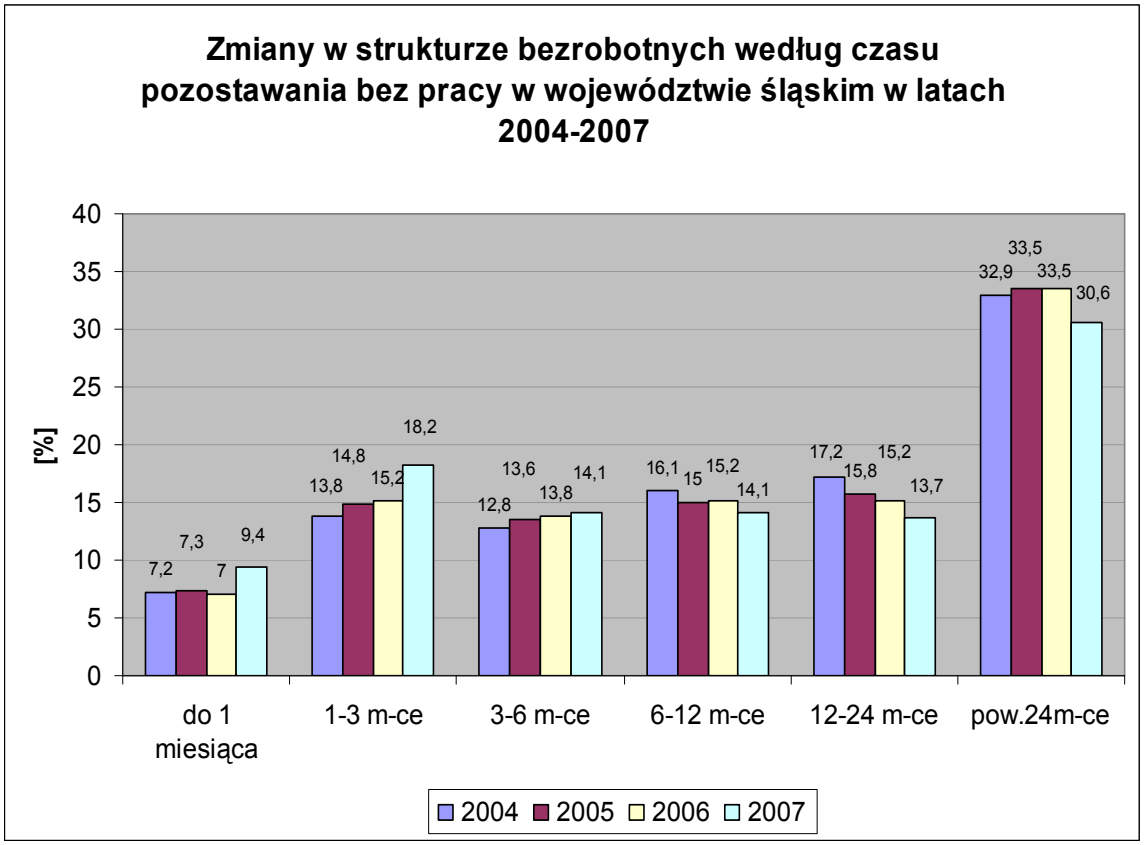


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Istotnym problemem zarówno krajowego i regionalnego rynku pracy jest duże nasilenie długoterminowego bezrobocia. W porównaniu do 2006 roku należy zwrócić uwagę w strukturze regionalnego bezrobocia w następujących obszarach:

- wystąpił duży spadek liczbowy stanu bezrobocia dla osób pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy
- udział osób poszukujących zatrudnienia od 12 do 24 miesięcy zmniejszył się o 1,5 punktu procentowego z 15.2% w grudniu 2006 roku.
- wśród bezrobotnych pozostających w rejestrach powiatowych urzędów pracy do 1 miesiąca, od 1 do 3 m-cy, od 3 do 6 m-cy i od 6 m-cy do 1 roku zanotowano zrost udziału tych kategorii wśród ogółu bezrobotnych przy jednoczesnym spadku ogółu bezrobotnych.

Wykres 26: Zmiany w strukturze bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Na postawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku do kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy zaliczamy:

- bezrobotnych do 25 roku życia[242],
- bezrobotnych długotrwale [243],
- bezrobotnych powyżej 50 roku życia[244],
- bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych[245],

[242] Bezrobotnych do 25 roku życia- oznacza bezrobotnego, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25 roku życia

[243] Bezrobotnym długotrwale – oznacza bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego w miejscu pracy

[244] Bezrobotnym powyżej 50 roku życia – oznacza bezrobotnego, który w dniu zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 rok życia

[245] Bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych – oznacza bezrobotnego nie posiadającego kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu

- bezrobotnych samotnie wychowujących , co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia,
- bezrobotnych niepełnosprawnych.

Analizując sytuację bezrobotnych wśród grup szczególnej sytuacji na rynku pracy w okresie 2004-2007 należy zaznaczyć:

- korzystną tendencję spadku bezrobocia, która wystąpiła w zbiorowości osób poniżej 25 roku życia, w województwie śląskim dynamika spadku bezrobocia jest większa niż wśród bezrobociem ogółem,
- wśród osób długotrwale bezrobotnych przeważają osoby, które pozostają bez pracy nieprzerwanie od ponad 24 miesięcy, natomiast długotrwale bezrobotni są grupą osób, w której nastąpił spadek liczby osób bezrobotnych,
- według stanu na koniec grudnia 2007 roku zarejestrowanych było 40 516 osób powyżej 50 roku życia co stanowiło 24,4 % wszystkich bezrobotnych. W porównaniu do grudnia 2006 roku odnotowano spadek liczbowy, o 6 176 osób, a równocześnie udział tej grupy wśród bezrobotnych wzrósł o 4,1 punktu procentowego. Wynika to z dynamicznego odpływu z powiatowych urzędów pracy młodych bezrobotnych, czego efektem jest „starzenie się" zbiorowości bezrobotnych,
- wśród bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych odnotowano wzrost udziału tej grupy osób w stosunku do osób bezrobotnych, jednocześnie nastąpił spadek liczy osób w tej kategorii w stosunku do 2006 roku,
- bezrobotni samotnie wychowujący dziecko do 7 roku życia jest to grupa osób zdominowana przez kobiety, w 2007 roku stanowiły 94,7%. Nastąpił niewielki wzrost tej grupy osób w stosunku do całej zbiorowości osób bezrobotnych. W przypadku bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci, struktura wykształcenia jest niekorzystna. Blisko połowa legitymuje się najniższym wykształceniem gimnazjalnym lub podstawowym,
- w województwie śląskim na koniec 2007 roku zarejestrowano 7 992 bezrobotnych zaliczanych do kategorii niepełnosprawnych, w stosunku do 2006 roku odnotowano spadek liczby bezrobotnych o 1 177 osób. Wzrósł udział niepełnosprawnych wśród wszystkich bezrobotnych w analizowanym okresie.

Uwzględniając cechy społeczno-demograficzne bezrobotnych z województwa śląskiego, w badanych okresie można zauważyć następujące tendencje:

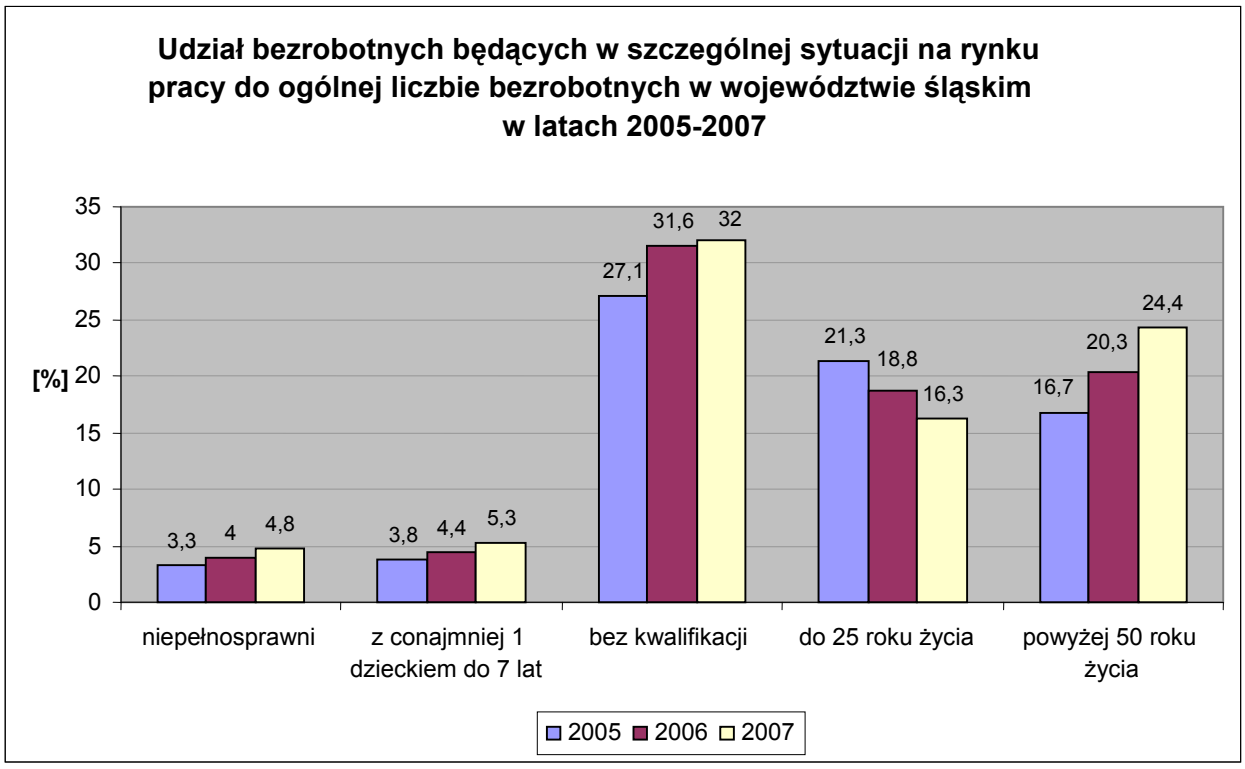
Spada udział w ogólnej populacji :

- bezrobotnych do 25 roku życia.

Rośnie udział w ogólnej populacji:

- znacznie wzrósł udział bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych,
- znacznie wzrósł udział osób powyżej 50 roku życia,
- z co najmniej jednym dzieckiem do lat siedmiu,
- osób niepełnosprawnych.

Wykres 27: Udział bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy do ogólnej liczby bezrobotnych w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Na podstawie analizy procesów zachodzących na regionalnym rynku pracy zauważalne są określone zmiany. Uwzględniając przedstawione uwarunkowania rynku pracy należy przedłożyć określone rekomendacje dotyczącego śląskiego rynku pracy.

Pozytywne zmiany:

1. Zmniejszenie stopy bezrobocia, województwo śląskie osiągnęło wyższą niż w kraju dynamikę spadku stopy bezrobocia.
2. Korzystne zmiany nastąpiły w strukturze napływu do bezrobocia – zmniejszyła się liczba osób rejestrujących się po raz pierwszy w powiatowych urzędach pracy.
3. Wzrasta odpływ bezrobotnych – w badanym okresie liczba opuszczających ewidencję bezrobotnych. Pozytywną tendencją jest wzrost wyrejestrowań z powodu podjęcia pracy.
4. Pozytywnie należy ocenić fakt, że 26,7 % bezrobotnych nie ukończyła 35 roku życia. Grupa ta ma największą szansę na przekwalifikowanie oraz udział w innych formach aktywizacji zawodowej.
5. Zmniejsza się w ogólnej populacji , udział bezrobotnych w najmłodszych grupach do 25 roku życia, w analizowanym okresie.
6. Spada udział w ogólnej populacji osób długotrwale bezrobotnych z 182 tys. w 2005 roku do 102 tys. w 2007 roku.
7. Wzrasta ilość wydatków na aktywną politykę rynku pracy.

Niekorzystne zmiany:

1. Wzrasta liczba osób powracających do ewidencji bezrobotnych. Świadczy to o niestabilnym rynku pracy pod względem zatrudnienia niesubsydiowanego.
2. Niski wskaźnik zatrudnienia w porównaniu do osiągniętego poziomu wskaźnika w kraju.
3. Niekorzystnie na mobilność bezrobotnych oraz ich aktywizację wpływa struktura bezrobotnych, mianowicie:
    - Niski poziom wykształcenia bezrobotnych,
    - Wzrost udziału bezrobotnych 45 -54 lat i 55 -59 lat.

Poza przedstawionymi najistotniejszymi cechami śląskiego rynku pracy, w latach 2005-2007 obserwowane są zmiany na rynku pracy – istotne z punktu widzenia regionalnej polityki zatrudnienia:

1. Widoczny jest wzrost migracji, głównie zagranicznych wśród osób w wieku najbardziej mobilnym.
2. Migracje obejmują osoby posiadające kwalifikacje poszukiwane na regionalnym rynku pracy.

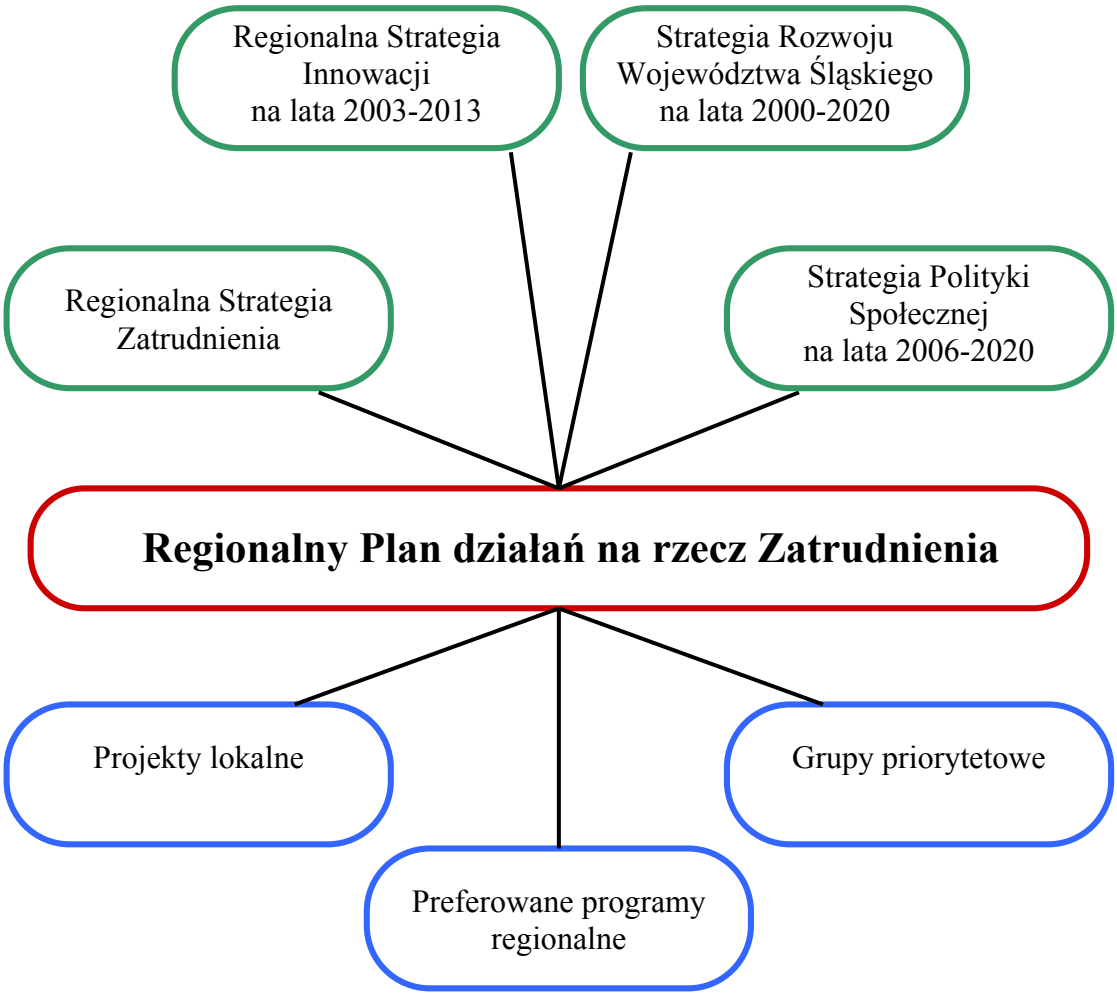
3. Utrwala się bezrobocie osób, dla których trudno znaleźć zatrudnienie – niemobilnych przestrzennie i niemobilnych zawodowo.
4. Deficyt wykwalifikowanych pracowników w branżach: budowlanych, górniczej, oraz szwaczki, handlowcy, fryzjerzy.
5. Występuje stałe niedostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy i konieczność działań służb zatrudnienia w działaniach naprawczych i korygujących poprzez szkolenia i przekwalifikowania.
6. Wzrost zainteresowania małą przedsiębiorczością i wysokie zapotrzebowanie na dotacje.

4. Analiza regionalnej polityki zatrudnienia w województwie śląskim

4.1 Programowanie regionalnej polityki zatrudnienia

Priorytety regionalnej polityki zatrudnienia zapisane zostały w dokumentach programowych województwa śląskiego to jest w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 200-2020 oraz w Regionalnej Strategii Zatrudnienia a także w wojewódzkich strategiach sektorowych i programach operacyjnych. Poniżej przedstawiono schemat obrazujący rodzaje poszczególnych dokumentów oraz ich miejsce w regionalnej polityce zatrudnienia.

Schemat 48: Programowanie regionalnej polityki zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne

Strategia Rozwoju Województwa na lata 2000-2020 jest zapisem długofalowej koncepcję rozwoju, zorientowanej na rozwiązywanie kluczowych problemów w województwie, aby region mógł wprowadzić pożądane zmiany i sprostać wyzwaniom, w obliczu których stoi jego gospodarka, społeczeństwo i przestrzeń.

Cztery priorytety dziedzinowe zostały powiązane z regionalną polityką zatrudnienia, określono także w ich obszarze cele strategiczne. W obszarze: zasoby ludzkie, równość szans i zagadnienia społeczne wyznaczono[246]:

- priorytet: edukacja, kultura, mobilność i aktywizacja zasobów ludzkich,
- priorytet: integracja społeczna, bezpieczeństwo i zdrowie.

[246] Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020, Katowice 2005, s.66 , www.silesia-region.pl

W obszarze: gospodarka, innowacyjność i inne ramowe uwarunkowania wyznaczono:

- priorytet: restrukturyzacja i rozwój gospodarki,
- priorytet: innowacje, technologie, działalność B+R.

Wyznaczono 2 priorytety horyzontalne powiązane z wszystkimi obszarami[247]:

- priorytet: współpraca międzyregionalna i międzynarodowa, w tym transgraniczna,
- priorytet: współpraca wewnątrzregionalna.

Regionalna Strategia Zatrudnienia jest średnioterminową koncepcją polityki rynku pracy, prognozującą konieczność podejmowania określonych działań w celu dążenia do zwiększania zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w województwie śląskim. Została pomyślana w taki sposób, że wyznacza ona główne kierunki rozwoju polityki zatrudnienia i określa działania, które powinny zostać podjęte w celu dążenia do założonej misji Strategii. Celem Strategii jest stworzenie ram głównych priorytetów i działań mogących przyczynić się do zdynamizowania regionalnego rynku pracy, w tym przede wszystkim wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia, poprawy działalności wielu podmiotów publicznych i niepublicznych zaangażowanych w politykę zatrudnienia na obszarze województwa oraz lepsze wykorzystanie dostępnych środków na realizację konkretnych, efektywnych programów i projektów, finansowanych zarówno ze środków krajowych jak i Unii Europejskiej[248]. Schemat budowy Regionalnej Strategii Zatrudnienia został przedstawiony w tabeli poniżej.

[247] Ibidem
[248] Regionalna Strategia Zatrudnienia dla województwa śląskiego, Katowice 2004, s.54 , www.wup-katowice.pl ,

Tabela 17: Budowa Regionalnej Strategii Zatrudnienia

Misja	**Cele horyzontalne**	**Priorytet**	**Działania**
Dążenie do pełnego zatrudnienia	1. Gospodarka oparta na wiedzy 2. Społeczeństwo informacyjne 3. Zrównoważony rozwój regionu 4. Równość szans na rynku pracy 5. Efektywne wykorzystanie kapitału społecznego 6. Partnerstwo	I. Zwiększenie aktywności zawodowej społeczeństwa	1. Przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i bezrobociu młodzieży
			2. Promocja rozwoju przedsiębiorczości
			3. Wsparcie instytucji rynku pracy
		II. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych	1. Rozwój kształcenia kadr
			2. Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy
		III. Podniesienie adaptacyjności gospodarki	1. Innowacje i technologie
			2. Wsparcie rozwoju przedsiębiorstw
			3. Nowe inwestycje w regionie
		IV. Wzmocnienie spójności i solidarności społecznej	1. Koordynacja działań instytucji społecznych
			2. Integracja grup defaworyzowanych z rynkiem pracy
			3. Rozwój dialogu społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Strategii Zatrudnienia

Regionalna Strategia Innowacji dotyczy zdolności do efektywnego wykorzystania istniejącego potencjału gospodarczego, społecznego, akademickiego jak i naukowego dla konstruktywnego i zrównoważonego rozwoju gospodarki regionalnej[249].

Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego 2006-2020 powinna obejmować obszary polityki społecznej, które zostały określone w ustawie o pomocy społecznej i należą do nich: przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych, pomoc społeczna, profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, współpraca z organizacjami pozarządowymi[250]. Do realizacji obszarów priorytetowych określonych w Strategii wyznaczono cel główny, cele strategiczne o raz kierunki zadań, które zostały przedstawione na schemacie.

[249] Regionalna Strategia Innowacji województwa śląskiego na lata 2003-2013, Katowice 2003, s.32-33, www.silesia-region.pl
[250] Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006- 2020, Katowice 2006, s.179, www.silesia-region.pl

Tabela 18: Budowa Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego 2006-2020

Cel Główny (Misja)	Cele strategiczne	Cel strate-giczny	Kierunki działań
Poprawa warunków i jakości życia mieszkańców województwa śląskiego	1. Wzmocnienie polityki prorodzinnej 2. Wyrównywanie szans wychowawczych i edukacyjnych dzieci i młodzieży 3. Wspieranie osób starszych w pełnieniu ról społecznych 4. Wzmacnianie równych szans osób niepełnosprawnych 5. Wspieranie działań na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień 6.Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu 7. Wzmacnianie bezpieczeństwa publicznego	I.	1. Promowanie rodziny jako wartości i rodzinności jako stylu życia
			2. Polepszenie jakości życia rodzin
			3. Wspieranie edukacyjnej i kulturowej funkcji rodziny 4. Prowadzenie badań dotyczących sytuacji społeczno-ekonomicznej rodziny. 5. Wzmocnienie sieci poradnictwa rodzinnego
		II.	1. Wspieranie działań na rzecz zdobywania wykształcenia
			1. Przełamywanie barier wychowawczych i edukacyjnych w społecznościach lokalnych 2. Przygotowanie dzieci i młodzieży do życia w nowoczesnym społeczeństwie
		III.	1. Włączanie osób starszych do działań na rzecz rozwoju środowiska lokalnego
			2. Dostosowanie systemu wsparcia, w tym pomocy społecznej do potrzeb starzejącego się społeczeństwa
			3. Upowszechnianie wiedzy na temat starzenia się i jego konsekwencji
		IV.	1. Tworzenie warunków do zachowania samodzielności i niezależności osób niepełnosprawnych
			2. Poprawa dostępności osób niepełnosprawnych do kształcenia 3. Poprawa dostępności osób niepełnosprawnych do informacji i uprawnień 4. Kształtowanie postaw społecznych sprzyjających realizowaniu praw osób niepełnosprawnych 5. Integrowanie podmiotów działających w imieniu i na rzecz osób niepełnosprawnych

		V.	1. Wspomaganie działań prowadzonych przez samorządy gminne w realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych 2. Badanie i monitorowanie problemów związanych z zażywaniem środków psychoaktywnych oraz wzmacnianie systemu informacji w tym zakresie 3. Wspieranie działań profilaktycznych na rzecz zapobiegania używaniu środków psychoaktywnych 4. Rozwój edukacji publicznej. Szkolenie przedstawicieli różnych zawodów w zakresie profilaktyki uzależnień oraz przemocy domowej. 5.Rozwój oraz modernizacja bazy materialnej, organizacyjnej i merytorycznej usług terapeutycznych dla osób uzależnionych i współuzależnionych. 6. Wzmacnianie systemu wsparcia dla osób uzależnionych i współuzależnionych oraz członków ich rodzin 7. Wspieranie działań w obszarze reintegracji społecznej i zawodowej osób uzależnionych
		VI.	1. Identyfikowanie przyczyn wykluczenia społecznego 2. Prowadzenie i wspieranie działań na rzecz włączenia osób, rodzin i grup do życia społecznego 3. Wspieranie systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr służb pomocy społecznej 4. Rozwój bazy instytucjonalnej w szczególności pomocy społecznej 5. Wspieranie rozwoju organizacji społecznych
		VII.	1. Integracja podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa publicznego 2. Wspieranie działań społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa mieszkańców 3. Ochrona rodzin i innych grup społecznych przed zjawiskami dezorganizacji i patologii społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego

Kolejnym rodzajem dokumentów związanych z regionalną polityką zatrudnienia jest Regionalny Plan Działań, który stanowi zestawienie działań i podejmowanie w ich ramach zadań na rynku pracy na poziomie lokalnym i regionalnym w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenie skutków zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej, inicjowanych i realizowanych przez samorząd województwa, samorządy oraz innych partnerów rynku pracy. Skuteczna realizacja działań określonych w Regionalnym Planie Działań wymaga włączenia do współpracy i zaangażowania partnerów lokalnych na rzecz regionalnych rynków pracy.

Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia uszczegóławia zapisy zawarte w dokumencie strategicznym jakim jest Regionalna Strategia Zatrudnienia. Główne założenia Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok określają warunki do stworzenia podstaw zwiększenia efektywności realizacji priorytetów wojewódzkiej polityki społeczno-gospodarczej, a w szczególności ograniczenie bezrobocia, wzrost zatrudnienia oraz rozwój zasobów ludzkich poprzez pełną absorpcję środków finansowych z obszarów rynku pracy. Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok określa szczegółowe podejście do problematyki bezrobocia na Śląsku, poprzez rozwinięcie i uszczegółowienie zapisanych w Strategii Zatrudnienia priorytetów w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji zawodowej[251]. Określa on działania planowane do realizacji w 2005 roku, które pozwolą na wyrównanie regionalnych dysproporcji w zatrudnieniu, jak i również wskazuje na priorytetowe grupy bezrobotnych i inne osoby wymagające wsparcia. Jednocześnie plan ten opiera się na założeniach Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok.

[251] Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok, Katowice 2004 r., s.22-23

Tabela 19: Budowa Regionalnego Planu Działań na 2005 rok

Misja	Cele horyzontalne	Priorytet	Działania
Dążenie do pełnego zatrudnienia	1. Gospodarka oparta na wiedzy 2. Społeczeństwo informacyjne 3. Zrównoważony rozwój regionu 4. Równość szans na rynku pracy 5. Efektywne wykorzystanie kapitału społecznego 6. Partnerstwo	I. Zwiększenie aktywności zawodowej społeczeństwa	1. Przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i bezrobociu młodzieży
			2. Promocja rozwoju przedsiębiorczości
			3. Wsparcie instytucji rynku pracy
		II. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych	1. Rozwój kształcenia kadr
			2. Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy
		III. Podniesienie adaptacyjności gospodarki	1. Innowacje i technologie
			2. Wsparcie rozwoju przedsiębiorstw
			3. Nowe inwestycje w regionie
		IV. Wzmocnienie spójności i solidarności społecznej	1. Koordynacja działań instytucji społecznych
			2. Integracja grup defaworyzowanych z rynkiem pracy
			3. Rozwój dialogu społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnego Planu Działań

Także po raz drugi opracowany został inny dokument planistyczny odnoszący się do problematyki zatrudnienia na poziomie regionalnym. Założenia Regionalnego Planu Działań koncentrują się na aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych z województwa śląskiego znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, a także na rozwijaniu aktywnych polityk rynku pracy na szczeblu regionalnym, wspieranych przez efektywną realizację sektorowych i regionalnych programów operacyjnych.

Plan ten określa kompleksowe podejście do problematyki zatrudnienia, w tym także bezrobocia, a ponadto wskazuje preferowane programy lokalne i regionalne, mające wpływ na wyrównanie lokalnych dysproporcji w zatrudnieniu, priorytetowe grupy bezrobotnych oraz innych osób wymagających wsparcia.

Przy opracowywaniu Regionalnego Plan Działalna 2006 rok wzięte zostały pod uwagę zapisy odnoszące się do następujących priorytetów zawartych w projektowej wersji Krajowego Planu Działań na bieżący rok, a mianowicie[252]:

- aktywizacja młodzieży bezrobotnej,

[252] Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia 2006 rok, Warszawa 2006 , s.23-25

- aktywizacja zawodowa osób powyżej 50 roku życia,
- integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych na różnych etapach ich życia,
- doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy,
- wzmocnienie powiązań edukacji z gospodarką i rynkiem pracy,
- rozwój dialogu i partnerstwa społecznego dla zapewnienia równowagi na polskim rynku pracy,
- maksymalizacja wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego na efektywne programy rynku pracy.

Ponadto w niniejszym dokumencie przyjęte zostały także między innymi i te zadania, które winny przyczynić się do realizacji priorytetów zapisanych w Krajowym Programie Reform, a mianowicie[253]:

- rozwój przedsiębiorczości,
- wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy,
- poprawa informacji o rynku pracy,
- aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy,
- aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych,
- inwestowanie w kapitał ludzki.

[253] Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 przyjęty przez Radę Ministrów w 2005 roku, Warszawa 2005 r., s.6

Tabela 20: Budowa Regionalnego Planu Działań na 2006 rok

Priorytet	**Działania**
I. Zwiększenie aktywności zawodowej społeczeństwa	1Przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i bezrobociu młodzieży
	2. Promocja rozwoju przedsiębiorczości
	3. Wsparcie rynku pracy
II. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych	1. Rozwój kształcenia kadr
	2. Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy
III. Podniesienie adaptacyjności gospodarki	1. Innowacje i technologie
	2. Wsparcie rozwoju przedsiębiorstw
	3. Nowe inwestycje w regionie
IV. Wzmocnienie spójności i solidarności społecznej	1. Koordynacja działań instytucji społecznych
	2. Integracja grup defaworyzowanych z rynkiem pracy
	3. Rozwój dialogu społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnego Planu Działań

W Regionalnym Planie Działań zostały określone kierunki polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim na rok 2007. Określone zadania w regionalnym Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia zostały określone na podstawie następujących priorytetów[254]:

- wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości,
- rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji,
- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy,
- aktywizacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy,
- niwelowanie różnic w regionie oraz przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym na rynku pracy,
- prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej,
- promowanie zasady działań partnerskich na rynku pracy.

[254] Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2007 rok, Katowice 2007r., www.wup-katowice.pl

Tabela 21: Budowa Regionalnego Planu Działań na 2007 rok

Priorytet	Działania	Zadania
1. Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości	1.1 Kształtowanie oraz promowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży	1.1.1 Uczenie kreatywności i umiejętności w zakresie prowadzenia własnego biznesu
		1.1.2 Rozwijanie zajęć dotyczących przedsiębiorczości
		1.1.3 Aktywizacja zawodowa młodzieży przez OHP
		1.1.4 Realizacja programów szkoleniowych dotyczących przedsiębiorczości dla nauczycieli i wykładowców
		1.1.5 Aktywizacja zawodowa młodzieży przez OHP- promocja postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży – projekt „Start w samodzielność”
	1.2 Wspieranie samozatrudnienia oraz powstawania nowych firm	1.2.1 Udzielenie osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą wsparcia doradczego oraz finansowego
		1.2.2 Tworzenie spółdzielni socjalnych przez osoby bezrobotne oraz uczestników zajęć integracyjnych
		1.2.3 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013
		1.2.4 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 i „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2007
		1.2.5 Ułatwianie startu młodym rolnikom w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013
		1.2.6 Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych w ramach SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2007
	1.3 Wspieranie rozwoju przedsiębiorstw oraz pomoc w dostępie do wiedzy i doradztwa	1.3.1 Wsparcie przedsiębiorstw w realizowaniu inwestycji i tworzeniu nowych miejsc pracy
		1.3.2 Wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu
		1.3.3 Rozwój specjalistycznego doradztwa dla przedsiębiorców – dostosowanie usług do potrzeb przedsiębiorców

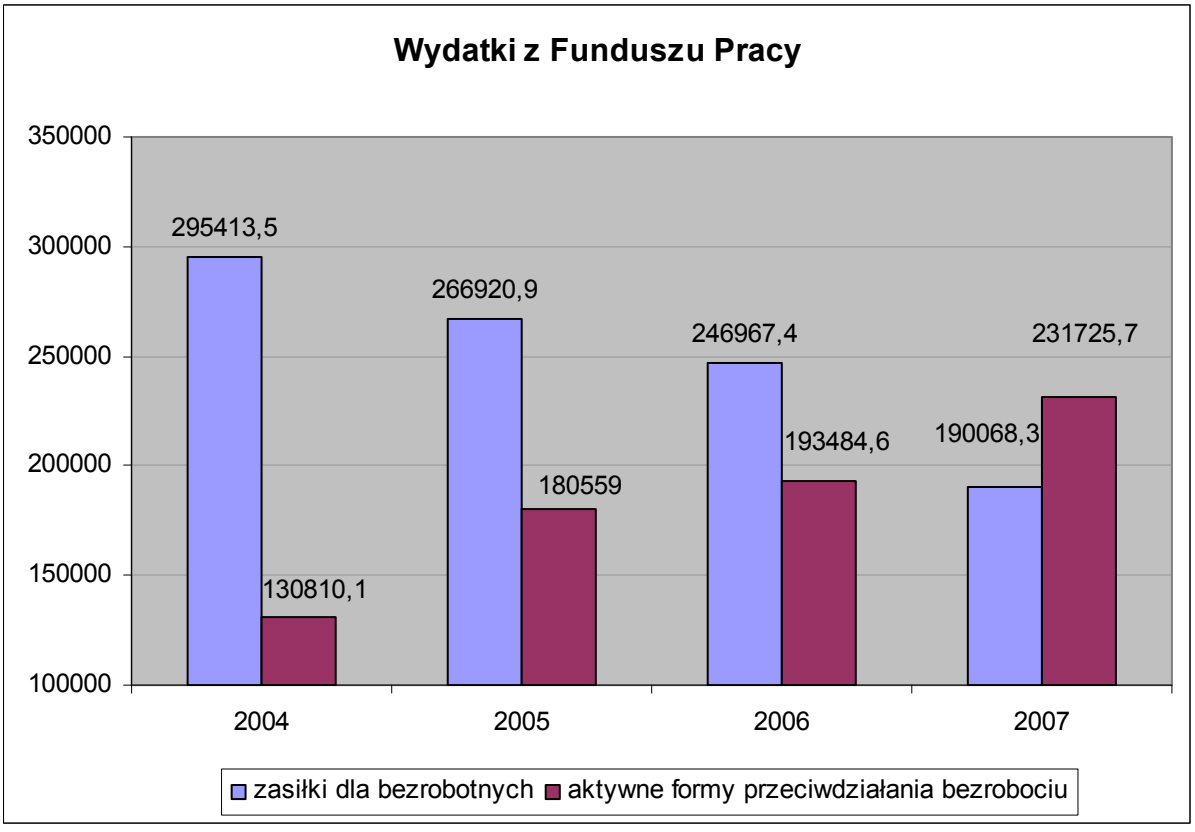
Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnego Planu Działań

4.2 Finansowanie regionalnej polityki zatrudnienia

4.2.1 Struktura wydatków Funduszu Pracy

Podstawowym instrumentem finansowym służącym realizacji polityki zatrudnienia jest Fundusz Pracy. Aktywną politykę rynku pracy wspierano środkami Funduszu Pracy, na który w pewnej części składają się środki Europejskiego Funduszu Społecznego. Drugie źródło finansowania aktywnej polityki rynku pracy są to projekty realizowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Z punktu widzenia oceny skuteczności polityki zatrudnienia istotna jest analiza wydatków pasywnych i aktywnych Funduszu Pracy. Tendencje zachodzące w polskiej polityce zatrudnienia to redukcja kosztów pasywnych działań i zwiększania udziału wydatków aktywnych form ingerencji w polityce zatrudnienia, które przekładają się na realizację regionalnej polityki zatrudnienia i zostały zobrazowane na poniższych wykresach.

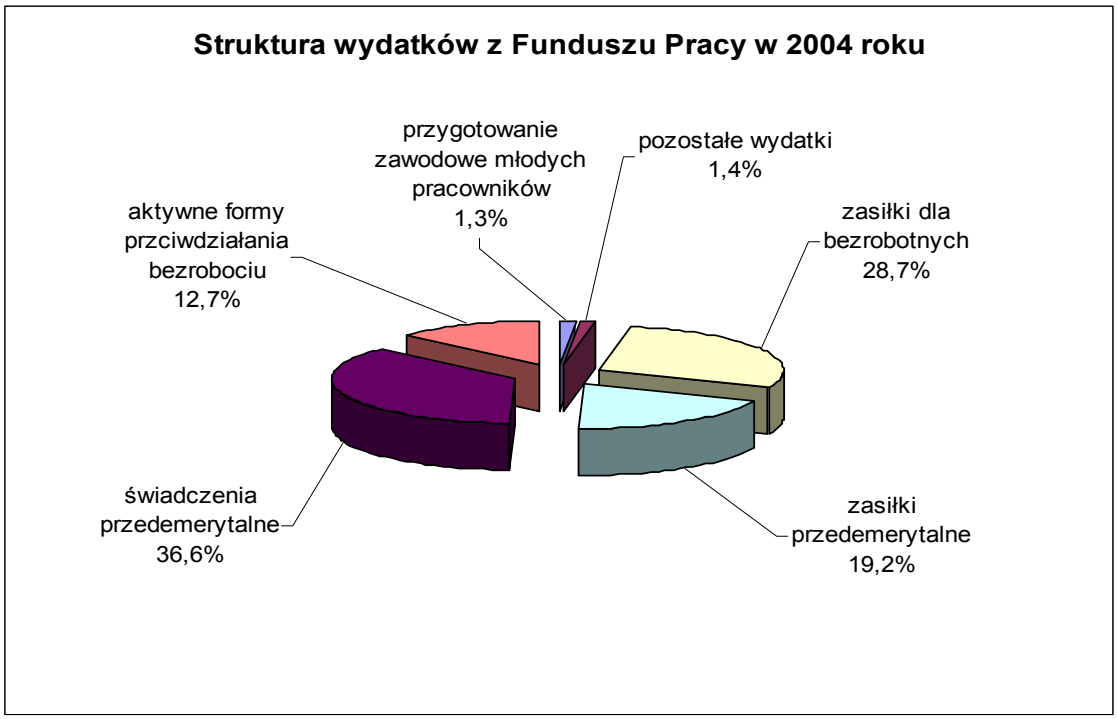
Wykres 28: Wydatki Funduszu Pracy w województwie śląskim.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

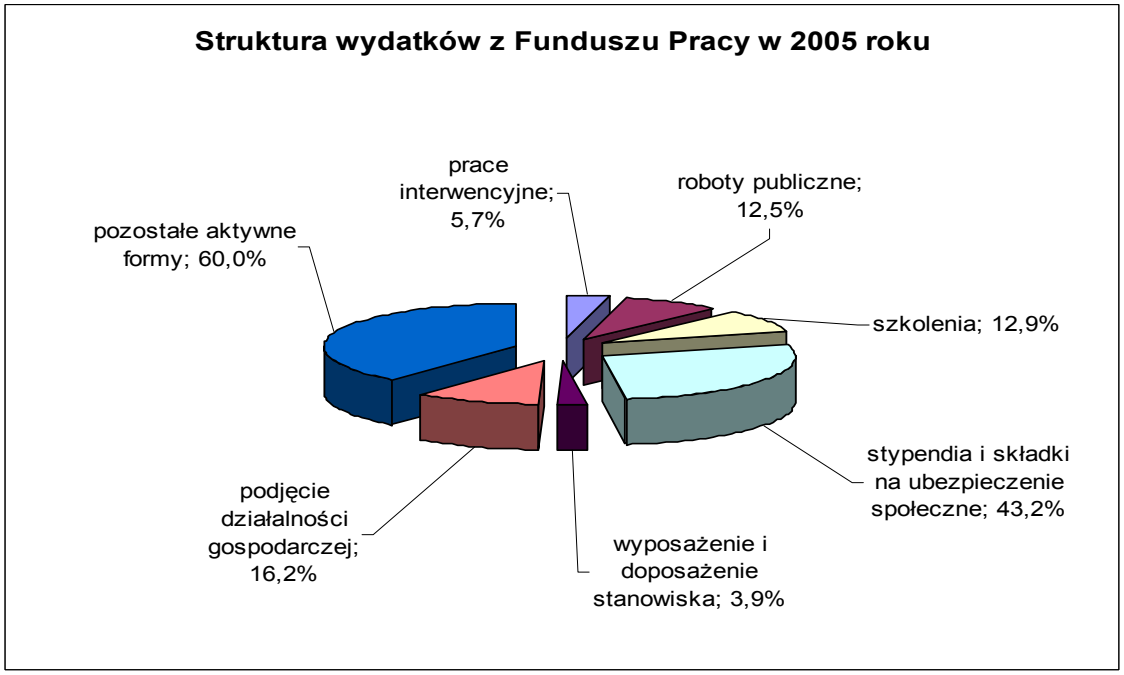
Struktura wydatków w analizowanym okresie 2004-2007 w województwie śląskim przedstawiona została na wykresach. Zmiany nastąpiły w podziale środków na pasywne i aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Wykres 29: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim



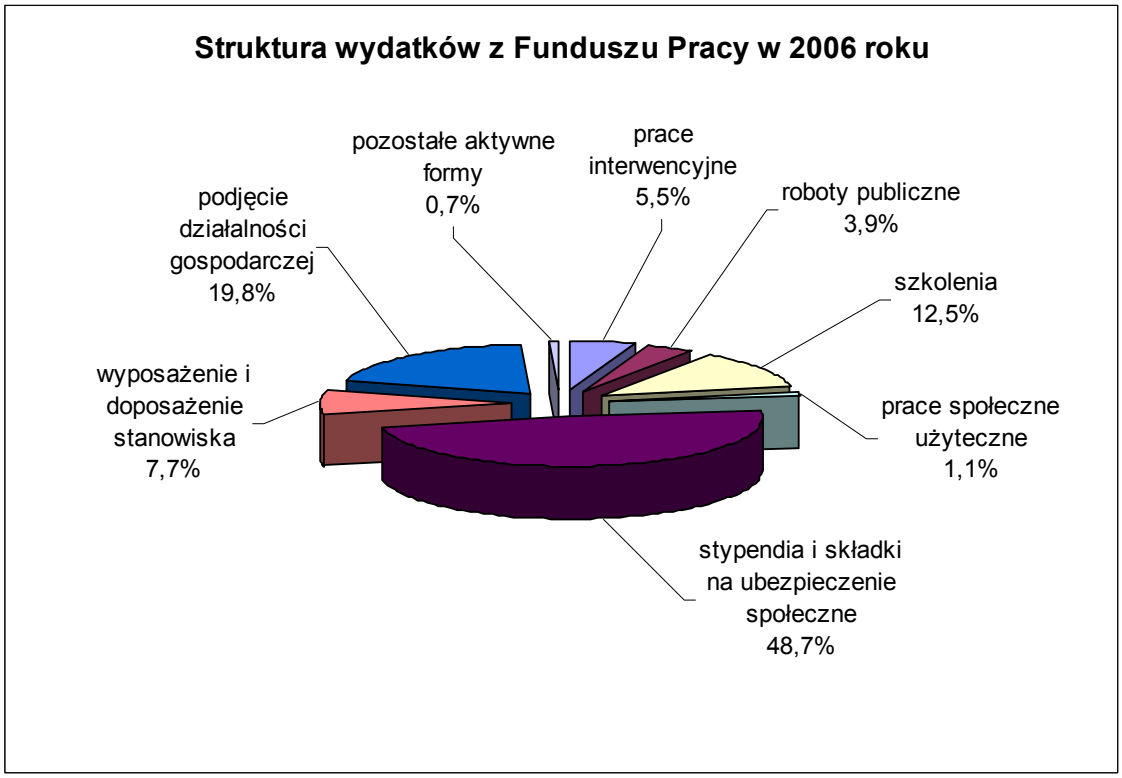
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Wykres 30: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim



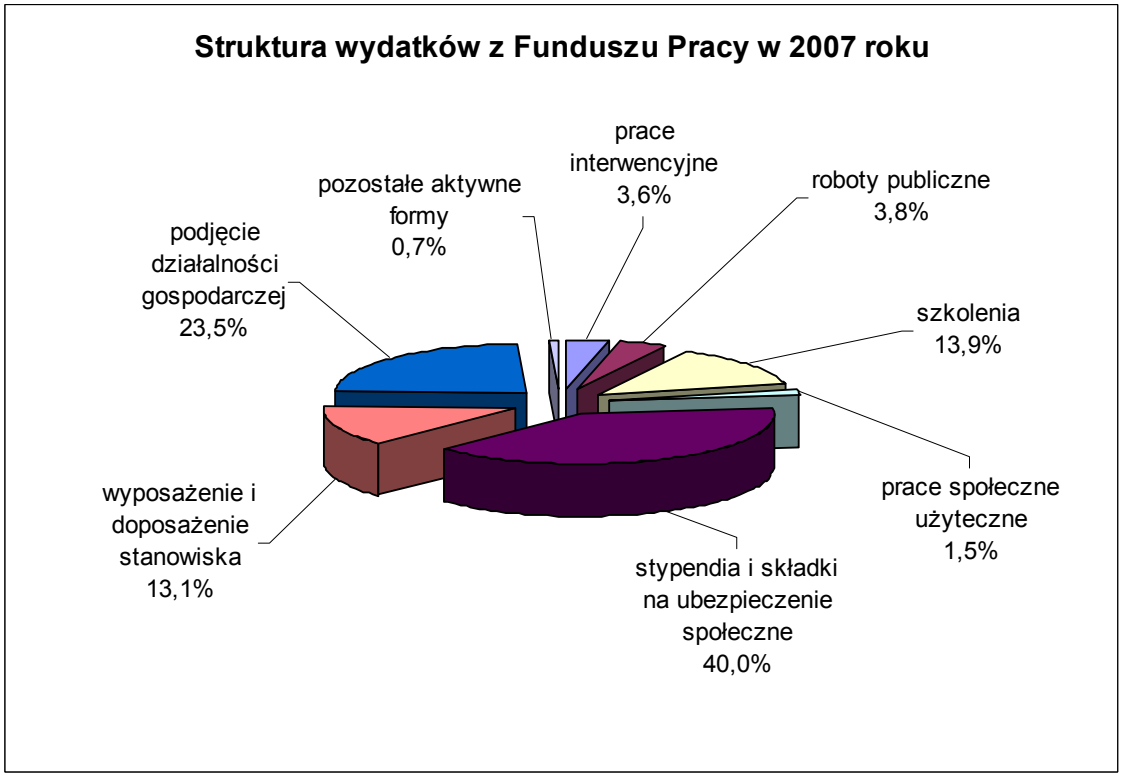
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Wykres 31: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Wykres 32: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

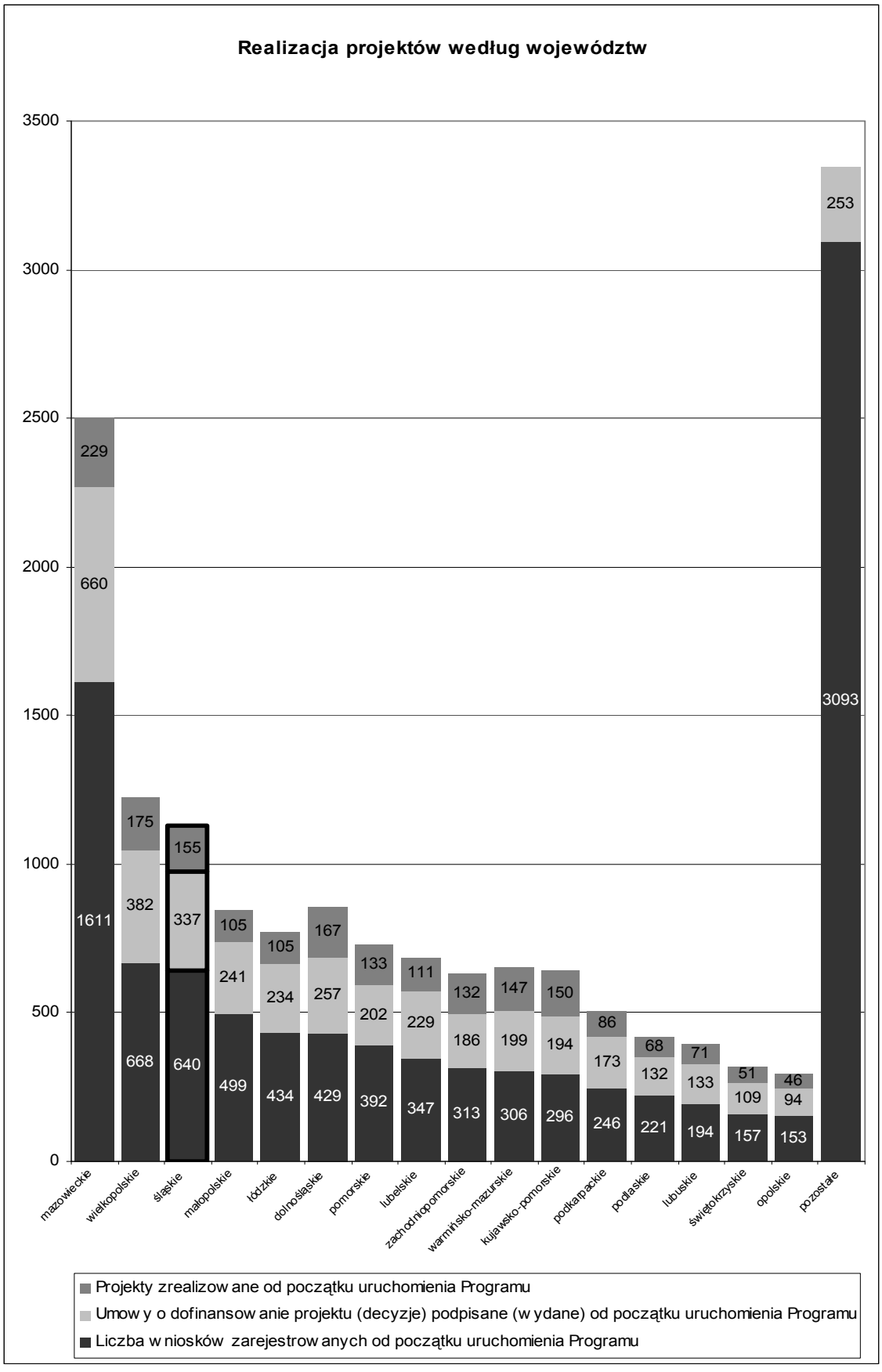
4.2.2 Finansowanie regionalnej polityki zatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

4.2.2.1 Efektywność województwa śląskiego w aplikowaniu o środki Europejskiego Funduszu Społecznego - Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

W ramach SPO RZL na podstawie decyzji i umów o dofinansowanie projektów zatwierdzono do realizacji ponad 4 tys. (4 015) projektów o łącznej wartości ponad 8 mld zł, w tym środki finansowe pochodzące z EFS stanowiły ponad 5,8 mld zł[255]. W przypadku wszystkich priorytetów SPO RZL zanotowano pełne wykorzystanie dostępnych limitów ramach kontraktowania środków. Województwo śląskie uplasowało się na trzecim miejscu z liczbą 155 podpisanych umów, co zostało przedstawione na schemacie poniżej.

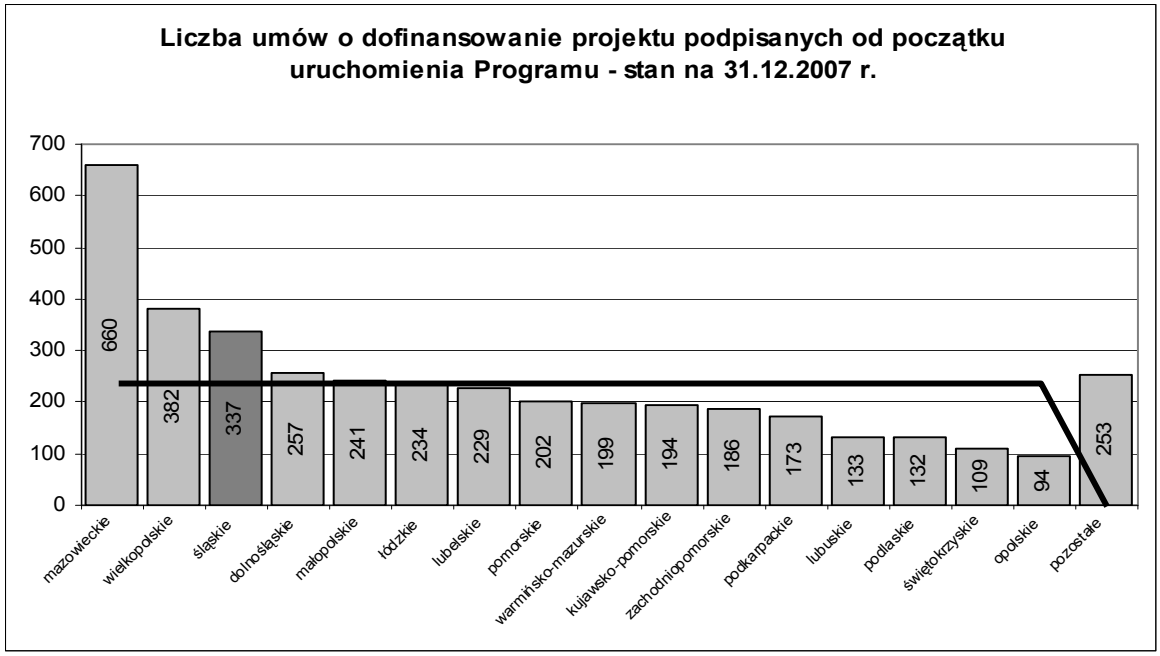
[255]Raport „Programy operacyjne w obszarze rozwoju zasobów ludzkich w Małopolsce" Kraków 2008r., s.10

Wykres 33: Realizacja projektów według województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

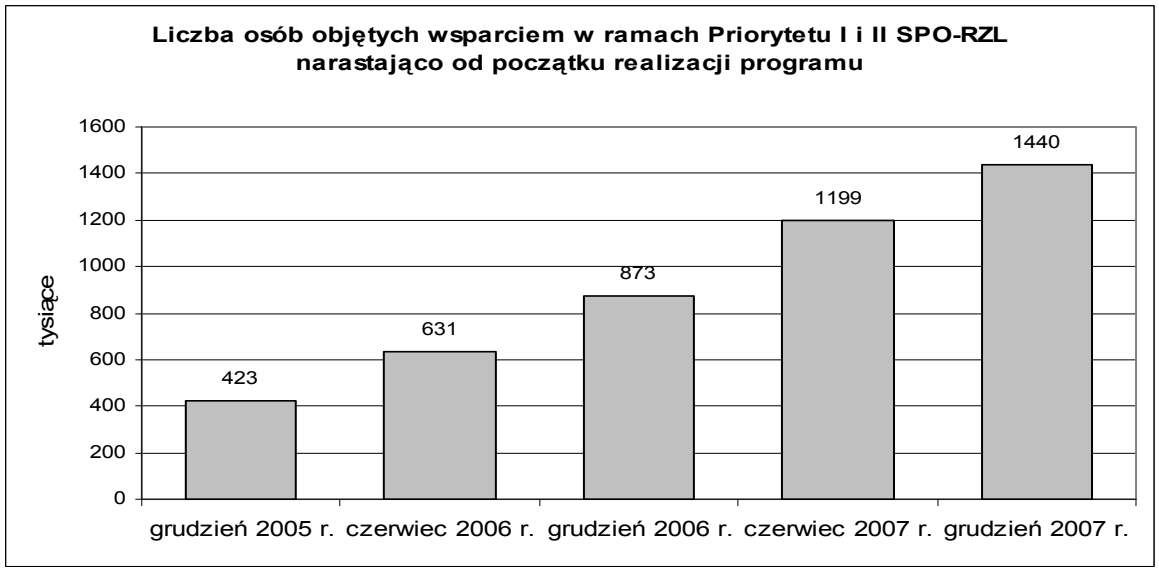
Wykres 34: Liczba umów dofinansowania projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

W trakcie realizacji SPO RZL do 31 grudnia 2007 roku w ramach Programu objęto pomocą prawie 1439,8 osób w całym kraju[256]. Dynamika wzrostu liczby osób objętych wsparciem została przedstawiona na poniższym wykresie. W działaniach 1.2 i 1.3 SPO RZL województwo śląskie zajęło drugie miejsce.

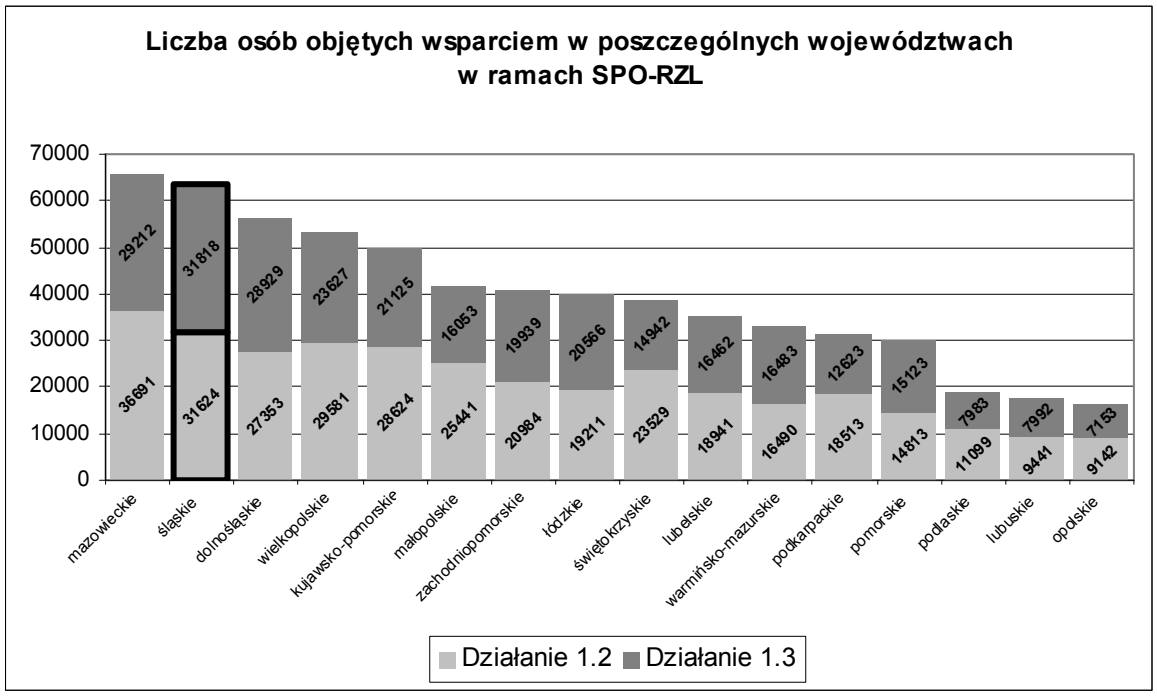
Wykres 35: Liczba osób objętych wsparciem w ramach Priorytetu I i II SPO RZL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

[256] Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „ Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską", Warszawa 2007

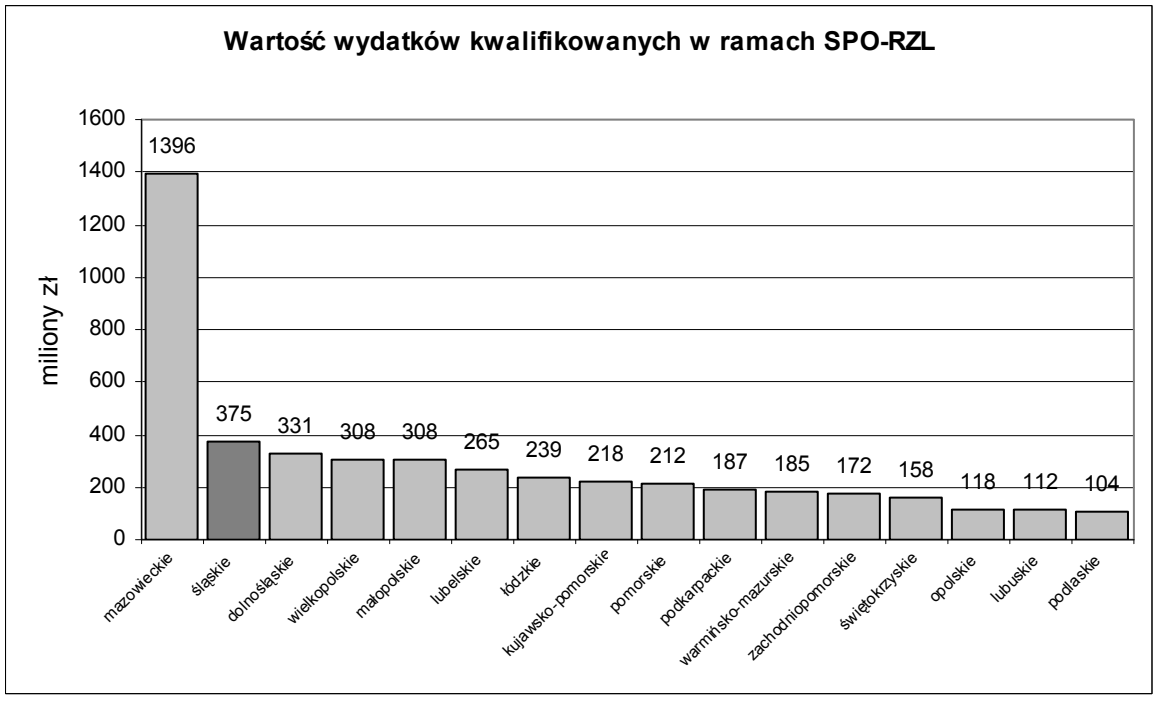
Wykres 36: Liczba osób objętych wsparciem w poszczególnych województwach w SPO RZL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

Województwo śląskie znalazło się na drugim miejscu w rankingu województw pod względem wartości wydatków kwalifikowanych realizowanych w SPO RZL.

Wykres 37: Wartość wydatków kwalifikowanych w SPO RZL



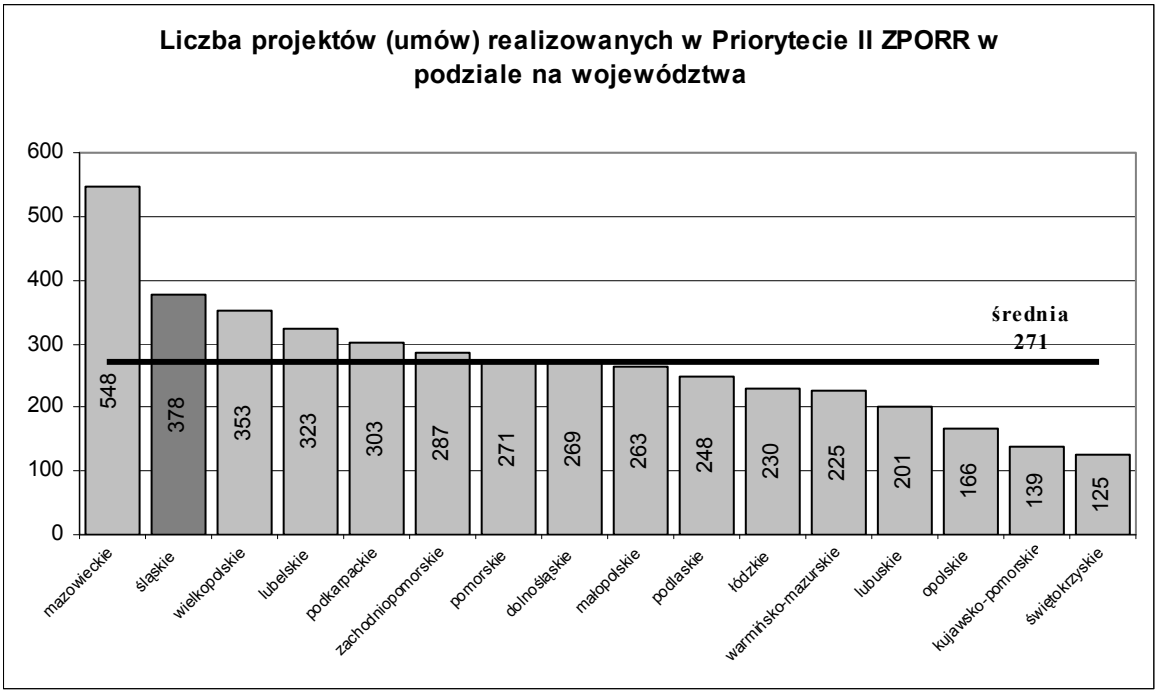
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

Zestawienie wartości wydatków kwalifikowanych w priorytetach SPO RZL bezpośrednio ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich z liczbą beneficjentów ostatecznych, którzy uzyskali wsparcie w poszczególnych województwach, zostało przedstawione na poniższym wykresie. Średnia wartość wydatków przypadająca na 1 osobę wyniosła w skali kraju 6 805 zł. Województwo śląskie w tym rankingu znajduje się dopiero na dziewiątym miejscu.

4.2.2.2 Efektywność województwa śląskiego w aplikowaniu o środki Europejskiego Funduszu Społecznego - II Priorytet ZPORR

Liczba projektów realizowanych w województwie śląskim wynosi 378 i jest wyższa od średniej przypadającej na jedno województwo, która wynosi 271 projektów[257].

Wykres 38: Liczba projektów (umów) realizowanych w Priorytecie II ZPORR - według województw

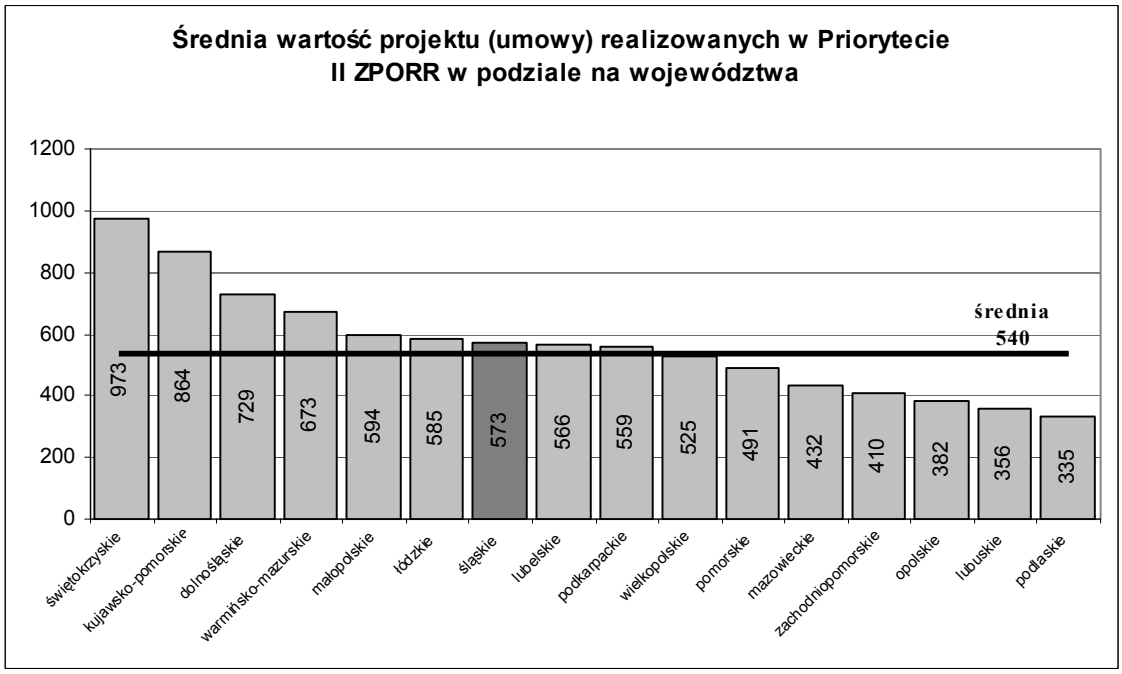


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

[257] Ibidem

Średnia wartość projektu realizowanego województwie śląskim opiewa na kwotę 573 tyś zł i jest wyższa od średniej krajowej.

Wykres 39: Średnia wartość projektu (umowy) realizowanych w Priorytecie II ZPORR (w tys.zł.) – według województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

W województwie śląskim zakończono realizację 200 projektów, co stanowi więcej niż połowę wszystkich podpisanych w województwie umów. Województwo śląskie należy do województw, w których stan zaawansowania realizacji projektów nieznacznie przekracza średni stan zaawansowania projektów w skali ogólnopolskiej.

4.3 Realizacja aktywnej polityki rynku pracy w województwie śląskim

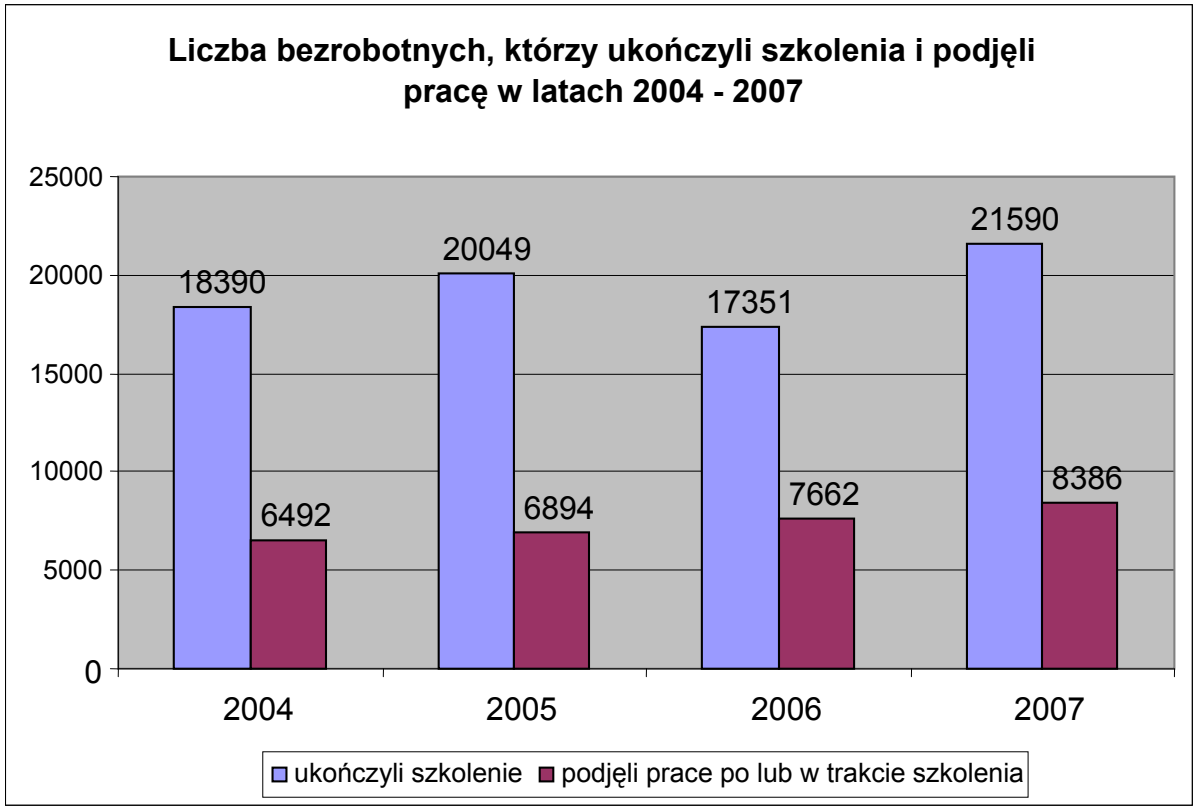
4.3.1 Szkolenia jako instrument aktywnej polityki rynku pracy

Możliwości jakie stwarzają środki finansowe pochodzące z funduszy publicznych lokalnych, regionalnych, budżetowych bądź europejskich spowodowała wzrost programów i projektów aktywnej polityki rynku pracy. Przyjęty kierunek działań aktywnej polityki rynku pracy przełożył się na poziom realizacji regionalnej polityki zatrudnienia w województwie śląskim.

Liczba szkoleń oraz ich zróżnicowanie nie przekłada się na zmianę sytuacji bezrobotnych. Ofensywę szkoleniową należy traktować pozytywnie, niewątpliwie powinna być poparta zintegrowanym planem działań tego rodzaju instrumentów. Największą popularnością w okresie 2004-2007 cieszyły się następujące szkolenia[258] :

- usługi transportowe, w tym kursy prawa jazdy,
- sprzedaż, marketing, public relations, handel nieruchomościami,
- informatyka i wykorzystanie komputerów,
- pozostałe usługi,
- rachunkowość, księgowość, bankowość, ubezpieczenia, analiza inwestycyjna,
- usługi fryzjerskie, kosmetyczne.

Wykres 40: Liczba bezrobotnych w województwie śląskim, która ukończyła szkolenia i podjęła pracę



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

[258] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007", WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl , s.87

Uzupełnieniem oceny wpływu szkoleń mogą być wyniki badań w ramach Działań 2.1, 2.3, 2.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, które wykazują duże zróżnicowanie na sytuacje ich uczestników po zakończeniu udziału w Programie, w zależności od charakterystyki osób[259]. Badanie wpływu szkoleń na zmianę miejsca pracy wskazuje, że najczęściej zmiana ta dotyczyła osób młodych, przed 25 rokiem życia. Fakt ten można tłumaczyć wysokim udziałem osób młodych wśród wszystkich, którzy skorzystali ze wsparcia. Inaczej jest w przypadku osób w przedziale wiekowym 45-54 lat, które najrzadziej doświadczyły zmiany pracy, najczęściej jednak deklarowały, że wpływ na tę zmianę miały szkolenia. Szkolenia przyczyniły się generalnie do podniesienia kwalifikacji osób bez względu na poziom ich formalnego wykształcenia.

4.3.2 Staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy jako instrumenty aktywnej polityki rynku pracy

Osoby bezrobotne zaliczone przez ustawę do kategorii bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy mogą liczyć na możliwość korzystania z dwóch instrumentów: stażu oraz przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Staż przeznaczony jest dla bezrobotnych do 25 roku życia oraz bezrobotnych absolwentów szkół wyższych, którzy nie ukończyli 27 roku życia. Staż służy nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy, bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą.

Przygotowanie zawodowe przeznaczone jest dla osób bezrobotnych długotrwale, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotnych powyżej 50 roku życia, bezrobotnych wychowujących samotnie co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia, bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia oraz bezrobotnych będących osobami niepełnosprawnymi. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy służy zdobyciu nowych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych poprzez praktyczne wykonywanie zadań zawodowych na stanowisku pracy według ustalonego programu uzgodnionego pomiędzy starostą (prezydentem miasta), pracodawcą i bezrobotnym.

[259] Badania Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3, 2.4 ZPORR na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy. Raport końcowy . Agrotec Polska SP.z.o o sierpień 2007r.

W 2007 roku w województwie śląskim staże rozpoczęło 19 030 osób, tj. o 1 632 osoby więcej niż rok wcześniej. Wzrost liczby potencjalnych odbiorów staży przy jednoczesnym znaczącym spadku liczby osób do 25 roku życia, pozwala pozytywnie ocenić poziom tej formy aktywizacji. W poszczególnych miesiącach 2007 roku. liczba kierowanych na staże dla bezrobotnych wahała się od 755 osób (styczeń) do 2 000 osób (marzec)[260].

W ubiegłym roku nieco większą popularnością cieszyło się rozpoczęcie przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Z tego instrumentu w 2007 roku skorzystało 6 332 osoby, tj. o 532 osoby więcej niż rok wcześniej. Wśród rozpoczynających staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy dominowały kobiety, stanowiąc trzy czwarte osób korzystających z tych form aktywizacji zawodowej.

W 2006 roku w województwie śląskim staże rozpoczęło 17 398 osób, tj. o 406 osób mniej niż rok wcześniej. Biorąc pod uwagę, że spadała liczba potencjalnych odbiorów staży (jak wykazano wcześniej, znacząco zmalała liczba osób do 25 roku życia), poziom tej formy aktywizacji ocenić należy zadawalająco. W poszczególnych miesiącach 2006 roku liczba kierowanych na staże wahała się od 681 osób (styczeń 2006 r.) do 1,9 tys. osób (wrzesień i październik). W ubiegłym roku nieco mniejszą popularnością cieszyło się rozpoczęcie przygotowania w miejscu pracy. Z tego instrumentu skorzystało w 2006 roku 5800 osób, tj. o 103 osoby mniej niż rok wcześniej. Wśród rozpoczynających staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy dominowały kobiety[261].

W 2005 roku na staże skierowano 17,8 tys. bezrobotnych, wśród których zdecydowanie dominowały kobiety (71,9%). Wśród rozpoczynających staże znalazło się 2,3 tys. długotrwale bezrobotnych oraz 15,4 tys. osób do 25 roku życia[262].

W stosunku do 2004 roku liczba wyłączonych z tytułu podjęcia stażu była o 2,8 tys. osób większa. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy jest nowym instrumentem rynku, kierowanym do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy z wyłączeniem bezrobotnych do 25 roku życia (dla młodzieży organizowane są staże).

[260] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007", WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl , s.93
[261] Raport „Śląski Rynek Pracy 2007", WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl , s.94
[262] Ibidem

Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy jest to zdobywanie nowych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych poprzez praktyczne wykonywanie zadań zawodowych na stanowisku pracy według ustalonego programu uzgodnionego pomiędzy starostą, pracodawcą i bezrobotnym bez nawiązywania stosunku pracy. W 2005 z tej formy aktywizacji skorzystały 5903 osoby, wśród których 64,5% (3808 osób) stanowiły kobiety[263].

4.3.3 Zatrudnienie subsydiowane jako instrument aktywnej polityki rynku pracy

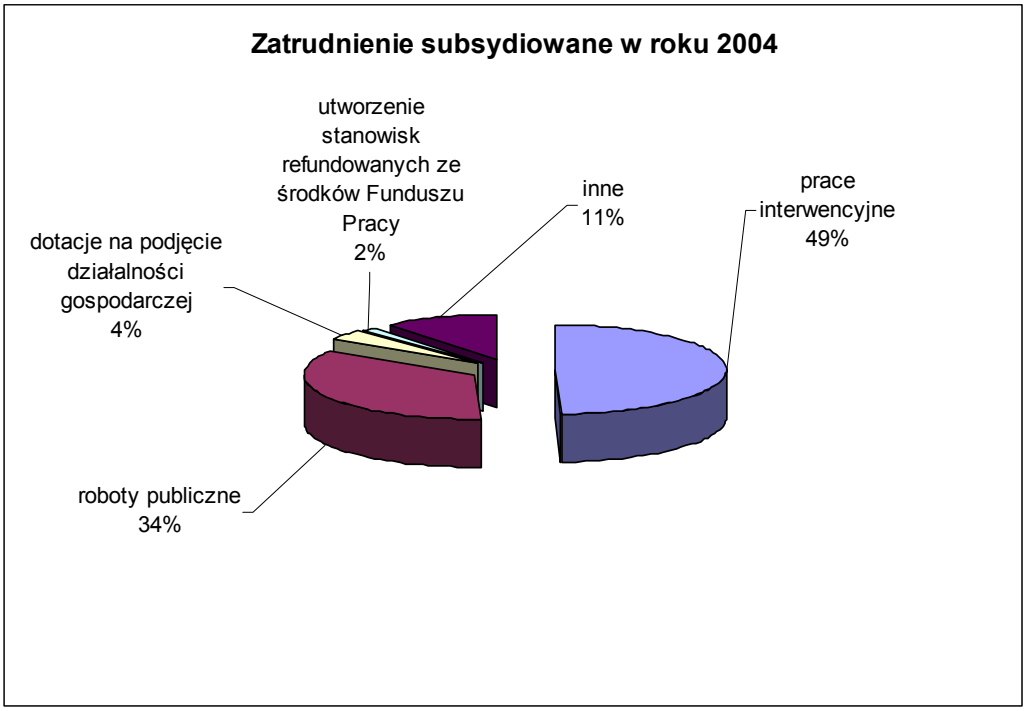
W myśl zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do form zatrudnienia subsydiowanego zaliczamy [264]:

- roboty publiczne to zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac mających na celu reintegrację zawodową i społeczną, określoną na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym. Organizatorami robót publicznych mogą być ośrodki pomocy społecznej lub organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków,
- prace interwencyjne – jest to forma zatrudnienia osoby bezrobotnej przez pracodawcę, która następuje w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w rozumieniu art. 49 ustawy),
- zatrudnienie na stanowisku, którego koszty wyposażenia i doposażenia zrefundowano ze środków Funduszu Pracy,
- przyznanie jednorazowej bezzwrotnej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.

Poniżej zostały przedstawione wydatki w ramach zatrudnienia subsydiowanego w okresie 2004–2007 w województwie śląskim.

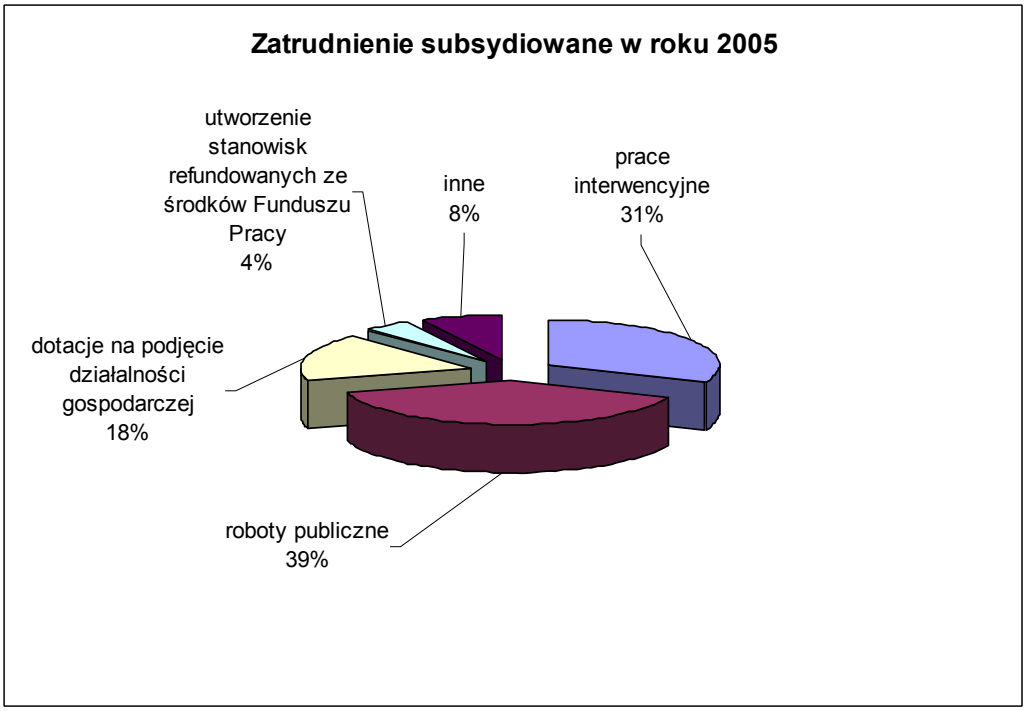
[263] Ibidem
[264] Ustawa o promocji zatrudnieni i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004, Dz. U. z2004r Nr.99 poz.1001

Wykres 41: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim



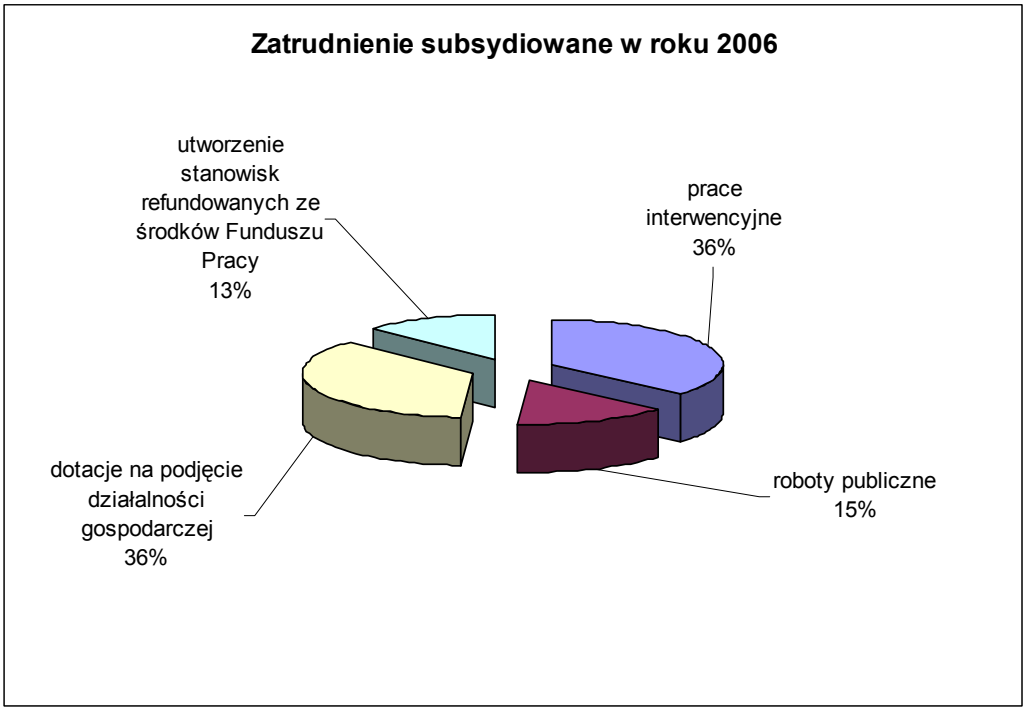
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Wykres 42: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim



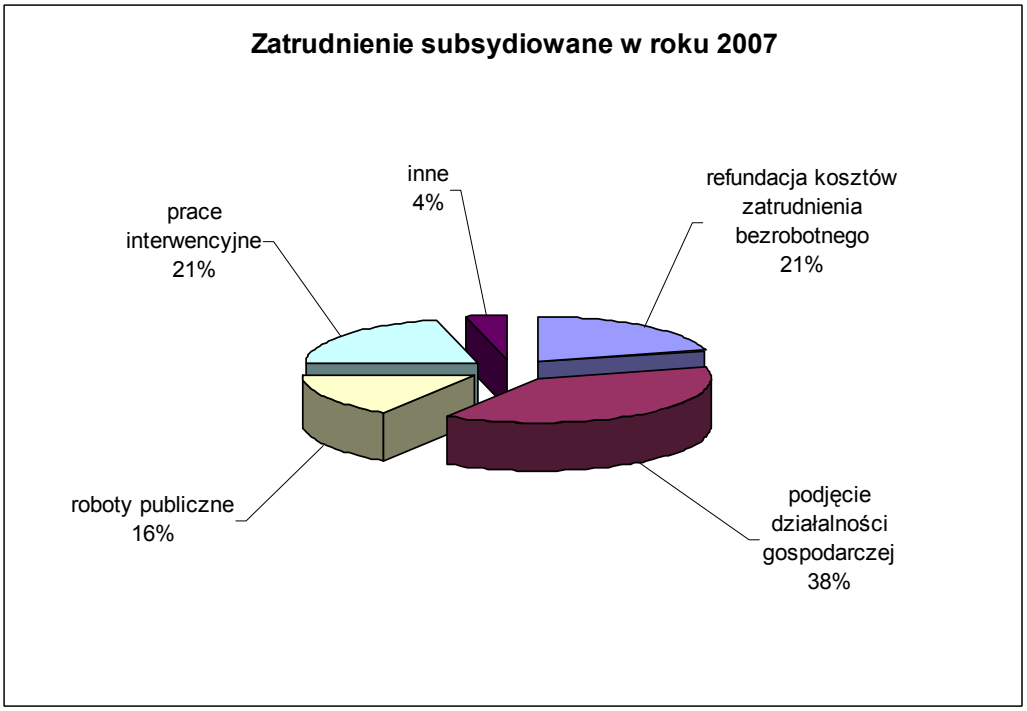
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Wykres 43: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Wykres 44: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP

Analizując politykę zatrudnienia i rynku pracy, w kontekście wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2004-2006 należy zaznaczyć, iż określone środki finansowe, które zostały przeznaczone w sferze rynku pracy można wykorzystać w sposób bardziej efektywny poprzez adresowanie ich do określonych grup pozostających bez pracy. Pierwszym krokiem powinna być właściwa identyfikacja określonych grup bezrobotnych. Proponowane rozwiązania oparte są o zasadę efektywności dystrybucji środków i nie uwzględniają w pełni innych celów polityki społecznej w zakresie polityki zatrudnienia. Wyodrębnienie grup aktywności ma podstawowe znaczenie ponieważ działania polityki zatrudnienia powinny być precyzyjnie adresowane do grup bezrobotnych zróżnicowanych według:

- szans na aktualnym i przyszłym rynku pracy uwzględniając przy tym liczbę i strukturę lokalnych podmiotów gospodarczych oraz prognoz popytu na pracę,
- poziomu własnej aktywności w poszukiwaniu pracy,
- poziomu wykształcenia i kompetencji zawodowych,
- potrzeb bytowych i socjalnych.

Zasadnicze regulacje dotyczące rynku pracy mają w Polsce charakter ogólnokrajowy i zostały ujęte w ustawach oraz aktach wykonawczych, a także w aktach prawnych dotyczących Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego. W związku z tym nastąpiła pewna uniformizacja aktywnych działań podmiotów rynku pracy, co jest po części także efektem zbyt małych nakładów i wyraźnym ograniczeniem swobody ich wydatkowania. Możliwe jest jednak oddziaływanie zarówno na regionalny i lokalny rynek pracy, pomimo wymienionych ograniczeń.

Stopień oddziaływania jest uzależniony od cech regionalnego rynku pracy oraz możliwości wpływu instytucji na rynek pracy, niewątpliwie stosowanie aktywnej polityki rynku pracy może silnie wpłynąć na regionalny rynek pracy.

5. Wpływ Europejskiego Funduszu Społecznego na politykę zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim

Uwzględniając tendencje zachodzące na śląskim rynku pracy w okresie 2004-2006, Europejski Fundusz Społeczny pełnił rolę jednego z instrumentów finansowych polityki zatrudnienia i rynku pracy. Europejski Fundusz Społeczny w okresie wdrażania

2004-2006 wpłynął pozytywnie na realizację polityki zatrudnienia i rynku pracy na poziomie regionalnej polityki zatrudnienia, w następującym wymiarze:

1. Poprawy programowania polityki zatrudnienia.
2. Wzrostu aktywizacji partnerów społecznych poprzez:
   - tworzenie partnerstw lokalnych i tematycznych,
   - wzrost współpracy między instytucjami służ zatrudnienia.
3. Wzrostu jakości zasobów ludzkich w województwie:
   - szerszy zasięg programów rynku pracy,
   - wzrost zatrudnienia,
   - dynamizowanie postaw i zachowań bezrobotnych,
   - promocję kształcenia ustawicznego.
4. Zmniejszenie stopy bezrobocia.

Wszystkie wymienione tezy obrazujące wpływ Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2004-2006 zostały poparte danymi statystycznymi we wcześniejszej części rozdziału pracy doktorskiej.

Zasadnicze regulacje dotyczące regionalnej polityki zatrudnienia zostały ujęte w ustawach oraz aktach wykonawczych i mają charakter ogólnokrajowy, w związku z tym nastąpiła pewna uniformizacja aktywnych działań podmiotów rynku pracy, co jest po części także efektem zbyt małych nakładów i wyraźnym ograniczeniem swobody ich wydatkowania, stosowaniem preferencji w odniesieniu do grup bezrobotnych z góry wyznaczonych przez ustawę. Niedostateczny jest również poziom wiedzy o perspektywach rozwoju lokalnego i kształtowaniu przyszłego popytu na pracę.

Pomimo wymienionych ograniczeń, możliwe jest jednak oddziaływanie na regionalną politykę zatrudnienia, zarówno w przekroju regionalnym jak i lokalnym w zależności od miejscowych cech rynku pracy. Odrębny lokalnie wpływ instytucji na rynek pracy może silniej zaznaczyć się jedynie poprzez stosowanie aktywnych polityk rynku pracy. System wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2004-2006 był mocno scentralizowany, co nie przyczyniło się do realizacji priorytetów regionalnej polityki zatrudnienia.

Implementacja Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2007-2013 w województwie śląskim wymaga wskazania słabych stron regionalnego rynku pracy oraz potencjału rynku pracy, dostrzegalnego w przewadze szans nad zagrożeniami obecnymi na tym rynku pracy. Zmiana realiów rynku pracy, powinna wpłynąć również

na zmianę priorytetów wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2007-2013 w województwie śląskim.

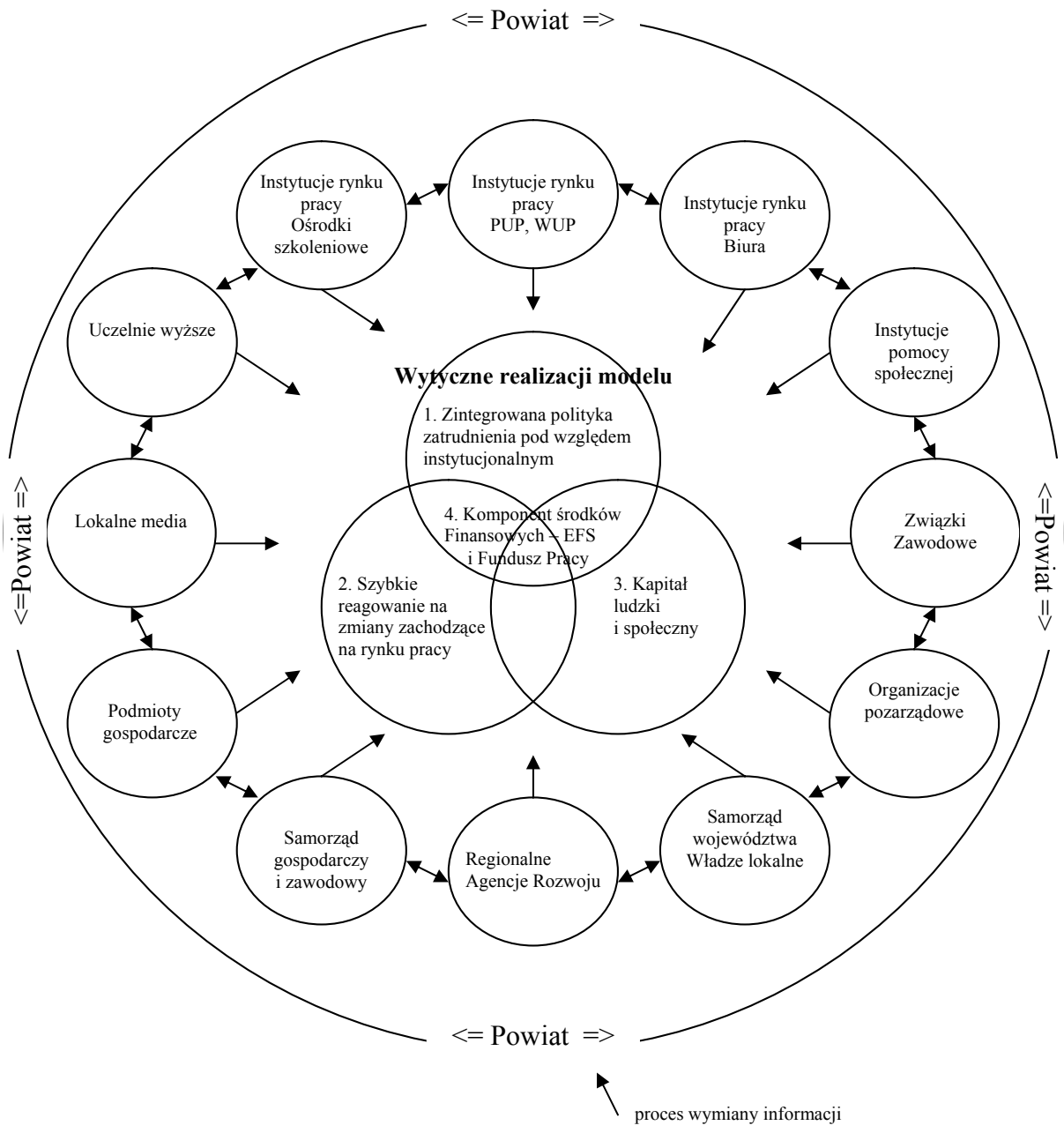
Tabela 22: Analiza rynku pracy w województwie śląskim

Analiza dotycząca rynku pracy w województwie śląskim	
POZYTYWNE ASPEKTY RYNKU PRACY	**NEGATYWNE ASPEKTY RYNKU PRACY**
• duże zasoby siły roboczej • niska stopa bezrobocia • wysokie kwalifikacje określonych grup zawodowych • duża liczba instytucji biznesowych • rozwinięte szkolnictwo na poziomie wyższym • wzrost liczby osób z wyższym wykształceniem • umiejętność skutecznego wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego • doświadczenie instytucji rynku pracy w zakresie prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy • pozyskiwanie znacznych środków na realizację aktywnej polityki rynku pracy	• brak strategii rynku pracy i kierunków jego rozwoju • niski rozwój przedsiębiorczości • brak struktur proinnowacyjnych • niekorzystna struktura demograficzna bezrobotnych: wysoki udział długotrwale bezrobotnych, osób powyżej 50 roku życia oraz bez kwalifikacji zawodowych • niska mobilność siły roboczej • niski wskaźnik zatrudnienia
SZANSE RYNKU PRACY	**ZAGROŻENIA RYNKU PRACY**
• rozwój samozatrudnienia • potencjał wynikający z napływu funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój zasobów ludzkich • swobodny przepływ siły roboczej w UE • możliwość szerszego wachlarzu aktywizacji zawodowej • zawiązywanie partnerstw w UE dotyczących rynku pracy	• brak strategii rynku pracy i kierunków jego rozwoju • nieumiejętność dostrzegania zagrożeń rynku pracy • odpływ pracowników na rynki pracy innych krajów UE • odpływ inwestycji zagranicznych w kierunku krajów o niższych kosztach pracy • starzenie się społeczeństwa

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym elementem prawidłowej implementacji Europejskiego Funduszu Społecznego, służącemu realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w okresie 2007-2013 jest stworzenie modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia na poziomie województwa. Pierwszym krokiem jest określenie instytucji zaangażowanych w realizację modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia.

Schemat 49: Model zintegrowanej polityki zatrudnienia w województwie śląskim



Źródło: opracowanie własne

Przedstawiony autorski model zintegrowanej polityki zatrudnienia, nawiązuje do tradycyjnego modelu trójkąta dobrobytu, zgodnie z założeniem tego modelu polityka społeczna realizowana jest w trzech podstawowych sferach społecznych - sferze publicznej, sferze obywatelskiej i sferze rynkowej[265]. Wszystkie sektory przenikają się nawzajem i są od siebie uzależnione, co wymusza współpracę na wielu poziomach realizacji polityki społecznej. Należy zaznaczyć, iż na proces decyzyjny w polityce społecznej wpływ mają instytucje funkcjonujące wśród wymienionych sektorów. Można do nich zaliczyć również partie polityczne, ruchy społeczne, kościoły i inne związki wyznaniowe, grupy interesu.

Polityka zatrudnienia jest jedną z polityk szczegółowych polityki społecznej, która niewątpliwie wypiera politykę społeczną w tradycyjnym dla niej obszarze – systemie zabezpieczenia społecznego i staje się „osią przewodnią" polityki społecznej. Prezentowany model należy traktować jako punkt wyjścia do budowy zintegrowanej polityki zatrudnienia na poziomie regionu, założeniem modelu jest uzupełnienie dotychczasowej polityki, a nie zastąpienie jej dotychczasową.

Projekt opera się na czterech nienaruszalnych zasadach: trwałej niezależności samorządu i lokalnych sił społecznych w stanowieniu lokalnej polityki, negocjowaniu realizacji polityki zatrudnienia na wszystkich szczeblach zarządzania, koordynacji programów w ramach regionu jako obszaru dającego geograficznie i gospodarczo najlepsze możliwości wpływu na rynek pracy. Cała konstrukcja jest utrzymywana przez niezależne i przyjęte procedury oceny i kontroli.

Cechy charakterystyczne modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia zostały przedstawione na poniższym schemacie. Realizacja modelu bazuje na inicjatywach oddolnych, udział znaczącej reprezentacji społeczności lokalnej oraz budowanie partnerstwa poprzez doświadczenie. Metodą realizacji jest proces, nie jednorazowa aktywność. Niezbędny jest zatem monitoring rynku pracy. Tym czego brakuje, na poziomie regionu jest konsekwencja we wdrażaniu zmian. Szansą może być zbliżenie do rozwiązań europejskich, otwarcie struktur rynku pracy na zmiany oraz sprowadzenie regulacji prawnych na właściwy poziom podejmowania decyzji.

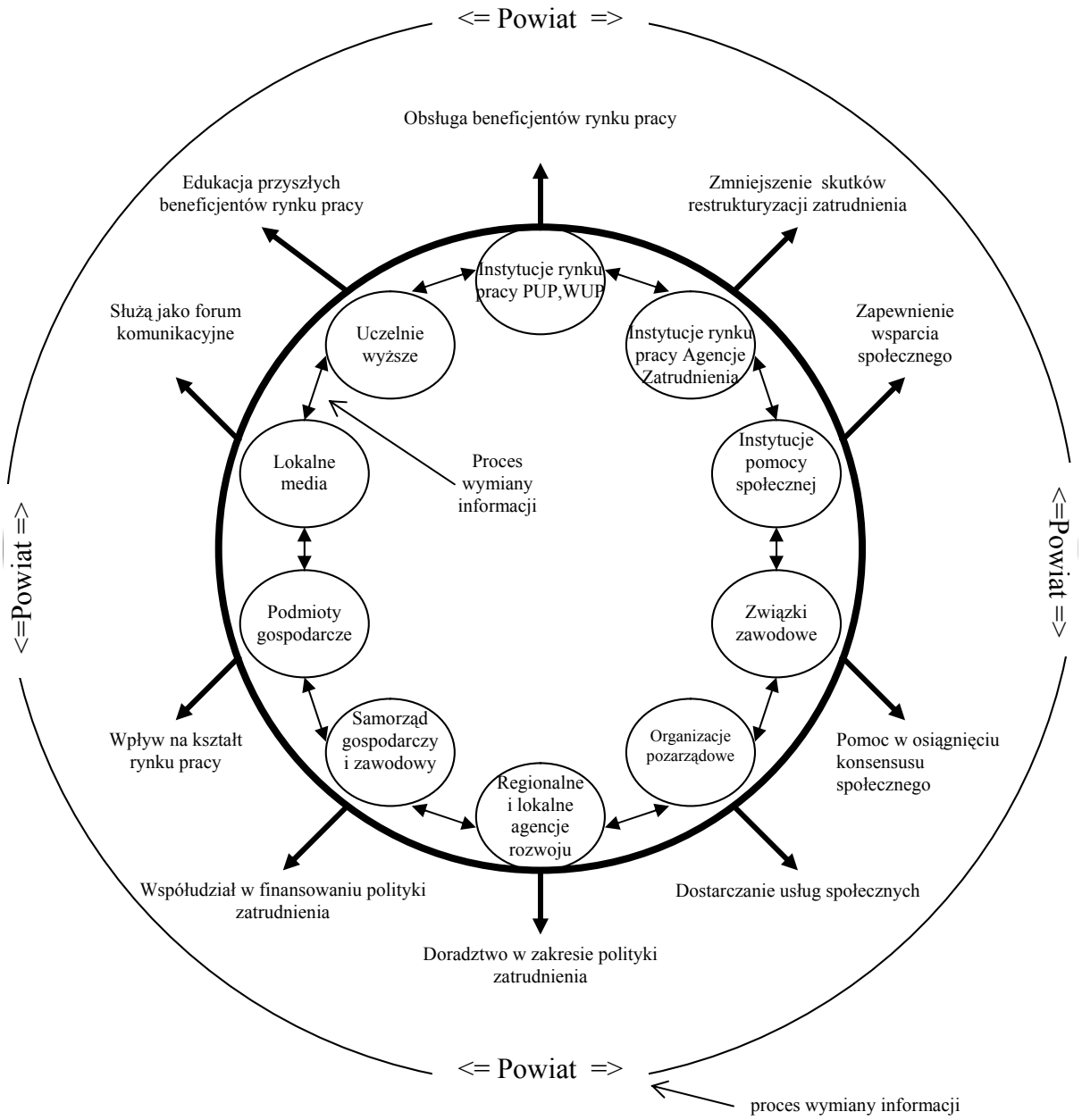
Proces realizacji modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia :

1. Kampania informacyjna modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia.
2. Zapoznanie uczestników z modelem zintegrowanej polityki zatrudnienia.

[265] P. Abrahamson " Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix" (w) „Welfare state-historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego", IS, UW, Warszawa 1997, s.114

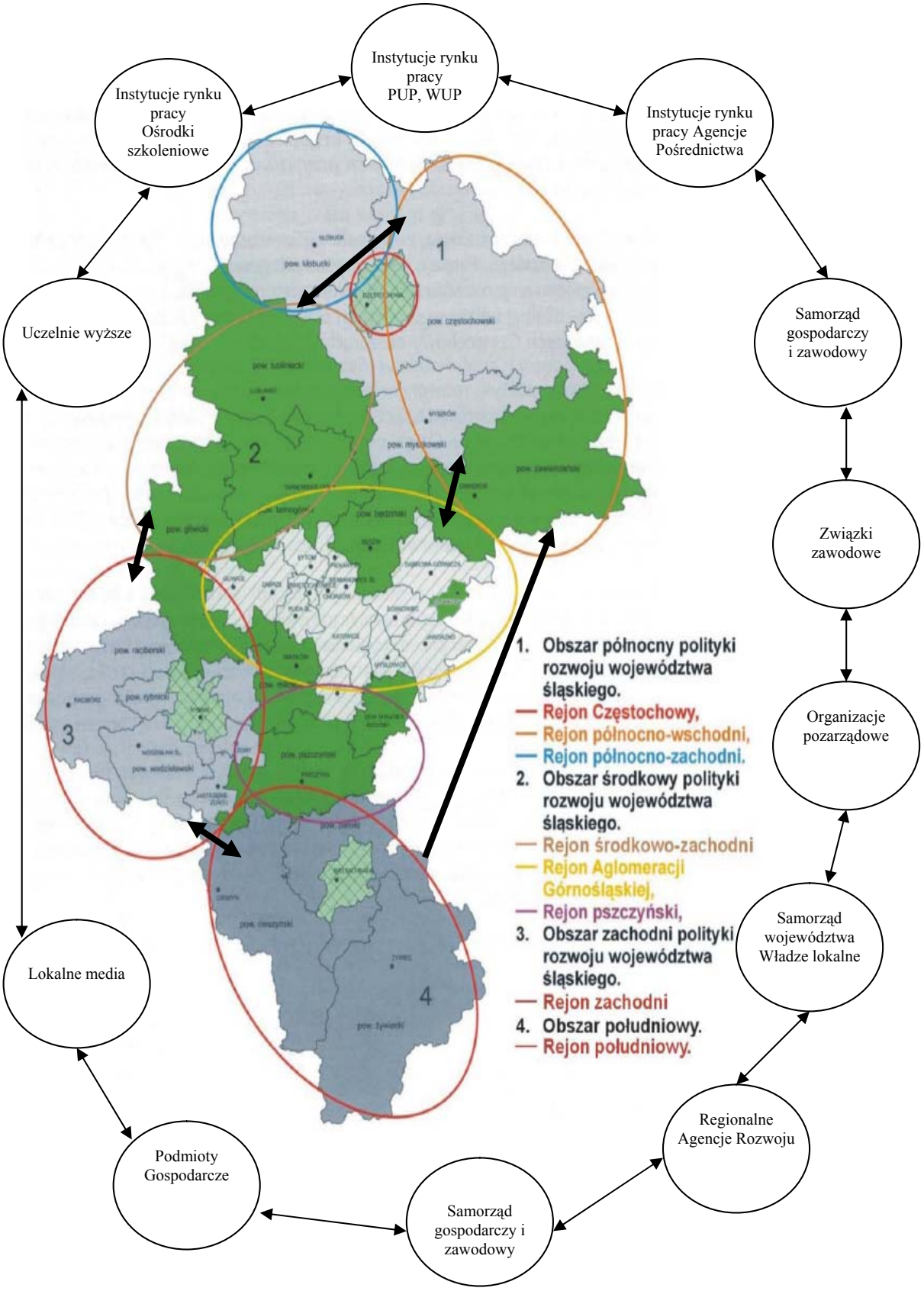
3. Zaproszenie instytucji do udziału w realizacji modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia.
4. Ocena lokalnych zasobów i potrzeb rynku pracy.
5. Wymiana informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w politykę zatrudnienia.
6. Monitoring rynku pracy.
7. Wypracowanie i ocena nowych propozycji programów EFS.
8. Wybór i wdrożenie programów EFS.

Schemat 50: Charakterystyka modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne

Schemat 51: Zasięg realizacji modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne

Zasięg realizacji modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia dotyczy województwa śląskiego, co zostało przedstawione na schemacie powyżej.

W nowej perspektywie finansowej interwencja Europejskiego Funduszu Społecznego skupia się wokół realizacji :

- celów Strategii Lizbońskiej,
- Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (SWW),
- Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO),
- Krajowej Strategii Zatrudnienia.

Europejski Fundusz Społeczny działając na zasadzie subsydiarności wspiera politykę państwa członkowskich, ale nie zastępuje jej. Wsparcie to następuje w takim zakresie, w jakim państwa członkowskie zmierzają do osiągnięcia pełnego zatrudnienia jakości i wydajności pracy, jak i wzrostu integracji społecznej. Istotne znaczenie ma również zmniejszenie dysproporcji w zatrudnieniu na poziomie zarówno krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Przedstawiając poniżej uproszczony proces programowania EFS w Polsce, w nowej perspektywie finansowej składający się z dwóch etapów - wspólnotowego i krajowego, widoczna staje się odpowiedź, dlaczego interwencja EFS skupia się wokół priorytetów wymienionych dokumentów.

Schemat 52: Proces programowania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce

Źródło: J. W. Tkaczyński (red.) „Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – Działania – Środki". Wyd. U J Kraków 2008r., s.123

Europejski Fundusz Społeczny powinien odpowiadać na wyzwania obecnej polityki zatrudnienia i rynku pracy, uwzględniając przy tym priorytety regionalnej i lokalnej polityki zatrudnienia. Problemem śląskiego rynku pracy nie jest już wysoka stopa bezrobocia, ale to nie oznacza, iż na śląskim rynku pracy nie ma wyzwań do rozwiązania, oznacza to natomiast zmianę priorytetów regionalnej polityki zatrudnienia. Nadal najistotniejszym nierozwiązanym problemem śląskiego rynku pracy jest jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia w Polsce, uwarunkowany specyfiką tego regionu.

Rozdział 5

Analiza Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim - na przykładzie badań własnych

1. Przebieg i realizacja procesu badawczego

Podstawowym celem badania była ocena Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim. W wyniku badania powinny zostać sformułowane wnioski dotyczące wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2004-2006.

Schemat 53: Przebieg i realizacja procesu badawczego

Źródło: opracowanie własne

Badanie jest jednocześnie procesem gromadzenia wiedzy o przedmiocie badania, jak i procesem sprawdzenia użyteczności opracowanej metodologii.

Dla sformułowanego głównego celu badania zostały określone cele szczegółowe badania, które zostały przedstawione poniżej.

Schemat 54: Przebieg i realizacja procesu badawczego

Źródło: opracowanie własne

Przedmiotem kompleksowych badań były zagadnienia teoretyczne, prawne, organizacyjne, techniczne oraz towarzyszące im procesy w zakresie realizacji projektów EFS w okresie 2004-2006 w województwie śląskim.

Do wyodrębnionych celów badawczych zostały sformułowane problemy badawcze w formie pytań, które pogrupowano według obszarów badawczych:

1. Zagadnienia teoretyczne.
2. Zagadnienia prawne.
3. Zagadnienia organizacyjne.
4. Zagadnienia techniczne.
5. Inne zagadnienia.

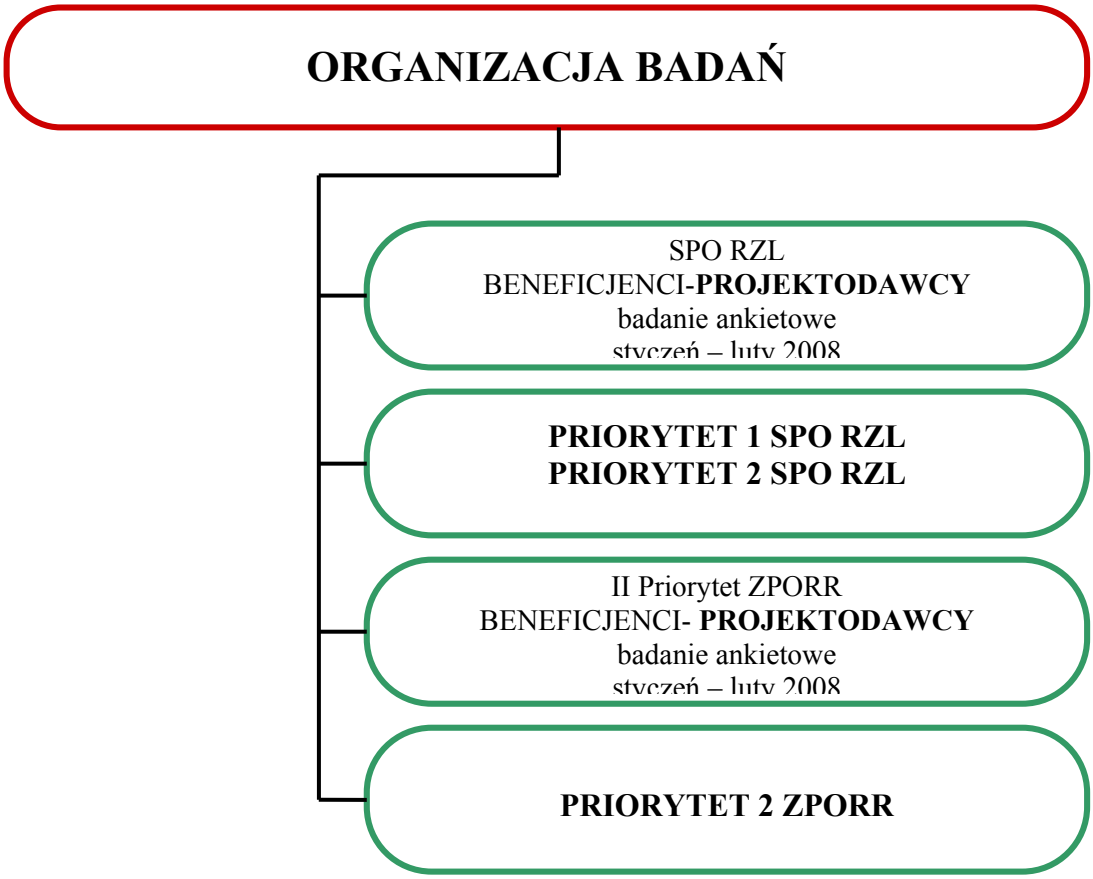
Zaproponowany sposób grupowania problemów ułatwił konstrukcję narzędzi badawczych, analizę zebranych informacji oraz wyciągnięcie wniosków po przeprowadzeniu badania. Zostały również określone problemy badawcze dla poszczególnych obszarów badawczych:

1. Obszar zagadnień teoretycznych.
2. Obszar zagadnień prawnych.
3. Obszar zagadnień organizacyjnych.

4. Obszar zagadnień technicznych.
5. Obszar innych zagadnień.

Badaniem zostało objętych pięć grup beneficjentów - projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim.

Schemat 55: Przebieg i realizacja procesu badawczego



Źródło: opracowanie własne

Poważne trudności wiązały się z budowaniem bazy danych teleadresowych beneficjentów – projektodawców, potrzebnych do przeprowadzenia badania. Stworzenie bazy beneficjentów – projektodawców wymagało wielkiego wysiłku logistycznego i angażowało duże nakłady pracy autorki badania.

Pewnym problemem, który nie wpłynął negatywnie na planowane badanie, ale przysporzył trudności autorce badania był znikomy odsetek realizowanych projektów w grupie: szkół i placówek oświatowych i w związku z tym zerowy odzew w badaniu.

Struktura próby badawczej odpowiadała strukturze projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach stworzonej bazy teleadresowej wszystkich projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie

śląskim, autorka badania wysłała beneficjentom zarówno drogą e-mailową jak i w formie papierowej 297 ankiet, otrzymując odpowiedź zwrotną 202 ankiety od beneficjentów EFS.

W celu zweryfikowania sformułowanych problemów badawczych, koniecznym było dobranie odpowiednich metod i technik badawczych. W badaniach zastosowane zostały dwie metody badawcze: analiza dokumentów, metoda reprezentatywna w badaniu sondażowym. Dobór metod został podporządkowany zasadzie, że w badaniach społecznych nie można opierać procesu poznawczego na tylko jednej metodzie i technice badań.

Analizie zostały poddane trzy rodzaje dokumentów:

- akty prawne dotyczące wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2004-2006, polityki zatrudnienia i rynku pracy,
- analizy i ekspertyzy dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w okresie 2004-2006,
- inne dokumenty.

Dokumenty stanowiły przedmiot analizy, natomiast wyniki analizy posłużyły do określenia problemów badawczych oraz szczegółowych pytań narzędziach badawczych.

Metoda reprezentatywna była w prowadzonych w ramach projektu badaniach, podstawową metodą pozyskiwania danych empirycznych w trakcie badania. W efekcie został uzyskany opis i wyjaśnienie badanego stanu, diagnoza dotycząca Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim. W metodzie tej zastosowano technikę pomiaru badanych problemów, charakteryzującą się tym, że kwestionariusz ankiety trafia bezpośrednio do rąk respondentów, którzy odpowiedzieli na pytania zawarte w kwestionariuszu pisemnie, wypełniając wydrukowane ankiety lub elektronicznie, w przypadku ankiety w formie zapisu elektronicznego. Wynikiem pracy badawczej było opracowanie zbiorczego zestawienia wyników badań i na tej podstawie została przeprowadzona analiza jakościowa i ilościowa z ilustracją graficzną wyników badań.

Zaprojektowano pięć różnych kwestionariuszy ankiet dla poszczególnych grup respondentów:

1. Kwestionariusz ankiety dla: JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego.

2. Kwestionariusz ankiety dla: instytucji rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, OHP oraz instytucje samorządu zawodowego i gospodarczego.
3. Kwestionariusz ankiety dla: szkół, placówek oświatowych.
4. Kwestionariusz ankiety dla: uczelni wyższych, jednostek naukowych i badawczych.
5. Kwestionariusz ankiety dla organizacji pozarządowych.

Narzędzia badawcze zostały tak skonstruowane, aby wzajemnie się uzupełniać, weryfikując jednocześnie informacje pochodzące z różnych źródeł. Treść narzędzi badawczych została podporządkowana przyjętym celom i problemom badawczym, co zapewniło zarówno ilościową, jak i jakościową analizę dostarczonego materiału badawczego.

W kwestionariuszach ankiety zastosowano trzy kategorie pytań:

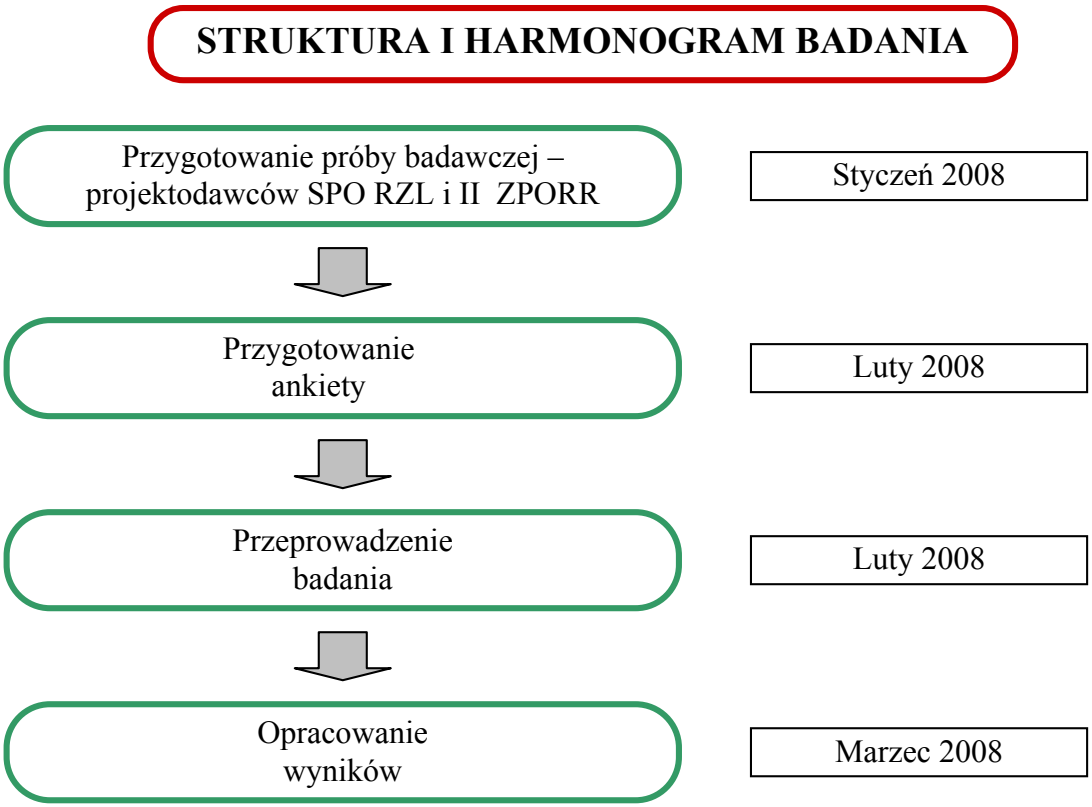
- pytania zamknięte, gdzie wszystkie odpowiedzi na dane pytania są wymienione, a czynność respondenta polega jedynie na zaznaczeniu wybranej odpowiedzi,
- pytania półotwarte, gdzie w zestawie możliwych umieszczono dodatkowo odpowiedź „inne”,
- pytania otwarte, gdzie respondent ma całkowitą swobodę i możliwości wyrażania własnych poglądów, opinii, oczekiwań związanych z badanym problemem.

Cały formularz ankiety składał się z trzech części:

1. Wstępnej, gdzie znajdowały się informacje zawierające: tytuł ankiety, uzasadnienie i cel prowadzonych badań, dane dotyczące autorki badania i adres na który należało odesłać wypełnioną ankietę: w wersji elektronicznej na wskazany adres poczty e-mail lub w wersji wydrukowanej na wskazany w ankiecie adres autorki badania.
2. Pytań kwestionariuszowych, które stanowiły najważniejszy komponent narzędzia. Część ogólną skierowaną do wszystkich grup respondentów, część szczegółową skierowaną do każdej z grup respondentów.
3. Końcowej, gdzie znajdowały się informacje dotyczące respondenta.

Poniżej został zaprezentowany schemat realizacji badań.

Schemat 56: Przebieg i realizacja procesu badawczego

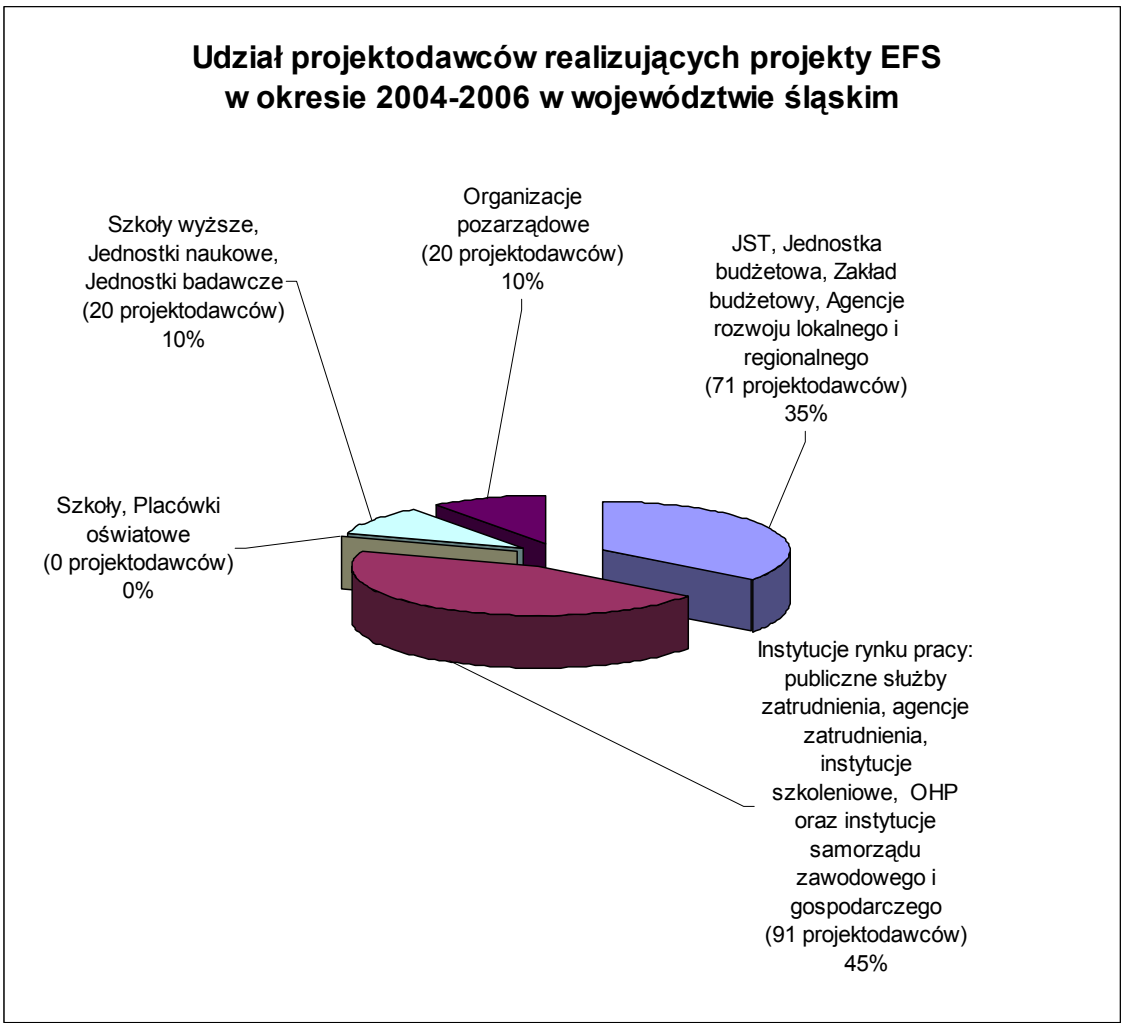


Źródło: opracowanie własne

2. Analiza beneficjentów - projektodawców biorących udział w badaniu ankietowym

2.1 Rodzaj instytucji, realizującej projekty ze środków finansowych pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego

Wykres 45: Pytanie 2 Udział projektodawców aplikujących o środki finansowe pochodzące z EFS



Źródło: opracowanie własne

Zdecydowanie największą grupą projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim, która wzięła udział w badaniu stanowią instytucje rynku pracy - 45% (91 projektodawców). Stosunkowo liczną grupą projektodawców są beneficjenci należące do grupy: jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i agencji rozwoju lokalnego i regionalnego i stanowią 35% (71 projektodawców). Relatywnie mniej projektów realizują organizacje pozarządowe i stanowią 10 % (20 projektodawców) w badaniu. Niską aktywność we wdrażaniu projektów tzw. miękkich wykazują uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze i stanowią 10 % (20 projektodawców). Szkoły i placówki oświatowe wdrożyły niewielką ilość projektów i stąd 0% ich udział w badaniu.

Każda z grup badanych projektodawców pełni inną rolę w polityce zatrudnienia i rynku pracy, również wdraża innego rodzaju projekty. Autorka badania uważa, iż biorąc pod uwagę realizację projektów Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu polityki zatrudnienia i rynku pracy należy poznać doświadczenia poszczególnych grup projektodawców. Dominacja projektodawców publicznych w realizacji projektów EFS wynika głównie z przyjętego sposobu wdrażania, gdyż sektor publiczny realizuje największą ilość projektów.

2.2 Opis beneficjentów – projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego

2.2.1 Projektodawcy EFS - Jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowa, zakłady budżetowe, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego

Europejski Fundusz Społeczny stanowi źródło finansowania dla szerokiego grona potencjalnych instytucji i podmiotów uczestniczących w procesie realizacji polityki zatrudnienia. Analiza priorytetów i działań programów operacyjnych wspieranych przez EFS z punktu widzenia kategorii uprawnionych projektodawców, wskazuje na możliwość ubiegania się o dofinansowanie realizacji projektów rynku pracy przede wszystkim przez instytucje rynku pracy określone ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Możliwość realizacji projektów przewidziano również dla innych instytucji, które mają szansę realizacji projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego, w tej grupie badanych beneficjentów znalazły się: jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe również agencje rozwoju lokalnego i regionalnego będące projektodawcami Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zakres działania gminy to wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, realizując swoje zadania poprzez urząd gminy. Powiat może również nie ograniczając uprawnień gminy, wykonując zadania publiczne o wymiarze lokalnym tj. takie, których bezpośrednim adresatem jest obywatel i które uzupełniają zadania publiczne gminy, zadania publiczne powiatu realizowane są przy pomocy starostwa powiatowego.

Jednostka budżetowa, czyli jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych działająca na podstawie statutu, której podstawą gospodarki finansowej jest

plan dochodów i wydatków, poddana ścisłym zasadom w zakresie wydatkowania środków budżetowych.

Zakład budżetowy, czyli jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania i pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych.

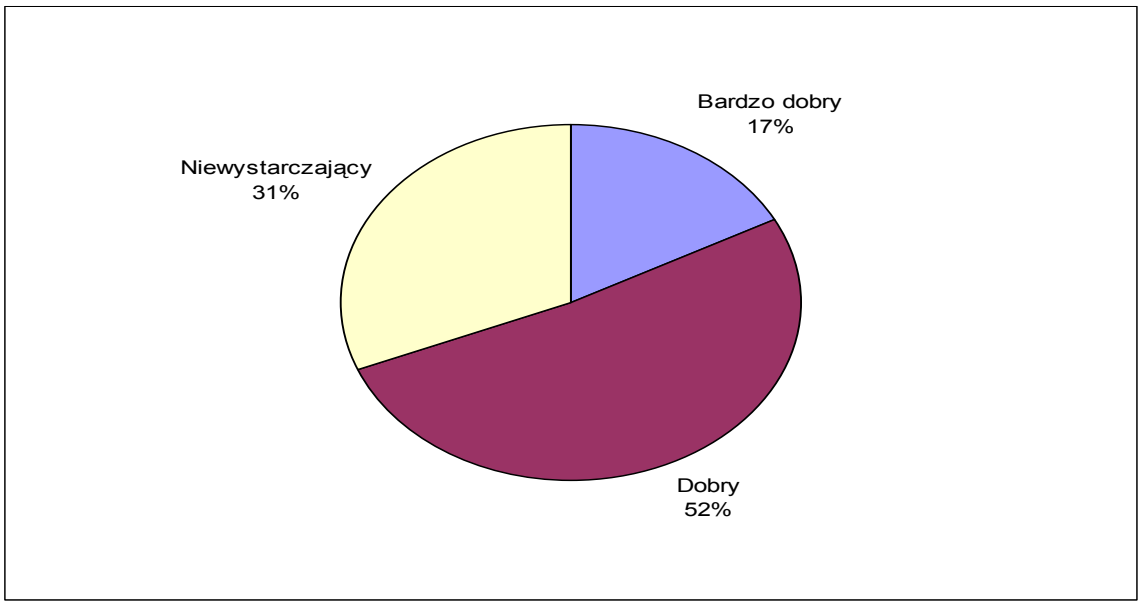
Agencja rozwoju lokalnego i regionalnego, czyli instytucje wspierające rozwój jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiatu, województwa. Działalność skierowana jest na inicjowanie, promowanie i wspieranie wszelkich inicjatyw służących szeroko rozumianemu rozwojowi regionalnemu. Pod względem formy prawnej są w większości przypadków spółkami akcyjnymi, w których znaczne udziały posiadają samorządy terytorialne. Realizują zadania związane z rozwojem gospodarczym regionu, pełniąc rolę instytucji publicznych, mimo iż występują jako spółka akcyjna lub spółka z o.o.

Grupa badanych beneficjentów- projektodawców jest uczestnikiem realizacji pewnej grupy projektów Europejskiego Funduszu Społecznego, dominującą rolę w tej grupie spełnia samorząd lub instytucje ściśle związane z nim. Stwarza to nowe możliwości i szanse rozwojowe, ale również potencjalne obowiązki, których nie spełnienie może rodzić określone zagrożenia. Osią przewodnią modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia jest zintegrowanie wokół programów krajowych oraz skoordynowanie działań zaplanowanych w tym zakresie przez społeczności lokalne, wymaga to niezależności samorządu i lokalnych sił społecznych w stanowieniu lokalnej polityki.

Dochody nieadekwatne do przekazanych zadań oraz poziom zadłużenia sprawia, że samorząd coraz mniej środków jest w stanie przeznaczyć na zadania inwestycyjne i w tej sytuacji widzi możliwość w realizacji zadań ze środków funduszy strukturalnych. Możliwość finansowania zadań tych instytucji jest uwarunkowana szeregiem pewnych czynników:

1. Systemu finansowania wymienionych instytucji.
2. Dokończenia decentralizacji finansów publicznych, związanego z decentralizacją funduszy celowych co oznacza możliwość realnego wpływu na dysponowanie tymi środkami.
3. Wpływu samorządu na podział środków finansowych z funduszy strukturalnych.

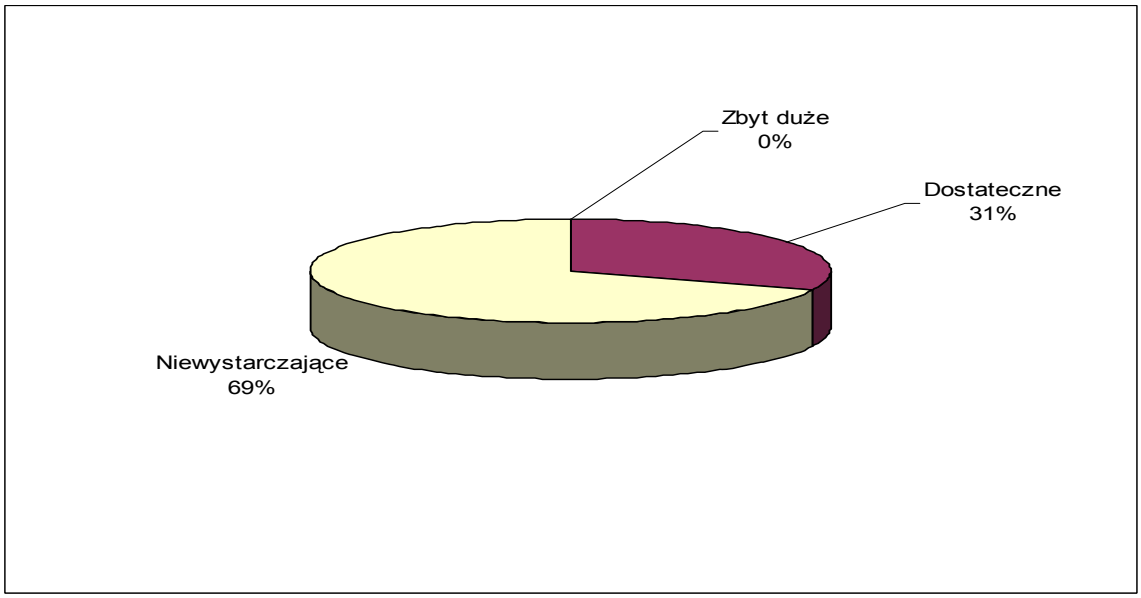
Wykres 46: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji?



Źródło: opracowanie własne

Badani projektodawcy oceniają system wdrażania funduszy strukturalnych w 52% jako dobry, w ocenie 17 % projektodawców jest bardzo dobry. Wśród badanych projektodawców 31% określa system wdrażania jako niewystarczająco ukierunkowany na rozwój instytucji. Analizując odpowiedzi badanych projektodawców, dostrzegają oni niedociągnięcia systemu wdrażania.

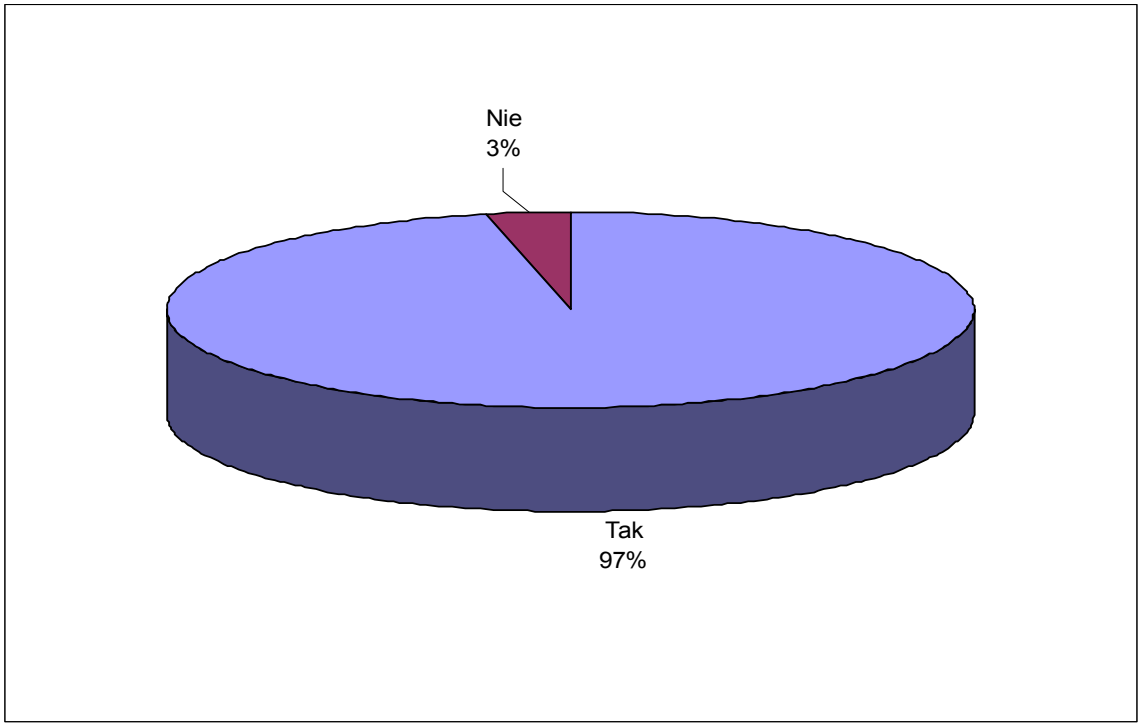
Wykres 47: Pytanie 2 Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji ?



Źródło: opracowanie własne

Badana grupa projektodawców w większości – 69% uważa, że środki finansowe ukierunkowane na rozwój instytucji są niewystarczające. Środki finansowe z EFS z jednej strony pozwalają na realizację celów polityki zatrudnienia, a z drugiej dają możliwość rozwoju instytucji realizującej projekt.

Wykres 48: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych?

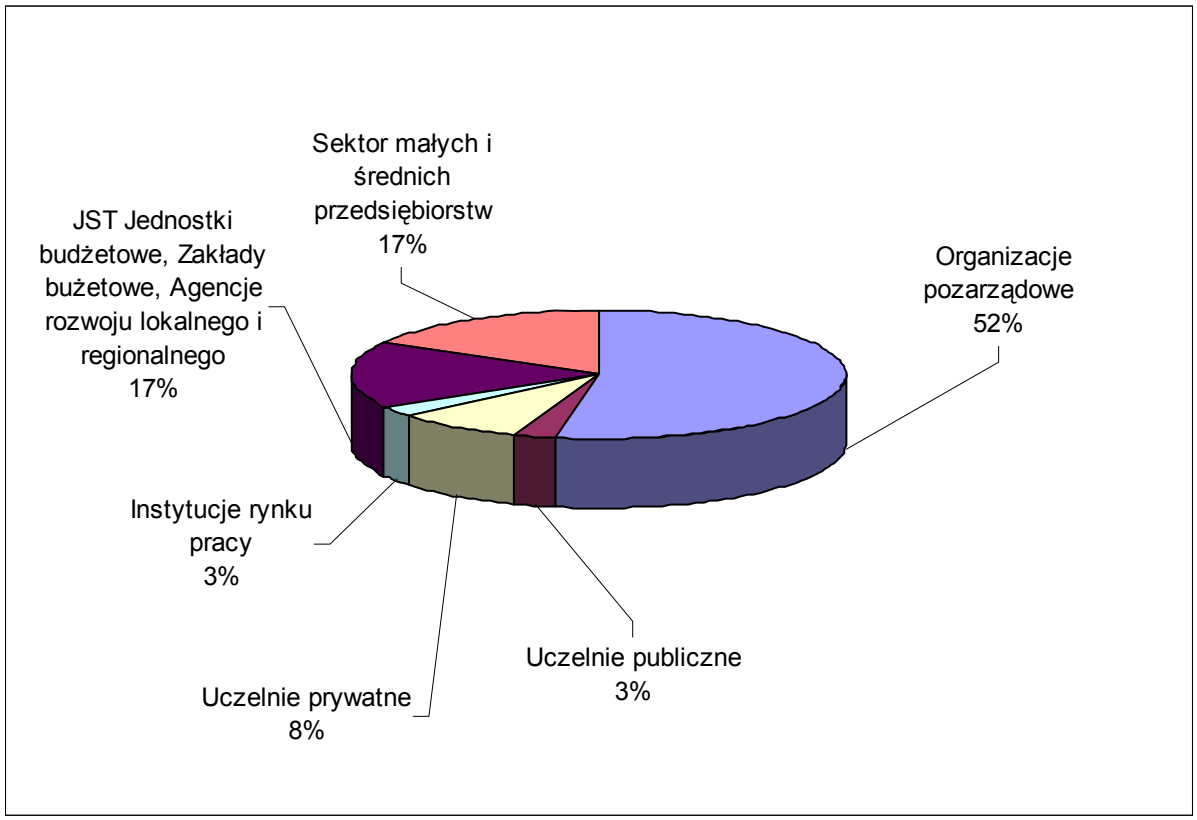


Źródło: opracowanie własne

W 97% badani projektodawcy przyznali, że istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych. Grupa projektodawców w Polsce, w której projekty realizował samorząd, lub też jednostki związane z nim jest według raportu „Wstępnej oceny pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce 2004-2005" jest największym beneficjentem funduszy strukturalnych, wartość tych projektów pod względem średniej wartości jest również wysoka[266].

[266] Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce 2004-2005"s.86

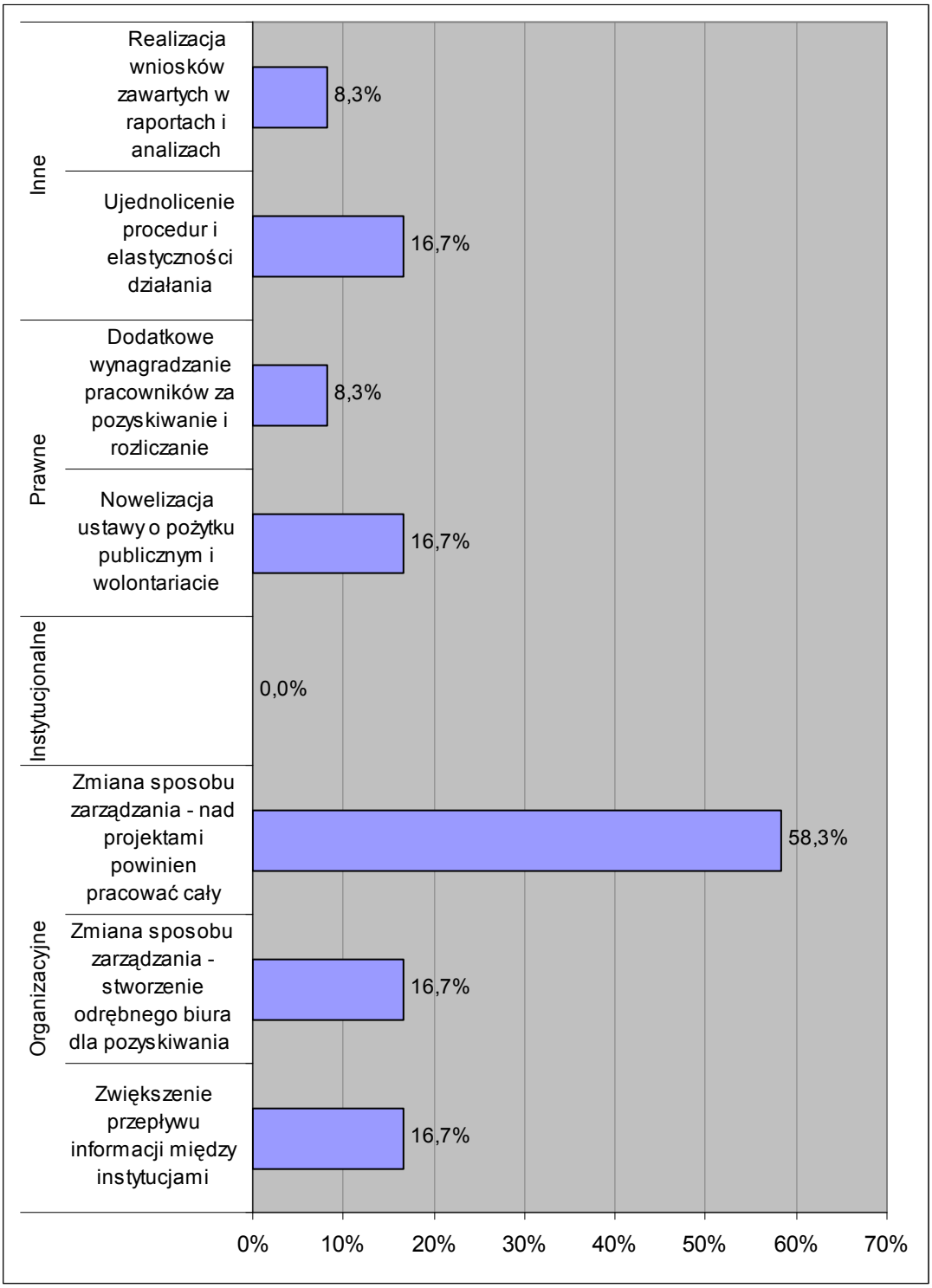
Wykres 49: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy strukturalnych?



Źródło: opracowanie własne

Analizując odpowiedzi projektodawców największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy strukturalnych są organizacje pozarządowe - 52%. Kolejnym konkurentem są inne instytucje w grupie: JST, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i agencje rozwoju lokalnego i regionalnego oraz sektor małych i średnich przedsiębiorstw.

Wykres 50: Pytanie 5 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał: JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego jako uczestników działań na rynku pracy?



Źródło: opracowanie własne

Najistotniejsze zmiany jakie powinny nastąpić, aby wykorzystać tą grupę projektodawców jako uczestników polityki zatrudnienia to głównie zmiany instytucjonalne. Wśród zmian organizacyjnych projektodawcy wskazują na zwiększenie przepływu informacji między instytucjami oraz tworzenie odrębnej komórki dla pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych. Istotne znaczenie mają zmiany prawne dotyczące ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, mające na celu polepszenie współpracy z samorządem w realizacji zadań związanych z polityką zatrudnienia.

2.2.2 Projektodawcy EFS - Instytucje rynku pracy

Akcesja Polski do Unii Europejskiej, po przez możliwość wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego pozwoliła na zdecydowanie szerszy udział instytucji rynku pracy w projektach związanych z aktywna polityką rynku pracy. W tej grupie badanych projektodawców znalazły się następujące rodzaje instytucji: publiczne służby zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, agencje zatrudnienia, OHP.

Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, realizując zadania określone ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Instytucje szkoleniowe są to publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną, odgrywają kluczową rolę w aktywizowaniu i podnoszeniu kwalifikacji przez bezrobotnych.

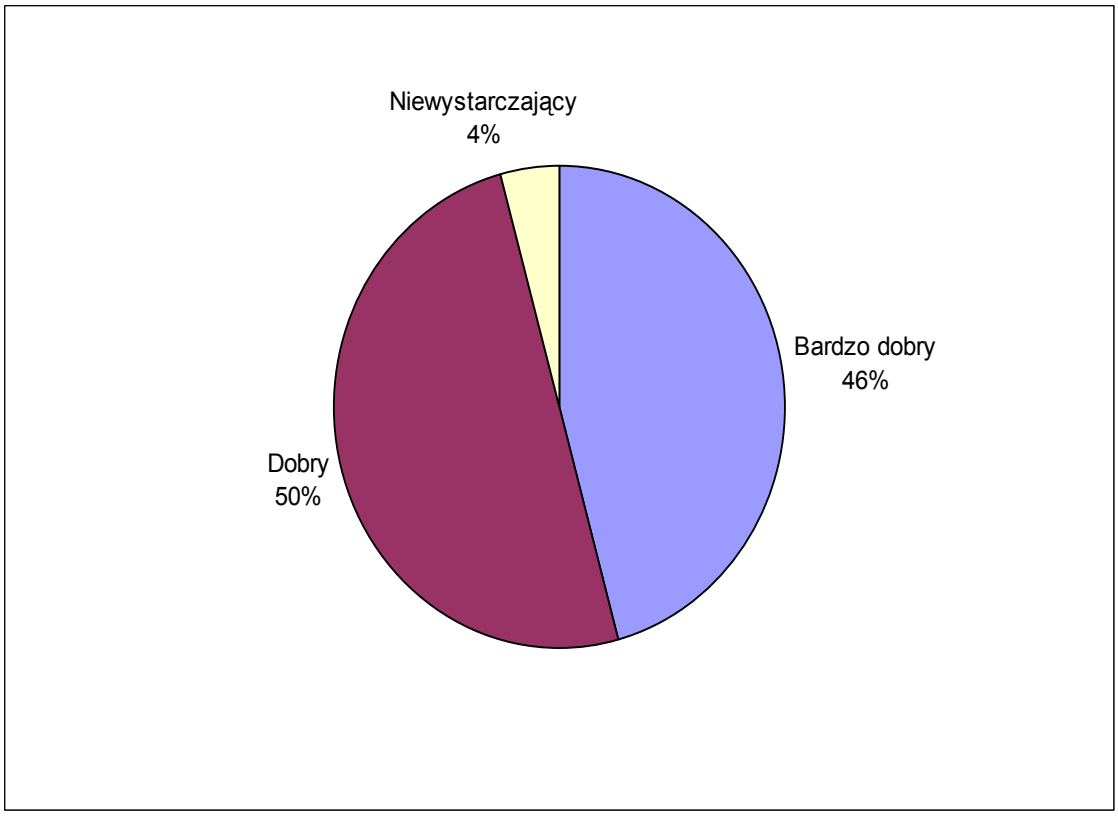
Agencje zatrudnienia są niepublicznymi jednostki organizacyjnymi świadczącymi usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej.

Ochotnicze Hufce Pracy zostały zaliczone do grona instytucji rynku pracy przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W myśl ustawy, Ochotnicze Hufce Pracy pełnią rolę państwowej jednostki wyspecjalizowanej w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku.

Wyzwania współczesnego rynku pracy a także sposób realizacji polityki zatrudnienia za pomocą programów przy wsparciu środków Europejskiego Funduszu Społecznego wymaga współpracy sprawnej i skoordynowanej organizacji obsługi

instytucjonalnej rynku pracy. Badane instytucje w tej grupie projektodawców są głównymi aktorami w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy.

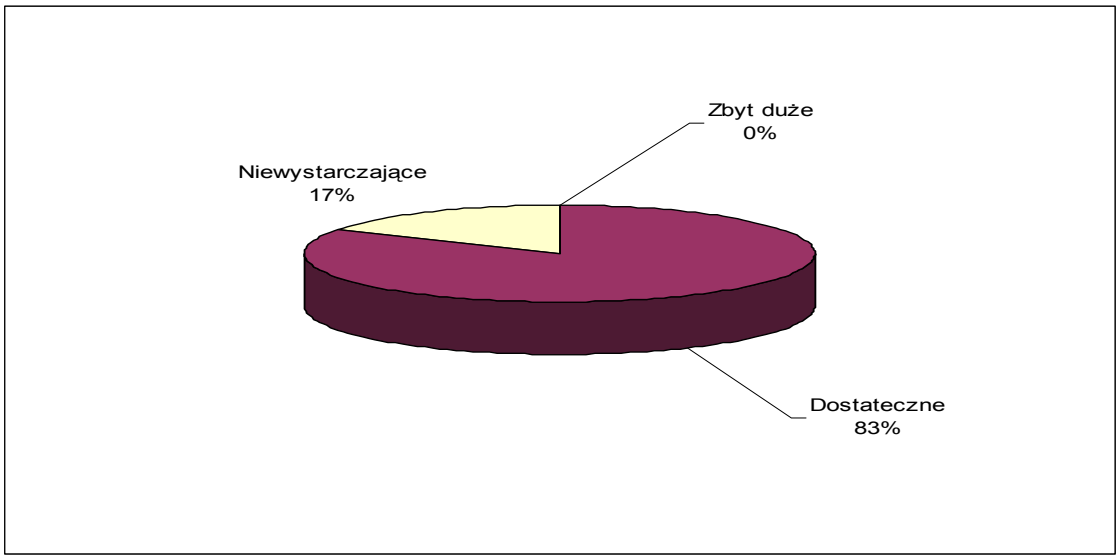
Wykres 51: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji?



Źródło: opracowanie własne

Większość badanych projektodawców w tej grupie określiła system wdrażania funduszy strukturalnych pozytywnie. W 50 % beneficjenci określili go jako dobry i 46% jako bardzo dobry. Różnica w ocenie systemu wdrażania poszczególnych grup projektodawców - beneficjentów EFS wynika głównie z własnego potencjału instytucjonalnego jaki te instytucje posiadają oraz budowy systemu wdrażania funduszy strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego, wspierającego publiczne służby zatrudnienia jako instytucje, których zadaniem jest realizacja polityki zatrudnienia.

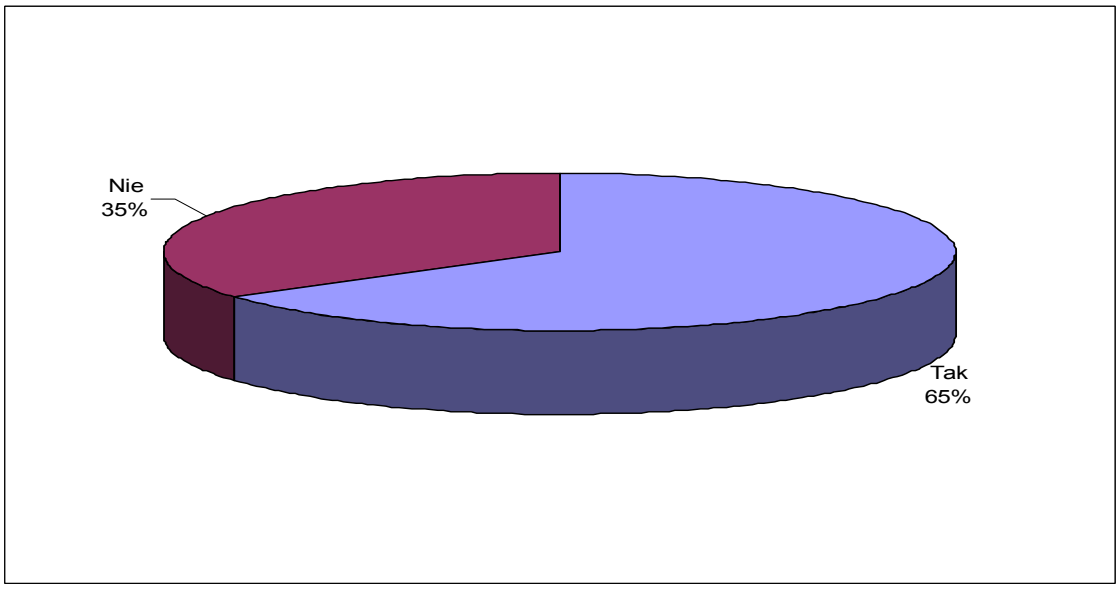
Wykres 52: Pytanie 2 Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji?



Źródło: opracowanie własne

W opinii badanych projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego wielkość środków ukierunkowanych na rozwój instytucji jest dostateczna – 83 %. Ocena tej grupy projektodawców jest wynikiem rozdysponowania środków w poszczególnych działaniach programów operacyjnych, gdzie część była skierowana wyłącznie dla powiatowych urzędów pracy.

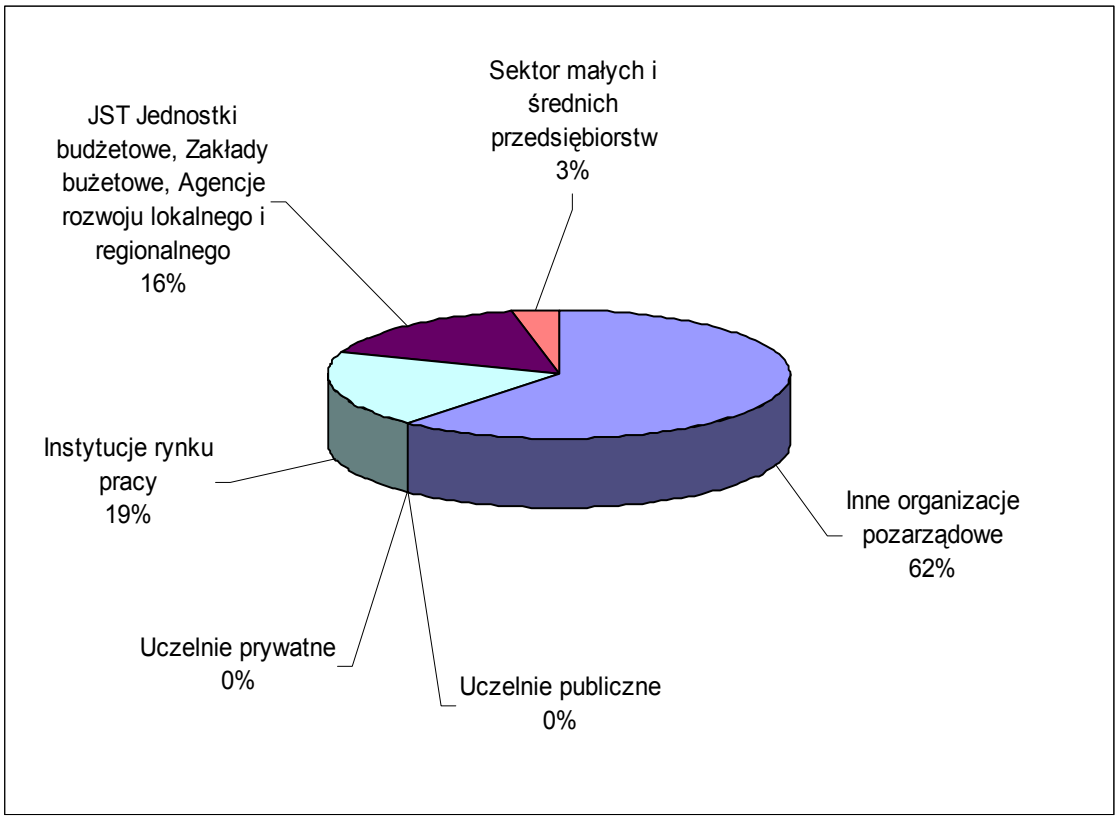
Wykres 53: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych?



Źródło: opracowanie własne

Badani projektodawcy przyznają – 65%, że istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych. 35% projektodawców uznało że nie istnieje konkurencja w zakresie pozyskiwania środków finansowych.

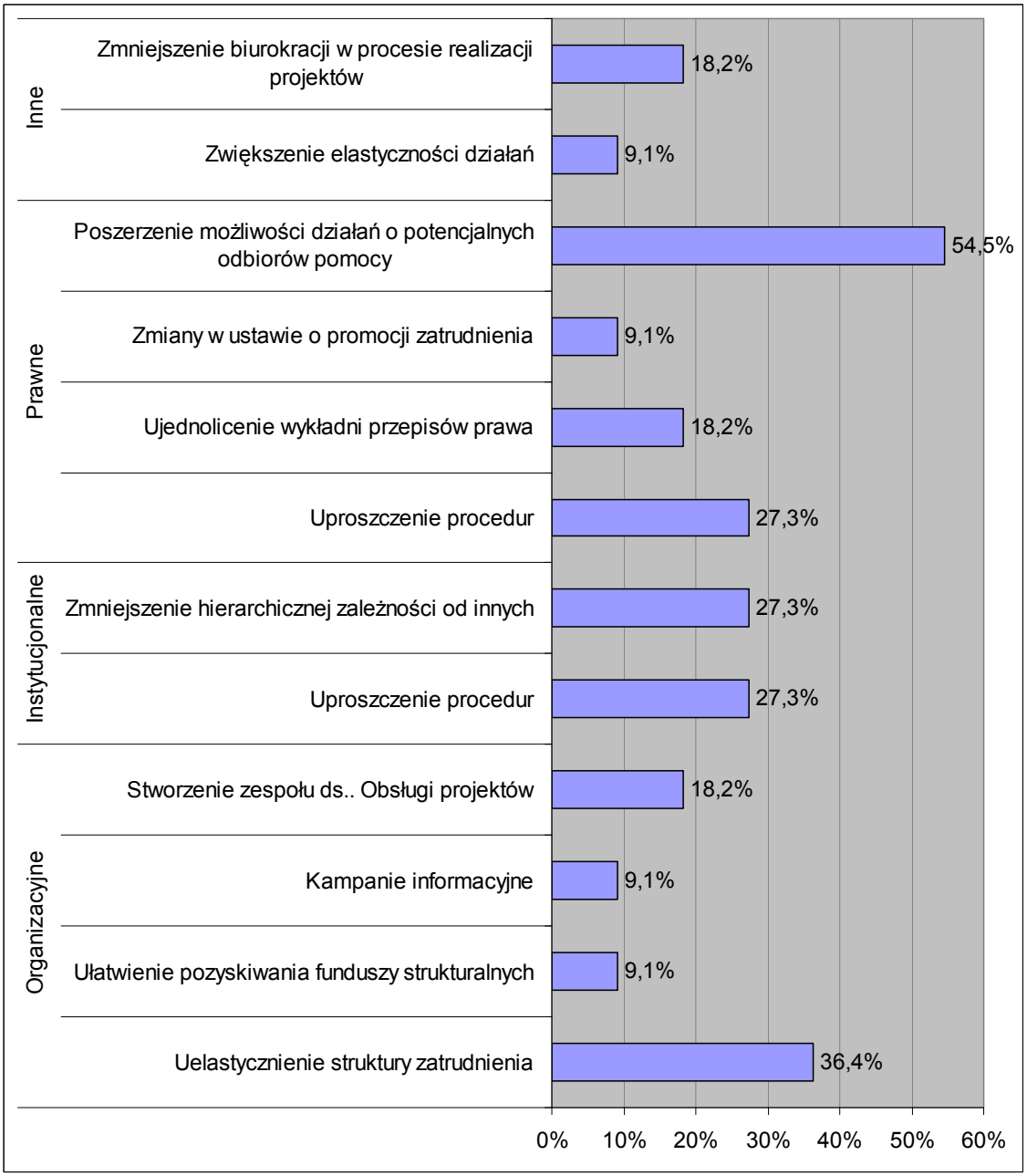
Wykres 54: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych?



Źródło: opracowanie własne

Wśród badanych projektodawców, największym konkurentem w pozyskiwaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego są organizacje pozarządowe, w ten sposób odpowiedziało 62% badanych respondentów. Analizując odpowiedzi projektodawców świadczy to o zwiększeniu potencjału organizacji pozarządowych. Inne instytucje rynku pracy są konkurentem dla 19% badanych projektodawców. JST, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i agencje rozwoju lokalnego i regionalnego są dla 16% konkurencją w pozyskiwaniu funduszy strukturalnych.

Wykres 55: Pytanie 5 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał instytucji rynku jako uczestników działań na rynku pracy?



Źródło: opracowanie własne

Badani projektodawcy, jako podmioty których głównym priorytetem jest realizacja polityki zatrudnienia i rynku pracy, sugerują iż zmiany powinny nastąpić w obszarze poszerzenia możliwości działań o potencjalnych odbiorców pomocy, wymagałoby to zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zmiany, które powinny nastąpić w związku z realizacją działań na rynku pracy związane są z przepisami prawnymi dotyczą ujednolicenia wykładni prawnych. Zmiany instytucjonalne dotyczą głównie zwiększenia samodzielności tej grupy projektodawców. Uelastycznienie struktury zatrudnienia w badanych instytucjach jest najczęściej wymienianym elementem zmian organizacyjnych w odpowiedziach projektodawców.

2.2.3 Projektodawcy EFS - Uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe

Konsekwencją zapoczątkowanych zmian w latach 90 - tych dotyczących zmian na rynku pracy jest postrzeganie wyższego wykształcenia jako czynnika zwiększającego szanse na rynku pracy. Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce po roku 1990 miał charakter ekspansywny, co polegało na gwałtownym wzroście liczny studentów i względnie utrzymującym się stałym poziomie kadry naukowej. Skutkiem czego może być, z jednej strony było zwiększenie ilości studentów, z drugiej obniżenie jego jakości. Chcąc dopasować polskie szkolnictwo wyższe do wymogów europejskiego rynku pracy należy zdać sobie sprawę ze zmian jakie stoją przed szkolnictwem wyższym. Najistotniejsze z tych zmian, na które wskazują eksperci to:

- monitoring rynku pracy, gdzie z jednej strony uczelnie same monitorują a także kreują rynek pracy, by odpowiadać na jego potrzeby. Należy uruchomić system systematycznego i pogłębionego badania popytu na pracę oraz upowszechniać wyniki tych badań. Powiązanie studiów akademickich z pracodawcami, tworząc sieć powiązań szkolnictwa wyższego z pracodawcami,
- powiązanie stażów z systemem nauki, należy poszukiwać rozwiązań pozwalających studentom sprawdzić nabywaną wiedzę teoretyczną i wyuczone umiejętności w praktyce,.
- zmiany systemu finansowania studiów wyższych,
- zmiana oferty kierunków studiów,
- promocja modelu kształcenia ustawicznego.

Impulsem do podejmowania działań w sektorze nauki jest kierunek, w którym należy wspierać te zmiany za pomocą środków finansowych z funduszy strukturalnych, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego, realizując następujące typy projektów:

- projekty badawcze w kierunkach uznanych za priorytetowe dla rozwoju społecznego i gospodarczego i przez to zwiększyć w znaczący sposób wpływ sektora nauki na gospodarkę,
- wsparcie potencjału badawczego polskich jednostek naukowych celem prowadzenia badań na światowym poziomie.

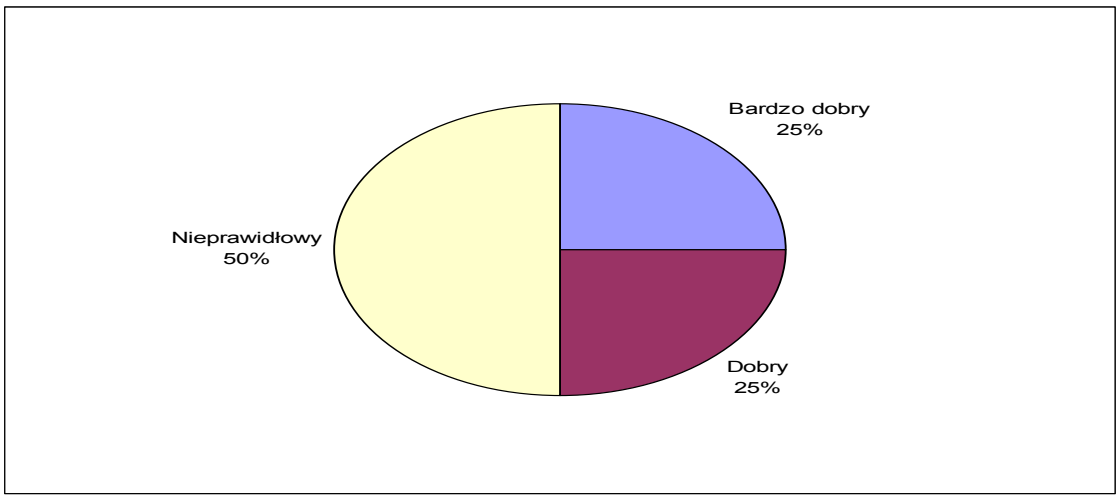
Badane instytucje w tej grupie projektodawców to grupa, która realizuje niewiele projektów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych, a w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego, należy zwrócić szczególną uwagę na udogodnienia związane ze zmianami ułatwiającymi realizację tych projektów.

Środki budżetowe przeznaczone na wydatki sektora B+R kształtują się poziomie około 1% PKB, natomiast na szkolnictwo wyższe jest to suma wydatków budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego równa 1% PKB[267].

Identyfikacja ograniczeń związanych z absorpcją funduszy strukturalnych z punktu widzenia uczelni wyższych, jednostek badawczych i naukowych to głównie:

- niezgodność obszarów działania organizacji z typami projektów finansowanych z funduszy strukturalnych,
- ograniczenia w zatrudnieniu kadry potrzebnej do realizacji projektu,
- problemy z przepływem informacji w sprawie wymogów dotyczących składanych wniosków,
- bariera finansowa w realizacji projektów.

Wykres 56: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji?



Źródło: opracowanie własne

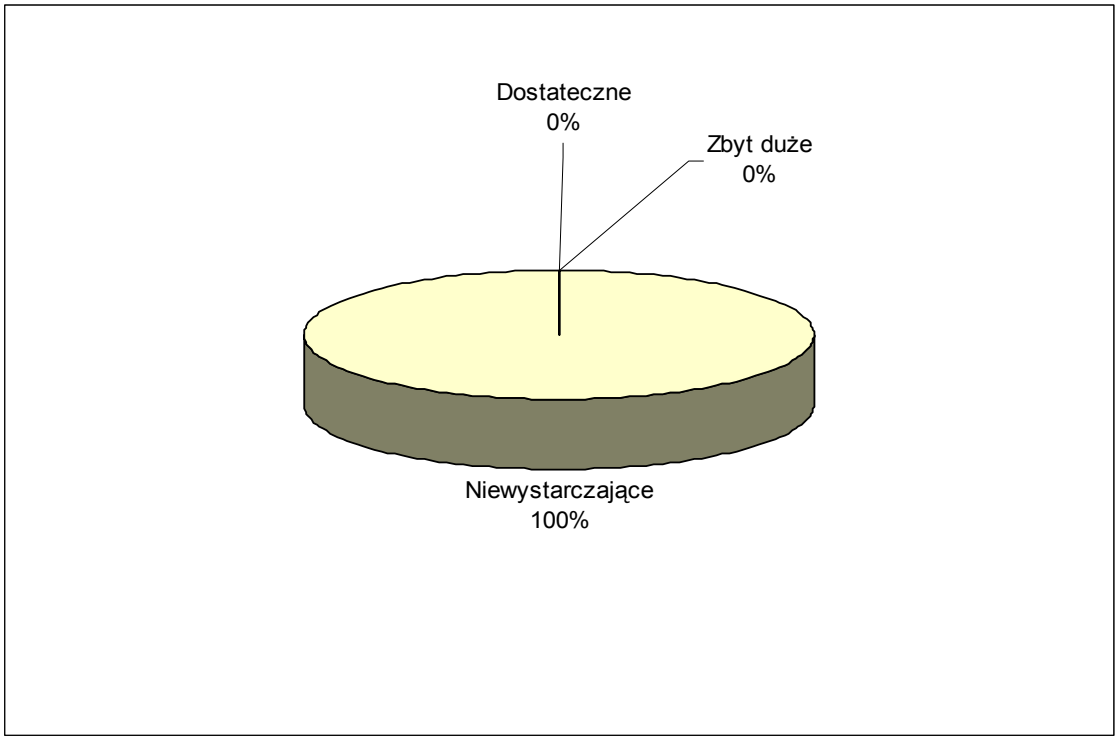
[267] Raport GUS „Nauka i technika w 2006 roku" www.stat.gov.pl

W grupie badanych projektodawców 50% uważa, że system wdrażania jest nieprawidłowy, 25% uważa go za bardzo dobry i 25% za dobry. Większe zainteresowanie przejawiają te instytucje w zakresie pozyskiwania środków pochodzących ze ZPORR. Popularność aplikowania o te środki wynika z „bliskości" tych środków oraz możliwości ich pozyskania.

Barierą były niedoskonałości systemu wdrażania funduszy strukturalnych, na które wskazywali projektodawcy :

- zmiany wytycznych w trakcie naboru wniosków,
- odmienne interpretacje przepisów prawa,
- dodatkowe wymogi formalne wydłużające proces kwalifikowania projektów,
- długotrwały proces oceny wniosków,
- uznaniowość podejmowanych przez instytucje wdrażające decyzji,
- zmiany zasad w trakcie realizacji projektu,
- niepewne procedury rozliczeń projektów,
- opóźnienia w realizacji płatności przez instytucje wdrażające,
- niejasność reguł oceniania wniosków.

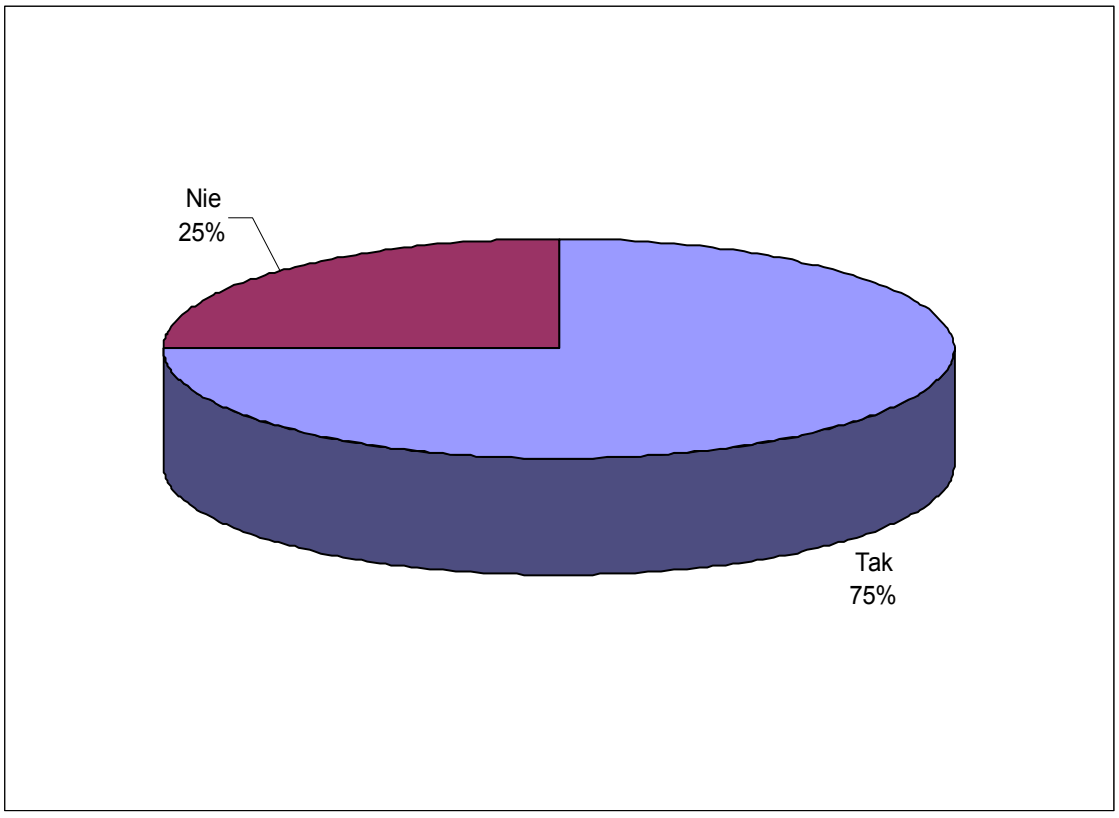
Wykres 57: Pytanie 2 Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji?



Źródło: opracowanie własne

Przyczyną słabości sektora nauki jest sposób finansowania, całkowity koszt finansowania nauki w ostatnich kilku latach obniżył się do poziomu poniżej 0,6% PKB, w porównaniu do 1,9% dla UE. Struktura nakładów w podziale na finansowanie z budżetu państwa i ze źródeł pozabudżetowych jest daleka od pożądanej, jaką powinna być dominacja sektora prywatnego nad budżetowym, w Polsce ponad 60% nakładów pochodzi z budżetu państwa. Tworzenie warunków pozwalających na większą absorpcję funduszy strukturalnych, jest ważnym postulatem zmian w sektorze nauki.

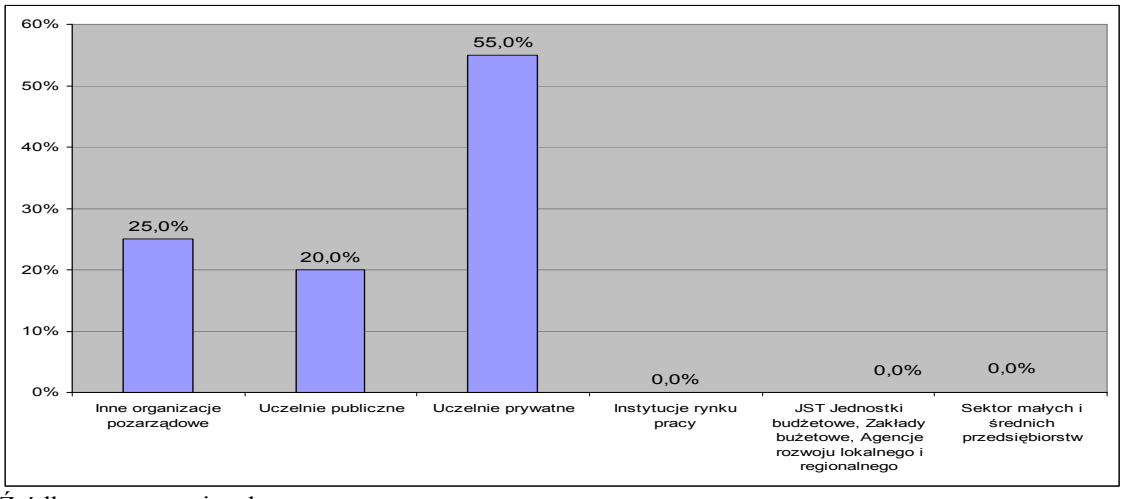
Wykres 58: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych?



Źródło: opracowanie własne

Większość badanych projektodawców odpowiedziała, że istnieje silna konkurencja w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych. Dominującą pozycję w pozyskiwaniu środków funduszy strukturalnych zajmują silne ośrodki akademickie oraz silne jednostki naukowe i badawcze.

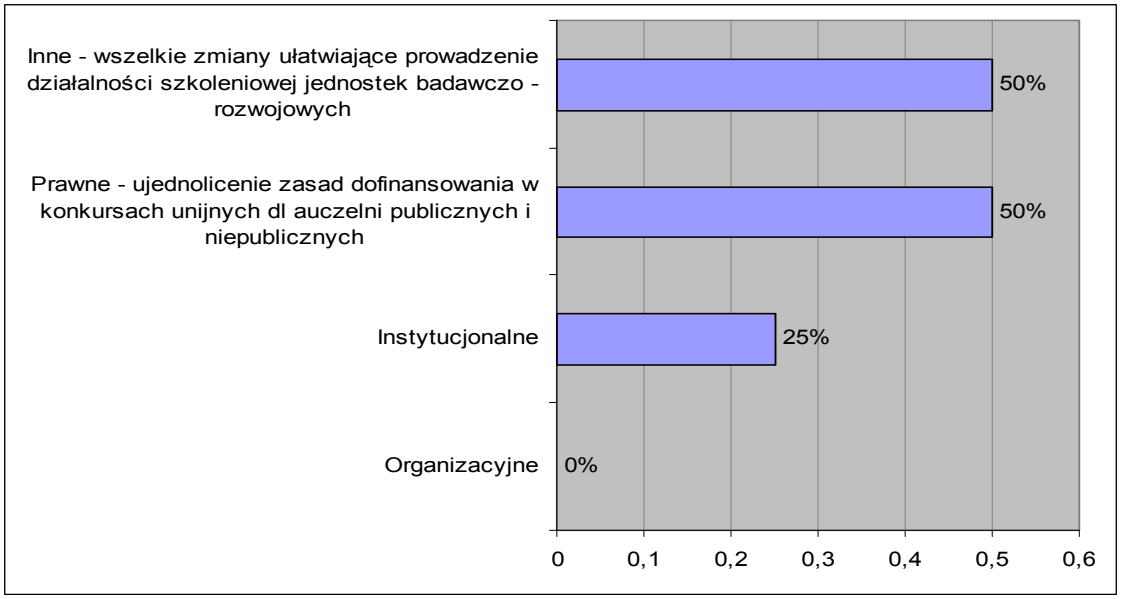
Wykres 59: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych?



Źródło: opracowanie własne

Badani projektodawcy widzą konkurencję w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy strukturalnych przede wszystkim wśród uczelni prywatnych, organizacji pozarządowych i uczelni publicznych. Sposób finansowania szkolnictwa wyższego z budżetu państwa wspiera uczelnie publiczne, zatem uczelnianie prywatne są zmuszone do szukania innego sposobu finansowania i próby aplikowania o środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

Wykres 60: Pytanie 10 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał instytucji rynku jako uczestników działań na rynku pracy?



Źródło: opracowanie własne

Uczelnie prywatne, jak i w coraz większym stopniu uczelnie państwowe oraz jednostki badawcze i naukowe biorą pod uwagę działalność, która przynosi zysk tym jednostkom. Istnieje niebezpieczeństwo, że instytucje te przestaną się interesować środkami finansowanymi pochodzącymi z funduszy strukturalnych przeznaczonymi na projekty „miękkie", czyli Europejskim Funduszem Społecznym. Wynika to z tego, iż edycja komercyjnych studiów podyplomowych lub szkoleń przynosi uczelni około 20% zysku, jeżeli w realizowanym projekcie finansowym z Europejskiego Funduszu Społecznego zysk się nie pojawia, projektodawcy nie są zainteresowani realizowaniem projektów. Prawdopodobną jest sytuacja, że środki finansowe nie będą wykorzystywane, a proces dostarczania dobrej jakości kapitału ludzkiego będzie odbywał się na dotychczasowych zasadach. Dlatego warto zastanowić się nad systemem pozwalającym stosować pewne mechanizmy, które pozwolą poprawić efektywność finansową realizowanych działań. Złożona struktura organizacji może być również przeszkodą realizacji projektów. Koordynacja działań wielu zaangażowanych projekt jednostek może powodować znaczne opóźnienia w realizacji projektów. Należy położyć nacisk na tworzenie horyzontalnych zespołów zadaniowych przygotowujących aplikacje konkursowe.

2.2.4 Projektodawcy EFS - Organizacje pozarządowe

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy definiuje organizacje pozarządowe jako jedne z instytucji rynku pracy. Najczęściej opisywanym sposobem zaangażowania się trzeciego sektora w usługi rynku pracy można opisać za pomocą dwóch modeli. W pierwszym – wobec braku rozwiązania jakiegoś problemu społecznego przez administrację publiczną liderzy lokalni generują nowe rozwiązania, które przybierają kształt innowacyjnych metod diagnozowania i rozwiązywania problemów danej społeczności. Generowany w ten sposób kapitał sprzyja rozwiązywaniu problemów społecznych oraz wspomaga proces integracji środowiska związanego z daną problematyką, ułatwiając budowanie partnerstw i współpracę[268].

Drugi model jest oparty o tworzenie kapitału więzi w ramach organizacji i współpracujących z nią środowisk. Najczęściej obserwowaną drogą rozwoju w ramach tego modelu jest rozszerzanie działania na inne, lecz bezpośrednio powiązane

[268] M.Rogaczewska, J. Turowicz Raport „ Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku),Warszawa 2006 , www.fise.org.pl, s. 26-28

z pierwotną, grupy beneficjentów. Generuje się w ten sposób dynamiczną strukturę oddziaływania poszczególnych grup na siebie. Oczywistym jest, iż organizacje pozarządowe nie są w stanie całościowo przejąć zadań administracji publicznej. Istnieje pewna nierównowaga możliwości zaangażowania instytucji rynku pracy a innymi podmiotami związanymi z aktywizacją zawodową. Organizacje pozarządowe starają się spełniać swoje zadania poprzez mobilizację zasobów i kooperację różnych partnerów instytucjonalnych, również zaangażowanie grupy swoich beneficjentów. Układ pewnych rozwiązań w sektorze pozarządowym jest długotrwały i złożony. Współpracę w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy na pewno przyspieszyłoby połączenie instytucji o zbliżonym profilu w systemy powiązań, stworzenie trwałych platform wymiany doświadczeń. Europejski Fundusz Społeczny może być szansą dla organizacji pozarządowych zwiększenia ich roli w obszarze działań związanych z polityką społeczną. Polskie organizacje pozarządowe wiązały duże nadzieje ze środkami europejskimi – ponad 70% organizacji deklarowała, że planuje ubiegać się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Zainteresowanie funduszami strukturalnymi ma w dużej mierze charakter deklaratywny. Ponad 2/3 organizacji, które planują ubiegać się o środki europejskie, nie było w 2004 roku zdolnych wskazać funduszu lub programu, z którego chciałyby skorzystać. Obawy organizacji związane z przewidywanymi przeszkodami w dostępie do funduszy strukturalnych są przede wszystkim związane z dużą skalą finansowanych projektów – co druga badana organizacja (prawie 55%) wyraziła obawę, iż skorzystanie ze środków Unii Europejskiej utrudni brak wymaganych w programach środków własnych oraz zbyt mały potencjał organizacji w stosunku do skali projektów wspieranych przez Unię Europejską. Co druga badana organizacja postrzegała dostępność struktury funduszy przede wszystkim jako szansę na złapanie „oddechu finansowego". Niewiele mniej – ponad 40% – miała nadzieję, że dzięki środkom UE uzyska szansę na zwiększenie zasięgu i rozmachu swoich działań. Co trzeci respondent wierzy, że nowe fundusze umożliwią zainwestowanie w rozwój organizacji pozarządowych, profesjonalizację, zatrudnienie odpowiednich specjalistów[269].

[269] Badanie „Wykorzystanie funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe. Podsumowanie i szanse na przyszłość, Warszawa 2007 , www.ngo.pl

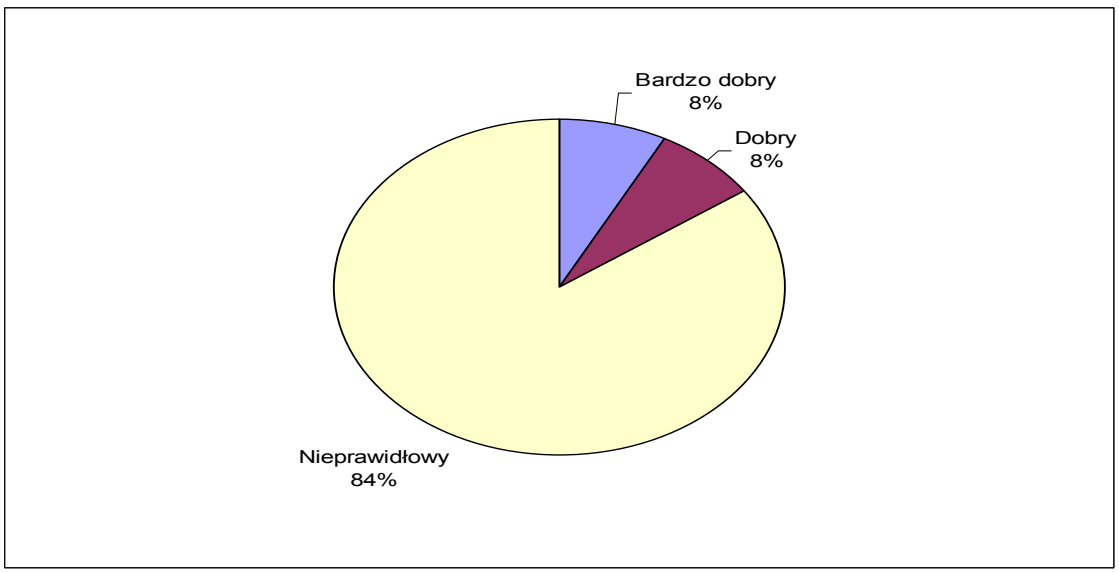
Do najczęściej wskazywanych obaw związanych z absorpcją funduszy strukturalnych należały:

- obawa o wpływ funduszy strukturalnych na misję organizacji (prawie 30% organizacji),
- problem biurokratyzacji działań organizacji (lęk przed utratą „autentyczności" i „ludzkiego charakteru" organizacji),
- zagrożenie marginalizacji tej części sektora pozarządowego, dla której nie ma miejsca w programach UE.

Identyfikacja ograniczeń związanych z absorpcją funduszy strukturalnych - punkt widzenia organizacji pozarządowych:

- niezgodność obszarów działania organizacji z typami projektów finansowanych z funduszy strukturalnych,
- ograniczenia w zatrudnieniu kadry potrzebnej do realizacji projektu,
- bariera związana z potencjałem kadr organizacji pozarządowych,
- problemy z przepływem informacji w sprawie wymogów dotyczących składanych wniosków,
- bariera finansowa organizacji pozarządowych,
- problemy z zapewnieniem płynności finansowej projektu, związane przede wszystkim z opóźnieniami w przekazywaniu przez Instytucje Wdrażające kolejnych transz.

Wykres 61: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji ?

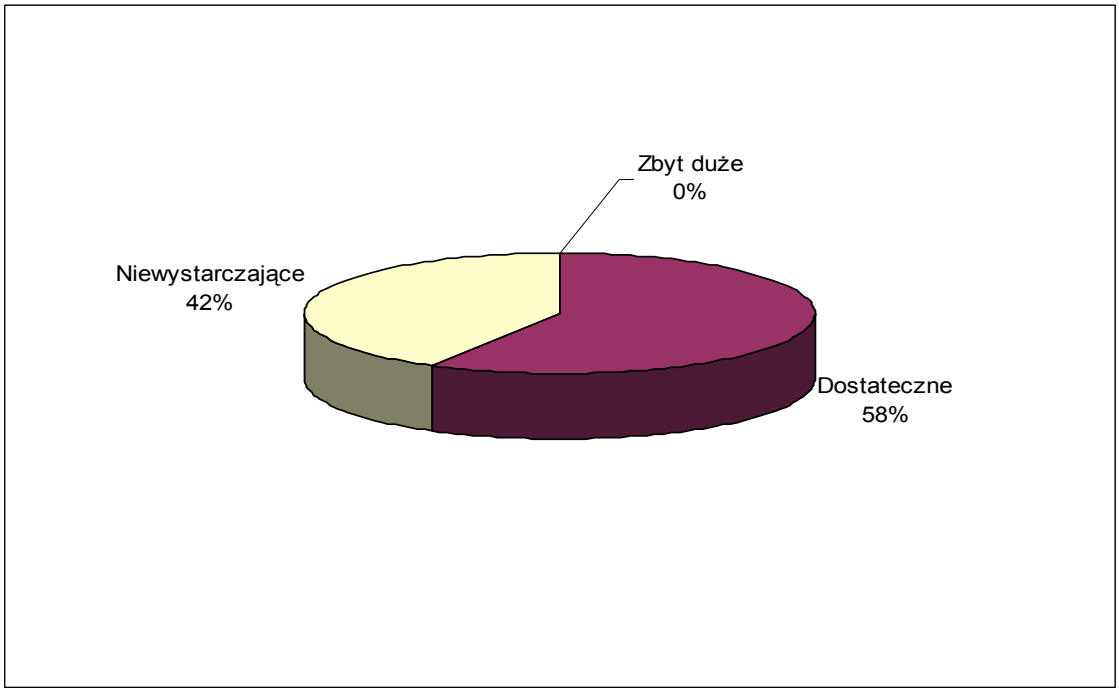


Źródło: opracowanie własne

Większość organizacji pozarządowych ocenia system wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w okresie 2004-2006 jako nieprawidłowy – 84%. W grupie badanych organizacji pozarządowych 8% ocenia przyjęty system wdrażania dobrze, również 8% jako bardzo dobry.

Wymagania nałożone na projektodawców zostały skoncentrowane na poprawności formalnej przy realizacji projektów. Ma to swój negatywny wpływ zarówno na projektodawców jak i na fundamentalny proces formowania się trzeciego sektora. Zdaniem autorki badania balast został przeniesiony na kwestie formalne w systemie wdrażania, nie zaś na wartość merytoryczną przy budowaniu systemu wdrażania.

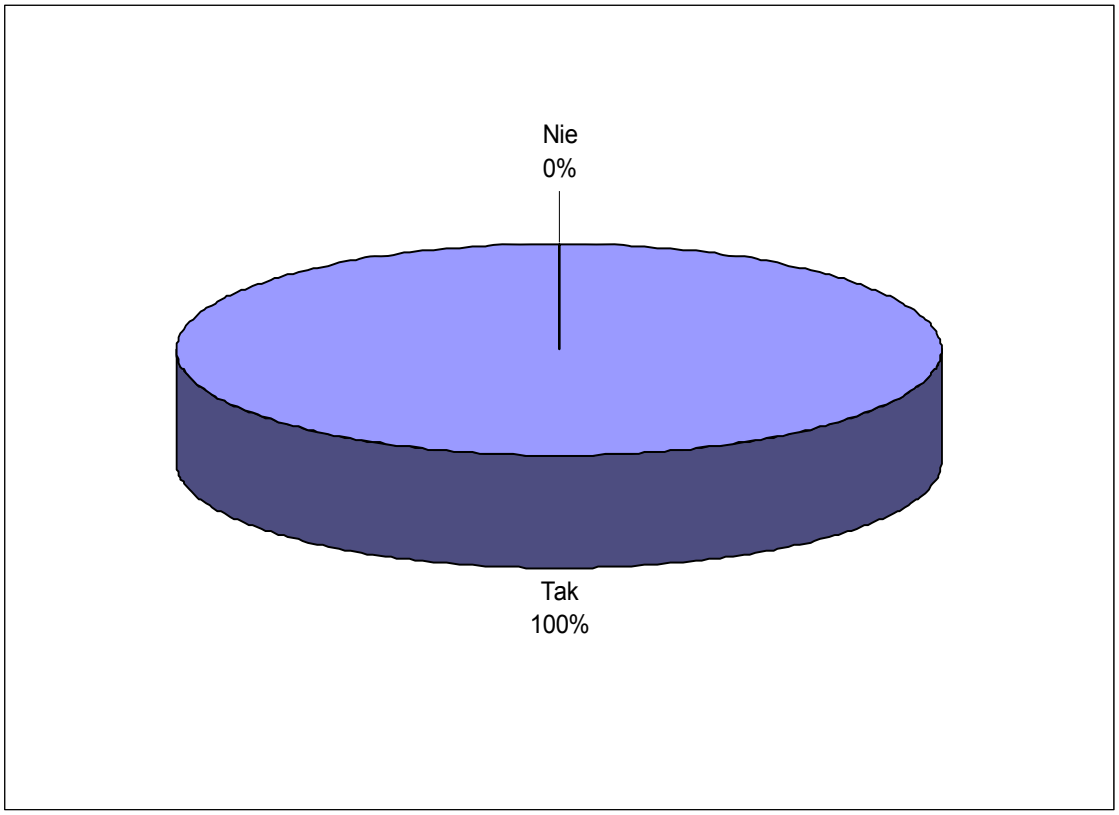
Wykres 62:Pytanie 2 Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji?



Źródło: opracowanie własne

W pytaniu dotyczącym oceny podziału środków finansowych wśród badanych organizacji pozarządowych 62% odpowiedziała, że jest dostateczna. W ocenie 38% badanych organizacji pozarządowych środki są niewystarczające. Organizacje pozarządowe funkcjonują w warunkach rozproszenia odpowiedzialności za politykę społeczną pomiędzy wieloma instytucjami administracji publicznej i samorządem. Bywają oceniane przez przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia jako podmioty roszczeniowe. Problemem jest przede wszystkim mechanizm alokacji środków pomiędzy poszczególne działania w programach operacyjnych i grupy beneficjentów uprawnionych.

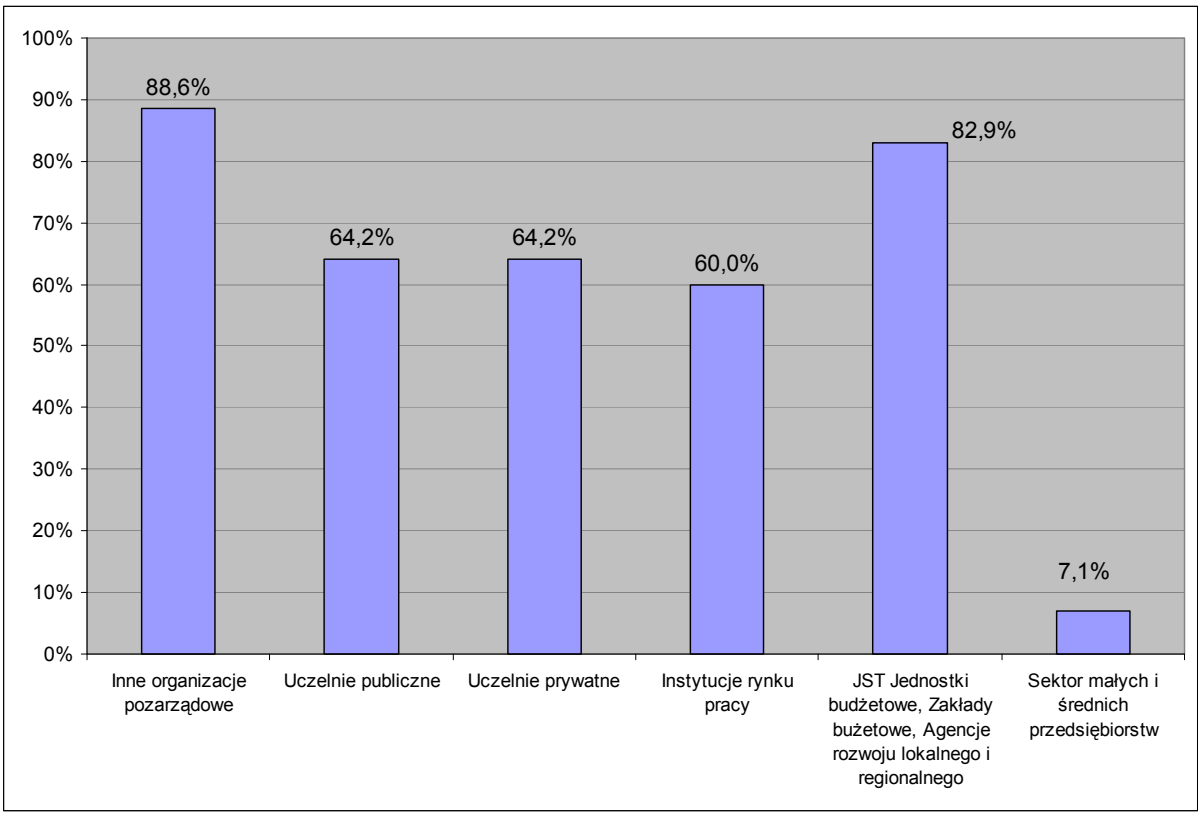
Wykres 63: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych?



Źródło: opracowanie własne

Organizacje pozarządowe jednoznacznie oceniają konkurencję jako silną wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych. Istnieje niebezpieczeństwo marginalizacji trzeciego sektora z zadań publicznych, ponieważ inne instytucje dysponujące większymi środkami będą się starały coraz więcej usług świadczyć samodzielnie, nie korzystając z pomocy doświadczonych partnerów społecznych. Z drugiej strony doświadczone organizacje pozarządowe rozwijając się przenikają w obszary do tej pory zmonopolizowane przez inne instytucje bądź firmy, które mogą poczuć się wykluczone.

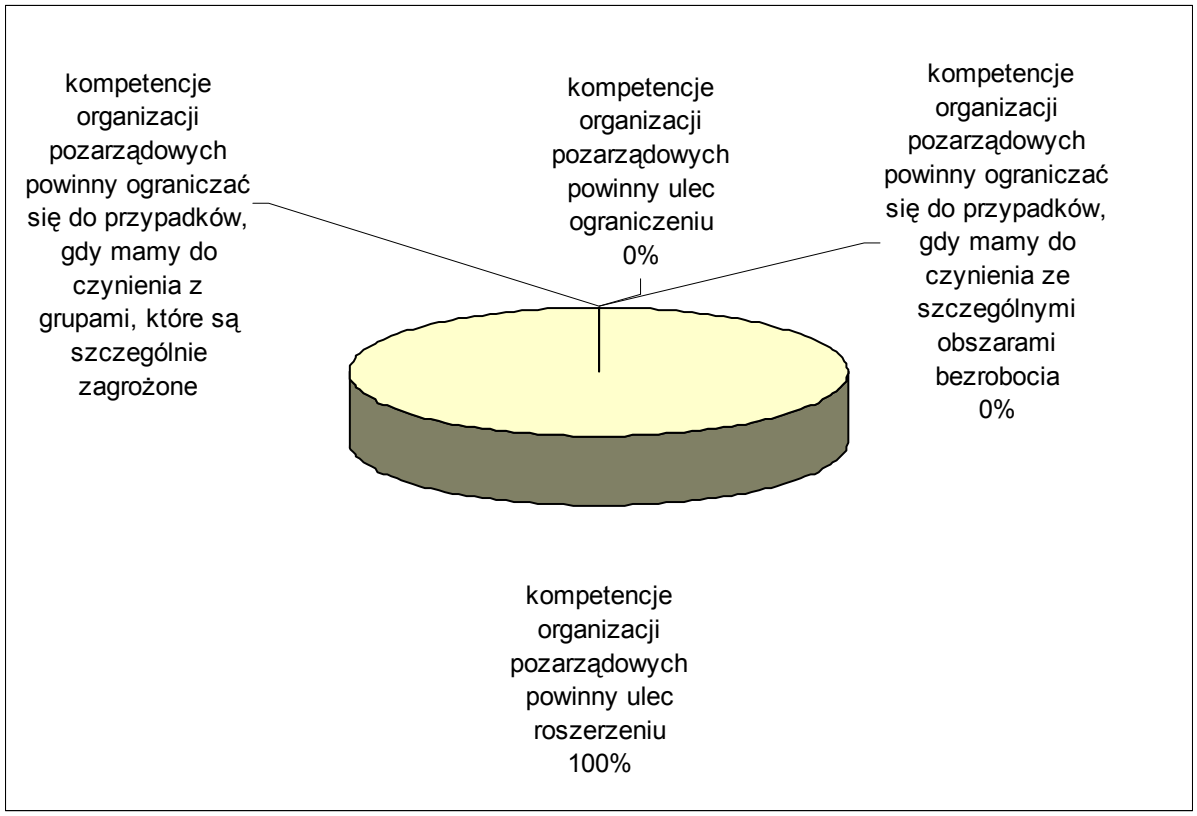
Wykres 64: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych?



Źródło: opracowanie własne

Jako konkurenta w pozyskiwaniu środków finansowych organizacje pozarządowe uznają przede wszystkim inne organizacje pozarządowe, na kolejnym miejscu znajduje się grupa instytucji: JST, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego, następnie uczelnie wyższe.

Wykres 65: Pytanie 6 Jakie powinno być miejsce organizacji pozarządowych w działaniach polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz na powinny polegać ich specyficzne kompetencje?



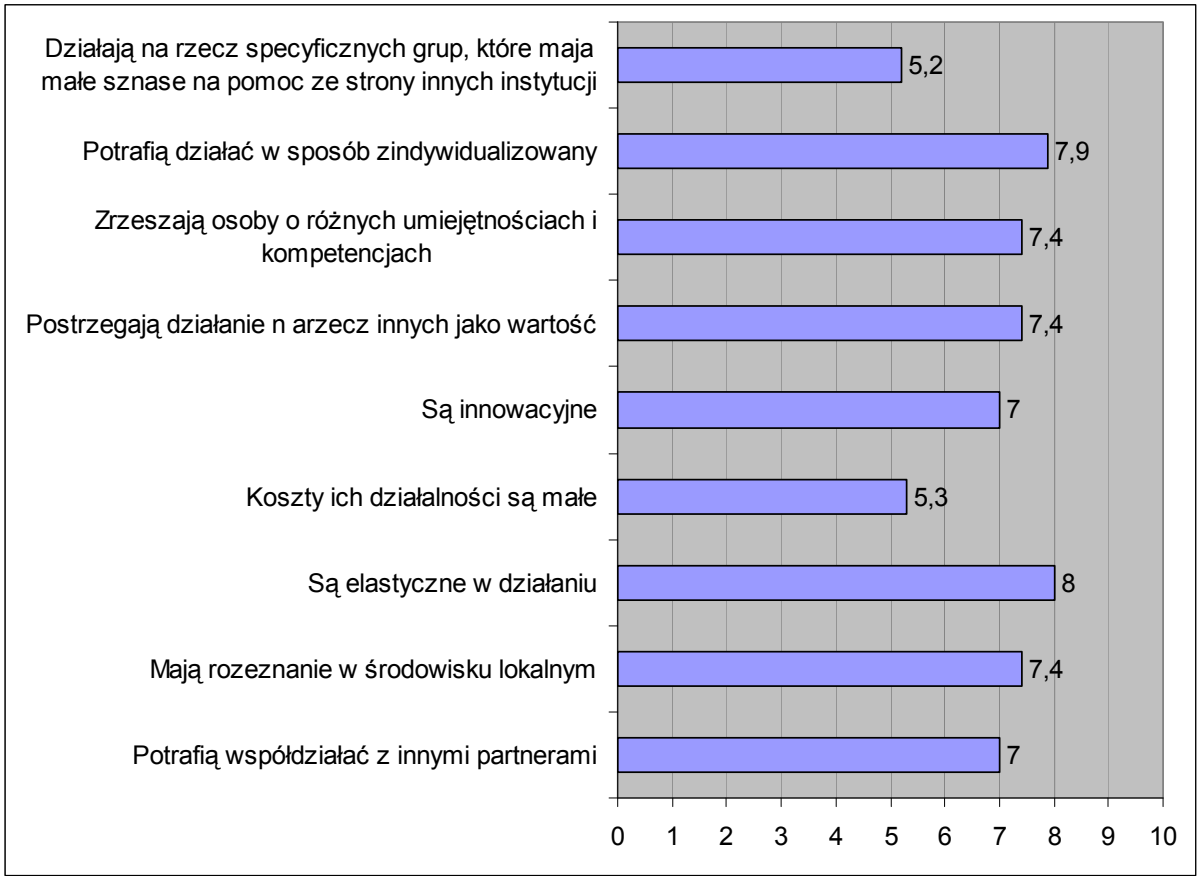
Źródło: opracowanie własne

Wszystkie badane organizacje pozarządowe wypowiedziały się jednoznacznie, że ich kompetencje w działaniach polityki zatrudnienia i rynku pracy powinny ulec rozszerzeniu.

Precyzując, iż polityka zatrudnienia realizowana przez władze publiczne powinna opierać się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach partnerstw lokalnych oraz uzupełnianiu i rozszerzaniu oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych. Aktywna polityka rynku pracy jest skutecznie realizowana na poziomie lokalnym, czyli tam gdzie jest wiedza o lokalnych deficytach i zasobach.

Wykres 66: Pytanie 7 Które z poniżej wymienionych atrybutów organizacji pozarządowych uważają Państwo za trafnie zdiagnozowane? Proszę określić przydatność wymienionych atrybutów w kontekście realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy od 0 (obojętny) 10 (zasadniczy).

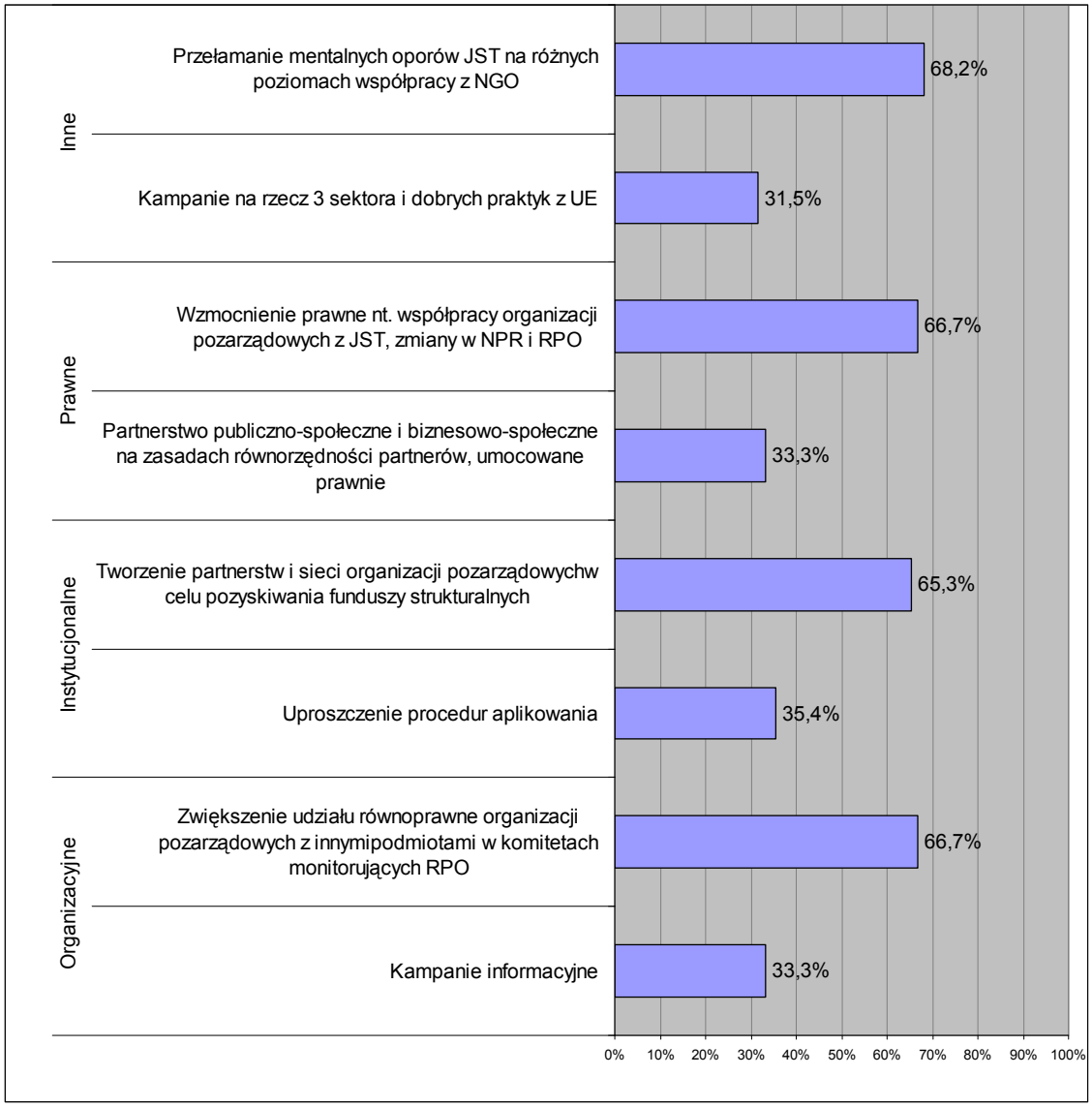
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Pytanie miało na celu uwiarygodnić cechy organizacji pozarządowych, które najczęściej są wymieniane przez same organizacje pozarządowe. Najczęściej wymieniane atrybuty to: elastyczność w działaniu, potrafią działać w sposób zindywidualizowany, rozeznanie w środowisku lokalnym, zrzeszają osoby o różnych umiejętnościach i kompetencjach. Istotą przewagi organizacji pozarządowych jest zatem unikalne doświadczenie, nie koniecznie niższe koszty działalności.

Wykres 67: Pytanie 8 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone aby w większym stopniu wykorzystać potencjał organizacji pozarządowych jako uczestników działań polityki zatrudnienia i rynku pracy?



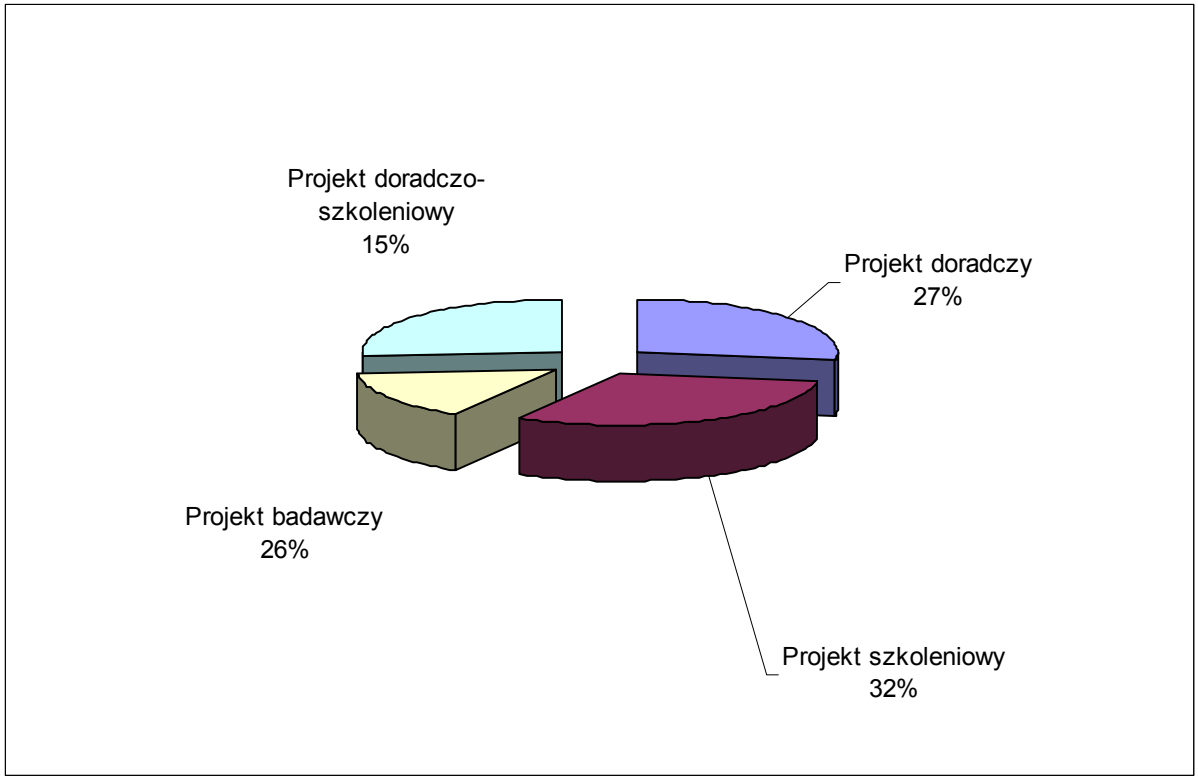
Źródło: opracowanie własne

Bardzo ważne dla określenia miejsca organizacji pozarządowych jako uczestników działań na rynku pracy są zmiany jakie należy wprowadzić w tym obszarze działania. Organizacje pozarządowe spełniają szczególną rolę w ramach polityki zatrudnienia i rynku pracy. Wśród wniosków z przeprowadzonych badań najczęściej wskazuje się na znaczny deficyt w relacjach organizacji pozarządowych z publicznymi służbami zatrudnienia oraz mechanizmów zachęcających do szerszej współpracy. Zagrożeniem jest także stopień regulowania przez administrację pracy z osobami bezrobotnymi, wykluczonymi i zagrożonymi wykluczeniem. Wreszcie szerokiej

dyskusji wymaga proces definiowania podziału odpowiedzialności poszczególnych aktorów na rynku pracy[270] .

3. Struktura realizowanych projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim

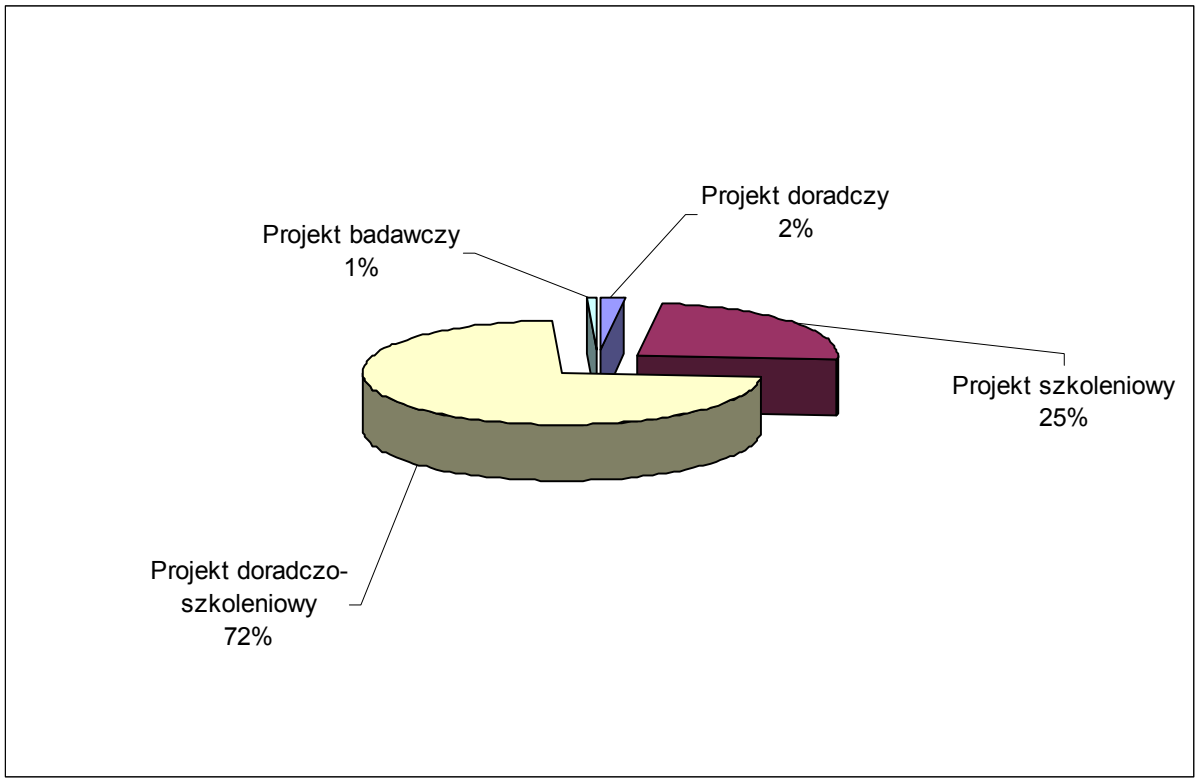
Wykres 68: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów ? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



Źródło: opracowanie własne

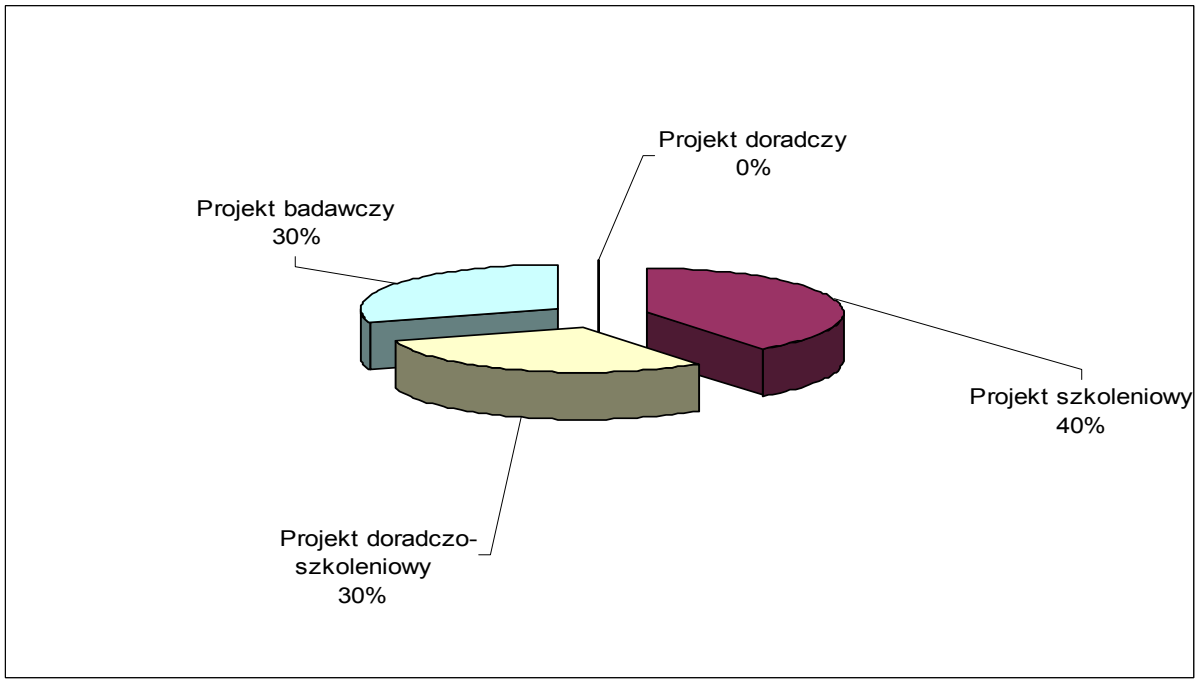
[270] M.Rogaczewska, J. Turowicz Raport „ Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku),Warszawa 2006 , www.fise.org.pl, s. 26-28

Wykres 69: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - instytucje rynku pracy



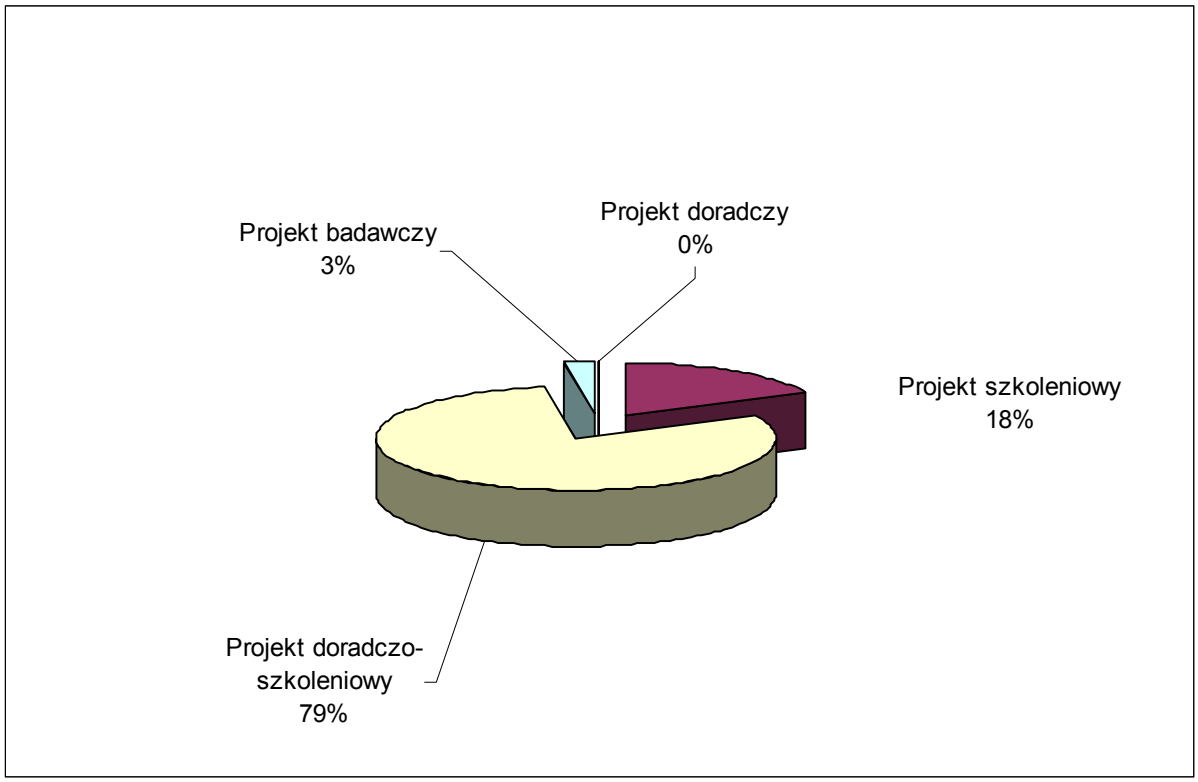
Źródło: opracowanie własne

Wykres 70: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze



Źródło: opracowanie własne

Wykres 71: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

Wśród realizowanych projektów grupy beneficjentów zaliczanych do JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego największą ilość stanowią projekty szkoleniowe - 32%, projekty doradcze – 27 %, projekty badawcze – 26% i doradczo-szkoleniowe – 15 %.

W grupie projektodawców należących do instytucji rynku pracy największą ilość stanowią projekty szkoleniowo- doradcze - 72%, projekty szkoleniowe – 25%, projekty doradcze 2%, projekty badawcze 1%.

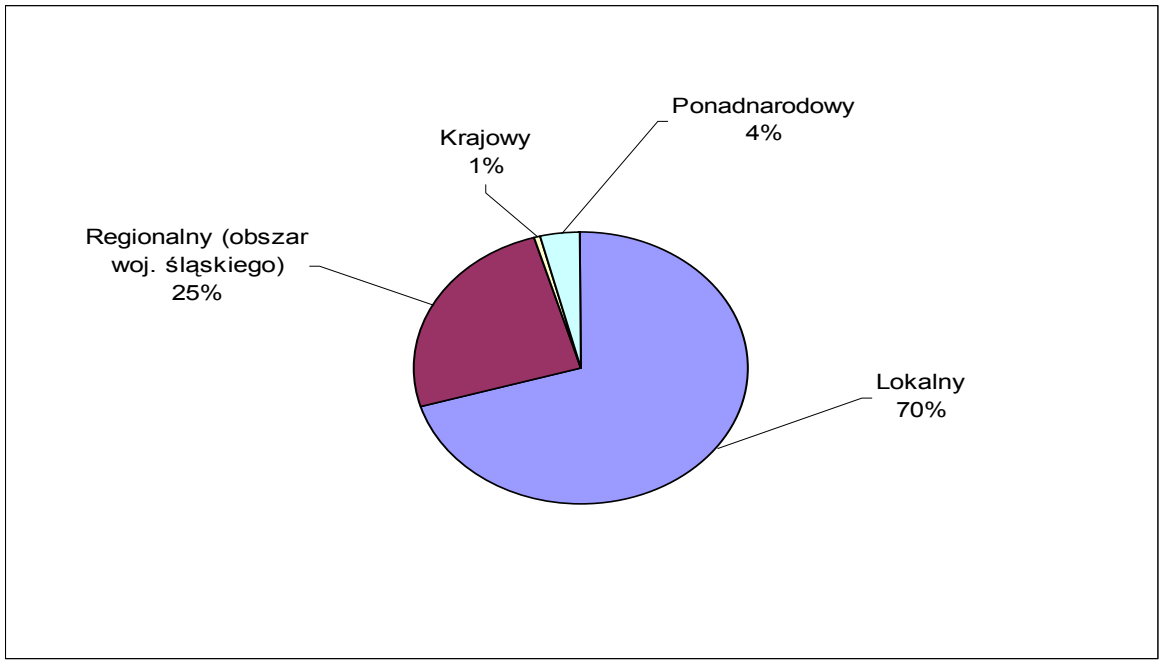
Wśród realizowanych projektów w grupie projektodawców – uczelni wyższych, jednostek naukowych i badawczych największą ilość projektów stanowią projekty szkoleniowe 40 %, natomiast projekty badawcze i doradczo-szkoleniowe w każdej z grup to 30 %.

Organizacje pozarządowe realizują najwięcej projektów doradczo-szkoleniowych 79%, projekty szkoleniowe stanowią 18 % a projekty badawcze 3%.

Wśród wszystkich rodzajów projektodawców przeważają projekty o charakterze doradczo-szkoleniowym i szkoleniowym.

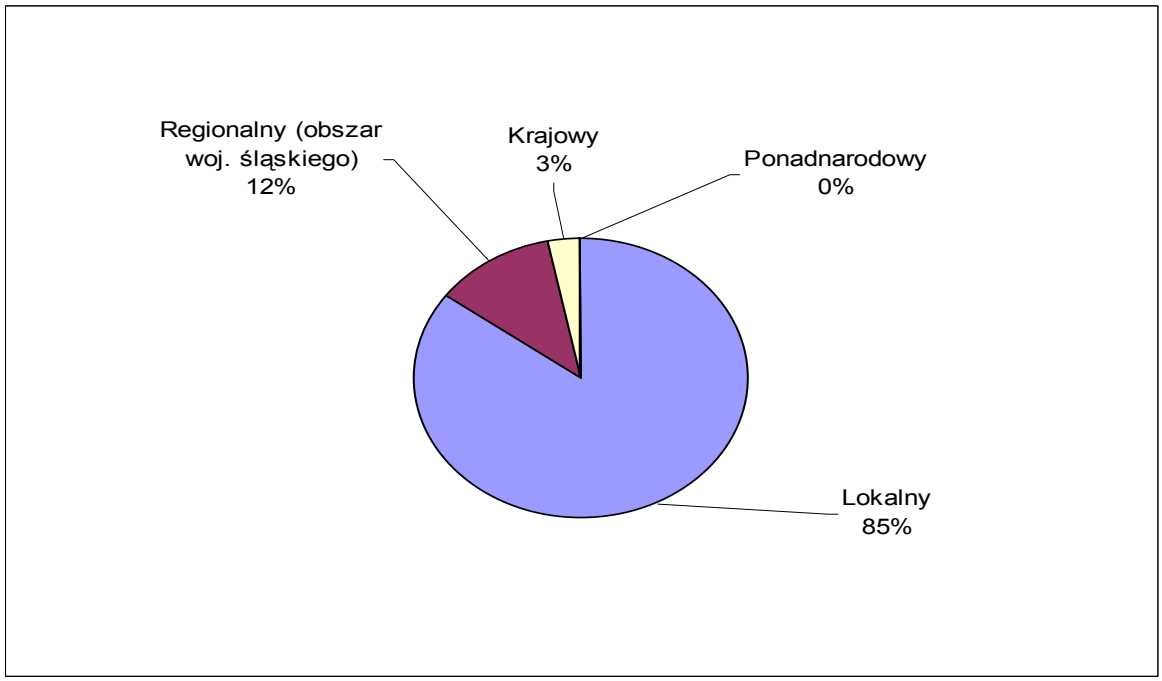
4. Zasięg realizowanych projektów

Wykres 72: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



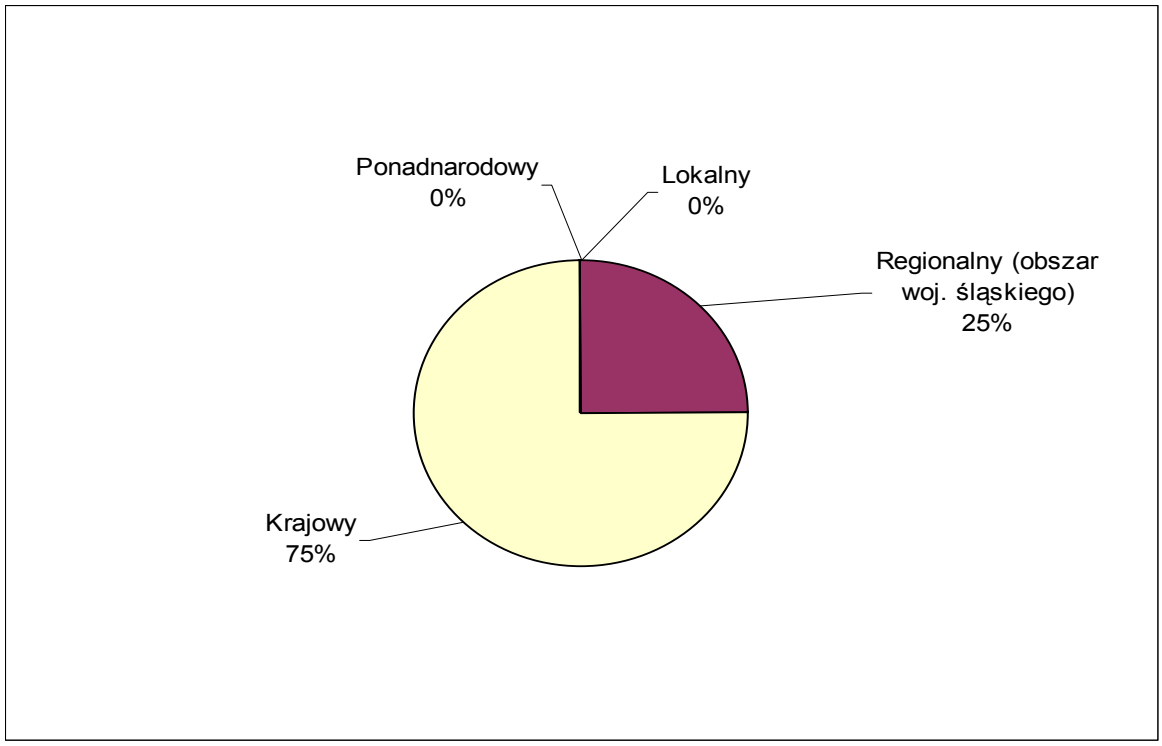
Źródło: opracowanie własne

Wykres 73: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca – instytucje rynku pracy



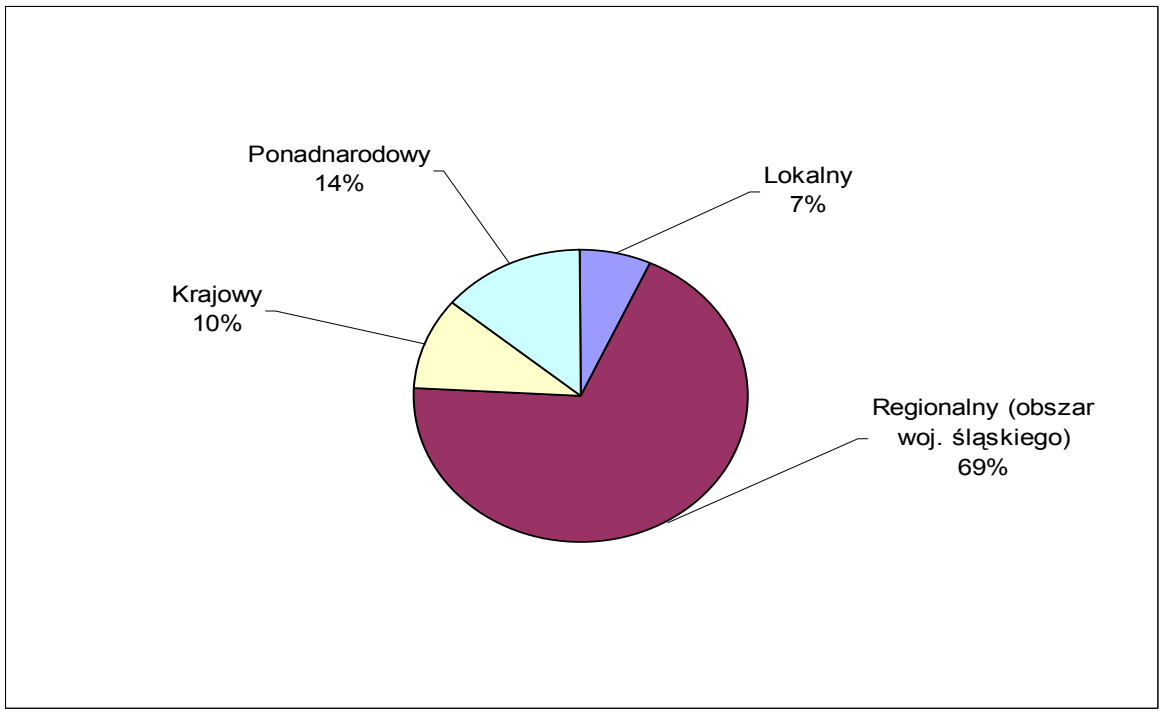
Źródło: opracowanie własne

Wykres 74: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze



Źródło: opracowanie własne

Wykres 75: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca – organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

Zasięg realizacji projektów uzależniony jest z jednej strony od rodzaju priorytetu i działania w programie operacyjnym, z którego realizowany jest projekt, z drugiej strony od rodzaju beneficjenta- projektodawcy realizującego projekt.

W przypadku grupy projektodawców - JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego dominują projekty lokalne 70%, regionalne stanowią - 25%, ponadnarodowe - 4%, krajowe - 1%. Wśród projektodawców należących do instytucji rynku pracy również dominują projekty lokalne - 85%, projekty regionalne - 12%, krajowe - 3%.

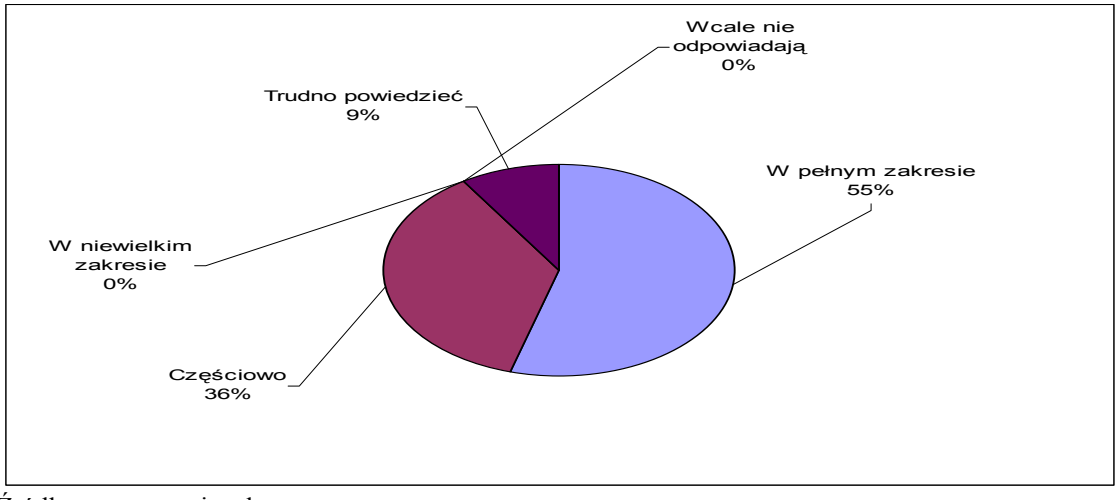
Inaczej kształtuje się zasięg realizowanych projektów w grupie - uczelni wyższych, jednostek naukowych i badawczych. Dominują projekty o zasięgu krajowym i stanowią 75%, natomiast projekty regionalne to 25%.

Wśród organizacji pozarządowych największą ilość projektów stanowią regionalne rozumiane jako obszar województwa śląskiego 69%,projekty o zasięgu ponadnarodowym to 14 % , projekty o zasięgu krajowym stanowią 10%, najmniejsza ilość projektów w tej grupie projektodawców to projekty lokalne 7%.

5. Analiza zgodności realizowanych projektów z zapisami dokumentów programowych

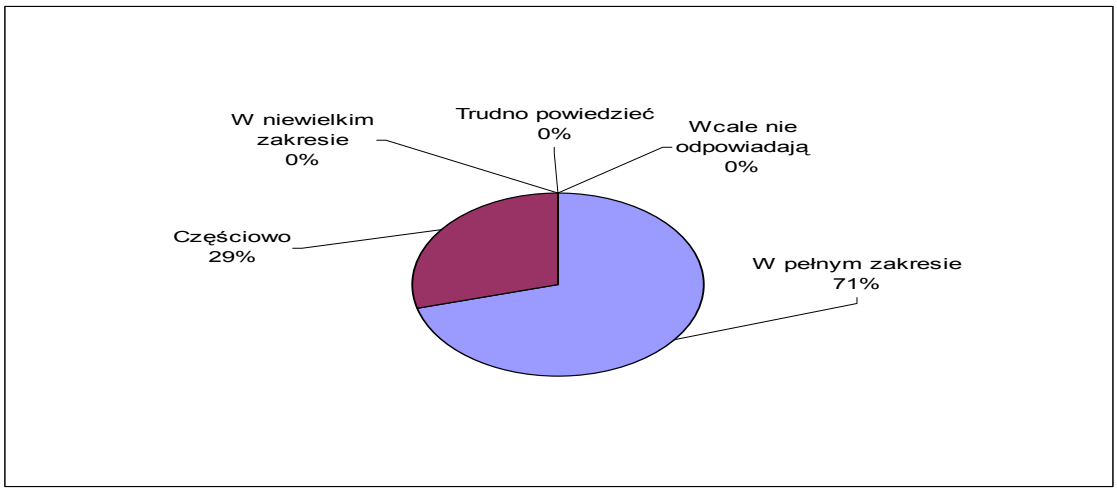
5.1 Adekwatność celów określonych w dokumentach programowych w stosunku do priorytetów polityki zatrudnienia

Wykres 76: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy,agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



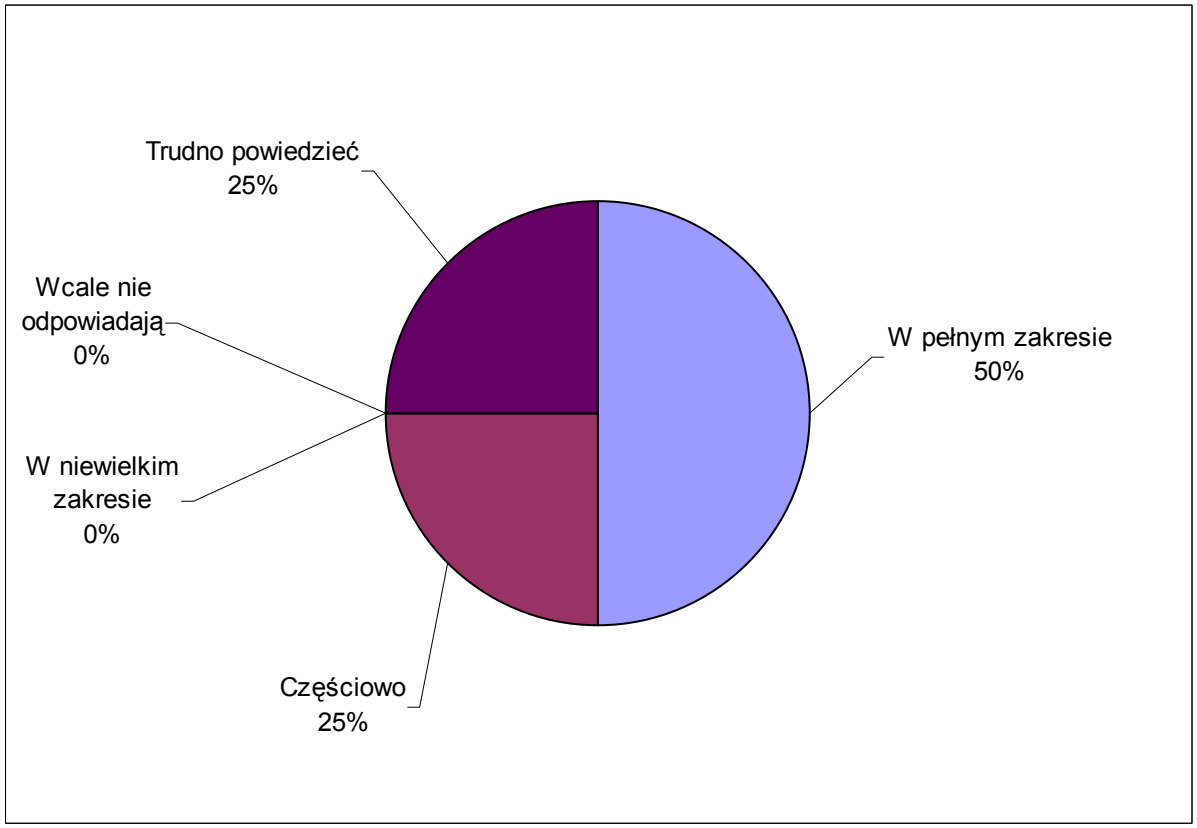
Źródło: opracowanie własne

Wykres 77: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca - instytucje rynku pracy



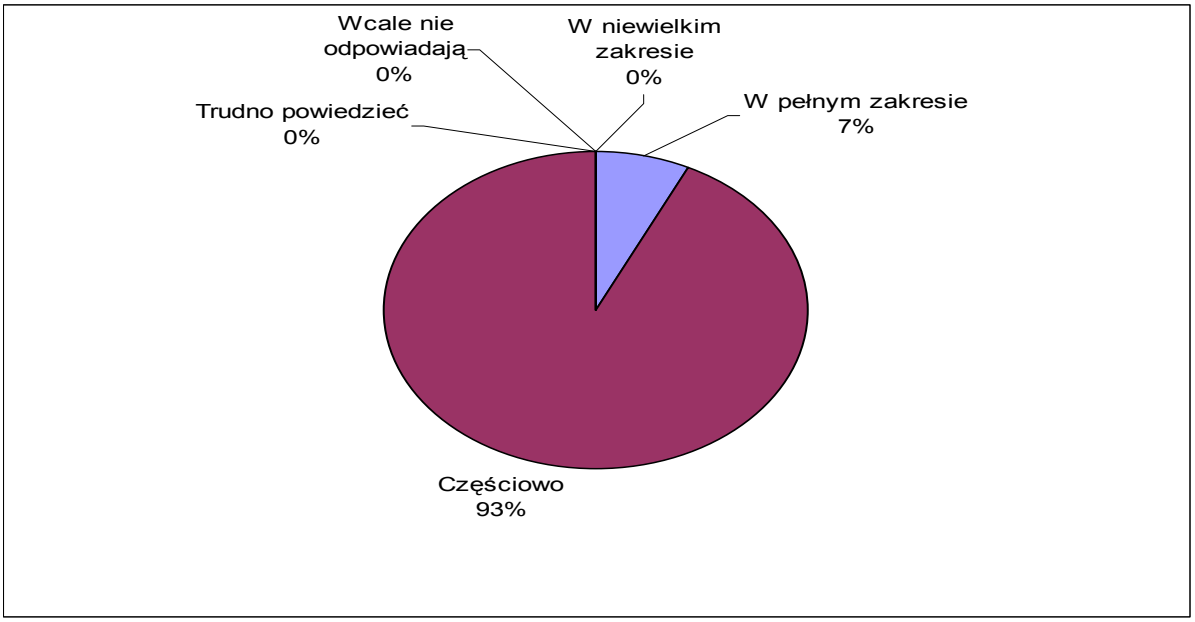
Źródło: opracowanie własne

Wykres 78: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze



Źródło: opracowanie własne

Wykres 79: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe

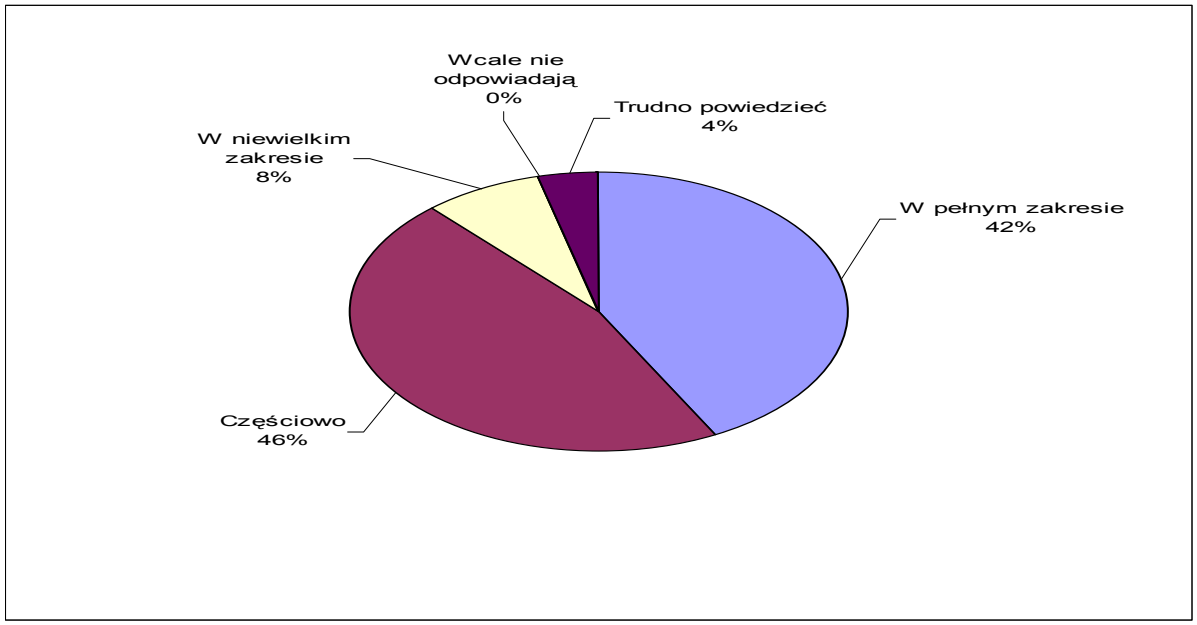


Źródło: opracowanie własne

Zgodność realizowanych projektów z zapisami dokumentów programowych badana była za pomocą pytania : w jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? Większość beneficjentów oceniła zapisy działań i priorytetów jako trafne - 55% uważa, że w pełnym zakresie odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy. Częściowo za zgodne z założeniami polityki zatrudnienia i rynku pracy działania i priorytety programu operacyjnego uważa 36% beneficjentów. Tylko 9% beneficjentów trudno określić czy działania i priorytety odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynku pracy. Wśród projektodawców – instytucji rynku pracy 71% odpowiedziała, iż w pełnym zakresie działania i priorytety SPO RZL odpowiadają polityce zatrudnienia i rynkowi pracy. Częściową zgodność celów w działaniach i priorytetach w tej grupie projektodawców uznało 29%. W grupie projektodawców- uczelni wyższych, jednostek naukowych i badawczych w pełnym zakresie 50% uznało zgodność celów określonych w działaniach i priorytetach z polityką zatrudnienia i rynkiem pracy.

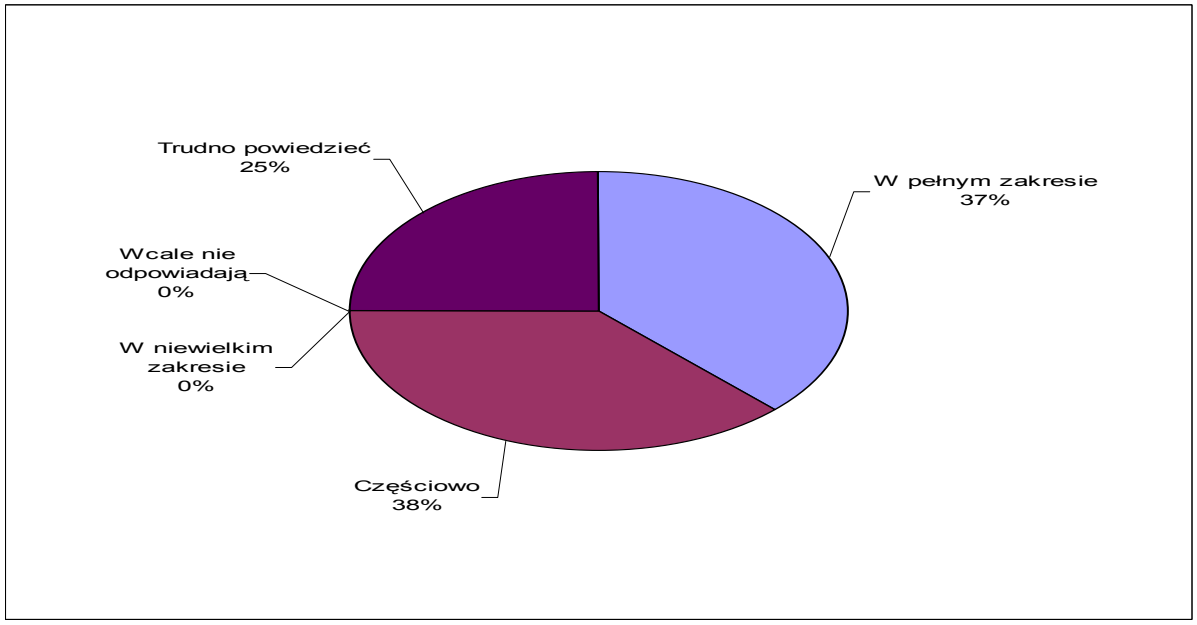
Inaczej od pozostałych grup projektodawców odpowiedziały organizacje pozarządowe 93% uważa, iż tylko częściowo zapisy działań i priorytetów odpowiadają polityce zatrudnienia i rynkowi pracy. Zgodność w pełnym zakresie określiło 7 % wśród organizacji pozarządowych biorących udział w badaniu.

Wykres 80: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – JST, jednostka budżetowa , zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



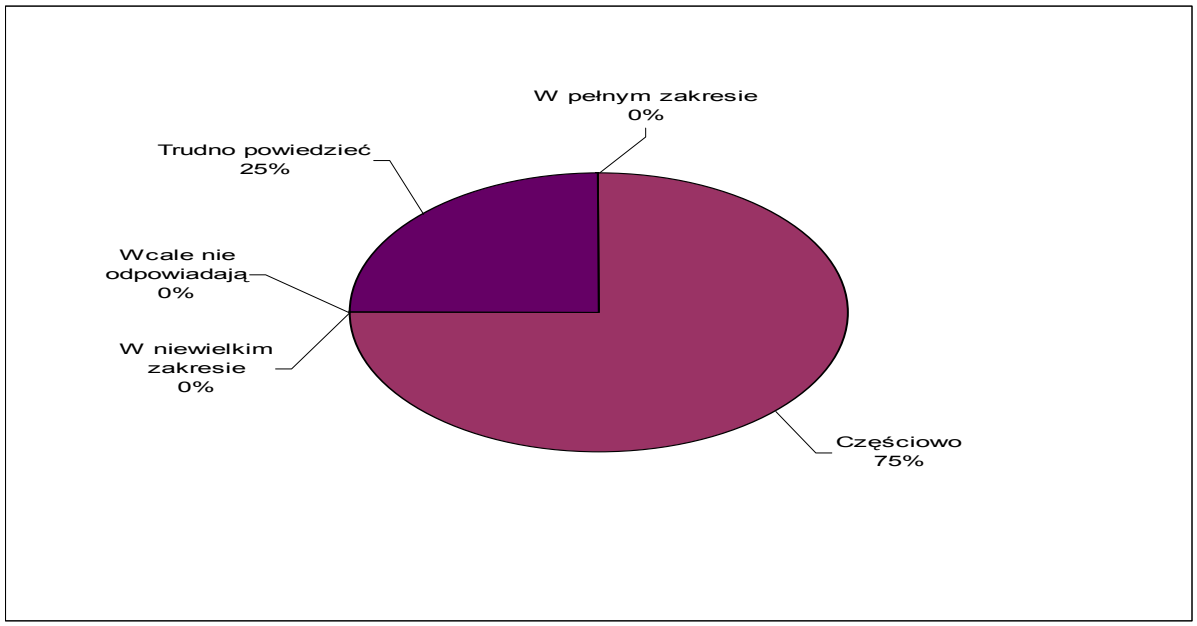
Źródło: opracowanie własne

Wykres 81: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – instytucje rynku pracy



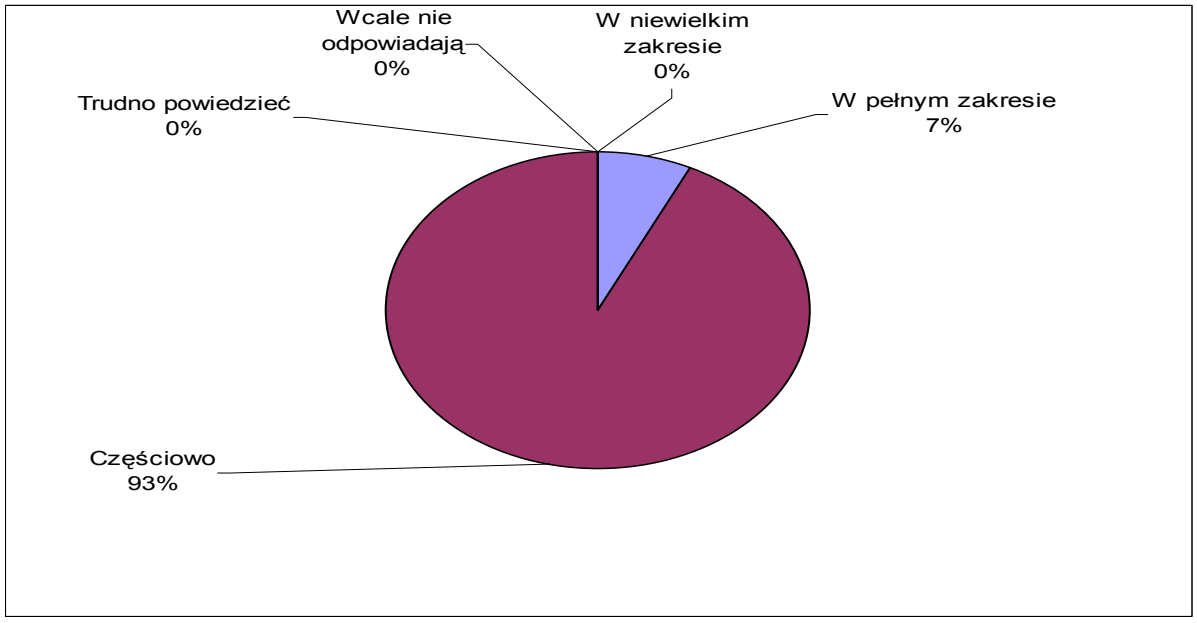
Źródło: opracowanie własne

Wykres 82: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze



Źródło: opracowanie własne

Wykres 83: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe



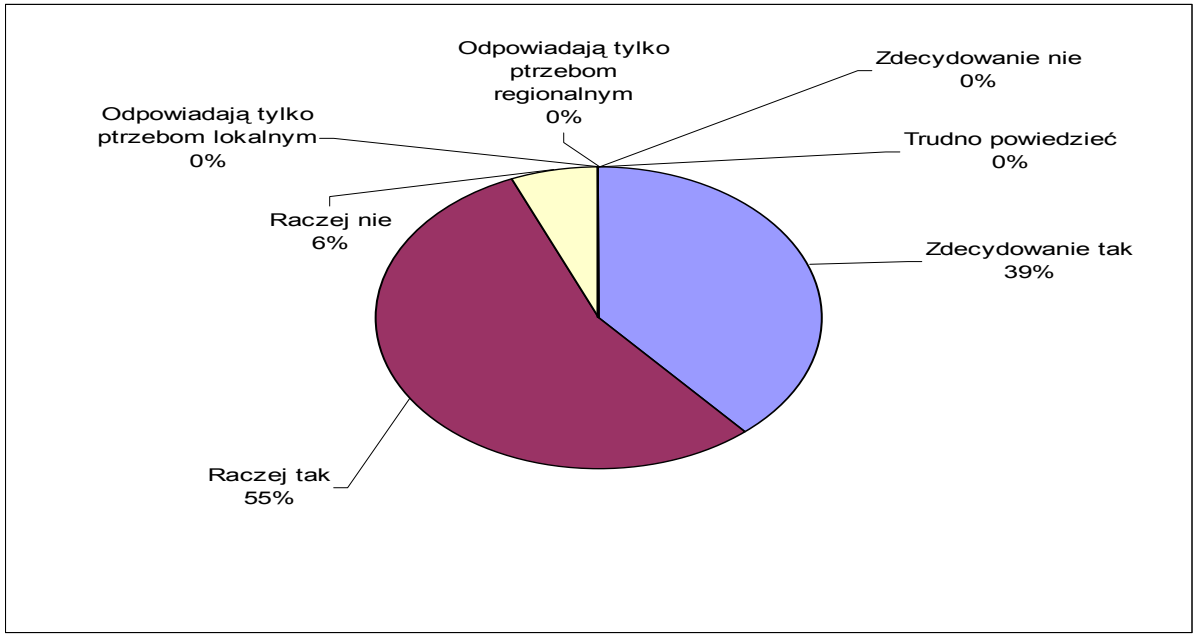
Źródło: opracowanie własne

Wśród projektodawców – JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i agencji rozwoju lokalnego i regionalnego zgodność w pełnym zakresie celów określonych w II Priorytecie ZPORR odpowiadających polityce zatrudnienia i rynkowi pracy została uznana przez 42%. Częściowo z celami określonymi w działaniach zgadza się 46%. W niewielkim zakresie cele II Priorytetu ZPORR odpowiadają - 8% projektodawców w tej grupie. Wśród badanych projektodawców 4% trudno wyrazić opinię w tej sprawie. Wśród instytucji rynku pracy cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR w pełnym zakresie odpowiadają 37% badanych, częściowo odpowiedziało 37% projektodawców. Zastanawiający jest duży odsetek 25% badanych, którym trudno jednoznacznie odpowiedzieć czy cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadając polityce zatrudnienia i rynkowi pracy. W grupie projektodawców – uczelni wyższych, jednostek badawczych i naukowych większość odpowiedziałana pytanie, że cele w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają częściowo założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy – 75% . Trudno wyrazić opinię 25% badanych respondentów. Wśród organizacji pozarządowych częściowo, zgadza się z celami określonymi w działaniach II Priorytetu ZPORR 93% badanych, zgodność w pełnym zakresie zadeklarowało 7% badanych.

5.2 Trafność celów określonych w dokumentach programowych w stosunku do potrzeb regionalnego i lokalnych rynków pracy

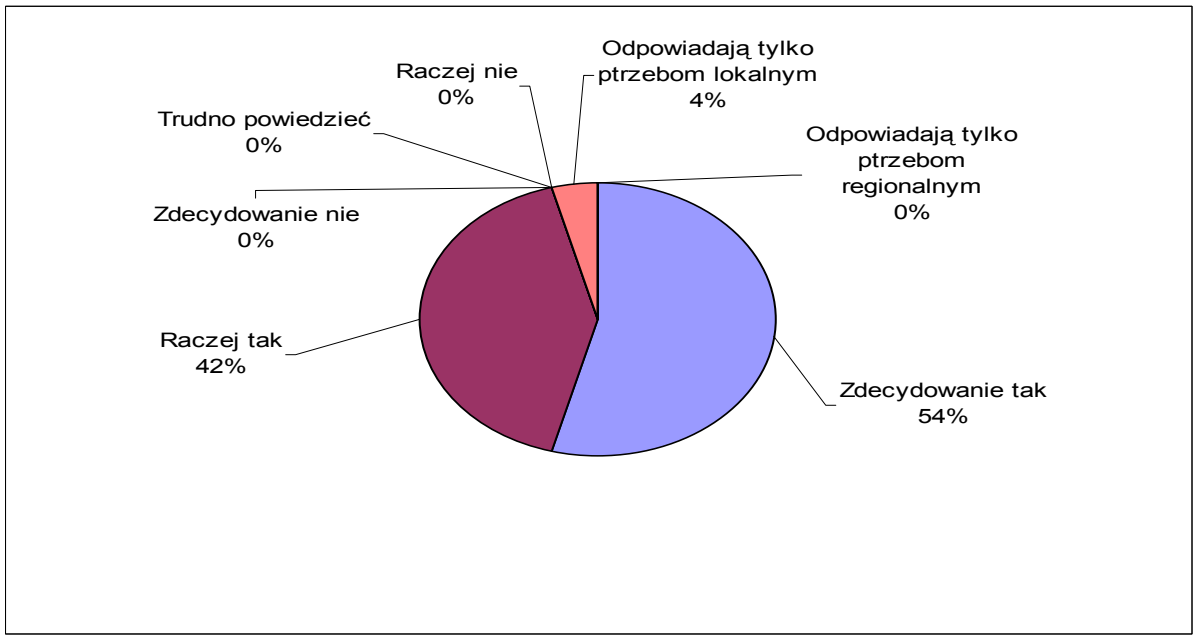
Wykres 84: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się

w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



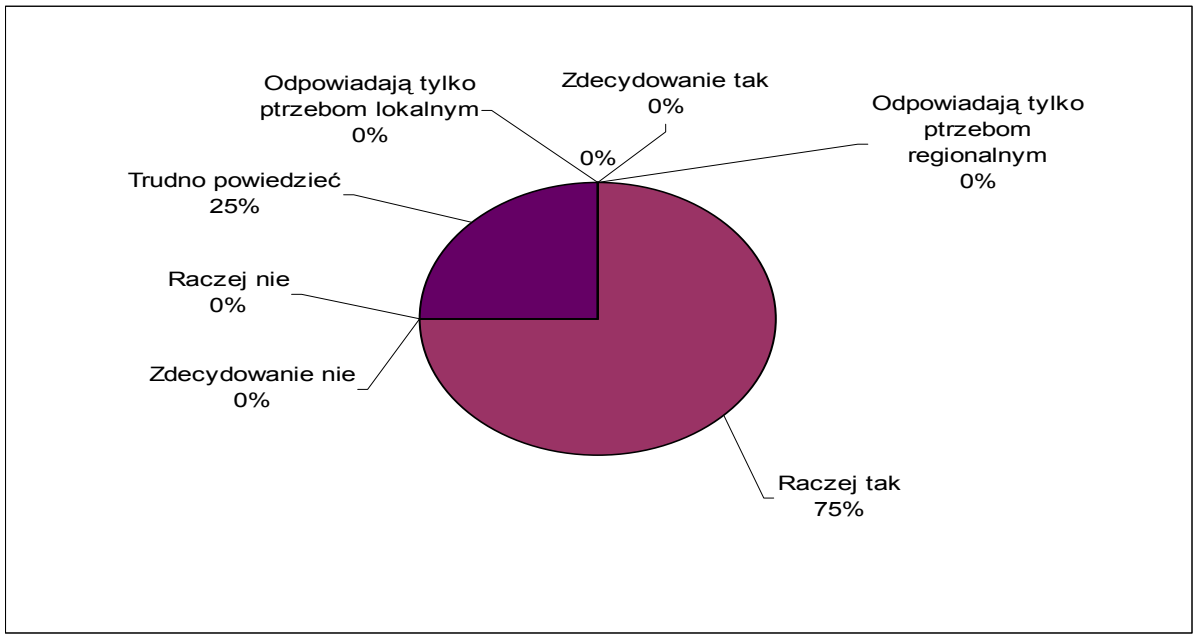
Źródło: opracowanie własne

Wykres 85: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - instytucje rynku pracy



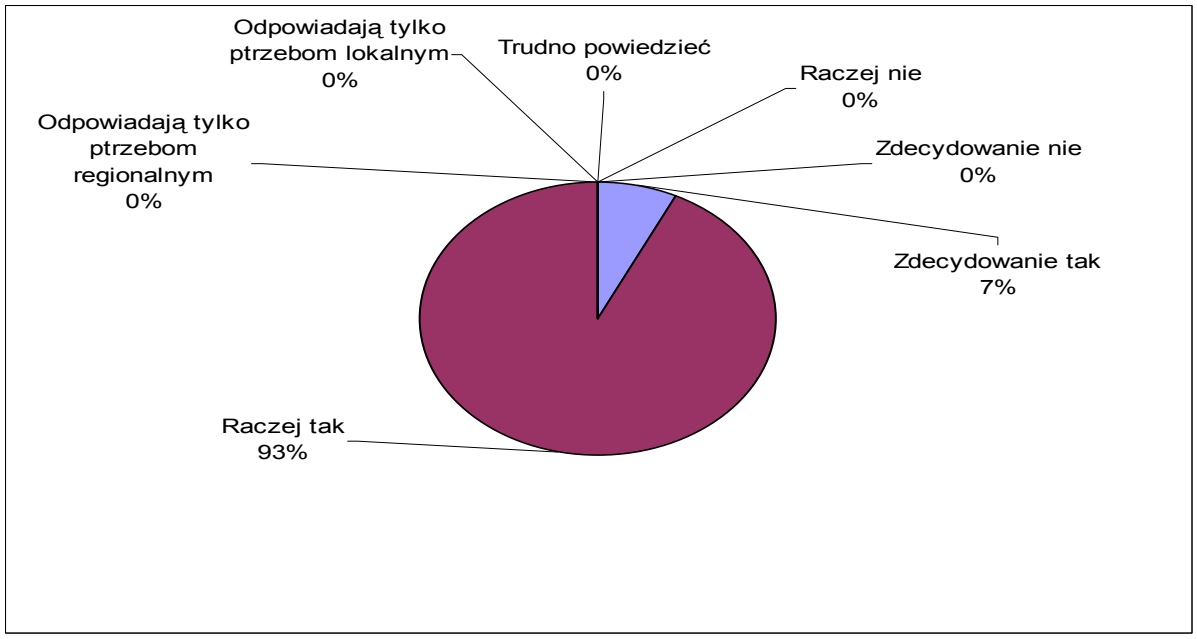
Źródło: opracowanie własne

Wykres 86: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe



Źródło: opracowanie własne

Wykres 87: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe

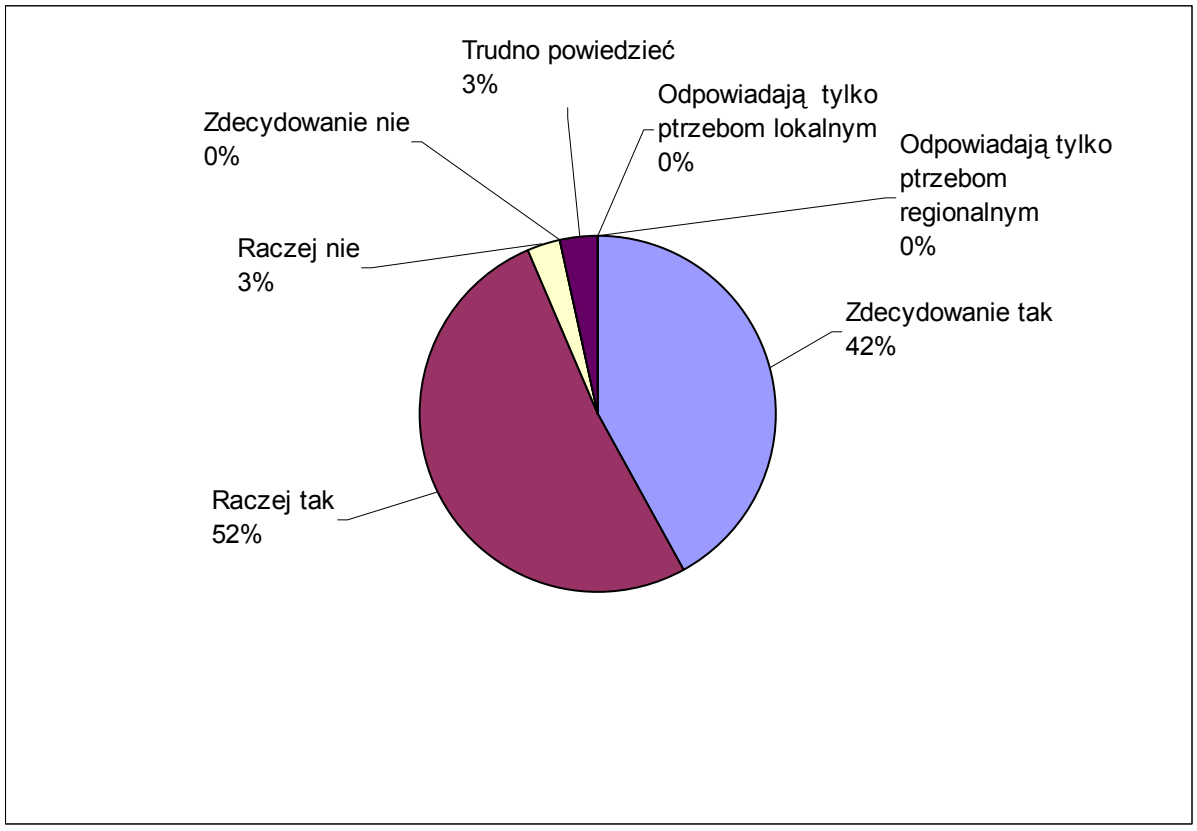


Źródło: opracowanie własne

Projektodawcy we wszystkich badanych grupach uznali, że rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnych rynków pracy. Pytanie to miało ułatwić odpowiedź: Czy instrumenty aktywnej polityki rynku pracy stanowiące jedynie element oprzyrządowania programów Europejskiego Funduszu Społecznego, zostały trafnie dobrane do regionalnego i lokalnych rynków pracy?.

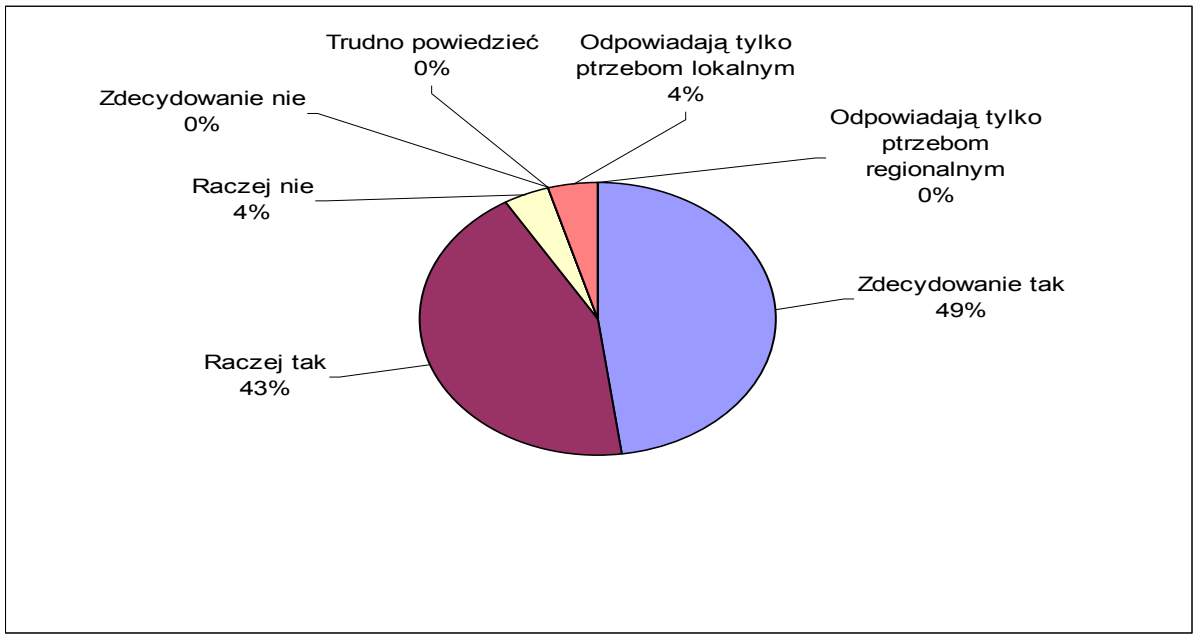
5.3 Trafność określenia beneficjentów ostatecznych w dokumentach programowych w stosunku do potrzeb regionalnego i lokalnych rynków pracy

Wykres 88: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



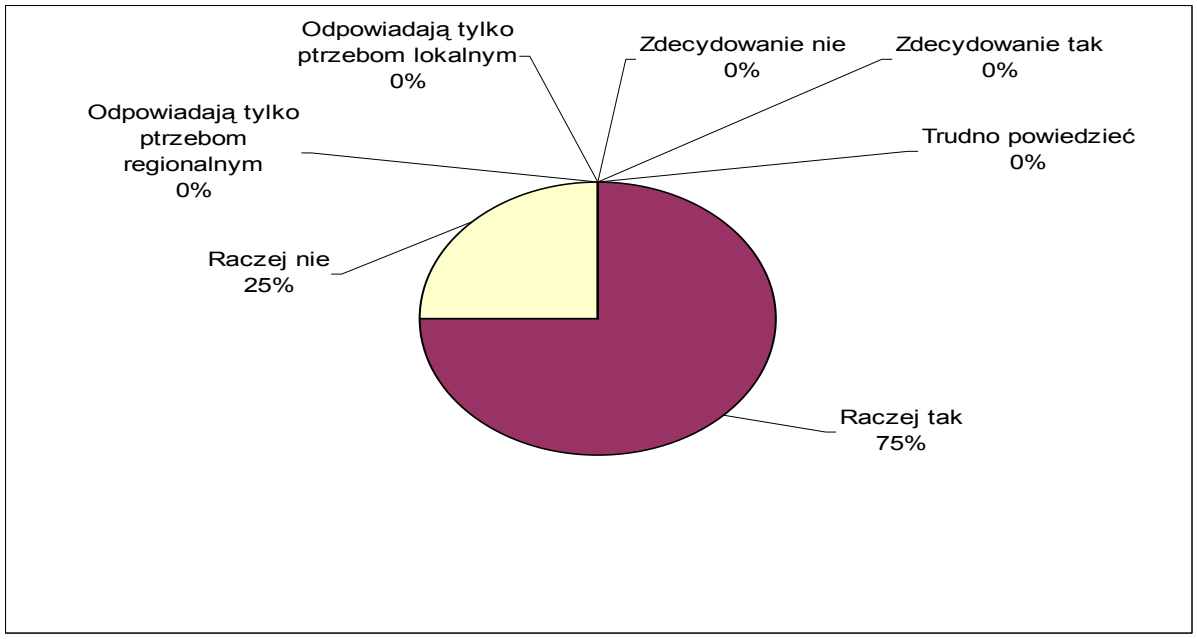
Źródło: opracowanie własne

Wykres 89: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – instytucje rynku pracy



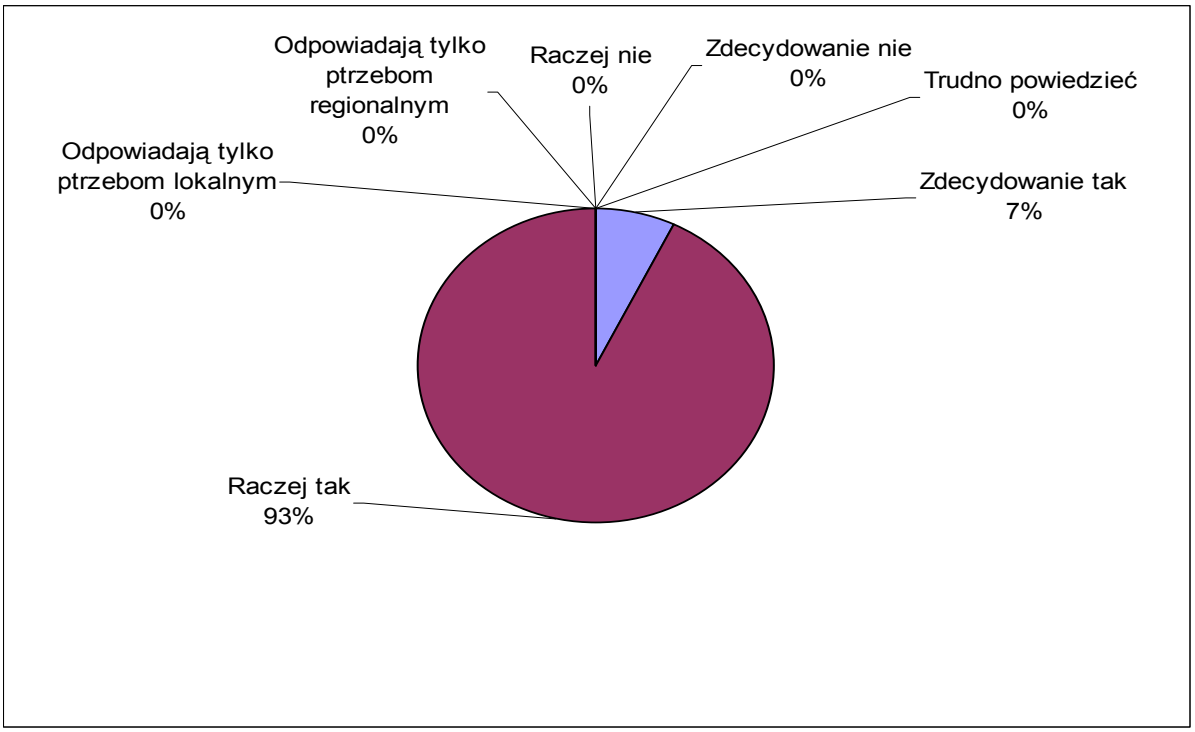
Źródło: opracowanie własne

Wykres 90: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze



Źródło: opracowanie własne

Wykres 91: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe

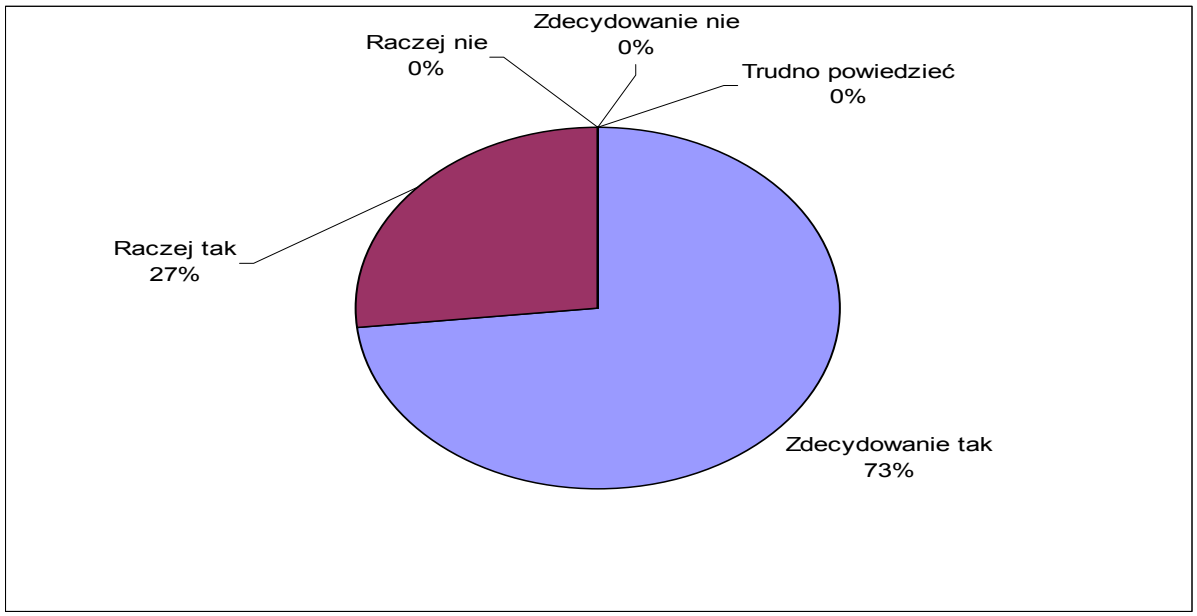


Źródło: opracowanie własne

W grupie projektodawców: JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego zdecydowana większość projektodawców stwierdziła, że beneficjenci ostateczni projektów w ramach działania, w którym uczestniczyli są trafnie określeni biorąc pod uwagę potrzeby regionalnego i lokalnego rynku pracy. Trudno wyrazić opinię w tej kwestii 3% badanych. W grupie badanych projektodawców – instytucji rynku pracy większość uważa, że beneficjenci ostateczni zdefiniowani w działaniach zostali trafnie określeni. 4% badanych projektodawców uważa, że odpowiadają lokalnym potrzebom rynku pracy. Raczej nie zostali dobrze zdefiniowani w działaniach programów operacyjnych odpowiedziało 4%. W grupie projektodawców - uczelni wyższych, jednostek naukowych i badawczych 75% uważa, że beneficjenci ostateczni zostali raczej dobrze zdefiniowani, 25% uznało, że beneficjenci ostateczni raczej nie zostali trafnie zdefiniowani. Analizując odpowiedzi w grupie badanych organizacji pozarządowych można uznać, że uważają oni, iż beneficjenci ostateczni zostali trafnie zdefiniowani.

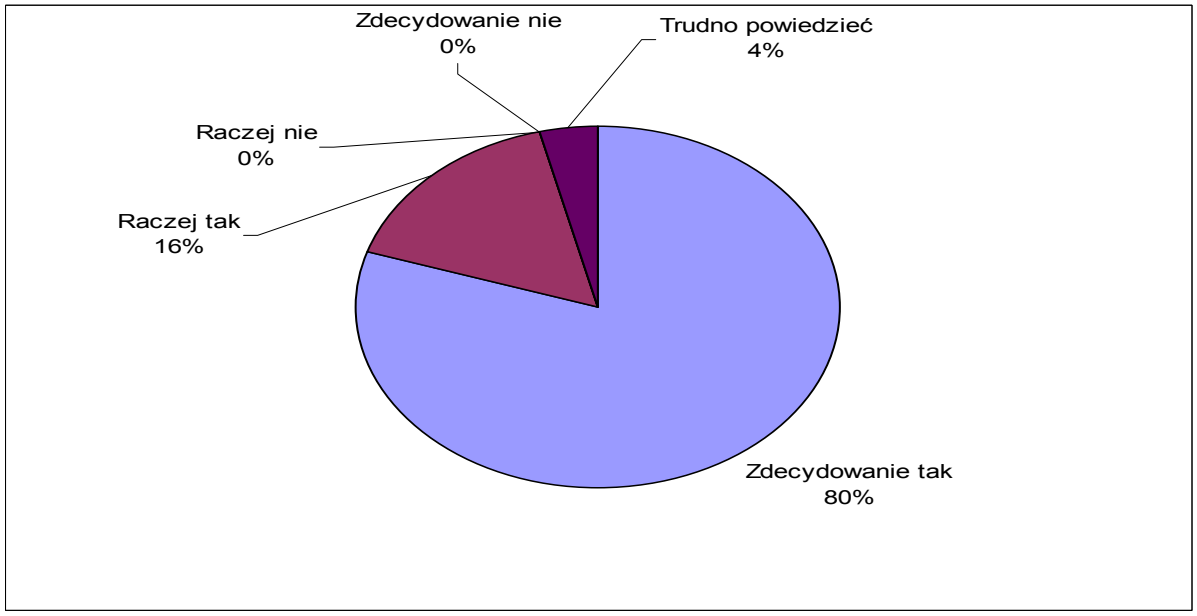
5.4 Wpływ projektów Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój regionu

Wykres 92: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



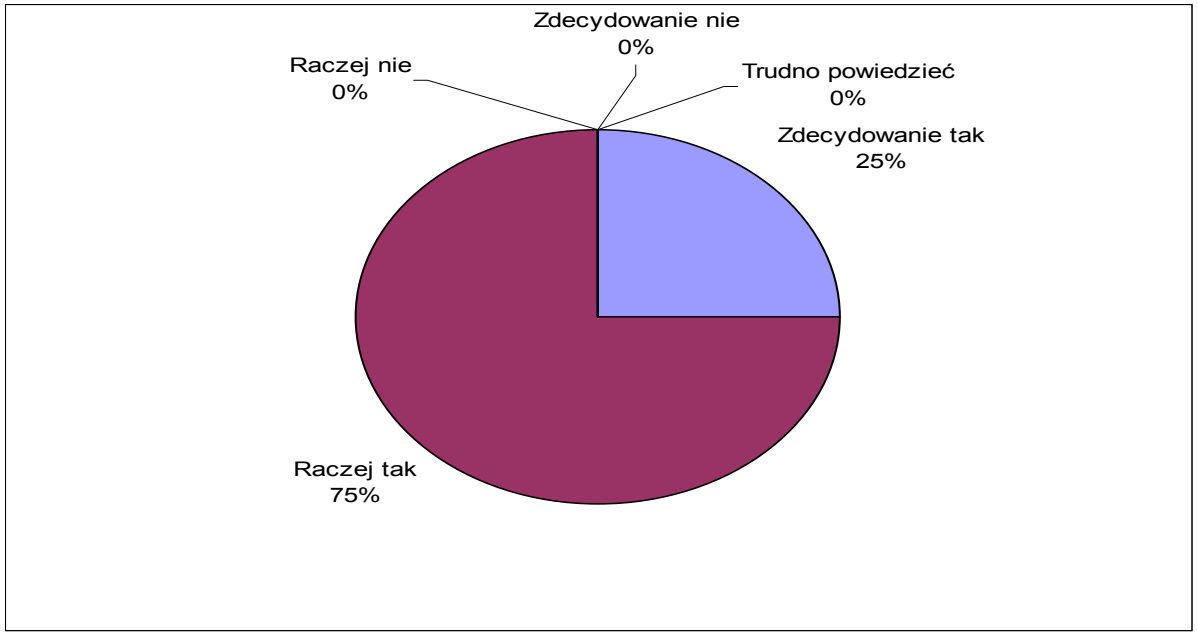
Źródło: opracowanie własne

Wykres 93: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca- instytucje rynku pracy



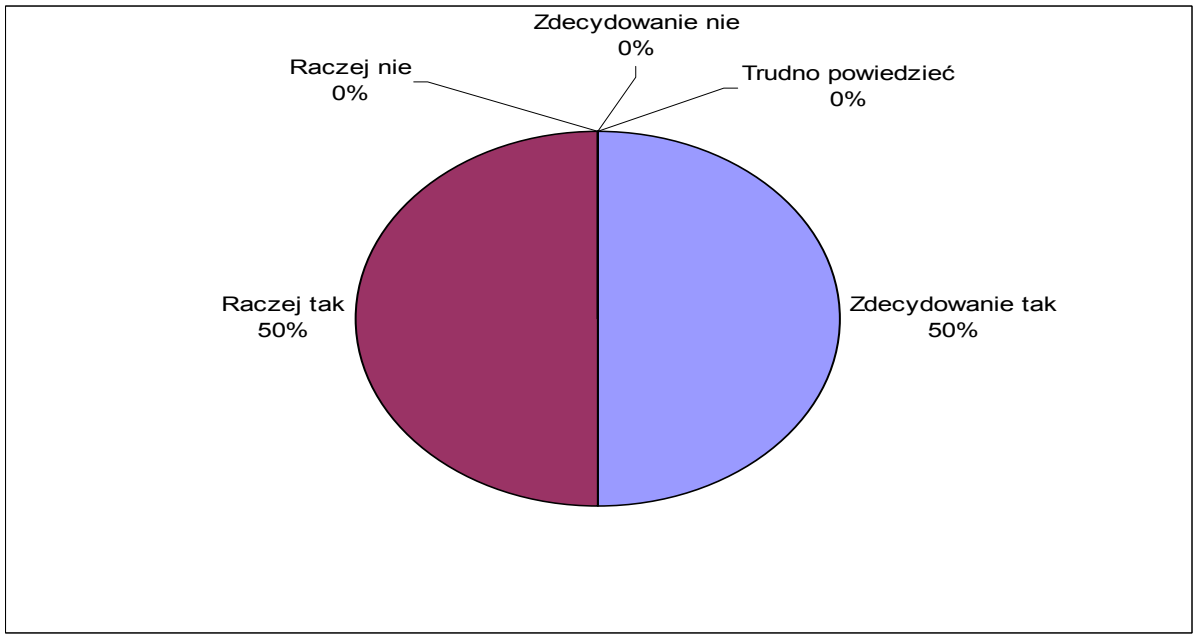
Źródło: opracowanie własne

Wykres 94: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze



Źródło: opracowanie własne

Wykres 95: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca – organizacje pozarządowe

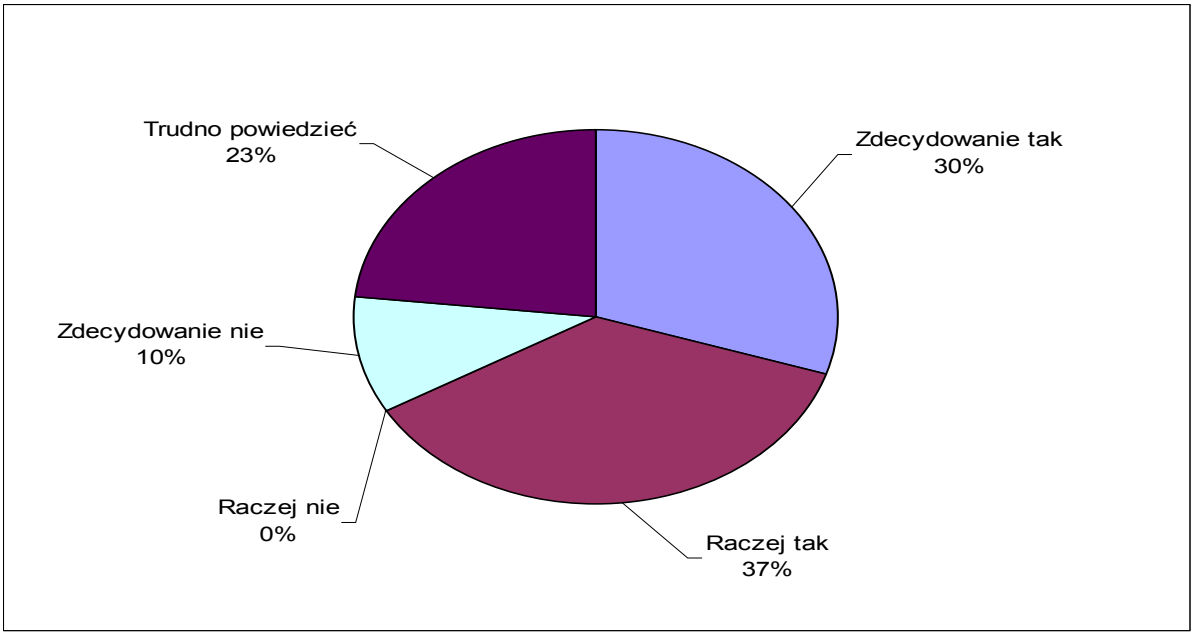


Źródło: opracowanie własne

Oceniając większość realizowanych projektów można z całą odpowiedzialnością przyjąć, iż wpływają one w pozytywny sposób na rozwój regionu, odzwierciedlając jednocześnie potrzeby województwa śląskiego. Często zwraca się uwagę, że część podejmowanych interwencji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego nie przekłada się bezpośrednio na interwencję na rynku pracy, dopiero może w przyszłości wywołać pozytywne zmiany. Rynek pracy jest dynamiczny, więc należy monitorować go nieustannie, pamiętając jednocześnie o efektywności realizowanych projektów. We wszystkich grupach projektodawców dominuje przekonanie, że projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego wpływają pozytywnie na rozwój regionu. Wśród JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego 73% uważa, że projekty mają zdecydowanie pozytywny wpływ na rozwój regionu, natomiast 27% odpowiedzi określiło ten wpływ jako raczej pozytywny. Opinia badanych instytucji rynku pracy jest analogiczna 80% projektodawców udzieliła odpowiedzi zdecydowanie tak, natomiast dla 16% projekty raczej wpływają pozytywnie na rozwój regionu. W kolejnej grupie badanych projektodawców- uczelni wyższych, jednostek badawczych i naukowych dla 75% wskazuje, że są to zmiany pozytywne dla regionu. 25% uważa, iż zdecydowanie projekty przyczyniają się do pozytywnych zmian w regionie. Wśród organizacji pozarządowych 50% uważa, że zdecydowanie przyczyniają się do pozytywnych zmian w regionie, tyle samo ocenia te zmiany jako raczej pozytywne.

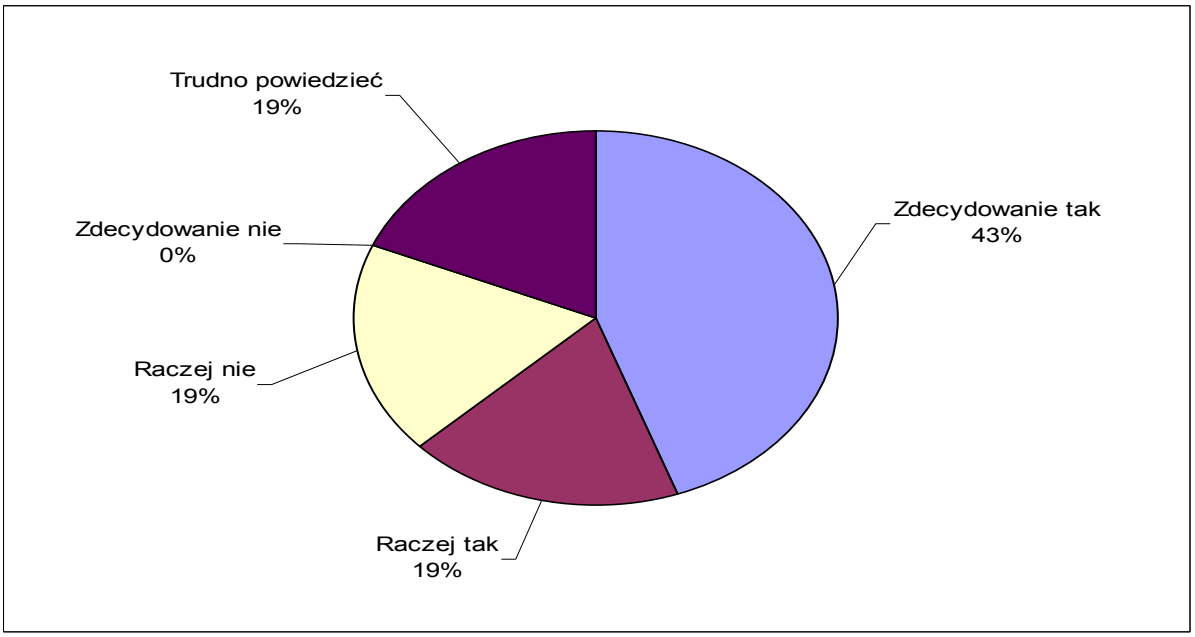
6. Analiza realizacji projektów pod względem instrumentów aktywnej polityki rynku pracy

Wykres 96: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



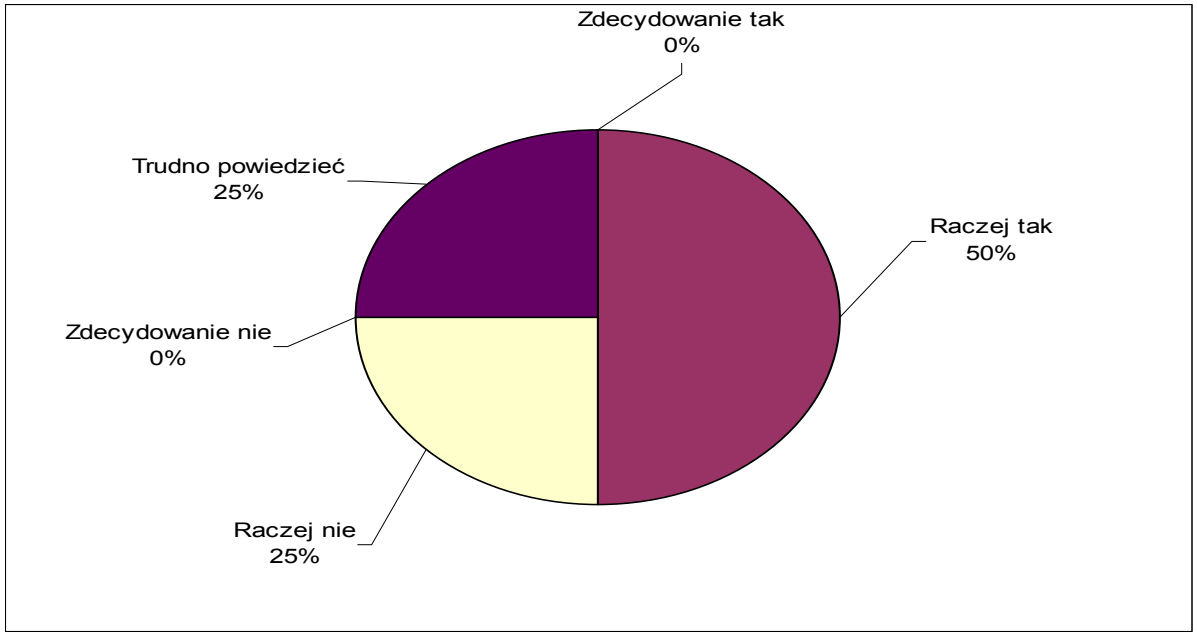
Źródło: opracowanie własne

Wykres 97: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca- instytucje rynku pracy



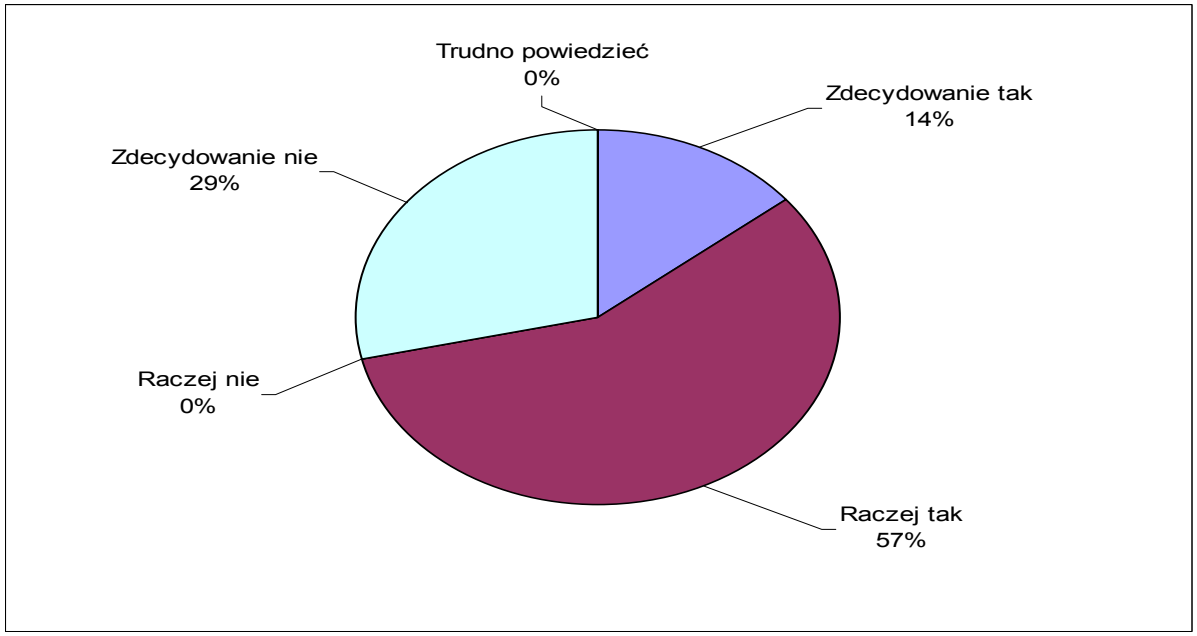
Źródło: opracowanie własne

Wykres 98: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze



Źródło: opracowanie własne

Wykres 99: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca- organizacje pozarządowe

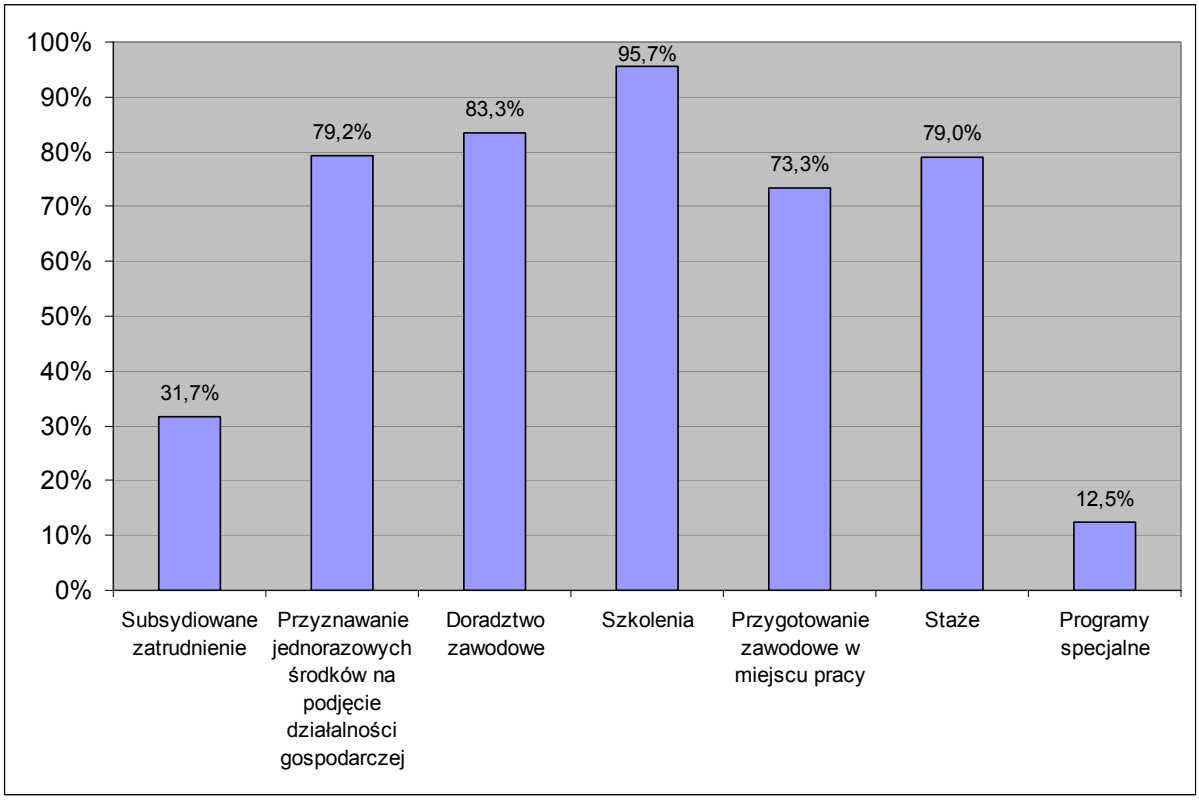


Źródło: opracowanie własne

Słabość w praktyce realizowanych partnerstw wykazują odpowiedzi uzyskane w pytaniu dotyczącym znaczenia współpracy z różnymi instytucjami przy realizacji programów polityki rynku pracy. Należy zastanowić się czy i jaką rolę w promowaniu mogą ogrywać działania w ramach programów partnerstw na rzecz zatrudnienia.

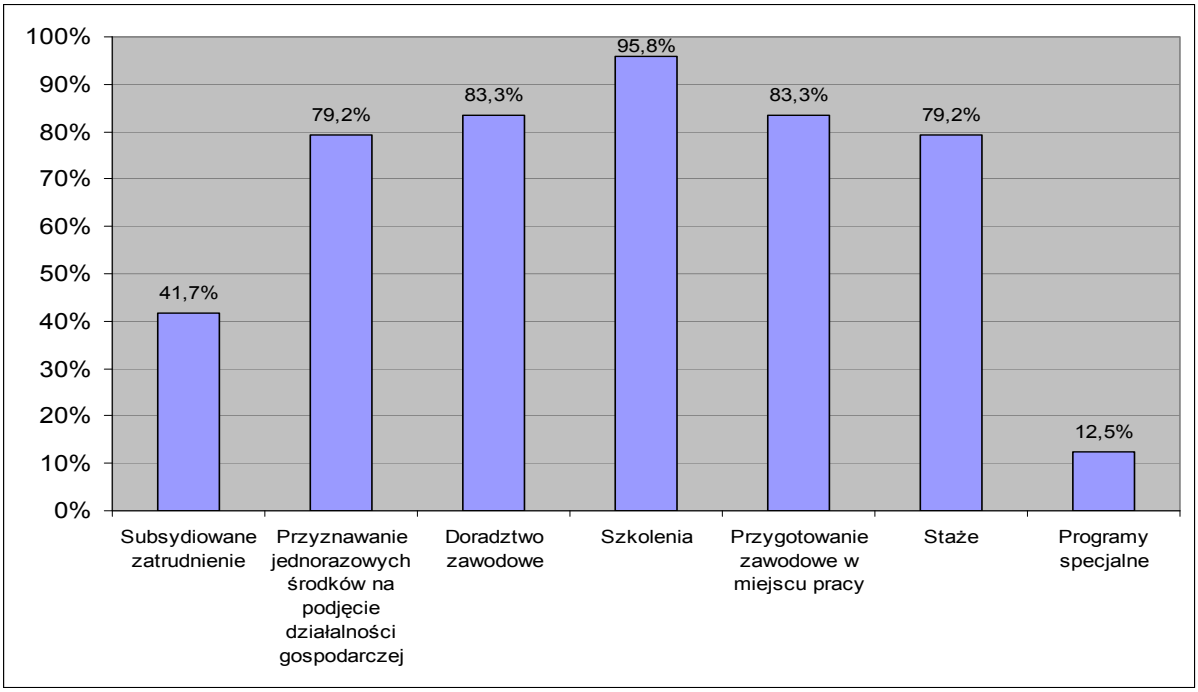
6.1 Adekwatność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy uwzględniając poziom regionalnego i lokalnego rynku pracy

Wykres 100: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca- JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



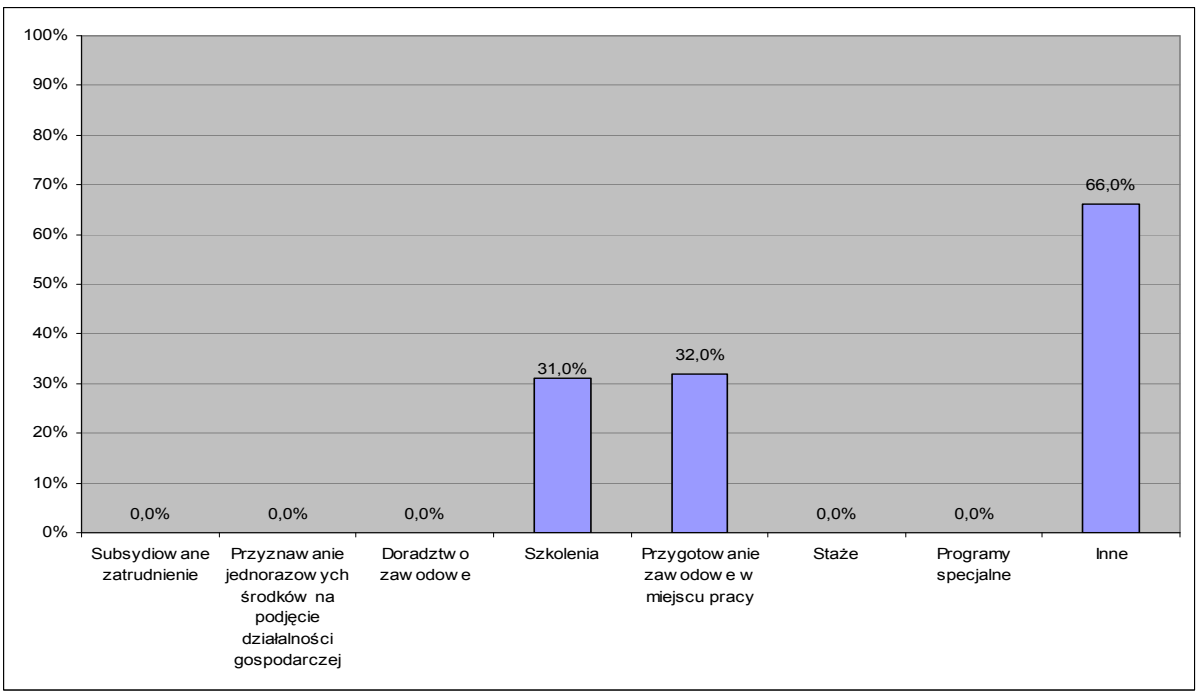
Źródło: opracowanie własne

Wykres 101: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca – instytucje rynku pracy



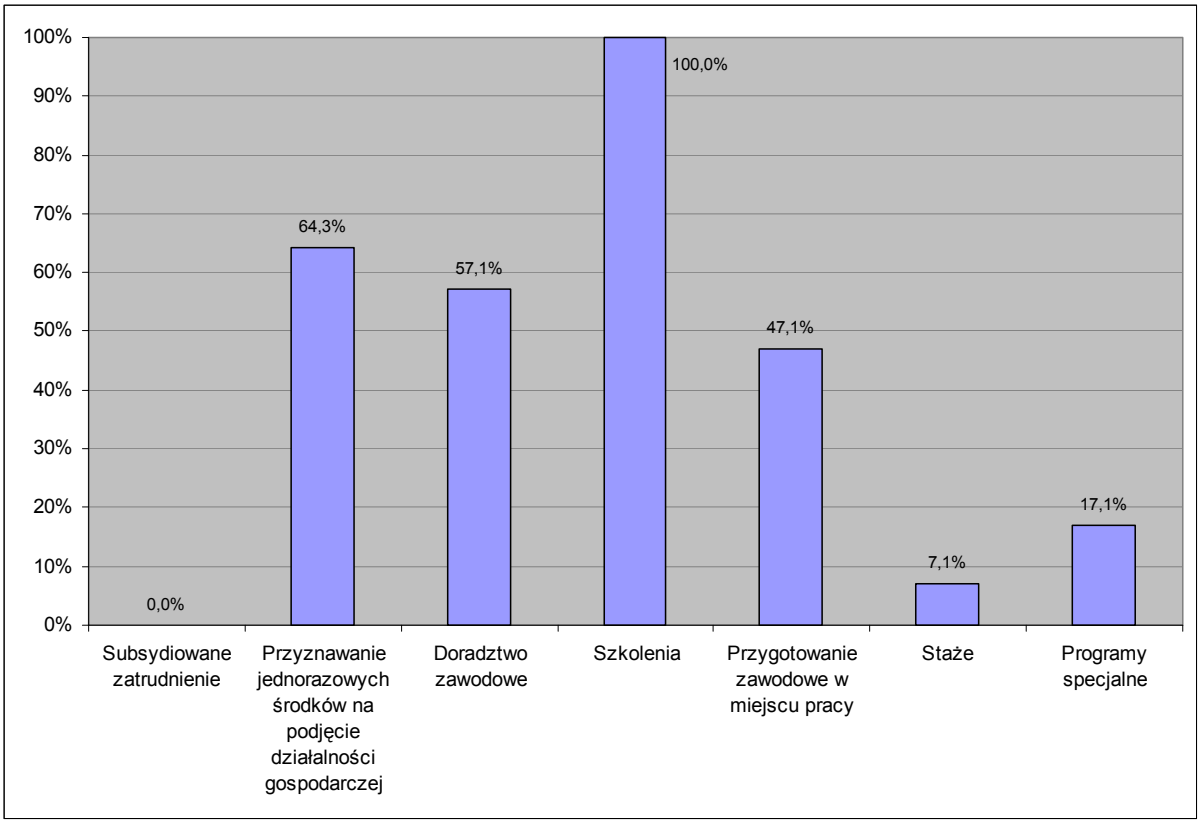
Źródło: opracowanie własne

Wykres 102: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca- uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe



Źródło: opracowanie własne

Wykres 103: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca- organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

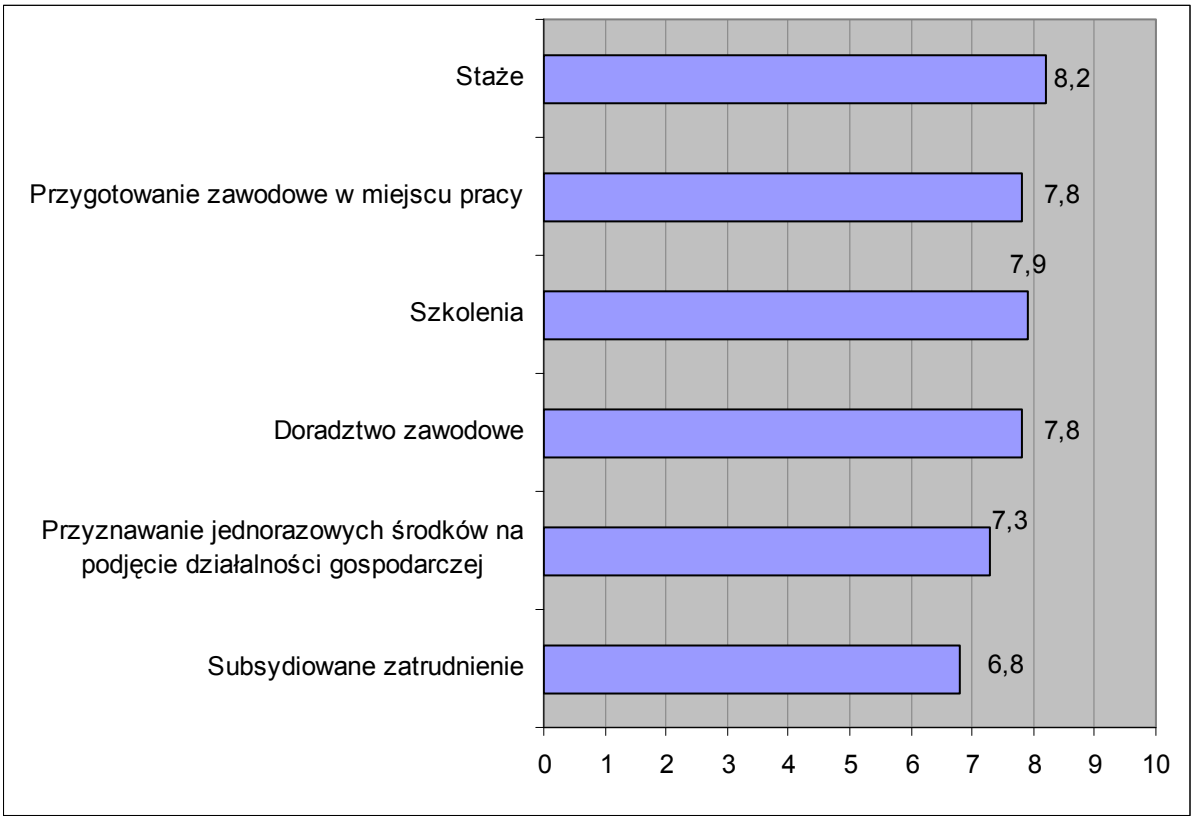
Konieczność wyboru w realizowanym badaniu tylko pewnych obszarów polityki zatrudnienia i rynku pracy skłoniła autorkę badania do skoncentrowania się tylko na niektórych zagadnieniach, jej zdaniem najistotniejszych. Obszar analizy aktywnej polityki rynku pracy, w literaturze przedmiotu według powszechnej opinii jest kluczowy dla rynku pracy.

Wyniki badania wskazują na zaangażowanie projektodawców we wszystkie przewidziane instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Należy zaznaczyć, że poszczególne instrumenty cieszą się wśród projektodawcą różną popularnością i zasięgiem stosowania. Stosowanie poszczególnych programów jest uzależnione od rodzaju projektodawcy i koresponduje z oceną przydatności tych narzędzi zastosowanych w pytaniu ankiety. Wśród grupy beneficjentów- JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego najwięcej realizowanych projektów dotyczyło szkoleń, doradztwa zawodowego i przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej,

najmniejsza ilość projektów to programy specjalne. W grupie instytucji rynku pracy największa ilość projektów dotyczyła szkoleń, doradztwa zawodowego i przygotowania zawodowego w miejscu pracy Wśród organizacji pozarządowych szkolenia cieszyły się największa popularnością. Na uwagę zasługuje znacząca różnica w stosowanych narzędziach a zatem różna jest realna opinia do czwartości poszczególnych form wsparcia. Najwyższe uznanie otrzymały najczęściej j stosowane formy najniższe stosowane najrzadziej.

Wykres 104: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego

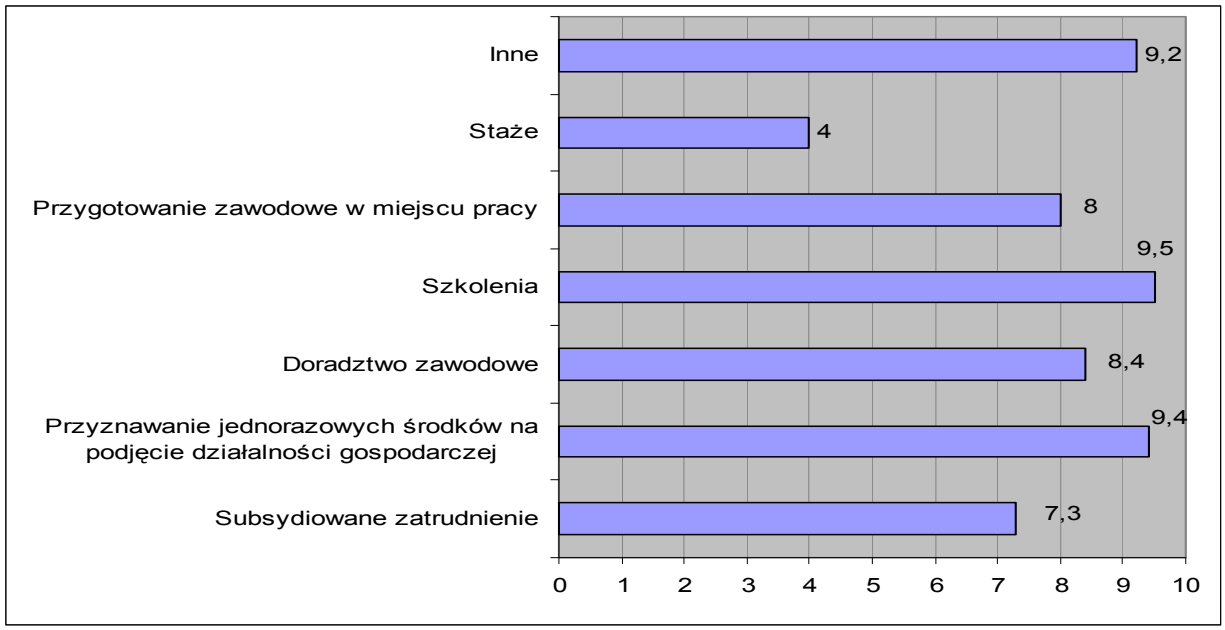
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 105: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca - instytucje rynku pracy

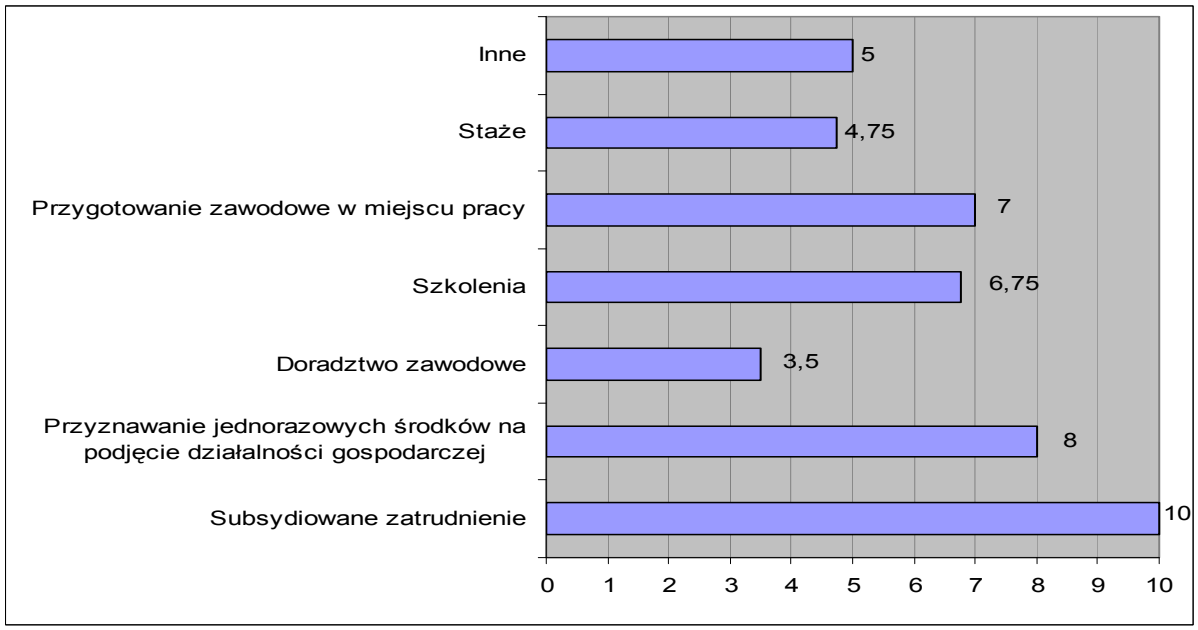
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 106: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe

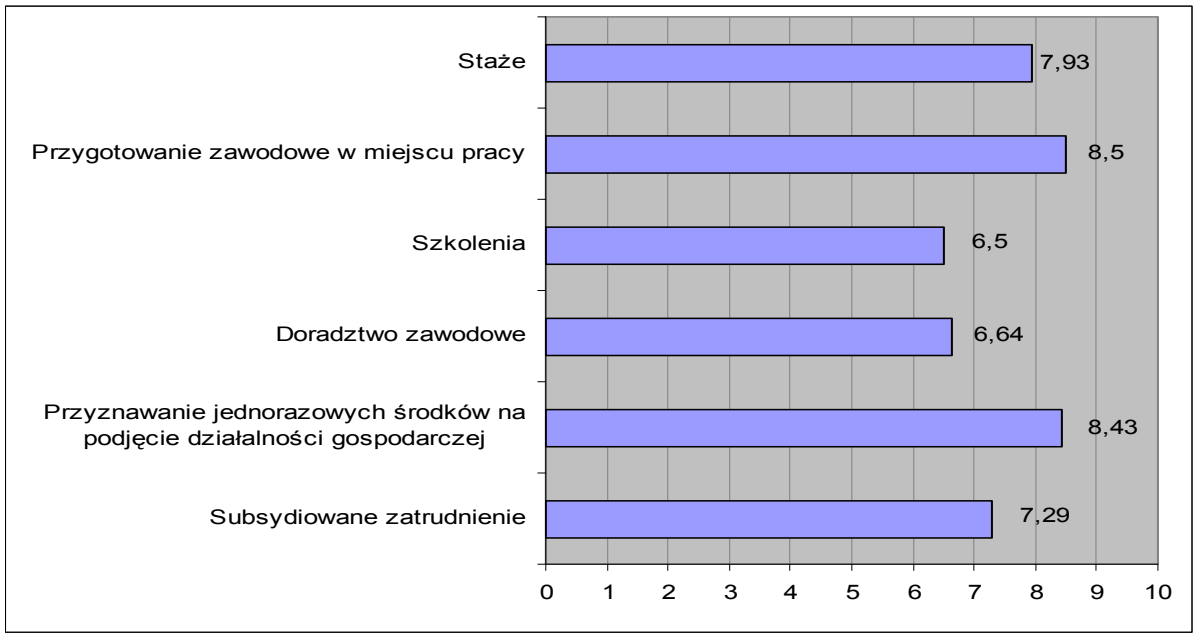
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 107: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca- organizacje pozarządowe

[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Należy zbadać przyczyny tak znaczącej różnicy w ocenie dostosowania narzędzi do potrzeb regionalnego i lokalnego rynku pracy i w oparciu o otrzymane wyniki spróbować sformułować zalecenia co do warunków i sposobów ich zastosowania a także rozważyć zakres stosowania poszczególnych form wsparcia. Każda z grup badanych projektodawców inaczej ocenia dostosowanie poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, wynika to z odmiennej roli, jaką pełnią w polityce zatrudnienia.

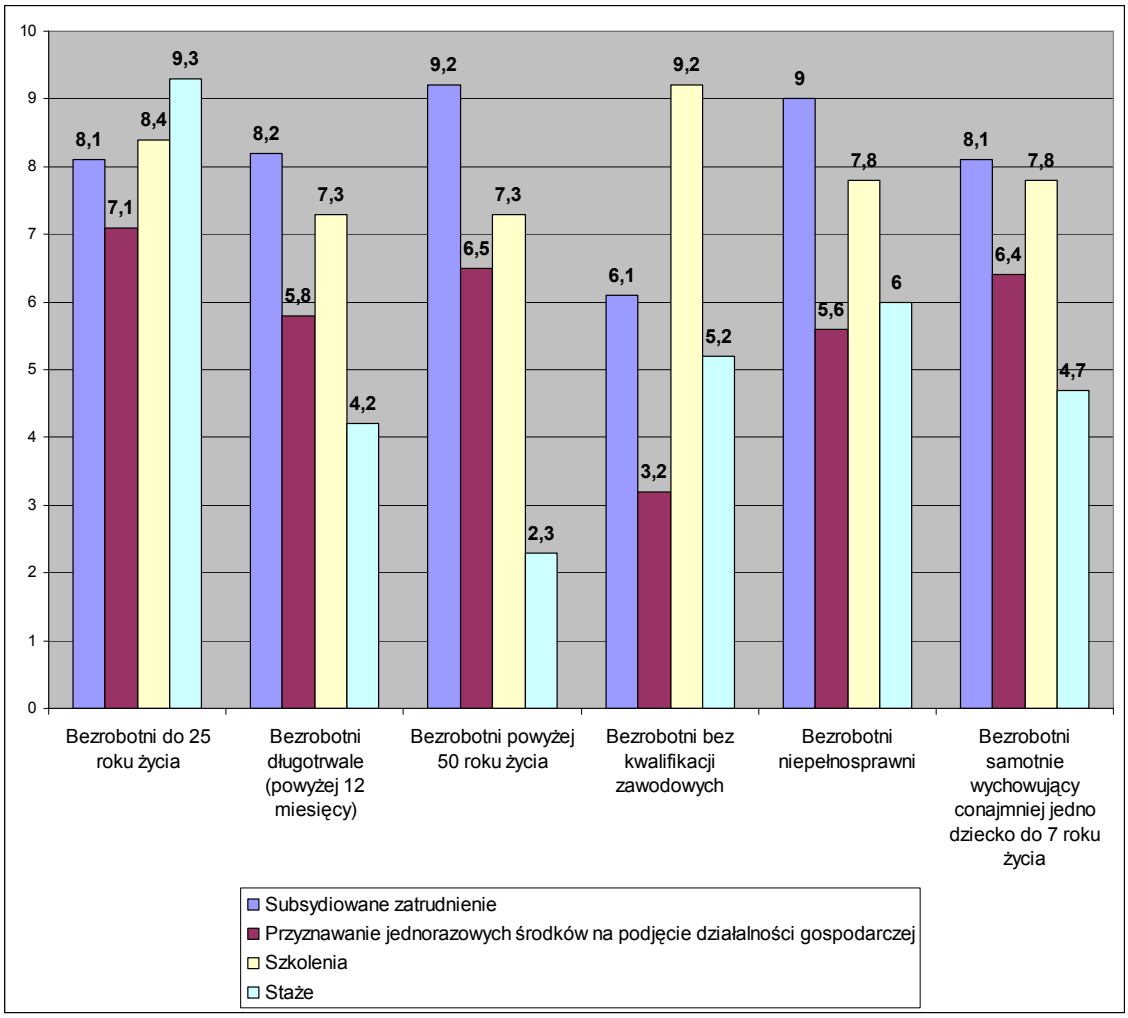
W grupie projektodawców: JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego największe znaczenie mają staże i szkolenia. W grupie instytucji rynku pracy największe znaczenie mają szkolenia i przyznanie środków na przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Na uwagę zasługuje odsetek projektodawców, która istotną wagę przywiązuje do rozszerzenia instrumentów aktywnej polityki rynku pracy finansowanych ze środków EFS. W grupie projektodawców uczelni wyższych, jednostek badawczych i naukowych najwyższą wagę przywiązują projektodawcy do staży, szkoleń, przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Odpowiedzi w grupie organizacji pozarządowych są

równomiernie podzielone dużą wagę przywiązują badane organizacje do szkoleń, przygotowania zawodowego miejscu pracy i przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

6.2 Dostosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy do potrzeb regionalnego i lokalnych rynków pracy

Wykres 108: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – JST...,

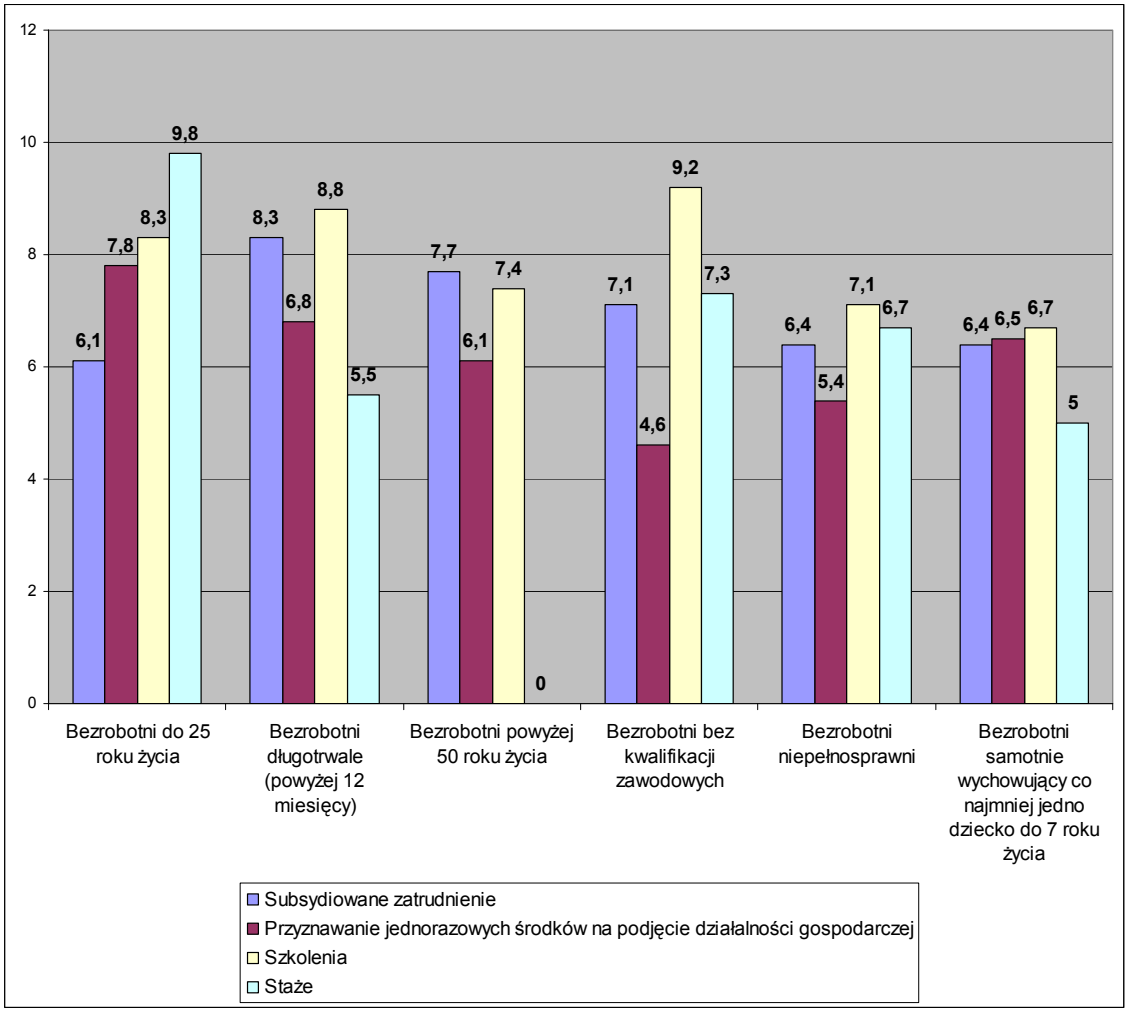
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 109: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0(znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – instytucje rynku pracy

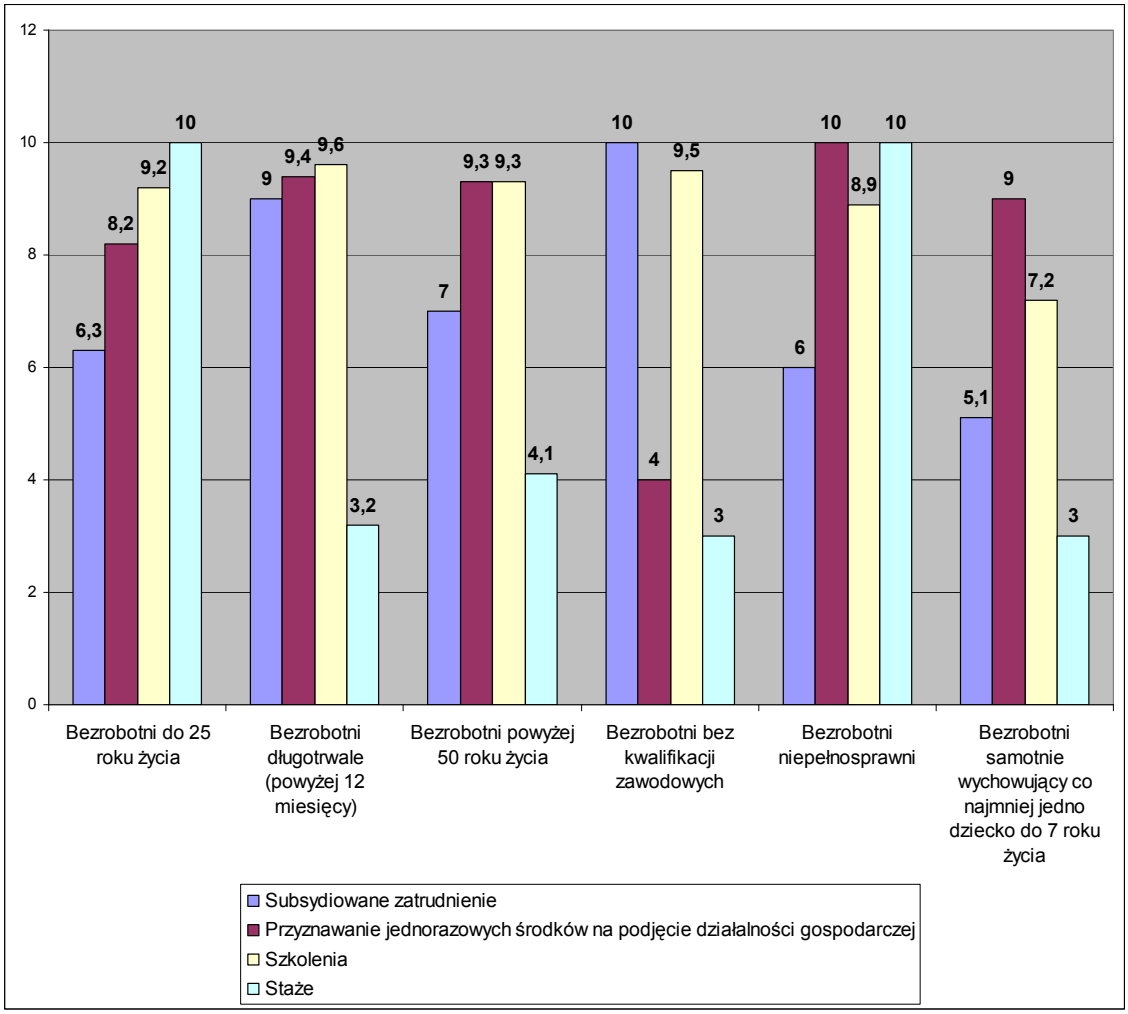
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 110: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0(znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – uczelnie wyższe...,

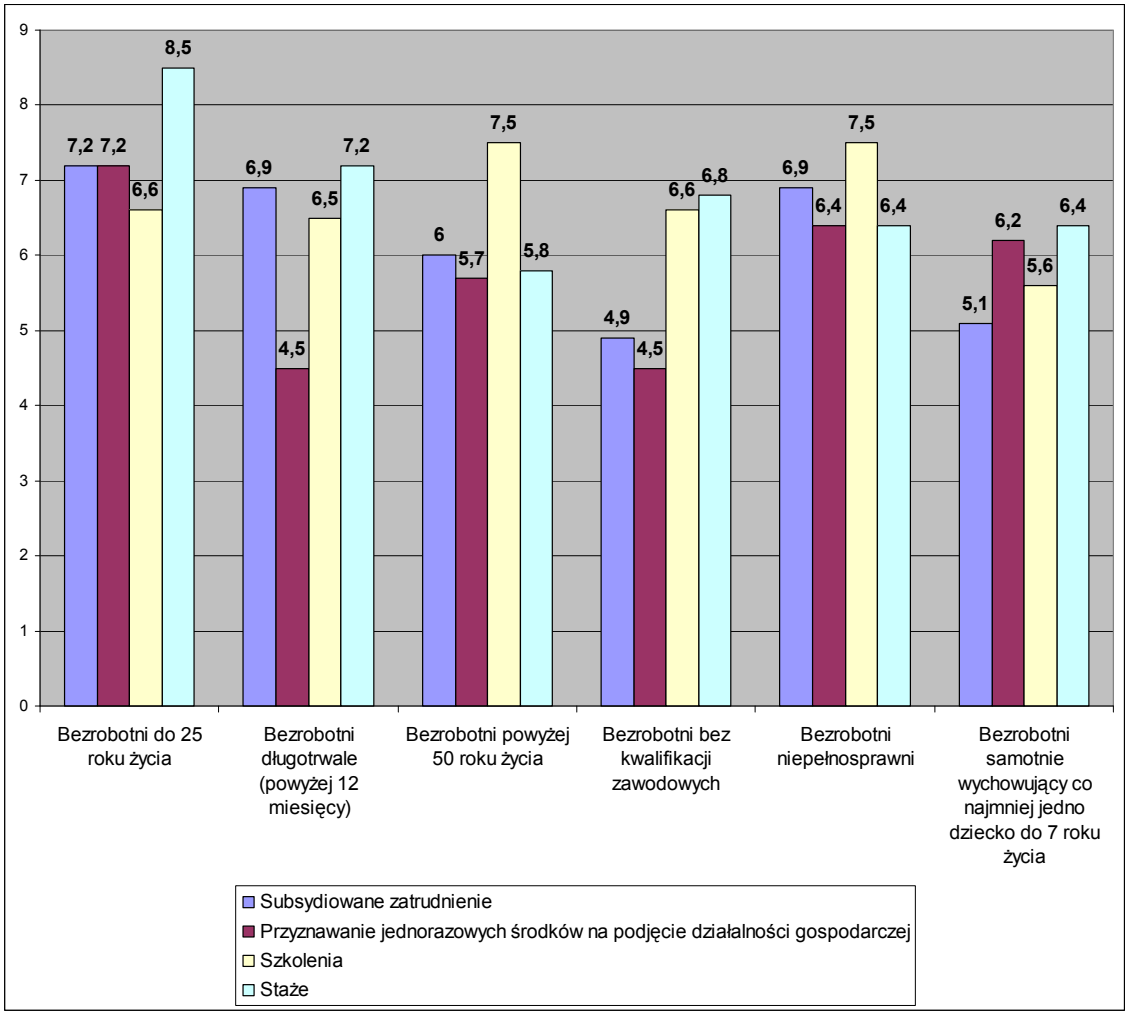
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 111: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0(znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – organizacje pozarządowe

[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Odrębnym zagadnieniem było zbadanie jak wygląda kwalifikowanie poszczególnych form wsparcia w zależności od instrumentów aktywnej polityki rynku pracy do grupy beneficjentów ostatecznych w projekcie. Pytanie to ma znaczenie dla rekomendacji przyszłych zmian w kolejnym wdrażaniu poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

W pytaniu ankiety wyszczególniono następujące instrumenty przewidziane we wdrażanych programach operacyjnych:

1. Instrumenty o charakterze bezpośredniego utworzenia specjalnego, dodatkowego miejsca pracy dla osoby mającej trudności z pozyskaniem oferty w warunkach konkurencji z innymi poszukującymi pracy:

- subsydiowane zatrudnienie,
- przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

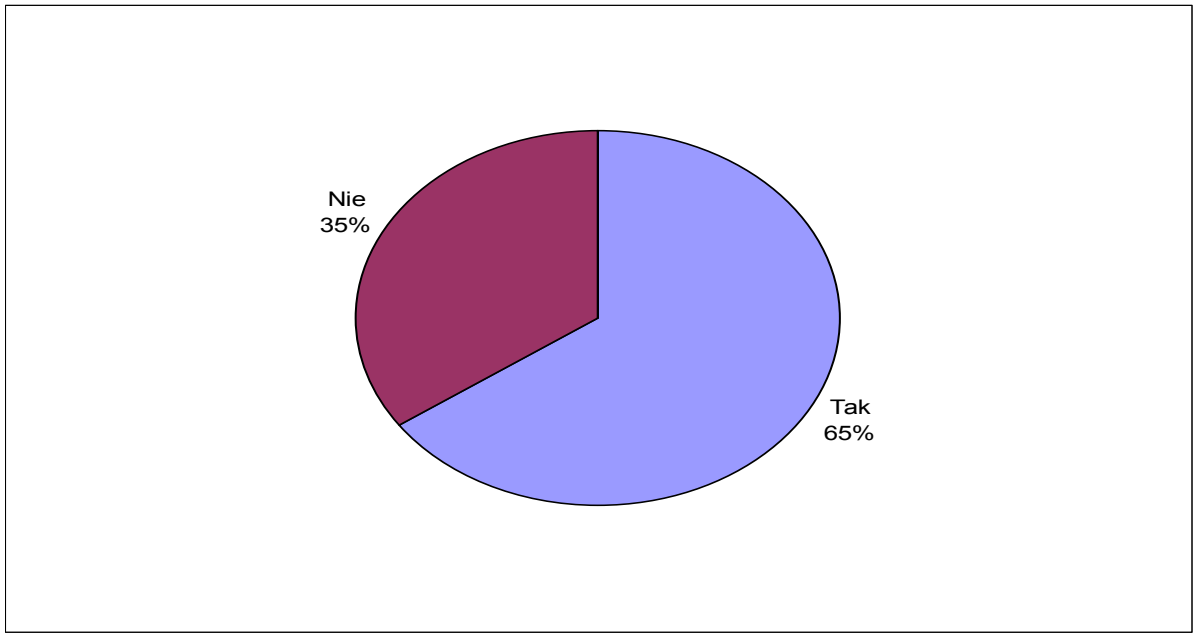
2. Instrumenty, które składają się na pakiet pomocy w podwyższeniu kwalifikacji oraz w zdiagnozowaniu własnych możliwości i umiejętności dla znalezienia i uzyskania zatrudnienia na istniejącym już stanowisku:
   - szkolenia.
3. Instrumenty, które oferują możliwość czasowego zatrudnienia u pracodawcy w celu zdobycia doświadczenia zawodowego, a konsekwencji analogicznie jak w pakiecie poprzednim ułatwienia znalezienia pracy w warunkach konkurencji z innymi poszukującymi.
   - staże.

Istotne są również kryteria doboru uczestników w projekcie, można je podzielić na:

1. Kryteria o charakterze wyraźnie socjalnym związane z osobistą sytuacją beneficjenta.
2. Czas pozostawania bez pracy będący wskaźnikiem poziomu trudności beneficjenta na rynku pracy.
3. Aktywność i motywacje bezrobotnego czyli pożądane i oczekiwane przez instytucję postawy i zachowania bezrobotnego.
4. Posiadane kwalifikacje i doświadczenie zawodowe wraz z predyspozycjami psychofizycznymi stanowiącymi osobiste zasoby beneficjenta ostatecznego.

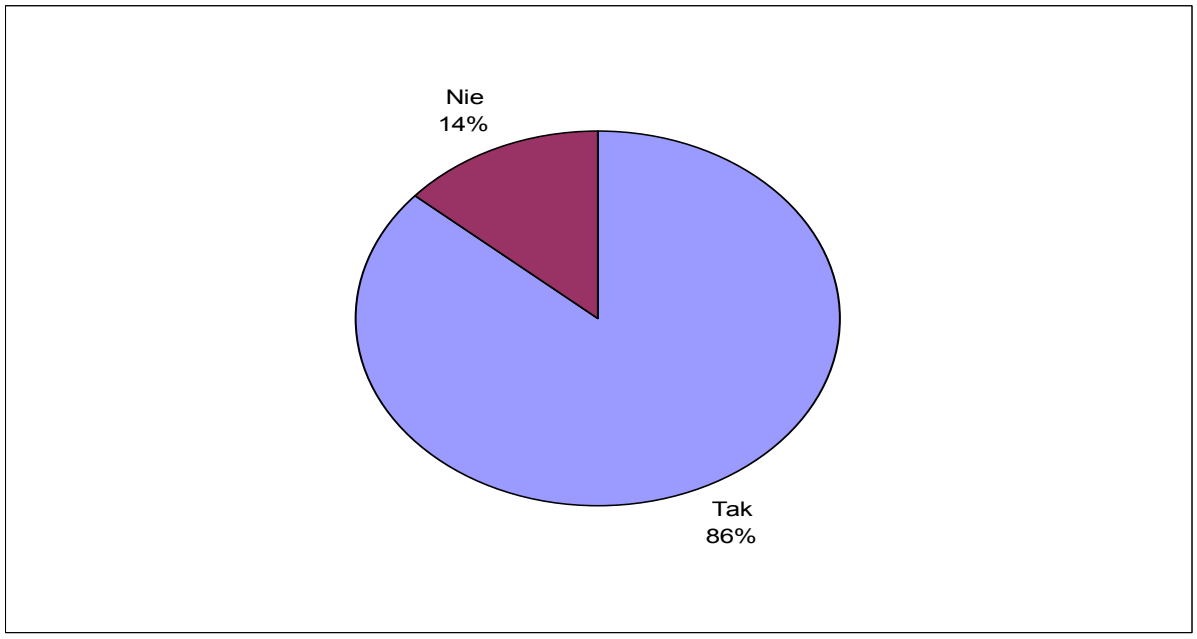
W praktyce najwięcej uwagi poświęca się objęciu programami wsparcia wśród grupy bezrobotnych do 25 roku życia, ze szczególnymi preferencjami do kierowania na staże. Szkolenia są kolejnym narzędziem zalecanym młodym bezrobotnym. Aktywizacja długotrwale bezrobotnych składa się najczęściej z następujących elementów: szkolenia i subsydiowane zatrudnienie. Wątpliwości budzić może uznanie długotrwale bezrobotnych za najlepszych kandydatów w kategorii małych przedsiębiorców. Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych to kolejna grupa na rynku pracy wymagająca wsparcia, zatrudnienie subsydiowane nie wydaje się rozwiązaniem prawidłowym, gdyż nie podnosi szans beneficjenta ostatecznego na rynku pracy. Należy ten rodzaj narzędzi stosować raczej w wyjątkowych sytuacjach i w powiązaniu ze szkoleniami.

Wykres 112: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – JST...,



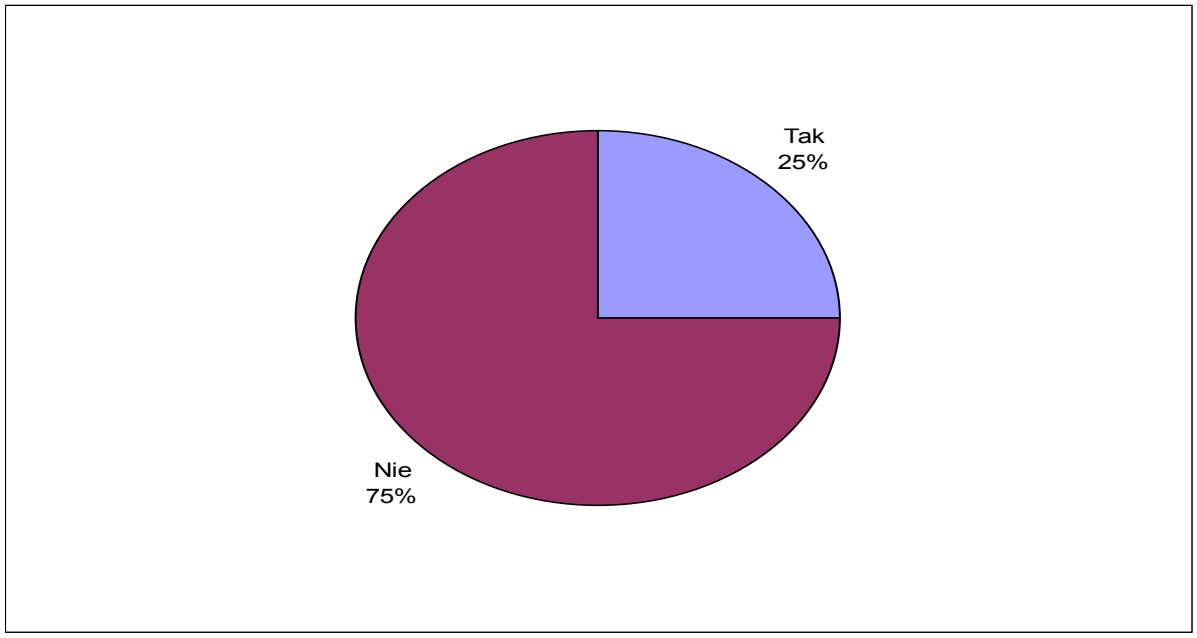
Źródło: opracowanie własne

Wykres 113: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – Instytucje rynku pracy



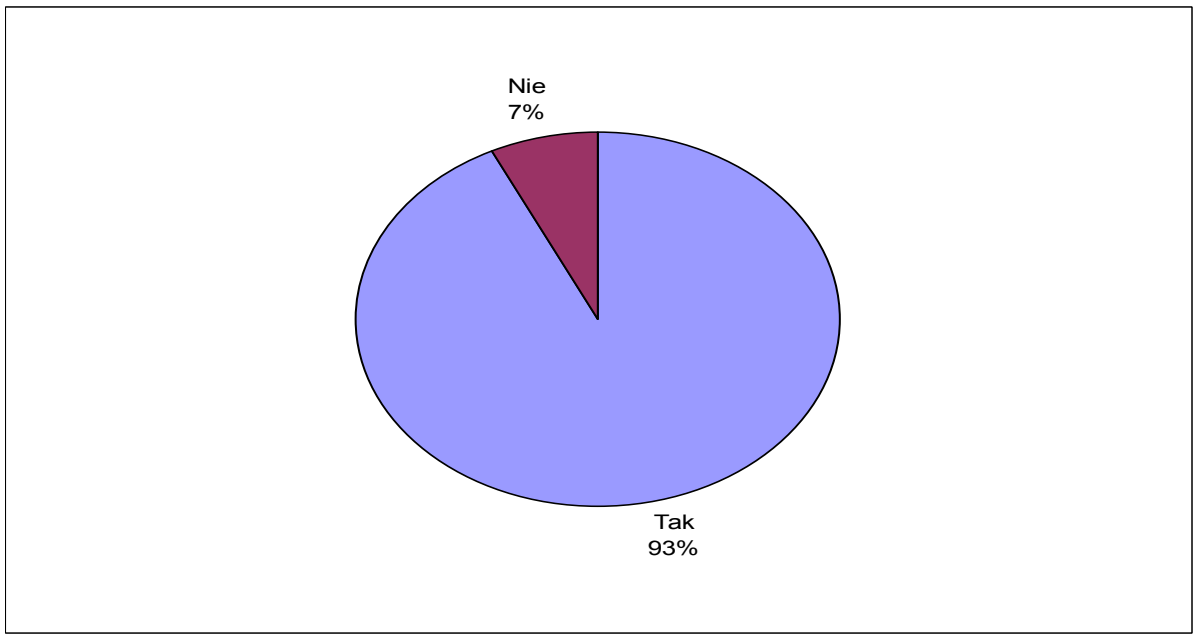
Źródło: opracowanie własne

Wykres 114: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – uczelnie wyższe...,



Źródło: opracowanie własne

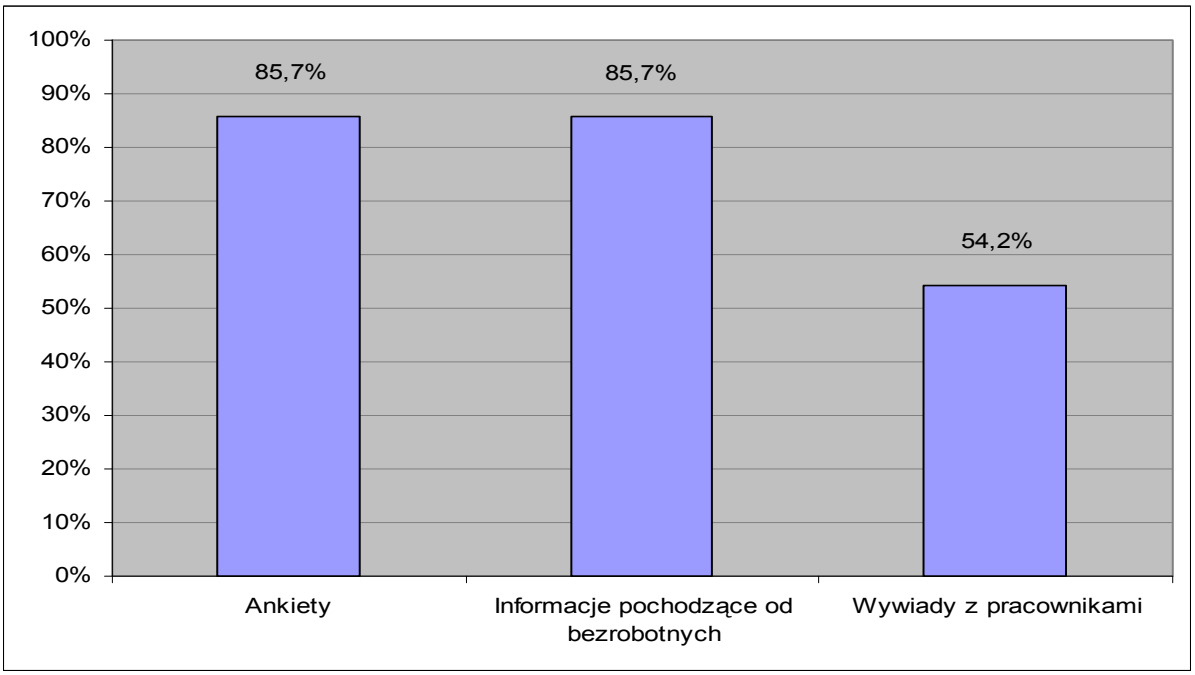
Wykres 115: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

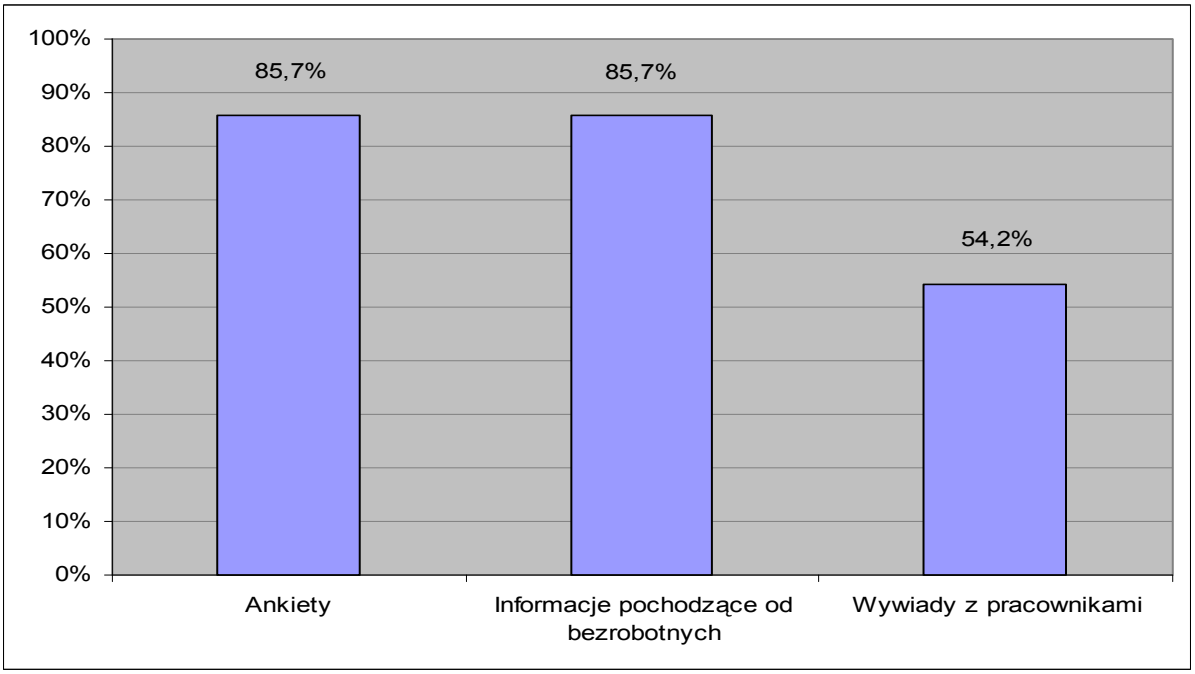
7. Analiza przepływu informacji dotyczących regionalnej polityki zatrudnienia

Wykres 116: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – JST...,



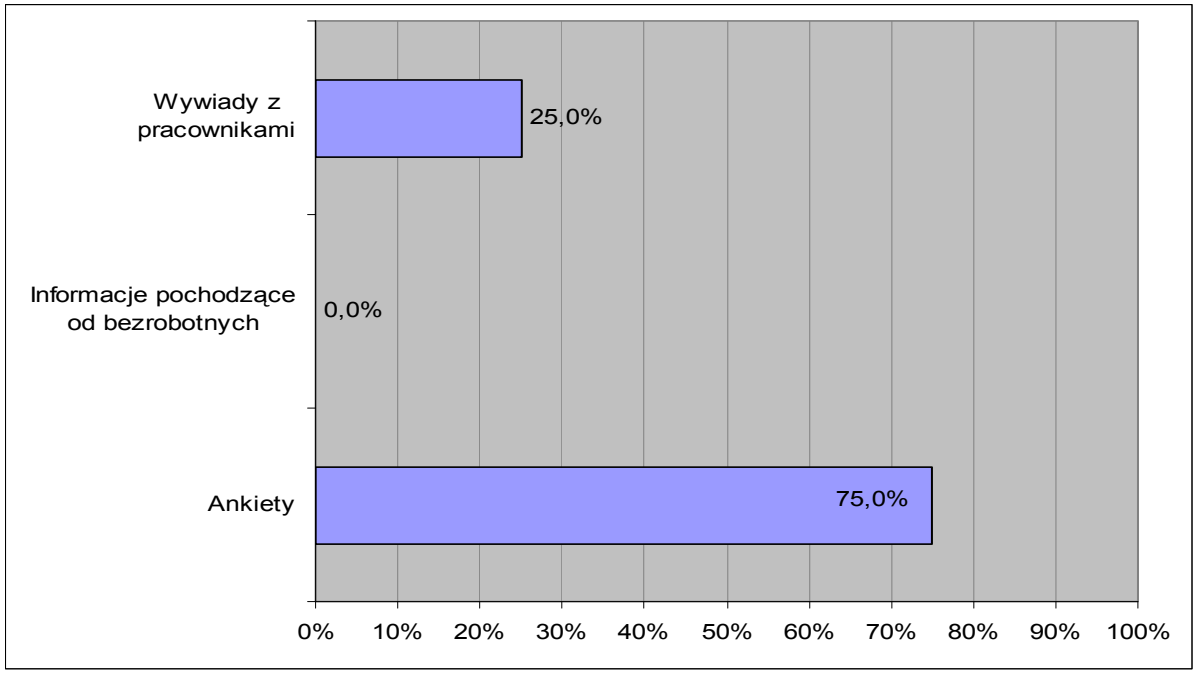
Źródło: opracowanie własne

Wykres 117: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – instytucje rynku pracy



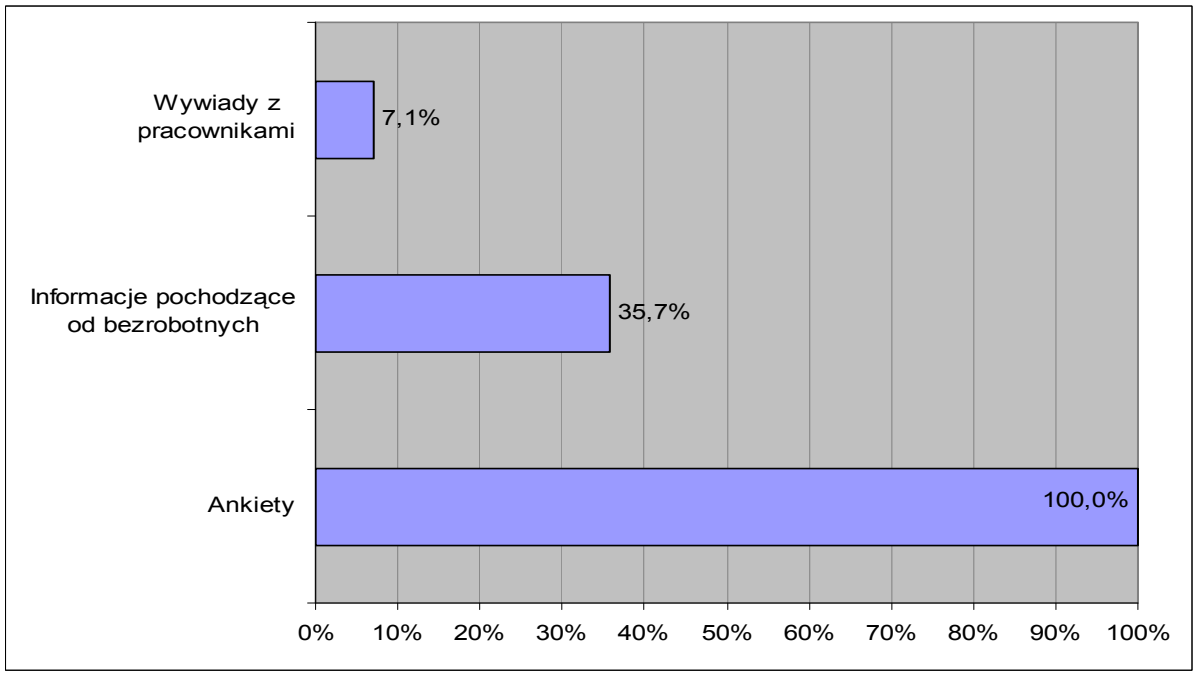
Źródło: opracowanie własne

Wykres 118: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – uczelnie wyższe...,



Źródło: opracowanie własne

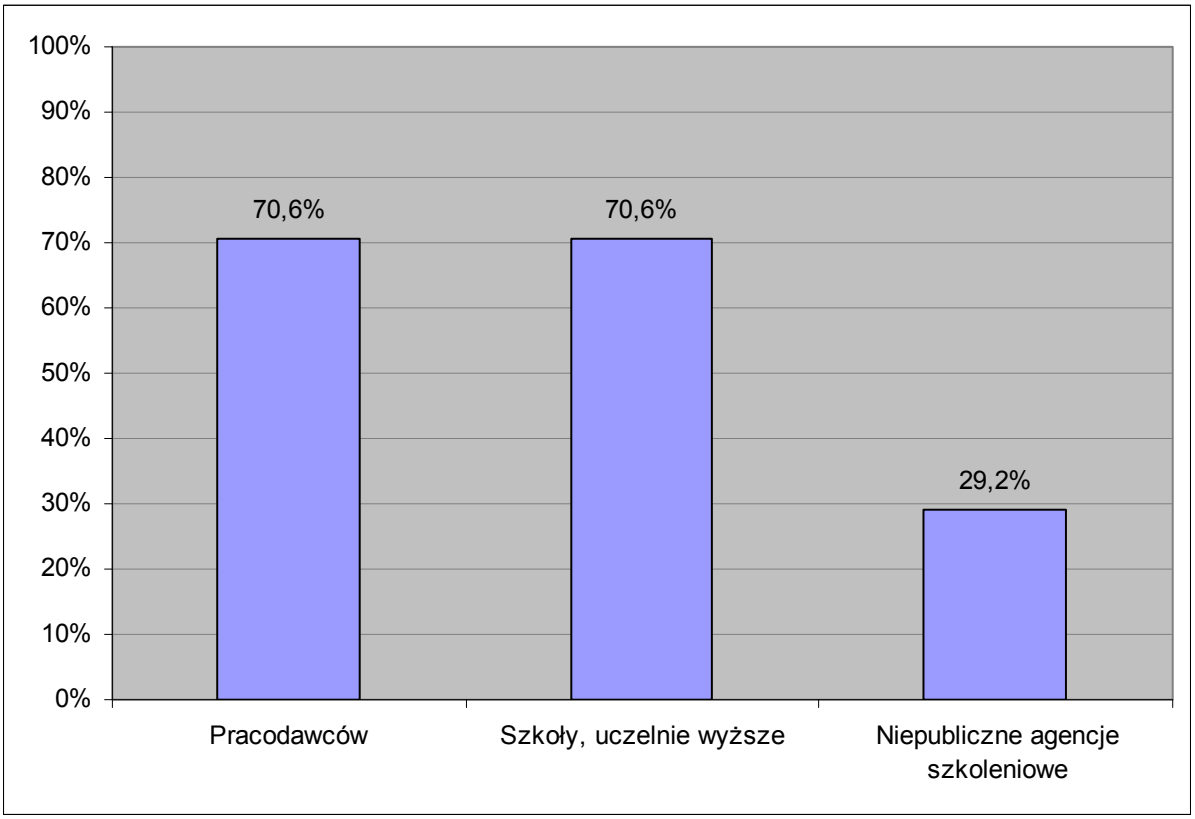
Wykres 119: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

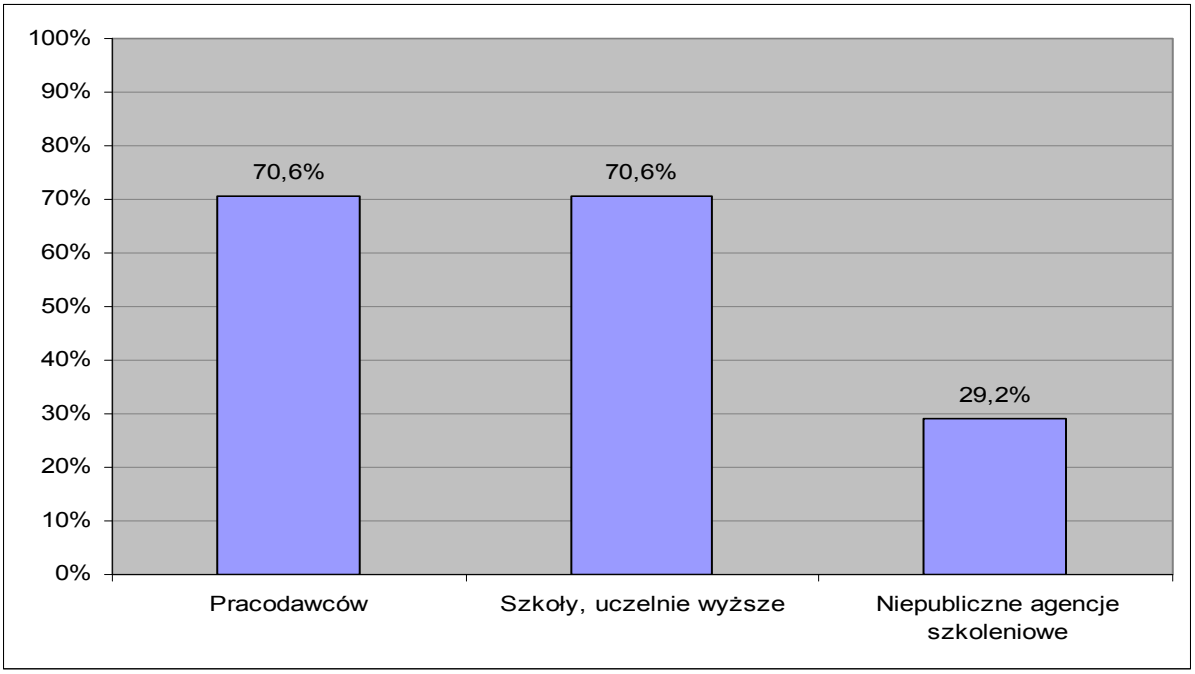
Istotnym elementem każdego projektu jest wykorzystanie narzędzi statystycznych do analizy potrzeb w celu właściwego dobrania zakresu działań, w tym świetle szczególnie interesujące są wyniki zadanego pytania. Według odpowiedzi udzielonych przez poszczególne grupy projektodawców najczęściej wykorzystywaną wiedzą są w przypadku osób bezrobotnych informacje od samych bezrobotnych, a w przypadku innej grupy beneficjentów ostatecznych ankiety. Wywiady z pracodawcami są wskazywane jako źródło informacji w znacząco mniejszej liczbie wskazań. Wydaje się istotnym konieczność dążenia do zmiany tej praktyki, ponieważ najważniejsze są oczekiwania pracodawców na rynku pracy. Rekomendując, należy opracować wzorcową ankietę do zastosowania w wywiadzie z pracodawcą i rozpropagować do szerokiego wykorzystania na śląskim rynku pracy.

Wykres 120: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – JST...,



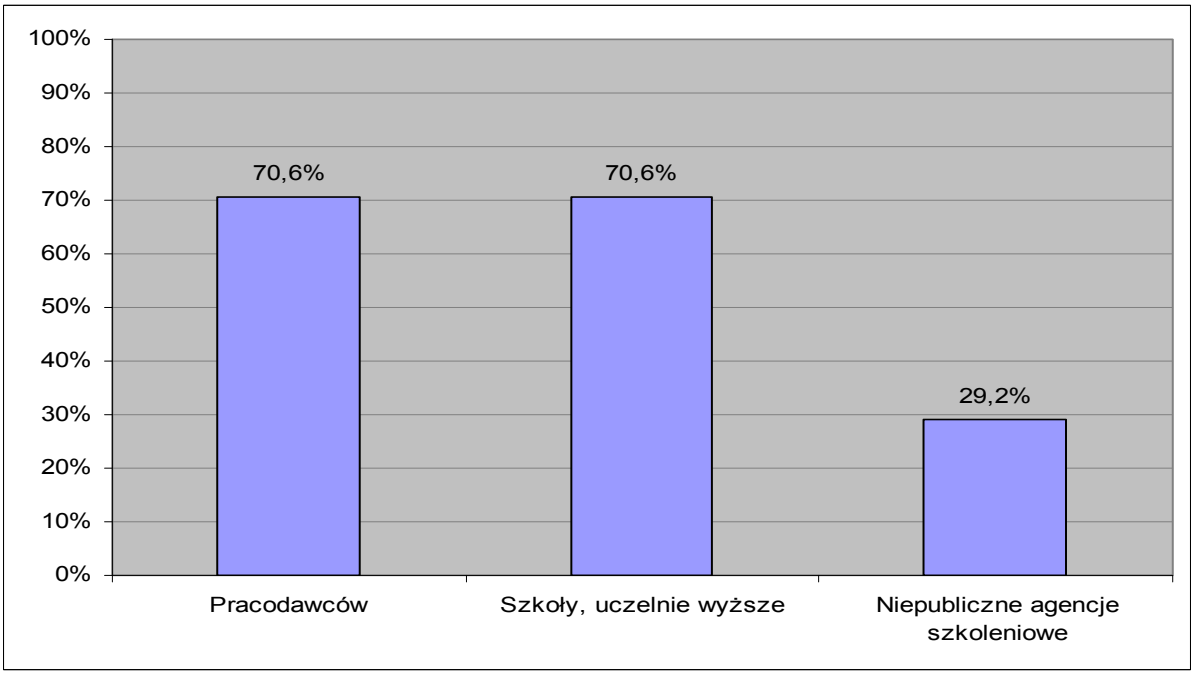
Źródło: opracowanie własne

Wykres 121: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – instytucje rynku pracy



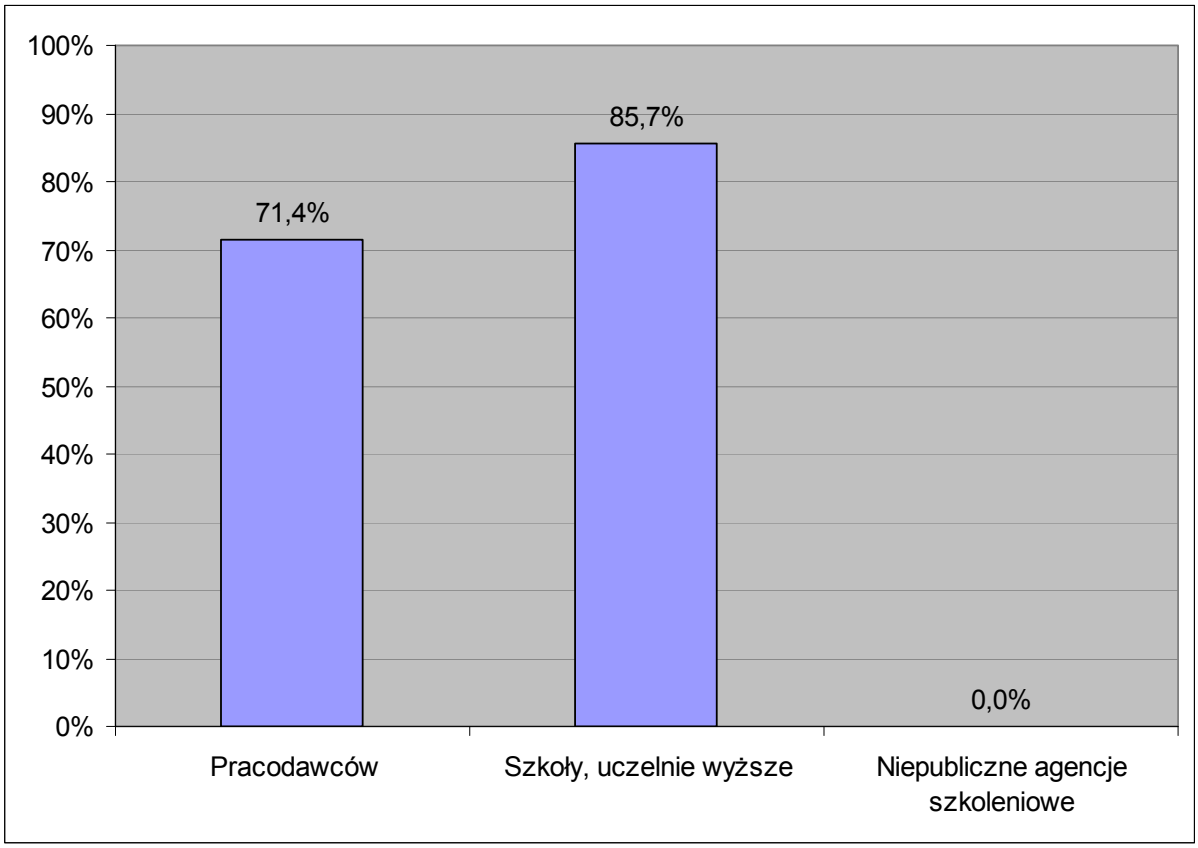
Źródło: opracowanie własne

Wykres 122: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – uczelnie wyższe...,



Źródło: opracowanie własne

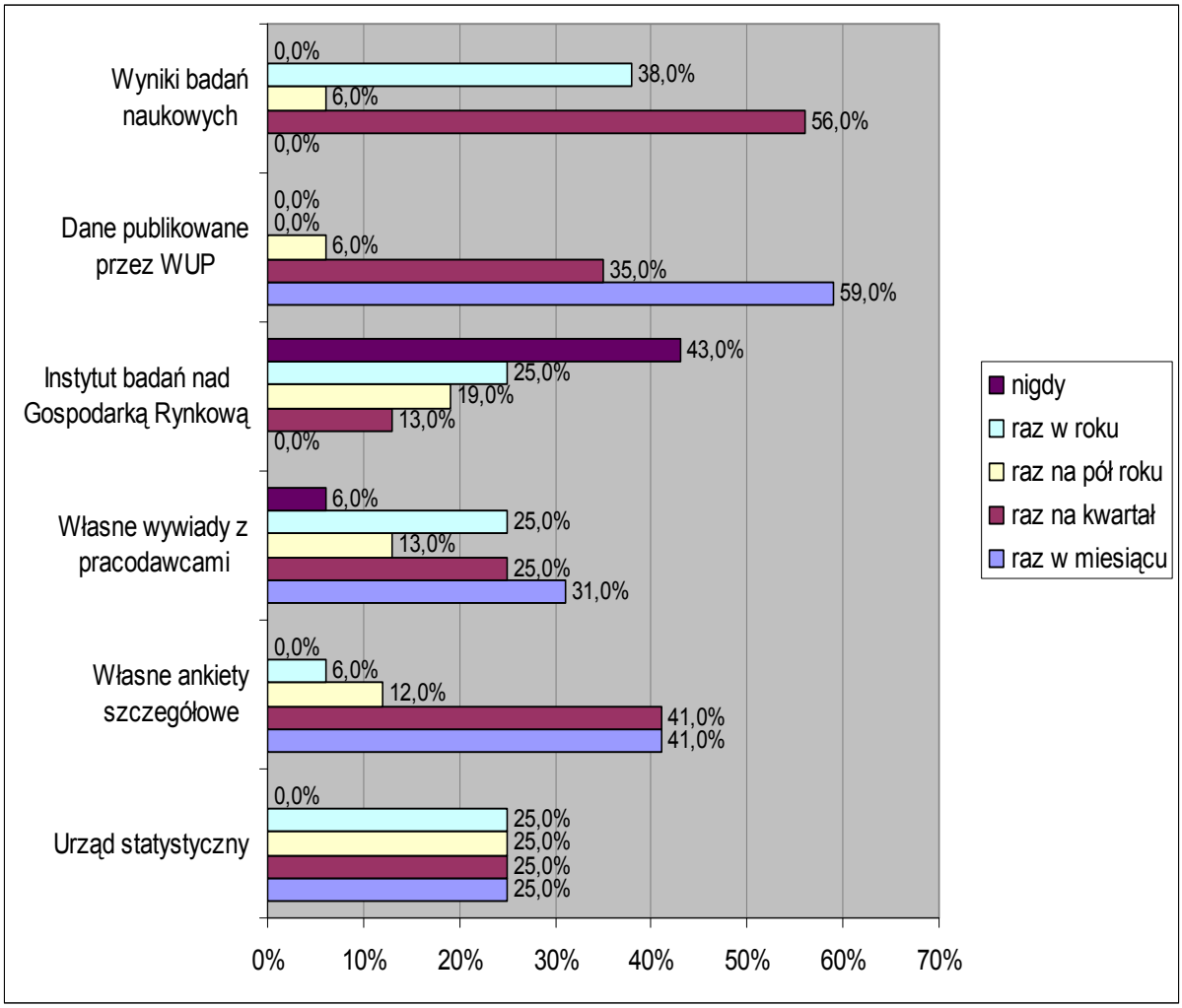
Wykres 123: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

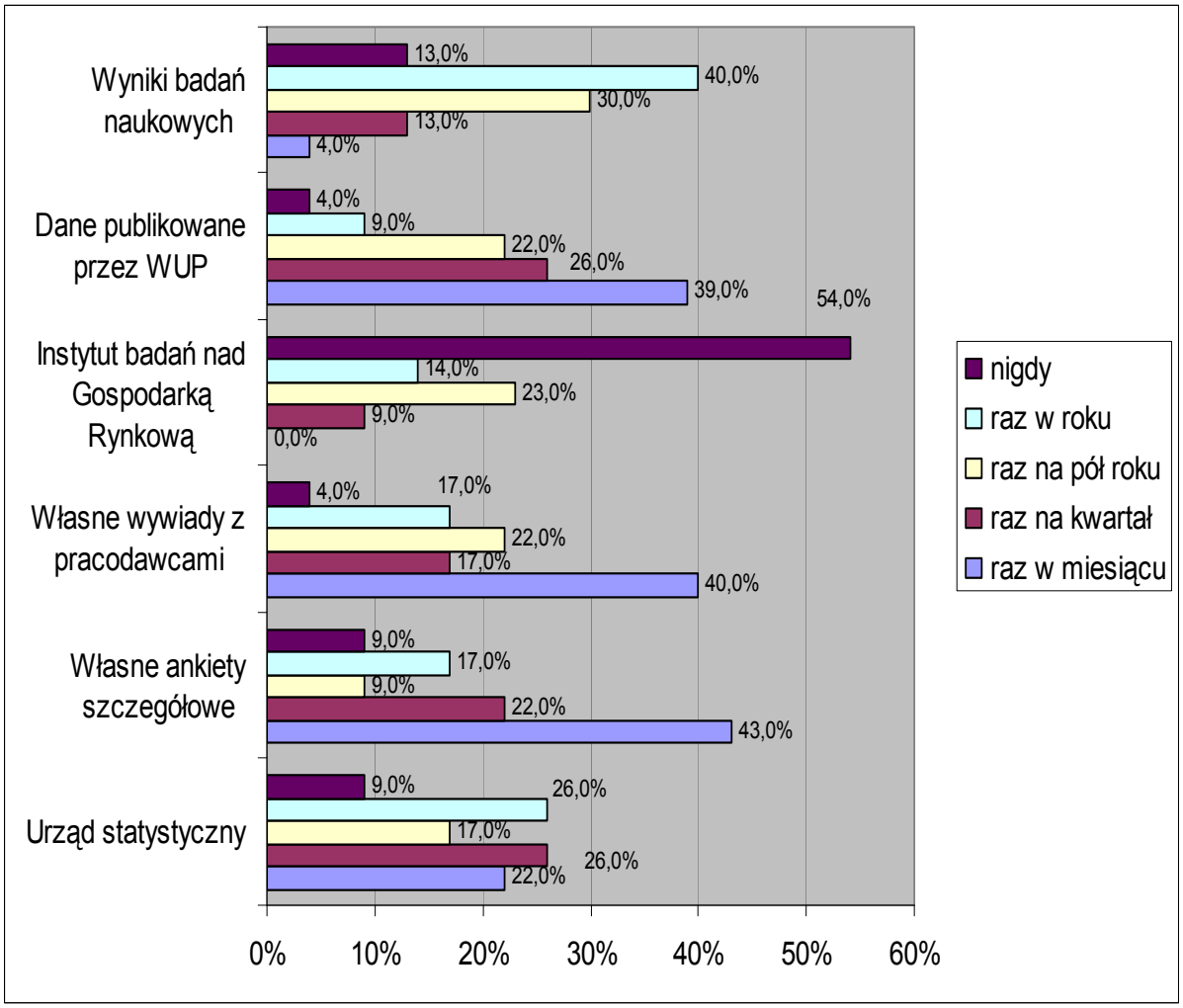
Odpowiedzi w pytaniu odnoszącym się do dzielenia się pozyskiwanymi informacjami wskazują, że taka wymiana informacji następuje. Zatem nie brakuje informacji zwrotnych dla uczestników polityki edukacyjnej i polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Wykres 124: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca – JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



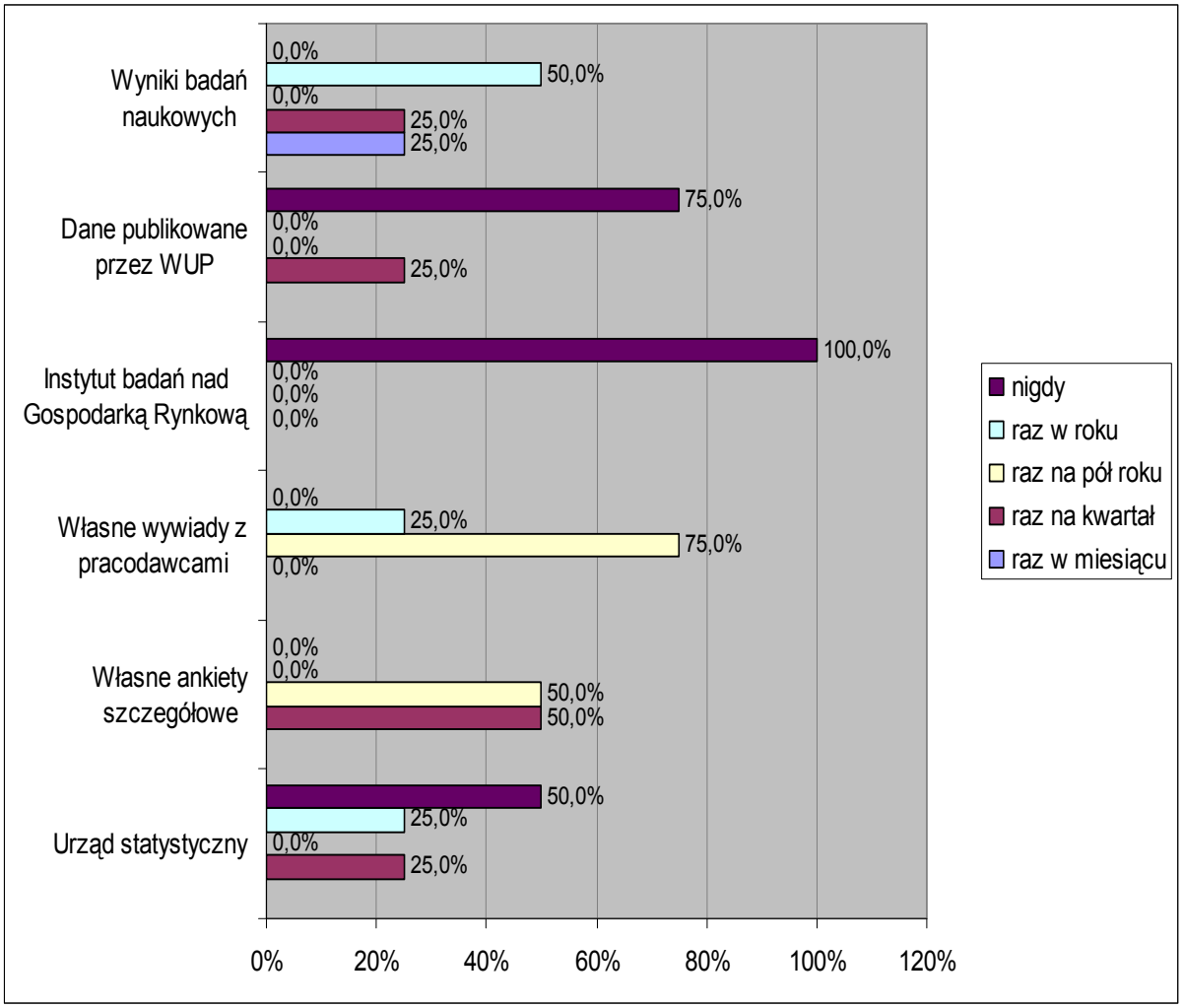
Źródło: opracowanie własne

Wykres 125: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca - instytucje rynku pracy



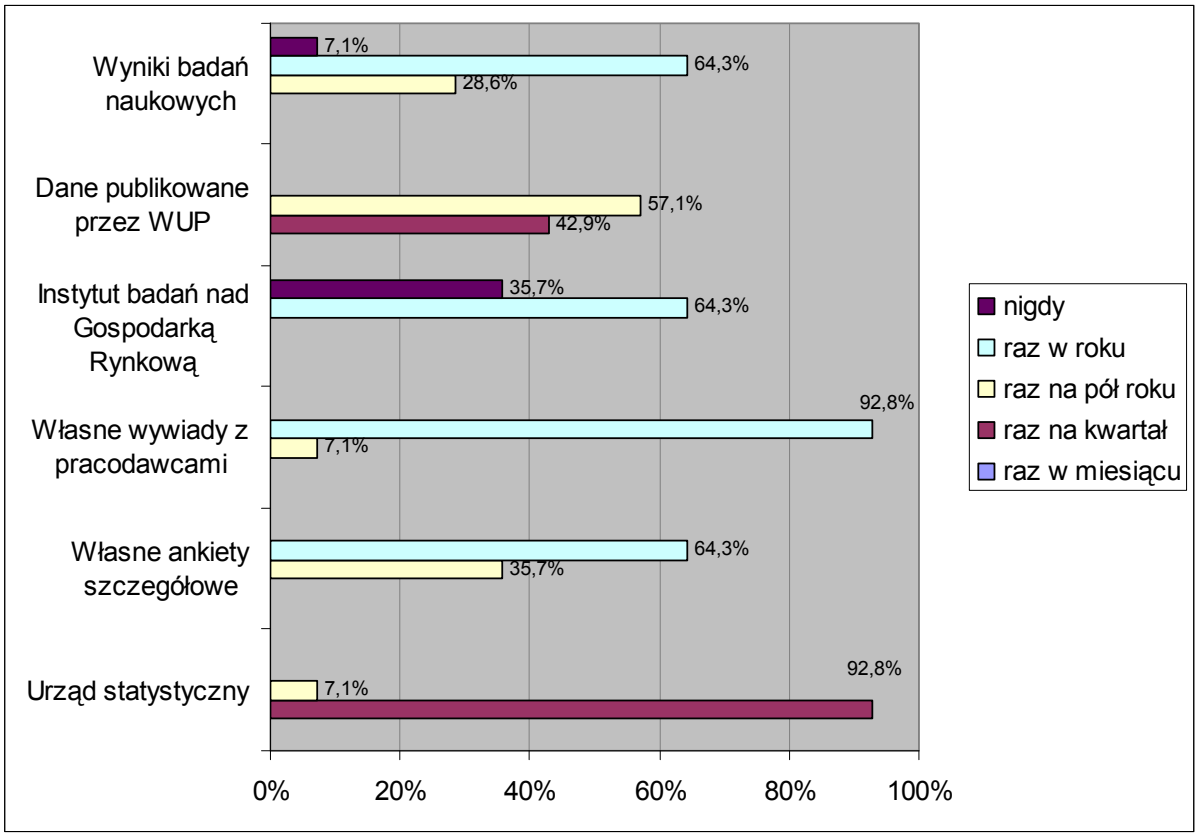
Źródło: opracowanie własne

Wykres 126: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe



Źródło: opracowanie własne

Wykres 127: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca- organizacje pozarządowe

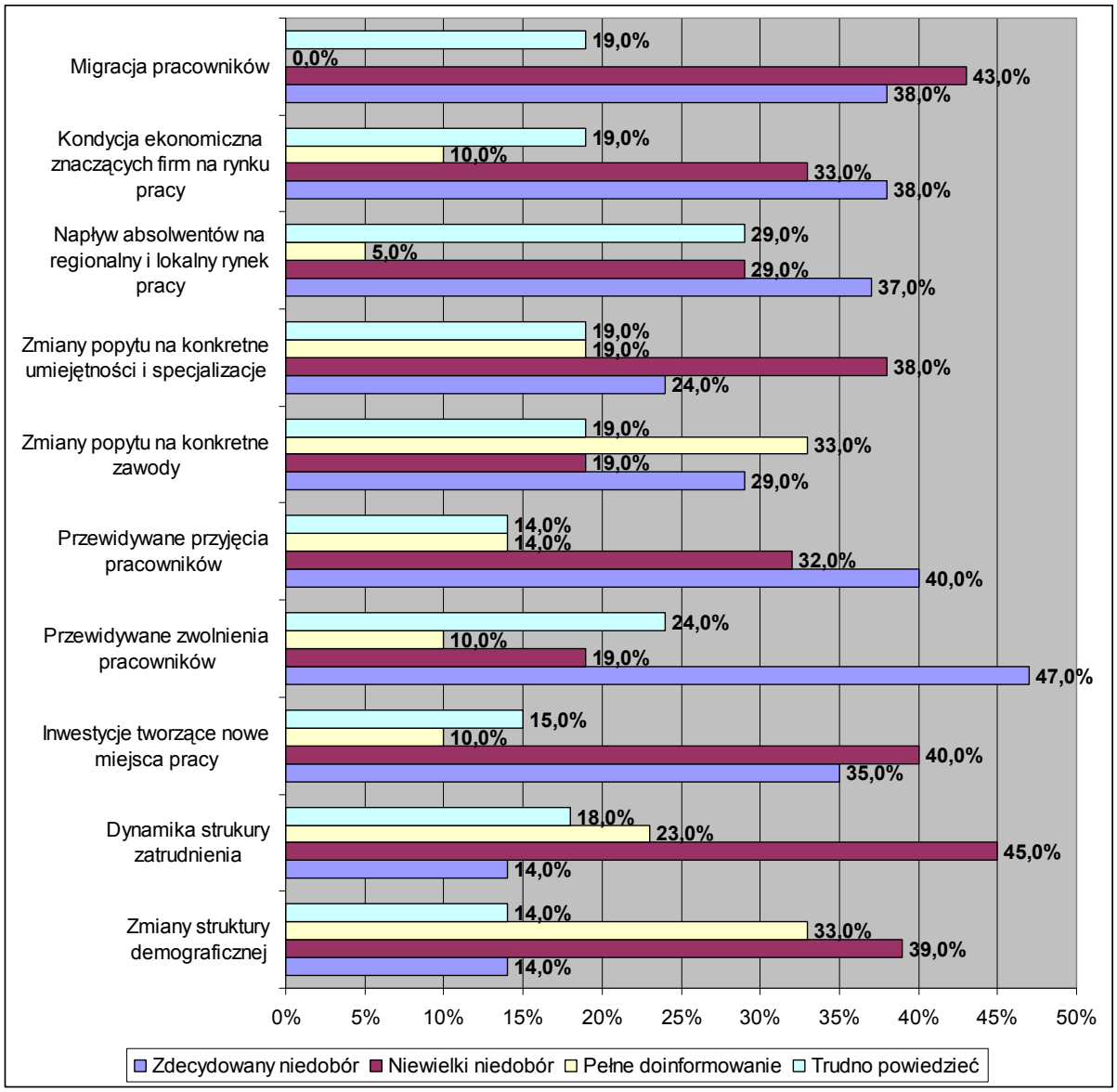


Źródło: opracowanie własne

Doceniając znaczenie jakie odgrywa dostęp do adekwatnych informacji, część badania została poświęcona pozyskiwaniu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji stanowiących podstawę dla prowadzenia efektywnej realizacji polityki zatrudnienia. Mając na względzie zapoznanie się z praktycznym wymiarem zainteresowania się wynikami badań zadano pytanie projektodawcom w ankiecie, z jakich źródeł informacji korzystają oraz jaka jest częstotliwość korzystania z danych przy realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego. Okazało się, że w grupie: JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego duże zainteresowanie w pozyskiwaniu danych istnieje wśród: danych publikowanych przez WUP, własnych ankiet szczegółowych, wywiadów z pracodawcami i danych Urzędu Statystycznego. W grupie instytucji rynku pracy najczęściej korzystano z własnych ankiet szczegółowych, własnych wywiadów z pracodawcami, danych publikowanych przez WUP, kolejne miejsce zajmuje Urząd Statystyczny, ostatnie wyniki badań naukowych. W grupie uczelni wyższych, jednostek naukowych i badawczych korzysta się z wyników badań naukowych, rzadziej bo raz na kwartał korzystano

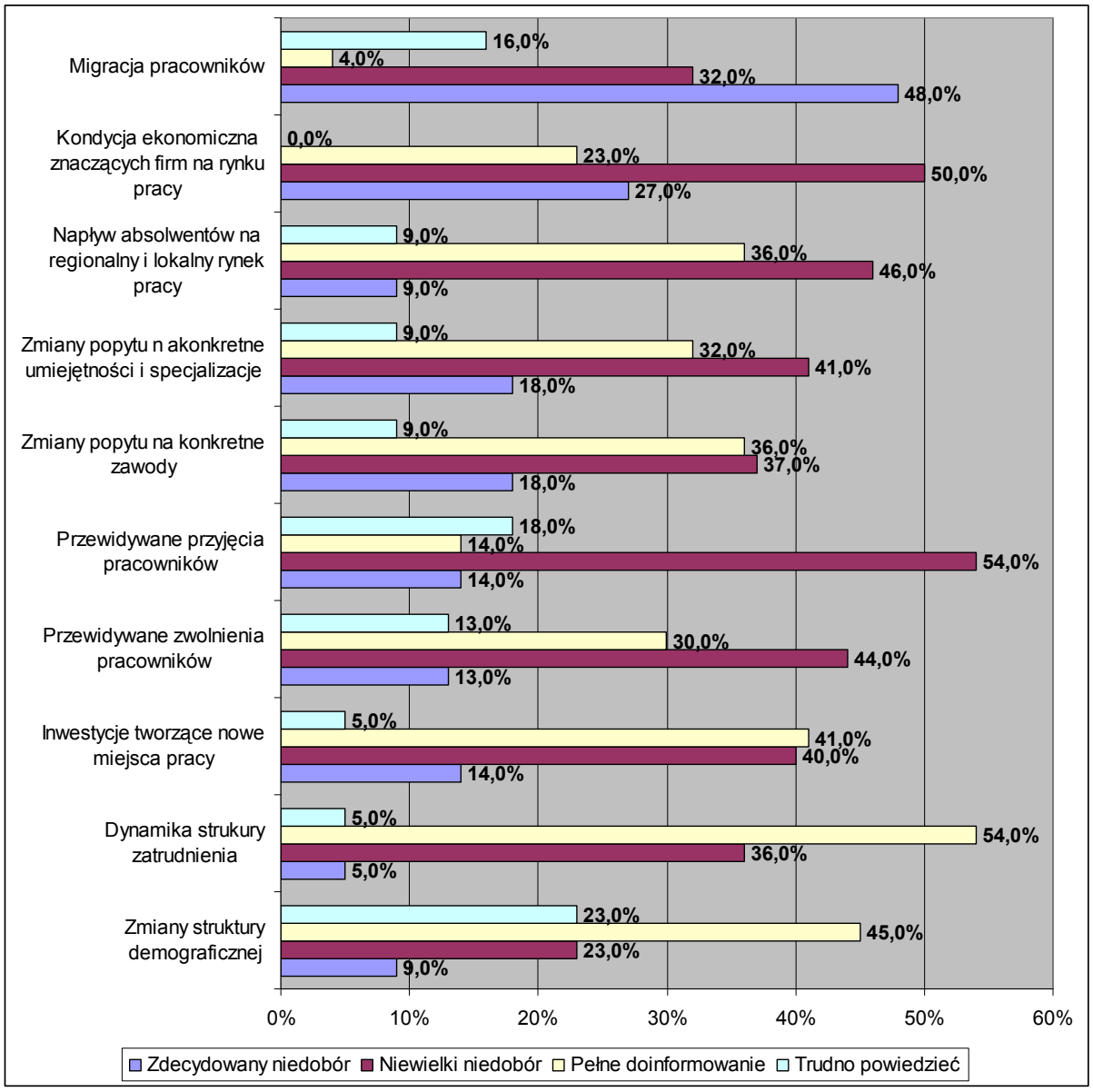
z następujących danych: ankiet szczegółowych, danych Urzędu Statystycznego i danych publikowanych przez WUP. W grupie organizacji pozarządowych raz na kwartał korzystano z danych Urzędu statystycznego i danych publikowanych przez WUP.

Wykres 128: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego



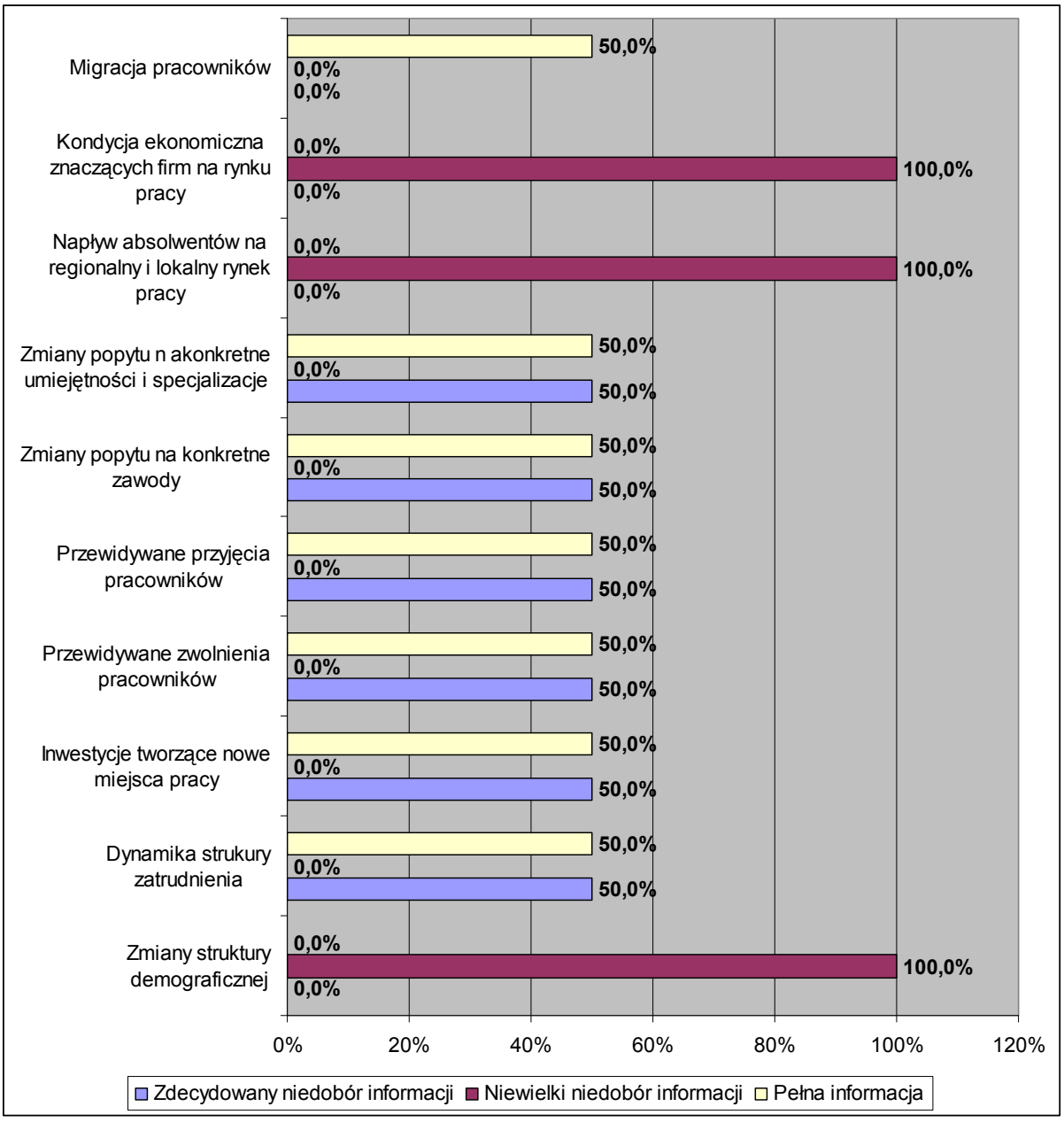
Źródło: opracowanie własne

Wykres 129: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca - instytucje rynku pracy



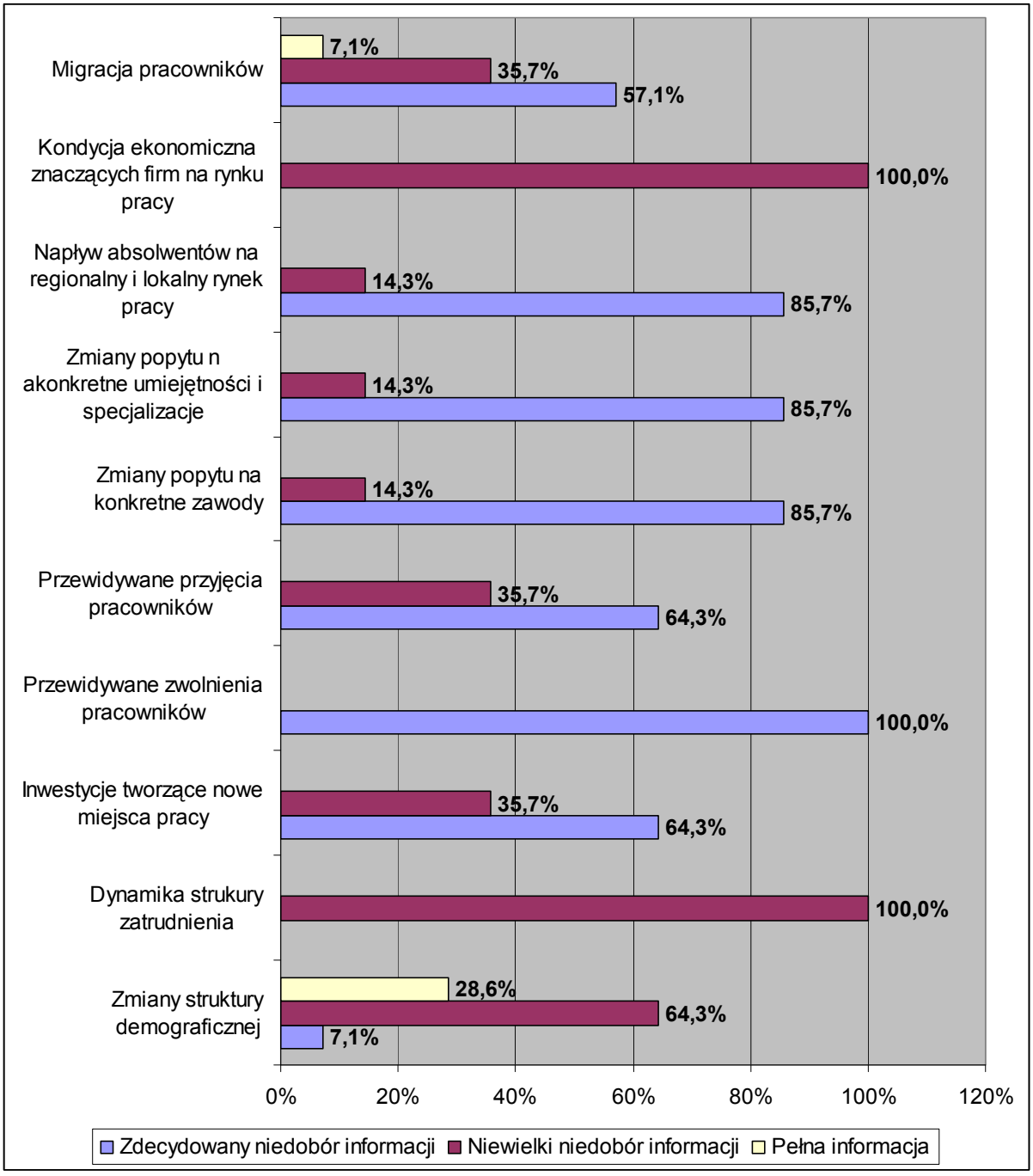
Źródło: opracowanie własne

Wykres 130: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe



Źródło: opracowanie własne

Wykres 131: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca-organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

Przedmiotem badania było również zagadnienie postrzegania przez grupy projektodawców braku informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, których niedostatek utrudnia realizację projektów EFS w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy. W grupie JST, jednostek budżetowych zakładów budżetowych, agencji rozwoju

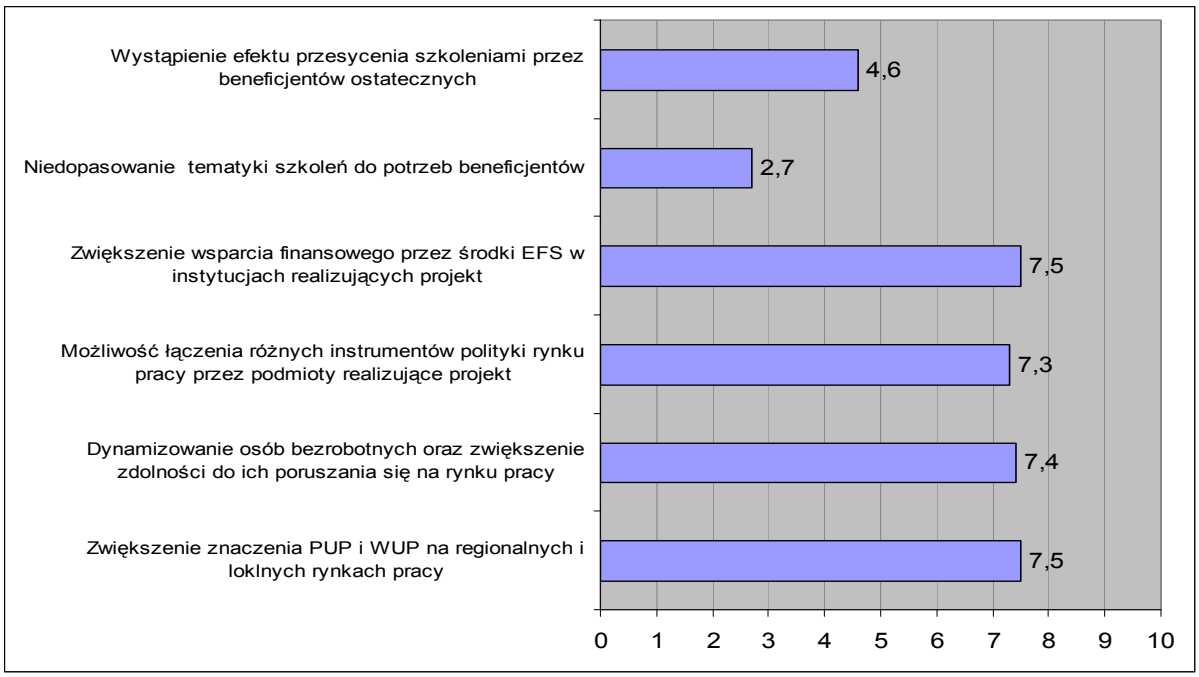
lokalnego i regionalnego najmniejsze braki informacyjne odczuwają projektodawcy jeżeli chodzi o zmianę struktury demograficznej, zmianę popytu na konkretne zawody, dynamikę zatrudnienia i zmianę popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje. Najmniej informacji jest na temat przewidywanych zwolnień, przewidywanych przyjęć, migracji siły roboczej, kondycji ekonomicznej znaczących na rynku pracy firm, napływu absolwentów na lokalny rynek pracy.

W grupie instytucji rynku pracy wystarczające informacje instytucje posiadają w następujących zakresach: dynamice struktury zatrudnienia, zmianie struktury demograficznej, inwestycji tworzących nowe miejsca pracy, zmiany popytu na konkretne zawody.

Wśród organizacji pozarządowych najmniej informacji jest w przewidywanych zwolnieniach pracowników, zmianach popytu na konkretne zawody, zmiany popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje, napływie absolwentów na regionalny i lokalny rynek pracy oraz zjawiska migracji. Pełna informacja istnieje zdaniem organizacji pozarządowych, jeżeli chodzi o zmianę struktury demograficznej.

Wykres 132: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca- JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego

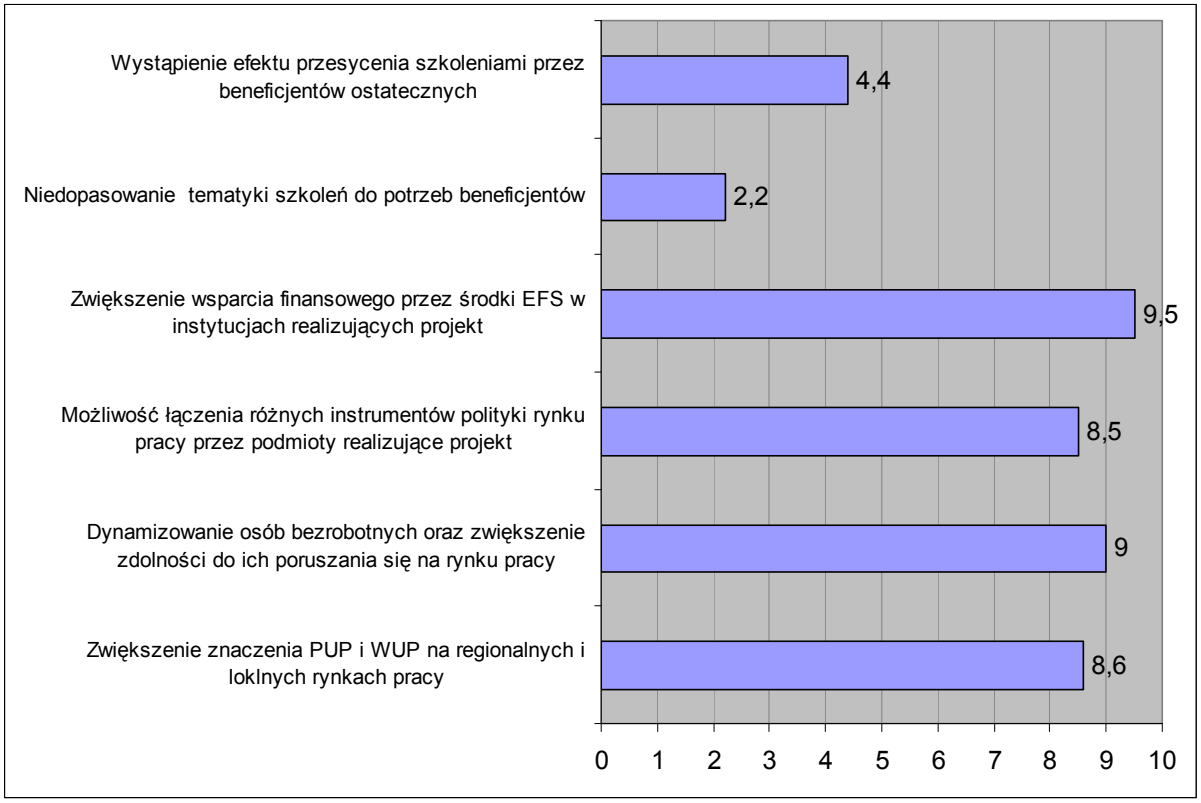
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 133: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca- instytucje rynku pracy

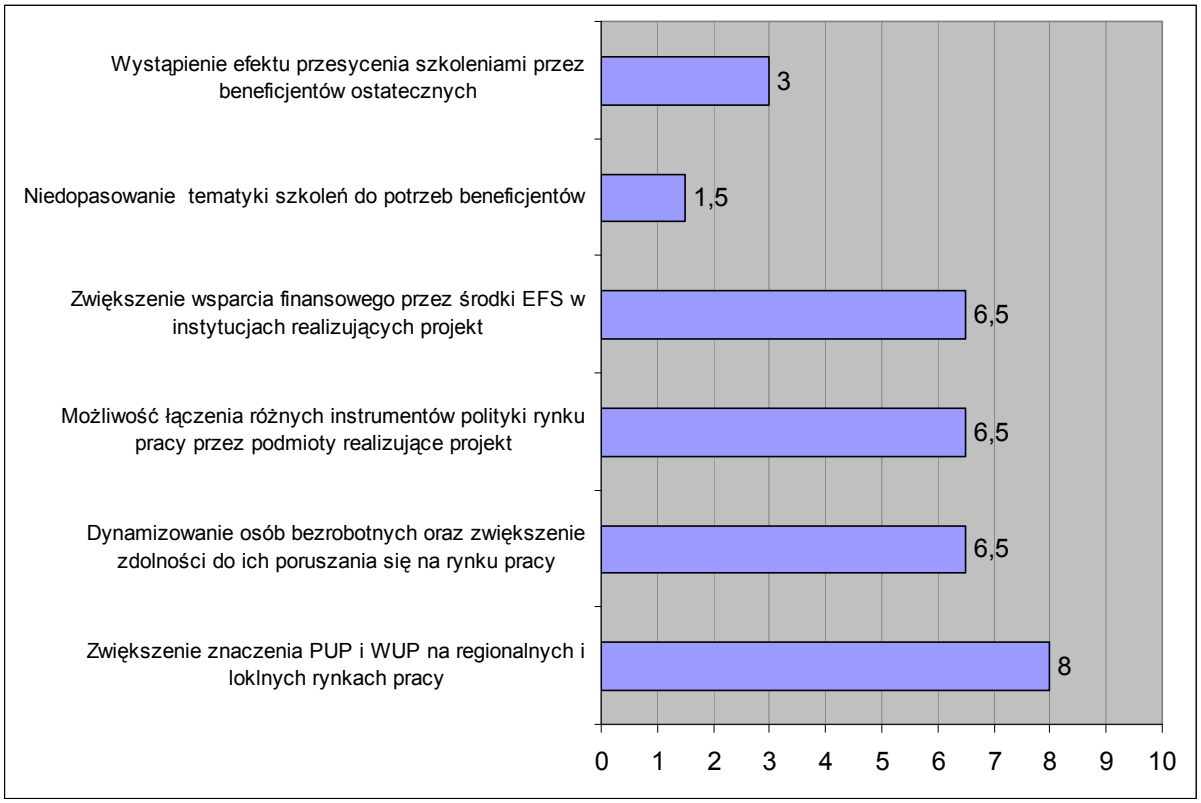
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 134: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca- uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe

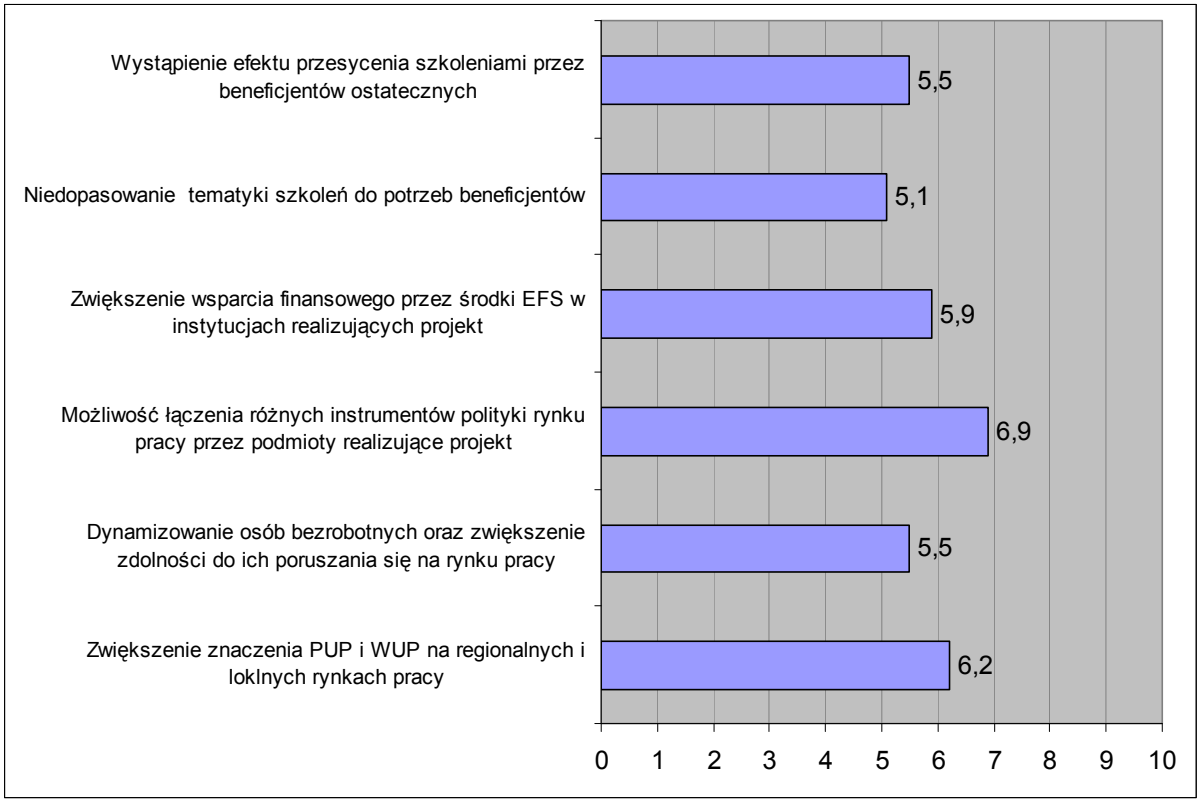
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 135: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący)projektodawca- organizacje pozarządowe

[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



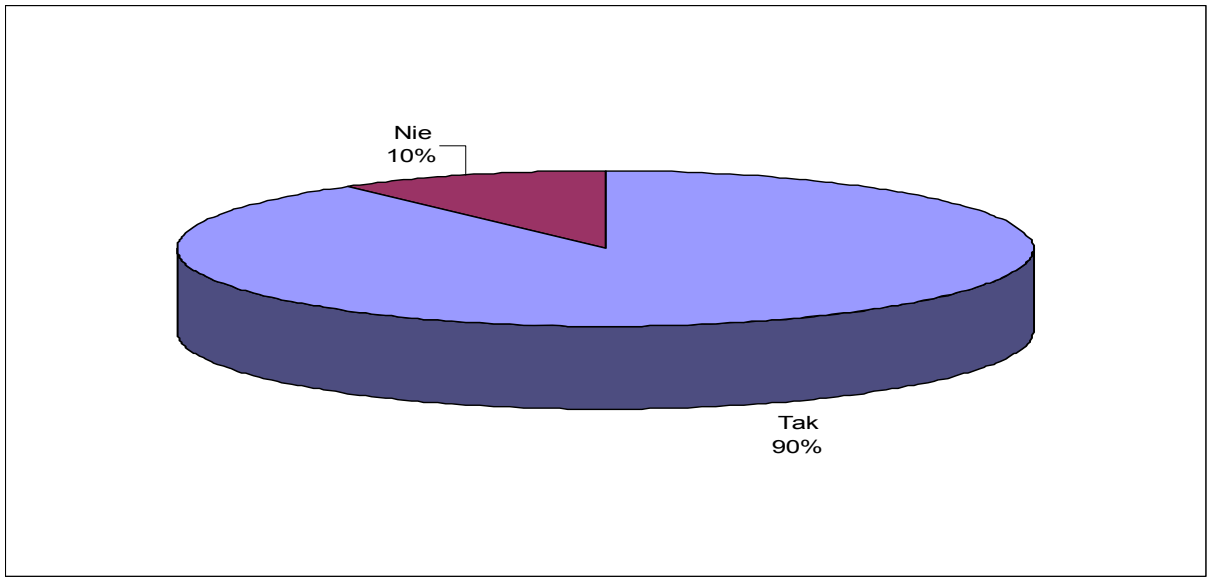
Źródło: opracowanie własne

Celem tego pytania był pomiar wpływu realizacji projektów EFS w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia. Wnioski płynące z tego pytania są istotne dla nowego okresu programowania Europejskiego Funduszu Społecznego 2007-2013 i realizacji projektów w aspekcie nowych uwarunkowań polityki zatrudnienia.

Wyniki badania wskazują, iż we wszystkich grupach projektodawców określono największy wpływ realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego, polegający przede wszystkim na: zwiększeniu wsparcia finansowego przez środki EFS w instytucjach realizujących projekt, zwiększeniu znaczenia PUP i WUP na regionalnych i lokalnych rynkach pracy oraz wzrost aktywności osób bezrobotnych oraz zwiększenie zdolności do ich poruszania się na rynku pracy. Istotne jest również umożliwienie łączenia różnych instrumentów polityki rynku pracy przez podmioty realizujące projekt.

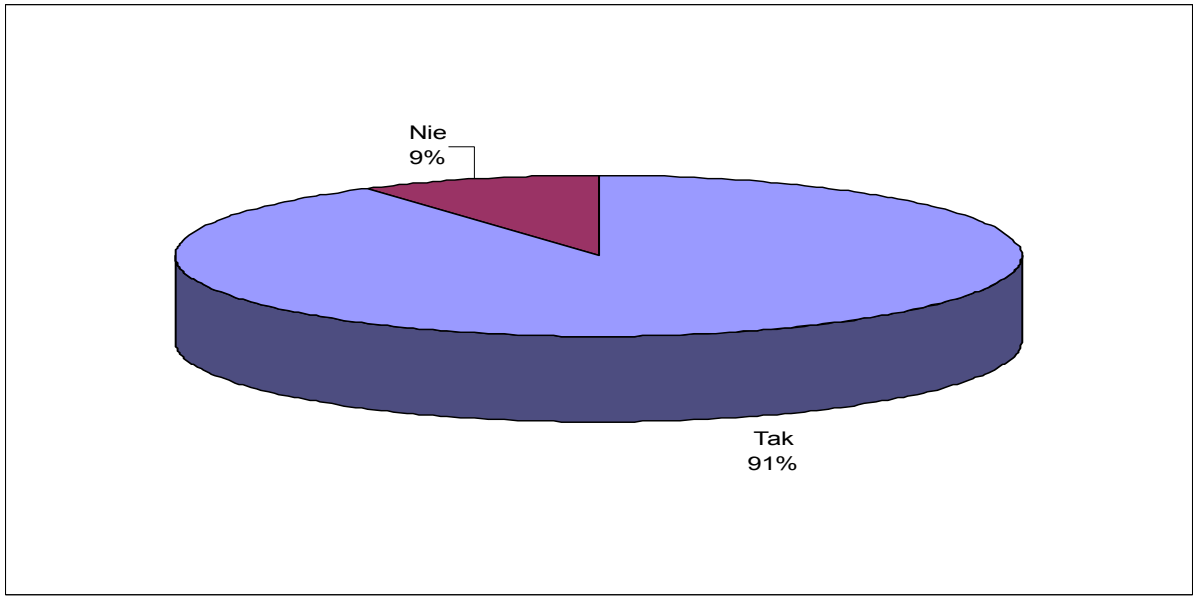
8. Rekomendacje dla realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie programowania 2007-2013

Wykres 136: Pytanie 9 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? projektodawca – JST



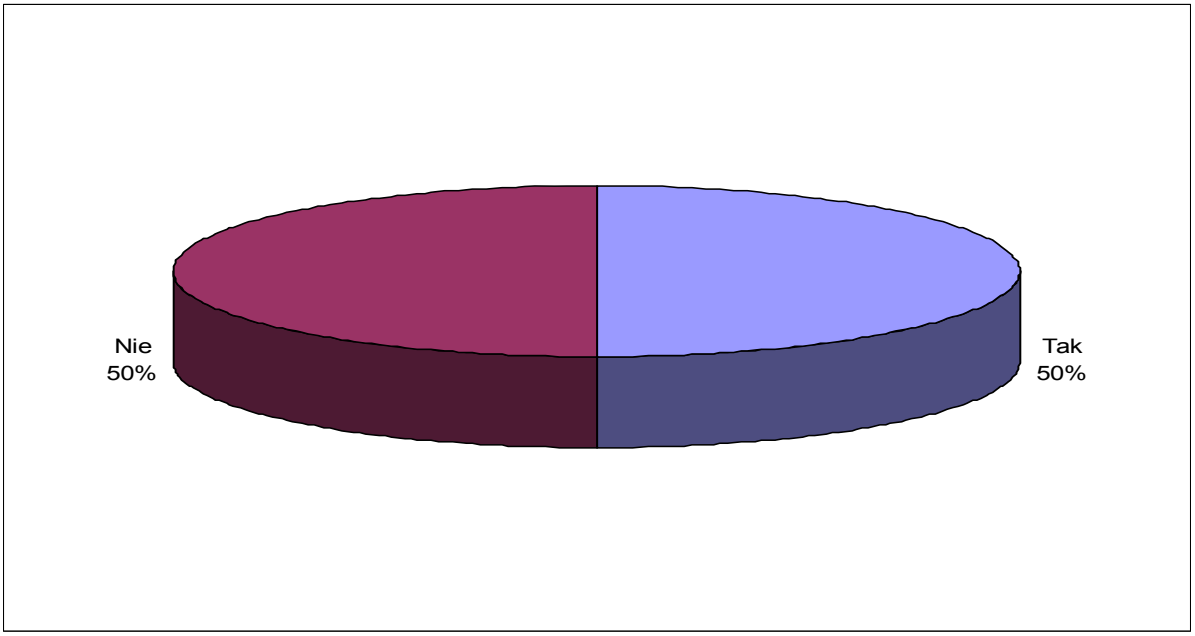
Źródło: opracowanie własne

Wykres 137: Pytanie 9 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? projektodawca – instytucje rynku pracy



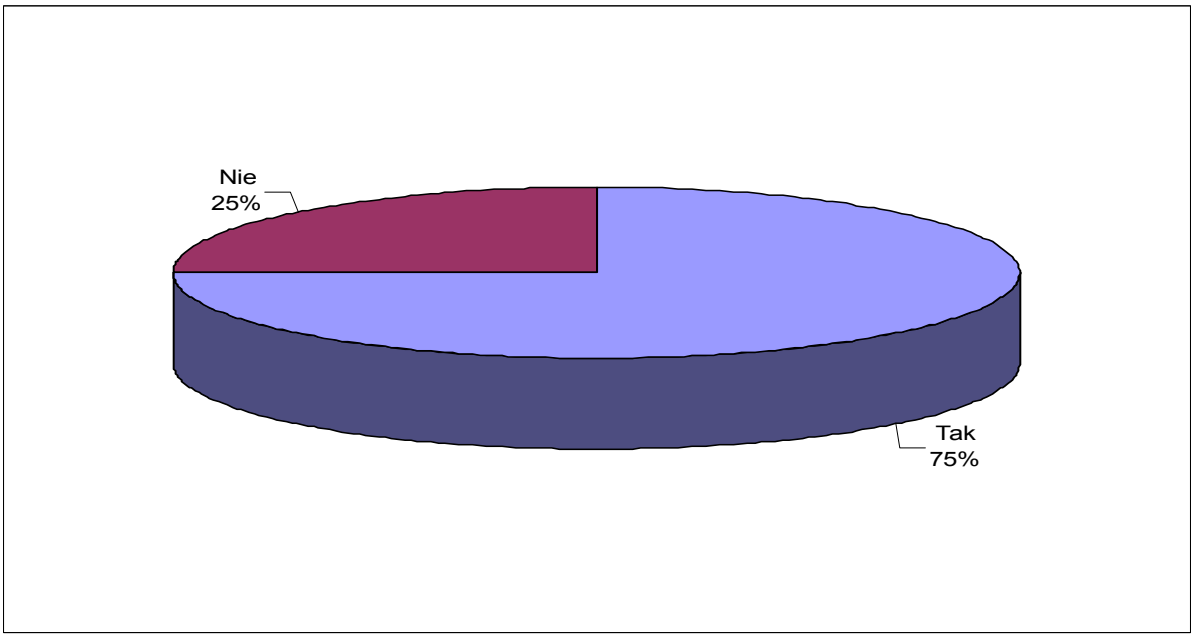
Źródło: opracowanie własne

Wykres 138: Pytanie 14 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? Projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe



Źródło: opracowanie własne

Wykres 139: Pytanie12 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? projektodawca – organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

Decentralizacja całego systemu niesie za sobą poważne szanse jak i niemałe zagrożenia. Do pozytywnych aspektów zaliczyć można :

1. Lepsze dostosowane do specyfiki i priorytetów danego regionu cele i zasady realizacji komponentów regionalnych.
2. Możliwość łatwiejszej promocji całego programu i łatwiejszego dostępu potencjalnych projektodawców jak i potencjalnych uczestników szkoleń.
3. Łatwiejszy dostęp projektodawców a potem realizatorów projektów do instytucji zarządzających danym komponentem, skuteczniejszy monitoring realizowanych projektów, skrócenie procesu decyzyjnego.

Decentralizacja systemu może nieść ze sobą pewne zagrożenia, jeżeli w ramach ogólnopolskiego działania pojawiłoby się szereg poważnych problemów interpretacyjnych dotyczących ustawodawstwa związanego z wdrażaniem funduszy strukturalnych. Istnieją poważne obawy w jaki sposób problemy będą rozwiązywane w sytuacji współistnienia komponentu ogólnopolskiego i regionalnego. Komponenty mogą funkcjonować na odrębnych zasadach, ale interpretacje powinny być w miarę możliwości jednolite. Dlatego istotny jest zintegrowany system wsparcia eksperckiego dla instytucji realizujących działania na obydwu poziomach i przede wszystkim informacji tak, aby wydawane przez nie interpretacje były w miarę możliwości spójne. Czynnikiem wpływającym na realizacje komponentu regionalnego może być także bardzo zróżnicowana aktywność projektodawców w poszczególnych województwach. Zarówno liczba złożonych projektów jak i ostateczna liczba podpisanych umów, różniły się znacznie pomiędzy poszczególnymi regionami. Powody takiego zróżnicowania są różne, najbardziej oczywiste są związane z cechami samego regionu, takimi jak:

- stopień rozwoju,
- liczba i jakość istniejących firm i instytucji szkoleniowych,
- liczba i jakość firm doradczych pomagających przy przygotowaniu wniosków.

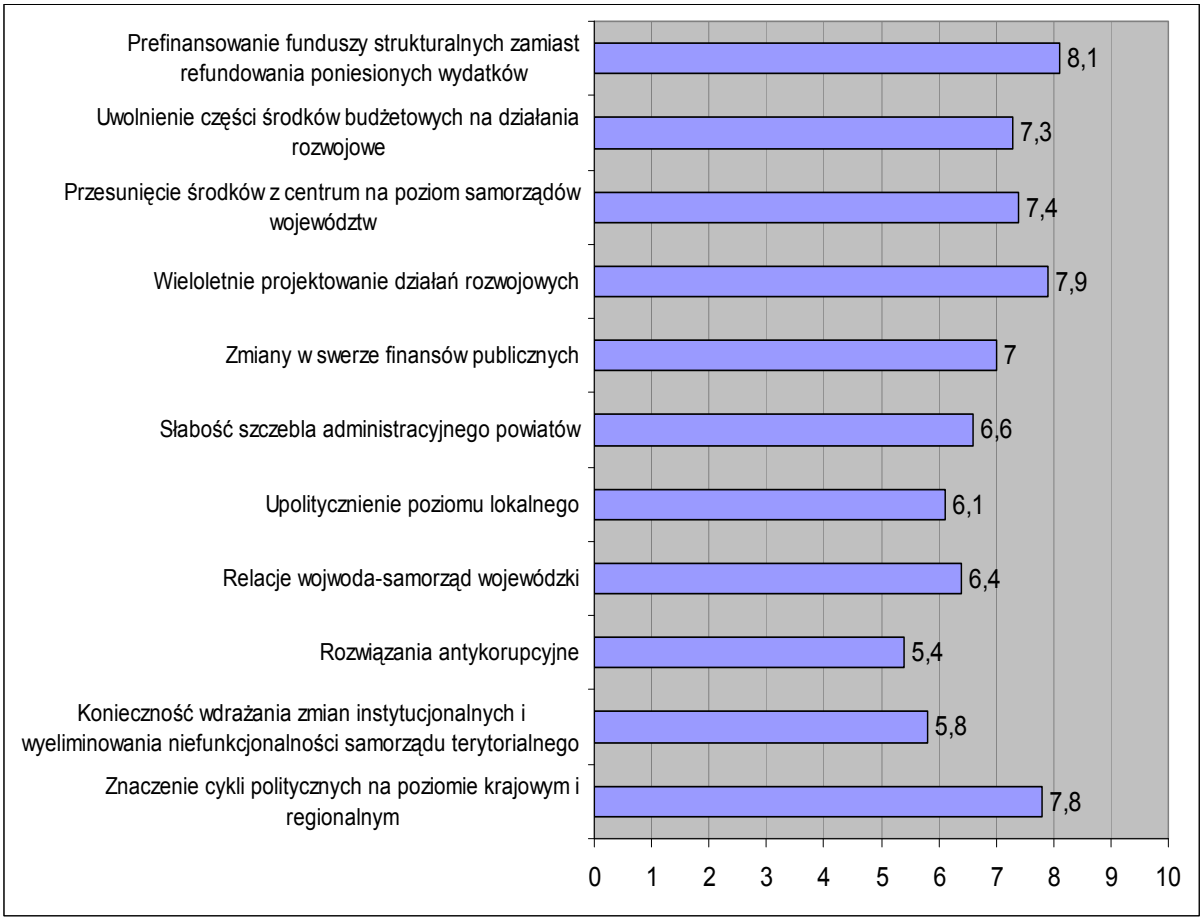
Prawdopodobnym jest też czynnik braku doświadczeń w regionach o słabej aktywności projektodawców części instytucji, które potencjalnie mogłyby aplikować, ale nie mają wystarczającego doświadczenia. W kolejnym okresie programowania należy:

- maksymalnie uprościć system wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego,

- rozważyć zmiany rozliczania projektów, aby dopuścić możliwość realizacji projektów na zasadach komercyjnych, czyli określone wynagrodzenie a nie refundacja kosztów.
- zapewnić kompetentne i sprawne wsparcie doradcze i informacyjne aplikującym projektodawcom.

Wykres 140: Pytanie 10 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – JST...,

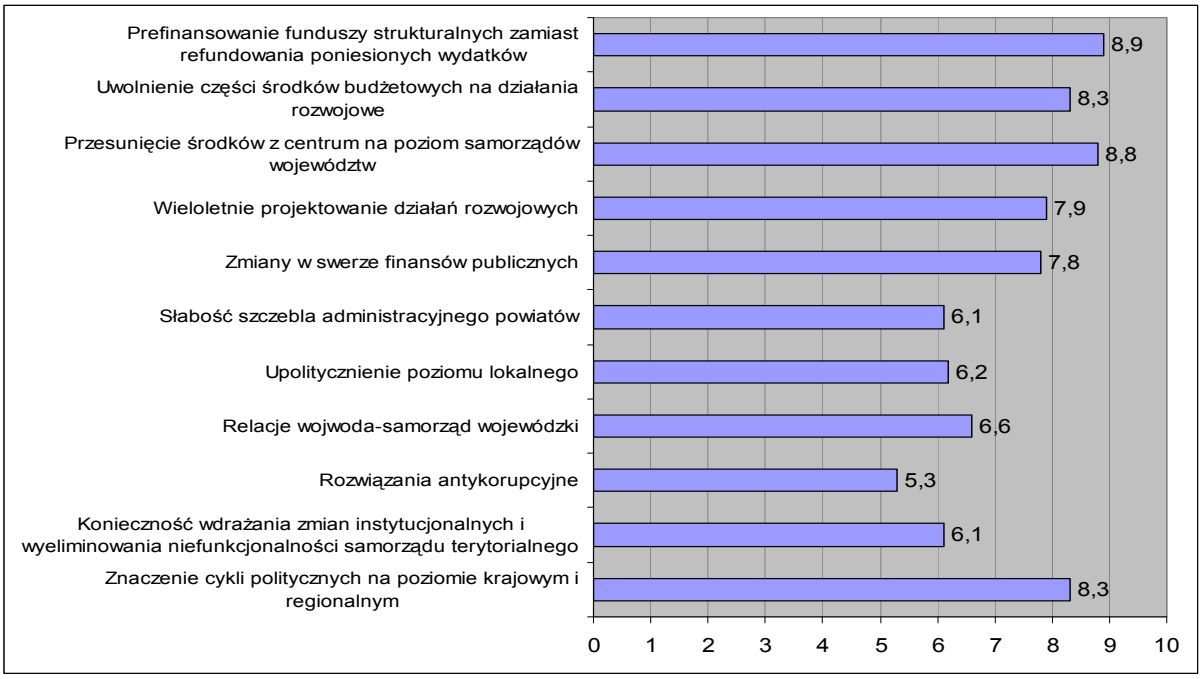
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 141: Pytanie 10 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – instytucje rynku pracy

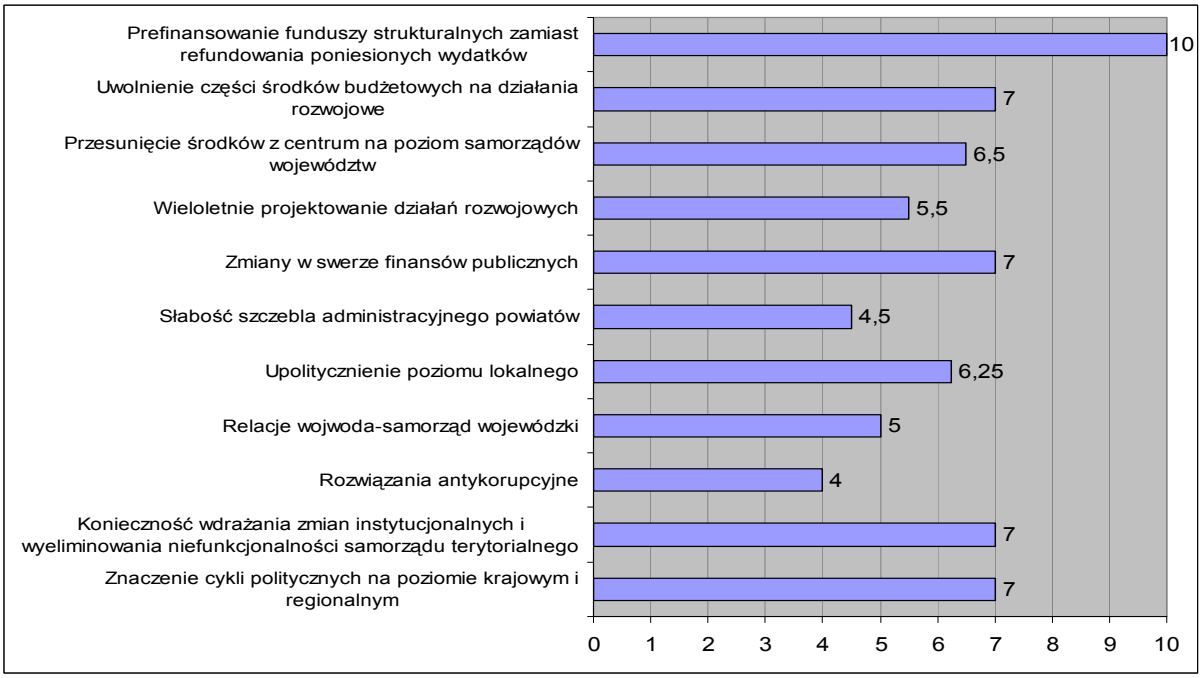
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 142: Pytanie 16 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – uczelnie wyższe...,

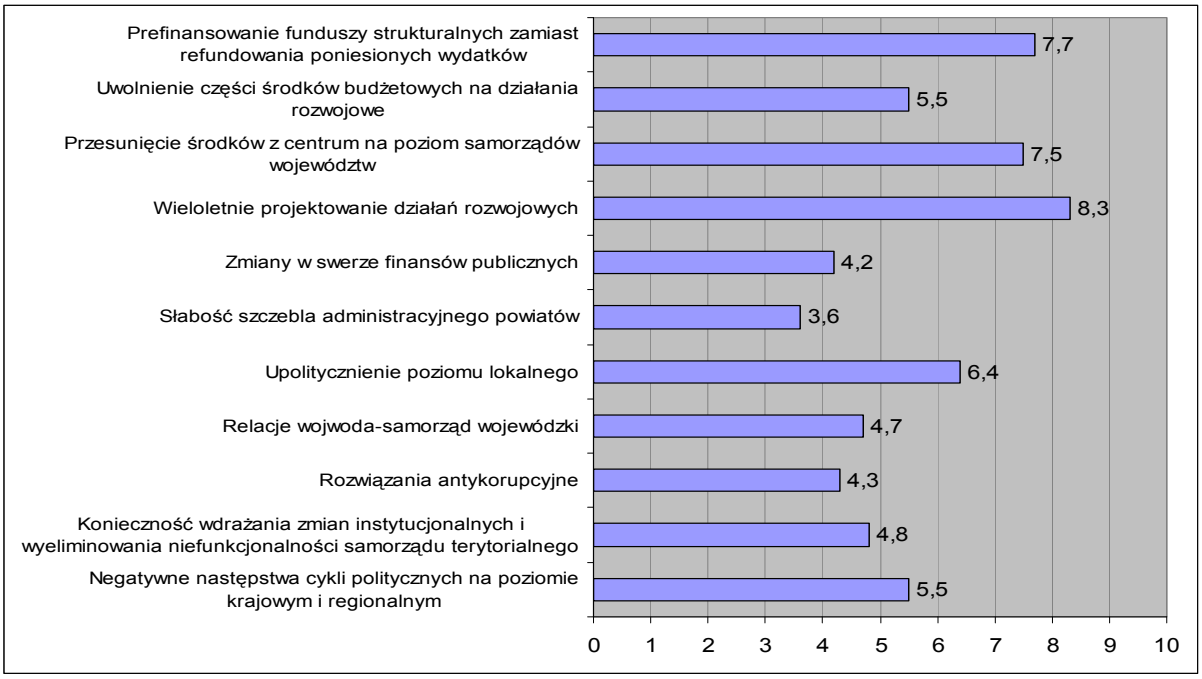
[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

Wykres 143: Pytanie 14 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – organizacje pozarządowe

[liczba przyznanych punktów / ilość udzielonych odpowiedzi]



Źródło: opracowanie własne

We wszystkich grupach badanych projektodawców za istotny wymiar wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce beneficjenci uznali następujące elementy:

1. Prefinansowanie funduszy strukturalnych zamiast refundowania poniesionych wydatków.
2. Znaczenie cykli politycznych na poziomie krajowym i regionalnym.
3. Wieloletnie projektowanie działań rozwojowych.
4. Uwolnienie części środków budżetowych na działania rozwojowe.
5. Przesunięcie środków z centrum na poziom samorządów województw.
6. Zmiany w sferze finansów publicznych.

W związku z wymienionymi przez beneficjentów odpowiedziami, zdaniem autorki warunkiem skuteczności działań Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie wdrażania 2007-2013 są następujące zmiany:

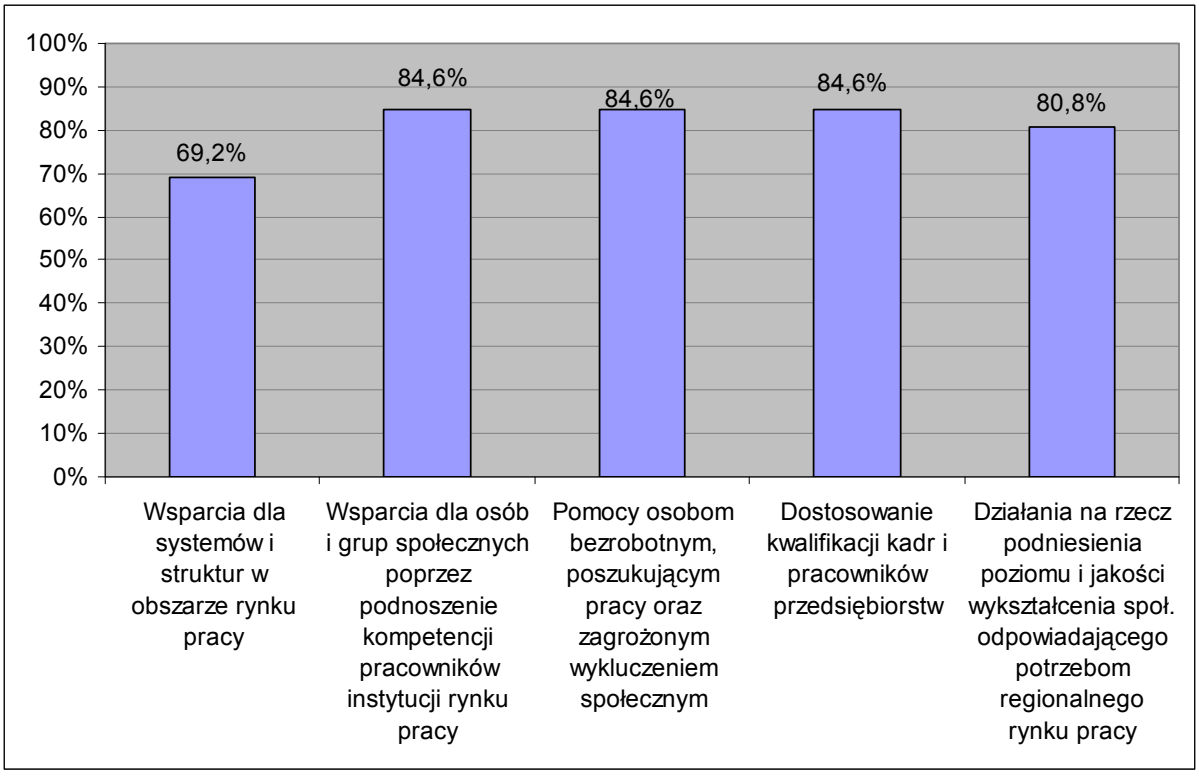
1. Zmiany legislacyjne, harmonogram i zakres zmian ustawowych umożliwiających realizację działań przewidzianych w PO KL.
2. Uproszczenie systemu wdrażania, zapewnienie prostoty i przejrzystości systemu wdrażania.

3. Koordynacja i zapewnienie efektu synergii na poziomie regionalnym poprzez dostosowanie działań do specyfiki regionu.
4. Zapewnienie autonomii regionom w określaniu hierarchii priorytetów regionalnych, wysokości alokacji i wyboru projektów.
5. Spójność działań na poziomie regionu.

Problemy, które mogą mieć kluczowe znaczenie w okresie programowania 2007-2013 polegają głównie na:

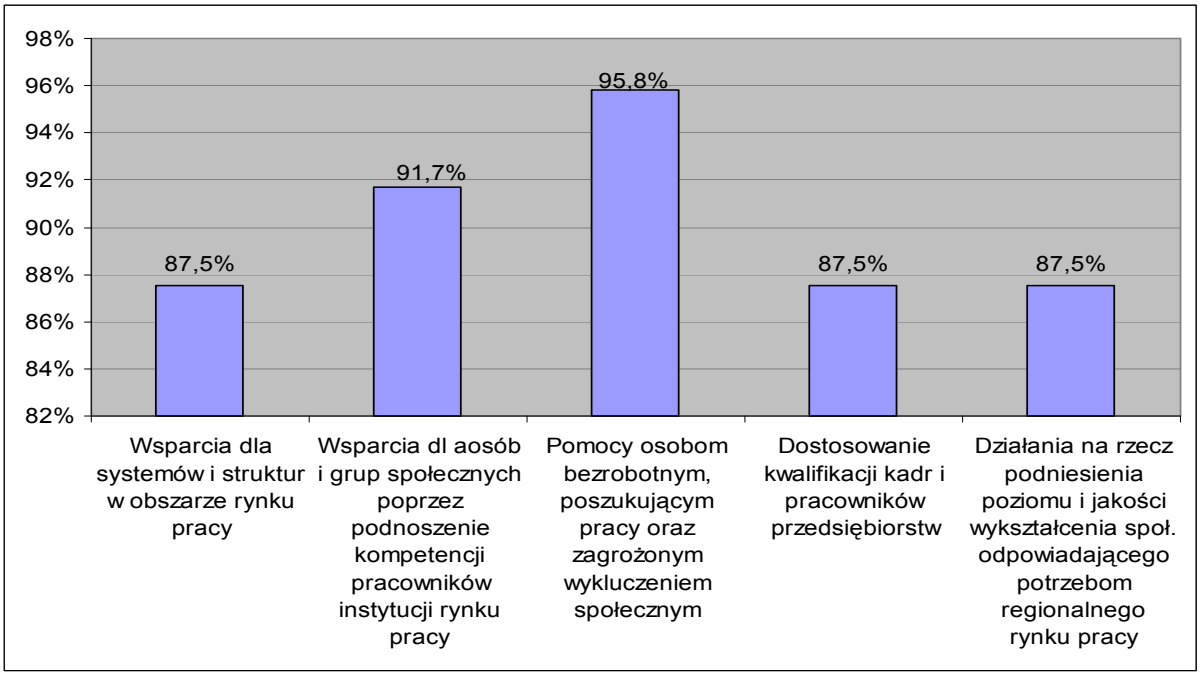
1. Odpowiedzialności samorządu województwa za rezultaty przy ograniczonej możliwości wpływu na wdrażanie EFS.
2. Zależności od wytycznych Instytucji Zarządzającej.
3. Sztywności alokacji środków finansowych na priorytety.
4. Braku precyzyjnie określonych przepływów finansowych.
5. Braku precyzyjnego określenia zadań Instytucji Pośredniczących.
6. Braku systemu motywacyjnego dla pracowników zaangażowanych w proces wdrażania EFS.
7. Braku przygotowania projektodawców

Wykres 144: Pytanie 11 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. Projektodawca – JST...,



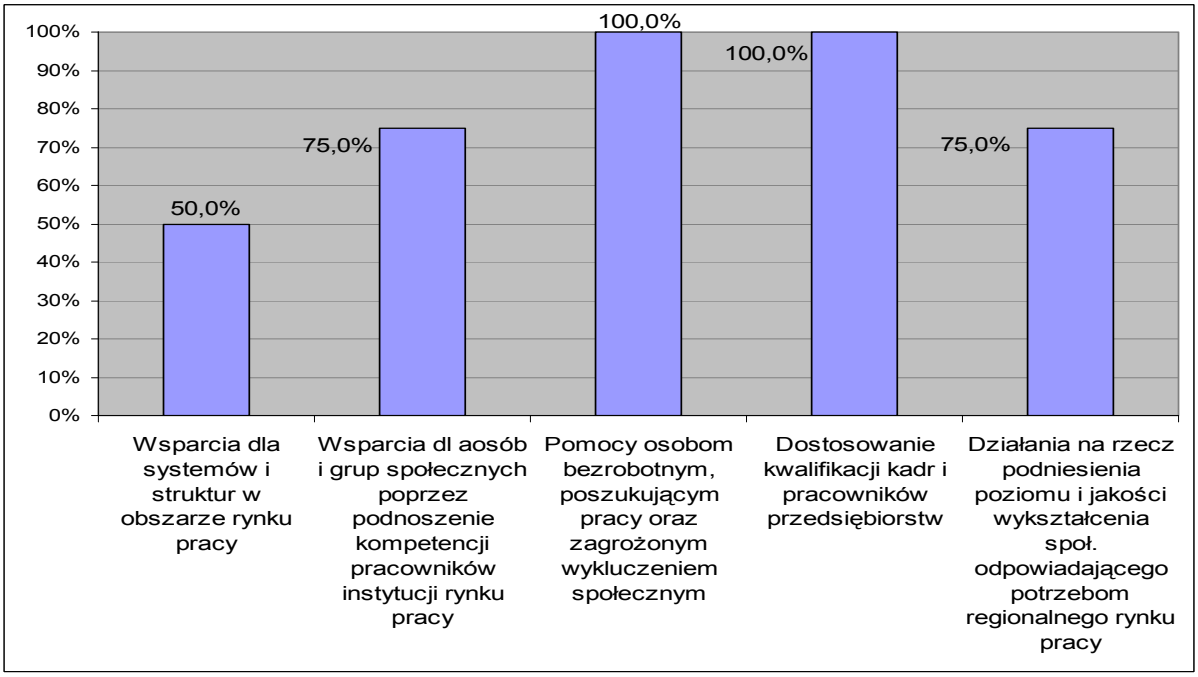
Źródło: opracowanie własne

Wykres 145: Pytanie 11 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. projektodawca – instytucje rynku pracy



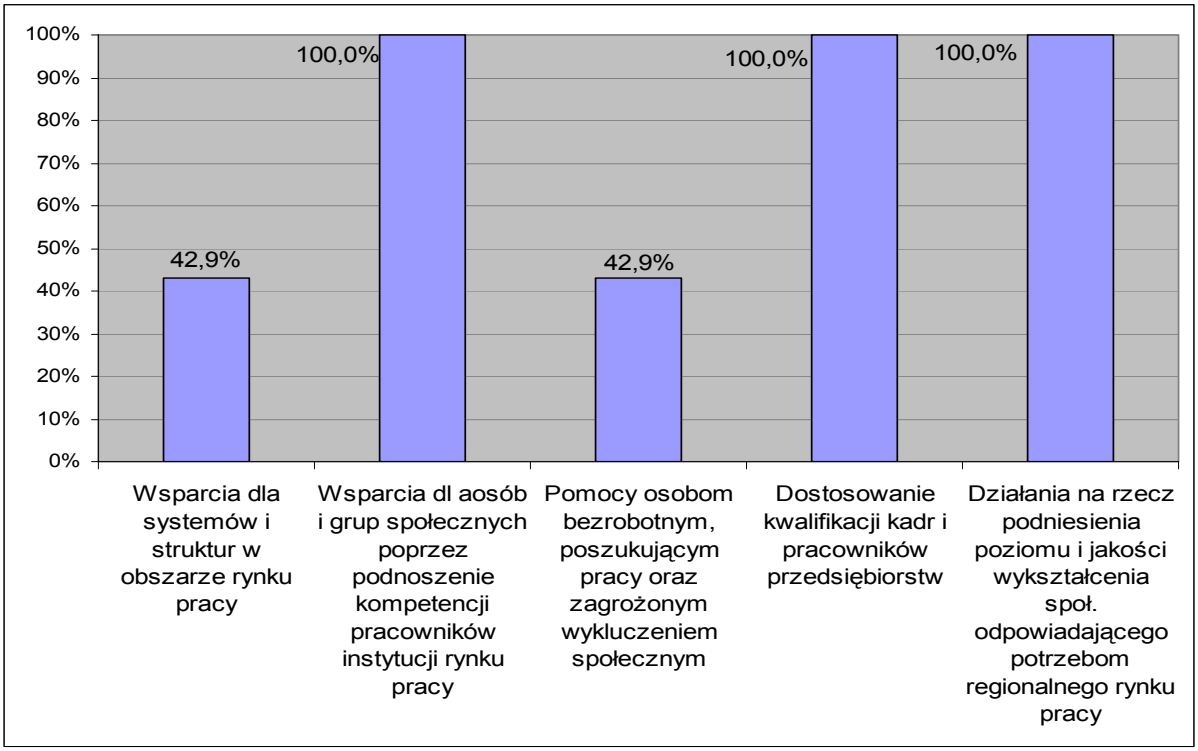
Źródło: opracowanie własne

Wykres 146: Pytanie 17 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi projektodawca – uczelnie wyższe...,



Źródło: opracowanie własne

Wykres 147: Pytanie 15 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. Projektodawca – organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

Cele interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w dwóch okresach programowania przedstawia poniższa tabela.

Tabela 23: Priorytety EFS w okresie 2000-2006 i 2007-2013

EFS 2000-2006	**EFS 2007-2013**
1.Rozwój zasobów ludzkich 2.Poprawa funkcjonowania rynku pracy 3. Zapobieganie bezrobociu	1. Realizacja wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia i jej modernizacja 2. Problem starzenia się społeczeństwa 3. Zapobieganie negatywnym skutkom procesu globalizacji 4. Nacisk na proces adaptacyjności pracowników 5.Zapobieganie bezrobociu, ubóstwu, marginalizacji społecznej i walka z dyskryminacją na rynku pracy

Źródło: opracowanie własne

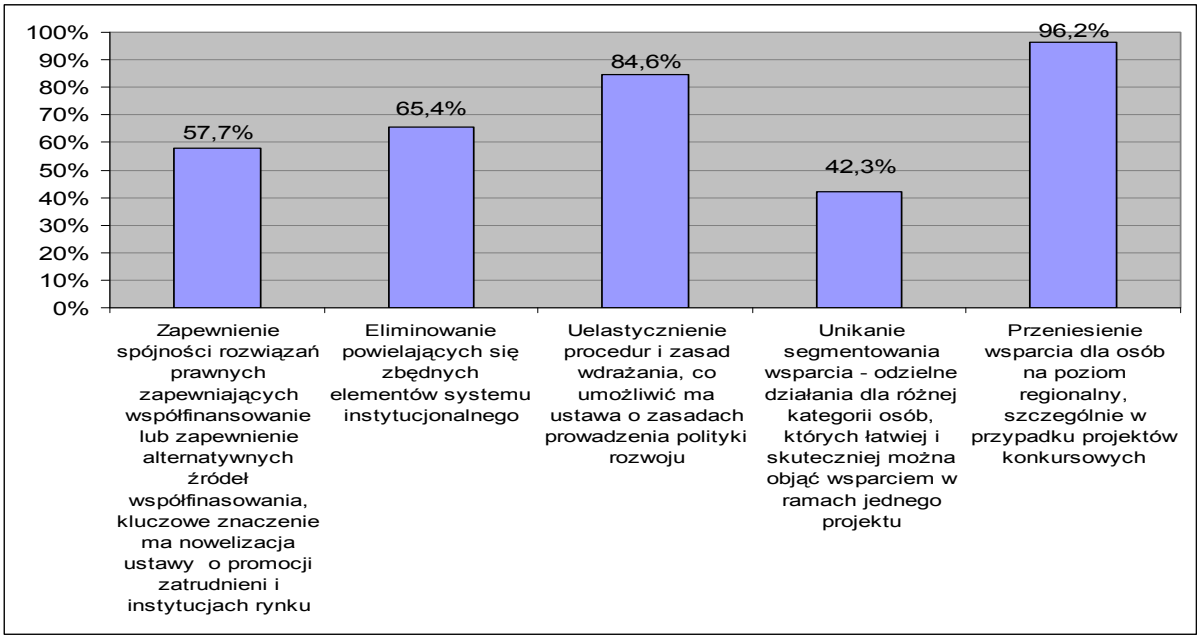
Wraz ze zmianami uwarunkowań polskiego rynku pracy, należy zwrócić uwagę na zmianę sposobu wsparcia określonych problemów obecnych w polityce zatrudnienia i możliwość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie programowania 2007-2013. Najczęstszymi odpowiedziami wśród wszystkich grup badanych projektodawców w pytaniu dotyczącym: czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL były:

1. Wsparcie dla osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji rynku pracy.
2. Pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym.
3. Dostosowanie kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw.

Problemy w obszarach interwencji EFS w okresie 2007-2013 mogą polegać na:

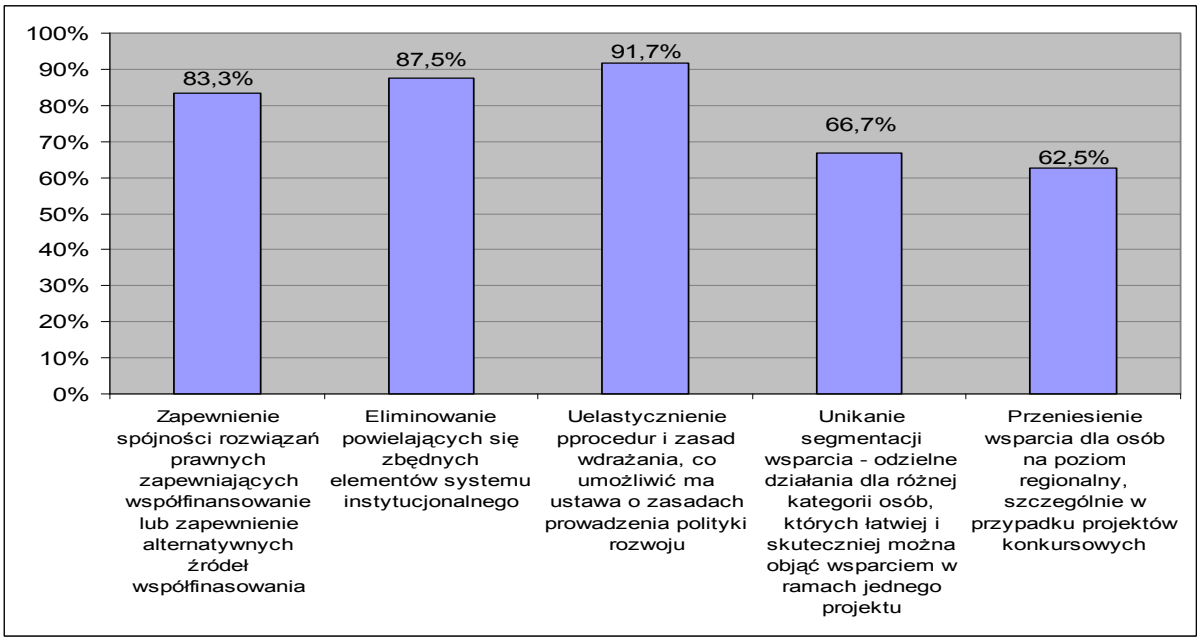
1. W obszarze integracji społecznej na braku podstaw ustawowych do podjęcia przez instytucje pomocy społecznej działań przewidzianych w PO KL.
2. W obszarze zwiększenia zatrudnienia na konieczności poszerzenia listy beneficjentów Funduszu Pracy oraz zwiększenia interwencji i elastyczności aktywnych instrumentów rynku pracy.

Wykres 148: Pytanie 12 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. projektodawcy – JST...,



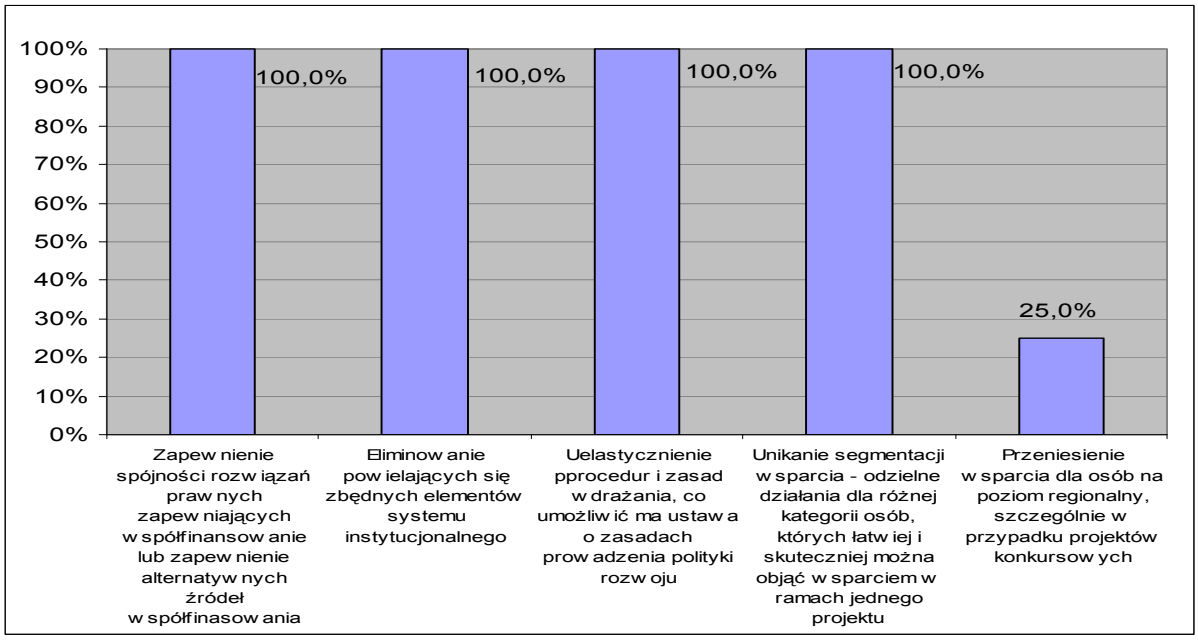
Źródło: opracowanie własne

Wykres 149: Pytanie 12 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. projektodawcy – instytucje rynku pracy



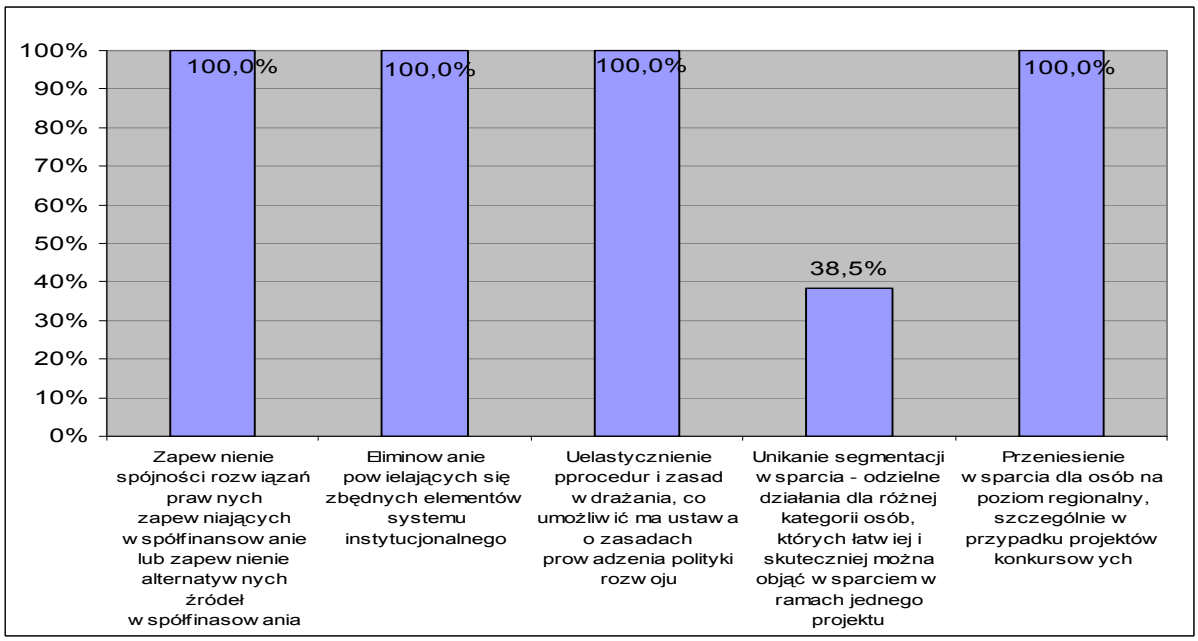
Źródło: opracowanie własne

Wykres 150: Pytanie 18 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi projektodawcy – uczelnie wyższe...,



Źródło: opracowanie własne

Wykres 151: Pytanie 16 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi projektodawcy – organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne

Wszystkie wnioski z realizacji Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2004-2006, powinny zdaniem projektodawców zostać wykorzystane w kolejnym okresie programowania, najistotniejsze ich zdaniem jest :

1. Przeniesienie wsparcia dla osób na poziom regionalny, szczególnie w przypadku projektów konkursowych.
2. Uelastycznienie procedur i zasad wdrażania, co umożliwić ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
3. Zapewnienie spójności rozwiązań prawnych zapewniających współfinansowanie lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania.

Zakończenie

Zasadniczym celem dysertacji było wskazanie miejsca, jakie Europejski Fundusz Społeczny zajmuje w realizacji i kształtowaniu polityki społecznej, a szczególnie polityki zatrudnienia i rynku pracy. Bezsporna jest funkcja Europejskiego Funduszu Społecznego jako bodźca polegającego na kreowaniu nowych rozwiązań na poziomie krajowej i regionalnej polityki zatrudnienia.

Przeprowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania potwierdziły istotność działań prowadzonych za pomocą Europejskiego Funduszu Społecznego.

Najistotniejsze wnioski płynące z dokonanych analiz i badań, są następujące:

- Europejskie Fundusz Społeczny wzmocnił instytucje zajmujące się realizacją projektów poprzez podniesienie kwalifikacji pracowników, wprowadzenie nowych form i metod organizacji pracy,
- istotnie została złagodzona sytuacja młodych ludzi wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy,
- ograniczono w pewnym stopniu negatywne skutki bezrobocia długotrwałego,
- podniesiono poziom kwalifikacji i umiejętności zawodowych społeczeństwa,
- zastosowano nowe standardy działania w polityce zatrudnienia,
- pozytywny wpływ na kreowanie społeczeństwa obywatelskiego,
- kształtowanie nowego modelu APRP.

Wyzwaniem na przyszłość jest kompleksowe podejście do omawianej problematyki: zwiększenie dopasowania projektów do lokalnych i regionalnych potrzeb, zapewnienie kwalifikowalności dla szerokiej grupy beneficjentów, uproszenie procedur dotyczących aplikowania i realizacji projektów oraz włączenie Europejskiego Funduszu Społecznego w budowę i realizację regionalnych strategii rozwoju, co zostało udowodnione przez autorkę w pracy doktorskiej.

Bibliografia

Wykaz opracowań książkowych:

1. P. Abrahamson " Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix" (w) „Welfare state-historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego", IS, UW, Warszawa 1997
2. W. Anioł „ Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski " Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003r.
3. W. Anioł „Europejski fin de siecle" Warszawa 1996r., W. Anioł „Paradoksy globalizacji" Warszawa 2002r.
4. W. Anioł „Wspólnotowa polityka społeczna"
5. C. Barnard "Regulating competitive federalism in the European Union? The case of ES Social Policy" (w) J. Shaw "Social law and policy in an evolving European union" , Hart, Oxford 2000r.
6. N. Barr „Ekonomika polityki społecznej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994r.
7. R. van Berkel, I.H. Moller (red.) Active social policies in the EU. Inclusion through participation? The Policy Press, Bristol 2002r.
8. R. Blanpain, Ch. Engels „European Latour Law" Deventer 1993
9. M. Boni „Dylematy rynku pracy w Polsce (w) red. S. Golinowska M. Boni „Nowe dylematy polityki społecznej Raporty CASE, nr 65 2006r.
10. M. Boni (red.) Raport „Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?" BRE – CASE, Warszawa 2004 r.
11. M. Boni „Wpływ wejścia Polski do Unii Europejskiej na sytuację na rynku pracy" UKIE, Warszawa 2005r.
12. G. Bonoli, V.George, G.Taylor, P.Gooby "European Welfare Futures", Polity Press Oxford 2000 r.
13. K. Borchardt „Rozwój polityki socjalnej WE" (w): Europejskie prawo pracy i prawo socjalne. Łódź 1998r.
14. S. Borkowska (red) „Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej"IPiSS, Warszawa 2003r.
15. P.Broda-Wysocki, „Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego i społecznego. Analiza na przykładzie regionów koszalińskiego i opolskiego", Polityka Społeczna nr 2, 2002 r.
16. G.de Búrca, J.Zeitlin, "Constitutionalising the Open Method of Coordination. What Should the Convention Propose?", CEPS Policy Brief, No. 31, March 2003
17. P. Cahuc A. Zylberberg ,Labour Economics MIT Press 2004, (w) Raport "Zatrudnienie w Europie 2006", Komisja Europejska 2006r.
18. L. Calmfors Active Latour market policy and unemployment- a framework for the analysis of crucial design features "OECD Economic Studies" no 22 1994r.
19. J. Ciechański, "Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienie nowych państw członkowskich" , Żurawia Papers, Zeszyt 1, Warszawa 2003
20. J.S. Coleman, "Foundations of Social Theory" Cambrige, London 1990 r.
21. L. Cram „Calling the Tune without Playing the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in the European Social Policy" Policy and Politics , 1993r.

22. M. Daly „The Possibility o fan EU Social Policy –Lisbon and After" paper presented to Lecture Series „Europeanization and Reform of National Welfare Stares" European Union Center, Universityof Madison-Wisconsin, 2004 r.
23. J. Drèze E. Malinvaud Growth and employment: The scope of a European initiative, European EconomicReview1994, Nr 38
24. J. Drèze H. Sneessens Technological development, competition from low-skilled unemployment, (w) Snower i Dehesa (red.) Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambrige, UK: Cambrige University Press. (w) Raport "Zatrudnienie w Europie 2006"Komisja Europejska 2006r.
25. F. Fukuyama „ Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu" Warszawa 1997r.
26. K. Gąsiorowski Europejski Fundusz Społeczny (w) J. Babiak red. Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy, Warszawa 2006r.
27. S. Georges "Politics and policy in the European Union", Oxford University Press, Oxford 1996 r.
28. L. Gilejko Dialog społeczny jako czynnik rozwoju (w:) D. Zalewski red. Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju, IPiPS, Warszawa 2005r.
29. K. Głąbicka „ Polityka społeczna Wspólnot Europejskich" Warszawa 1998r.
30. K. Głąbicka „Socjalny wymiar Europy. Od niewolnictwa do obywatelskości" Wydawnictwo Politechnika Radomska 2006 r.
31. S. Golinowska „Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej" Polityka Społeczna 11/12 2002 r.
32. S. Golinowska „Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)" (w) B. Balcerzak –Paradowska (red.) Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji IPiSS Warszawa 2003r.
33. S.Golinowska "Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego" Polityka Społeczna 11-12 2005r.
34. S. Golinowska (red.), A. Ruzik, B. Pieliński, J. Grandziarowska „Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy. Raport z badań IPiSS Warszawa 2007r.
35. J.Goetschy,"L'apport de la méthode ouverte de coordination/ l'intégration européenne. Des fondements au bilan", (w:) La grande Europe, red. P.Magnette, Bruxelles 2004
36. R. Goodin „Reasons for welfare; the political theory of the welfare state" Princeton University Press, 1988 r.
37. J. Górniak „ Ewaluacja działań 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego 2005r.
38. M. Grewiński „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej" Warszawa 2001
39. M. Grewiński „Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach welfare state (w) K. Głąbicka (red.)„Polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE,Radom 2007r
40. T.G.Grosse Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski. Warszawa 2000r.

41. T. G. Grosse red., „ Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE w Polsce w latach 2007-2013, ISP, Warszawa 2005r.
42. T. G. Grosse red., „Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej, ISP, Warszawa 2004r.
43. A. Gruszczyk „Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej" Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006r.
44. R. Guyet, D. Martin „ Raport z oceny ex-ante Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006" w 2002 roku , J. Górniak „ Ewaluacja działań 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego 2005r.
45. J.Heckman, P. Carneiro Human Capital Policy Nr 821(w) Raport „Zatrudnienie w Europie 2006" Komisja Europejska 2006r.
46. A. Hemerijck „The Self-transformation of the European Social Model(s) w G.Esping-Andersen et al., Why We Need Anew Welfare State, Oxford 2002r.
47. M. Herbst „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny" Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007r.
48. J. Ishikawa" Key features of national social dialogue: a social dialogue resource book", International labour Office, Genewa 2003r.
49. L. Jesień „Otwarda metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski" , Polska w Europie, 2004, 1 (45)
50. M. Kabaj „ Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy" IPiSS 2005
51. M. Karwiński „Europejska polityka społeczna-Koordynacja czy integracja (w) K. Żukrowska (red.) Integracja europejska –nowe bariery czy trwały kryzys?, Warszawa 2006r.
52. T. Kazimierczak M. Rymsza „W stronę aktywnej polityki społecznej" ISP, Warszawa 2003r.
53. K. van Kersbergen, B. Verbeck, „Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union", Comparative European Politics, 2004 2 (2)
54. G. Kleinhenz, „Internationale Sozialpolitik", H. Berie „Europäische Socialpolitik" (w) M.Grewiński „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej" Warszawa 2001r.
55. M. Kleinman „ A European Welfare State? European Union Social Policy in Context, Basingstoke 2002
56. J. Kooiman „Modern Governance, New Government – Society Interaction.London 1993r.
57. W. Kosiedowski„Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów (w) M. Klamut (red.) Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów Wrocław 2000 r.
58. K. Kostro „Kapitał społeczny w teorii ekonomicznej, SGH Gospodarka Narodowa7-8 , Warszawa 2005r.
59. D. Kotlorz „Przeobrażenia struktur zatrudnienia w Polsce w okresie transformacji", GWSH, Katowice 2004 r.
60. E. Kryńska „Studia i co potem? Bezrobocie wśród absolwentów szkół wyższych" „Polityka społeczna" 2002r., nr 5/6
61. E. Kryńska, H. Sobocka-Szczapa, A.B. Czyżewski „Wpływ wewnętrznych uwarunkowań makroekonomicznych na rynek pracy Polsce i ich konsekwencje dla procesu integracji", Opracowania PCZ, IPiSS, Zeszyt nr 1, Warszawa 2001r.

62. E. Kryńska, Z. Wiśniewski „Trzynaście tez w sprawie reformy polityki państwa na rynku pracy w Polsce", Polityka Społeczna nr 9/2007r.
63. J. Krzyszkowski „Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem" Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2005 r.
64. M. Księżopolski „Tendencje i wyzwania rozwoju pomocy społecznej" (w) E. Leś (red.) „Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji". Wyd. IPS UW, Warszawa 2002r.
65. P. Kubiak „Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce" Wyd. Uniwersytet Łódzki 2005r.
66. J. Kulpińska „Stosunki przemysłowe w Polsce w perspektywie integracji europejskiej" Scholar Warszawa 1998r.
67. E. Kwiatkowski „Aktywna polityka państwa na rynku pracy w Polsce" s. 74 (w)E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta „Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w Latach dziewięćdziesiątych" Raport IPiSS
68. E. Kwiatkowski „ Bezrobocie. Podstawy Teoretyczne PWN 2002
69. E. Kwiatkowski „Integracja z Unią Europejską a polski rynek pracy" Materiały konferencyjne Płock 2000r.
70. S. Leibfried S. Pierson "European Social Policy –Between Fragmentation and Integration" , The Brookings Institution, Washington DC, 1995 r., F.W Scharpf "Notes Toward a Theory of Multil evel Governing in Europe", 2000 r.
71. E. Marek „Zatrudnienie Polaków na Zachodzie Europy i jego perspektywa po wstąpieniu Polski do UE" (w) B. Blcerzak – Paradowska (red.)" Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji „IPiSS, Warszawa 2003 r.
72. A. Martin "Wage bargaining under EMU: Europeanization, Re-nationalization or Americanization?" European Trade Union Institute, Brussels 1999r.
73. J. Martin D. Grubb What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Swedish Economic Review 2001r.
74. J. Męcina „Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską" IPS UW, Warszawa 2005r.
75. J. Męcina „Wyznaczniki sytuacji na rynku pracy w Polsce i zadania dla polityki zatrudnienia" (w) red. R.CZ. Horodelski, C. Sadowska- Snarska „Regionalne i lokalne rynki pracy" IPiSS 2006
76. A. Nieminen „EU Social Policy: from Equality of Outcome to EQuality of Opportunity, COST A7 workshop Welfare Systems and European Integration Tampere, Finland, August 1995 r.
77. J. Osiński Integracja europejska- nowe bariery czy trwały kryzys? „Partnerzy społeczni w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej"
78. S. Pastuszka „Znaczenie programu Phare i ZPORR 2004-2006 dla rozwoju województwa świętokrzyskiego", WSzEiA Kielce 2006r.
79. P. Pochet „ The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective" (w) J. Zeitlin P. Pochet "The Open Method of Co-ordination in Action . The European Employment and Social Inclusion Strategies. PIE –Peter Lang Brussels 2005 strona internetowa http://esp.sagepub.com
80. R. Putnam „Demokracja w działaniu – tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech"
81. C. Radaelli, "The open method of coordination: A new governance architecture for the European Union?" Preliminary report, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, March 2003

82. S.Regent, "The Open Method of Coordination: A new supranational form of governance?, European law journal, 2003, 9 (2), s.190; Facing the chalenge. The open method of coordination in question" , (w:) The Open method of coordination in action: The european employment and social inclusion strategies, re. J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson, Brussels 2005
83. M.Rogaczewska, J. Turowicz Raport „ Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku),Warszawa 2006 , www.fise.org.pl
84. B. Rosamond „Nowe teorie integracji europejskiej" (w) M. Cini (red.) Unia Europejska organizacja i funkcjonowanie red., Warszawa 2007r.
85. P. Rosanvallon „ The New Social Question.Rethinking the Welfare State, Prinston 2000 (w) F. Villa "Polityka społeczna demokracja i praca socjalna", Kraków 1997r.
86. G. Ross "Assessing the Delors Era and social policy" (w) S. Leibfried, P. Pierson (red.)European social policy: Between fragmentation and integration, Brookings Institution, Washington
87. M. Rouen, C.Palpant "For a New European social contrach" Studies and Research nr 43, Notre Europe
88. S. Rudolf, Ogólna charakterystyka koncepcji „państwa dobrobytu" (w) Zeszyty Naukowe UŁ, „Nauki Ekonomiczne", Seria III, zeszyt 42, Łódź 1974r.
89. M. Rymsza „Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce" (w) T. Kaźmierczak M. Rymsza (red.) „W stronę aktywnej polityki społecznej" ISP Warszawa 2003r.
90. J. Scott, D. M. Trubek "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union" European Law Journal 2002r.
91. D. Swann „ The Economics of the Common Market. Integration in the European Union, London 1996
92. R. Szarfenberg "Człowiek i polityka społeczna – UE 2050",www.ips.uw.edu.pl.
93. R. Szarfenberg „Zamieszanie wokół EMS", www.ips.uw.edu.pl.
94. J. Szomburg „ Polska wobec wyzwań rozwojowych i integracyjnych' (w) „Tempo wzrostu...".
95. M. Szylko-Skoczny „Sytuacja na rynku pracy u progu nowego wieku" Polityka Społeczna 2002r., nr 1
96. E. Szyszczak "The New Paradigm for Social Policy: A Virtuous Circle?" Common Market Law Review Vol.38
97. A.M. Świątkowski "Europejskie prawo socjalne" Warszawa 1998
98. A.M Świątkowski „Europejskie prawo socjalne. Tom II. Europejskie prawo pracy. Warszawa 1999r.
99. M.Theiss „Kapitał społeczny a polityka społeczna maszynopis pracy doktorskiej" s.43 (w) M.Grewiński, S.Kamiński (red.) „Obywatelska polityka społeczna",Warszawa 2007r.
100. R. Towalski "Dialog społeczny najnowsze dyskusje i koncepcje ISP Warszawa 2007r.
101. C. Trutkowski, S. Mandes " Kapitał społeczny w małych miastach", Wyd. Scholar 2005r.
102. M. Turowicz - Matey „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny" Przegląd prawa europejskiego 1(4) 1998r.
103. D. Urban „Polityka spójności w świetle Strategii Lizbońskiej" (w) red. M. Klamut E. Pancer –Cybulska „Spójność społeczna gospodarcza i terytorialna

polityce Unii Europejskiej" Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2006 r.
104. B.Wieliczko „Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w państwach członkowskich",Warszawa 2003r.
105. T. Wilhagen, F. Tros „The concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets, Tilburg Uniwersity (2003) s.4 (w) R. Szarfenberg tłumaczenie tekstu D.Lang " Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity) Wzór do naśladowania"
106. E. Wiszczun „Elementy systemu monitoringu funduszy przedakcesyjnych w Polsce oraz jego różnice w stosunku do systemu monitoringu funduszy strukturalnych" (w) M.W. Wanatowicz (red.) „Unia Europejska i miejsce Polski w integrującej się Europie" WSBiF , Bielsku-Biała, 2004 r.
107. E. Wiszczun „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy" (w) red. K.Głąbicka „ Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE" Politechnika Radomska 2007
108. E. Wiszczun „Przesłanki realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 (w) M. Stolarczyk (red.) „Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku" Wydawnictwo A. Marszałek Toruń 2006r.
109. E. Wiszczun „Wyzwania polskiej polityki zatrudnienia w obliczu zmian zachodzących na europejskim rynku pracy"(w) K. Głąbicka (red.)„Integracja socjalna z perspektywy członkowstwa Polski w Unii Europejskiej", Radom 2008
110. Z. Wiśniewski „Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec" Wyd. UMK, Toruń 1994 r.
111. Z. Wiśniewski „ Rynek pracy w przyszłości (w): „Przyszłość pracy w XXI wieku red. S. Borkowska, IPiSS, Warszawa 2004 r.
112. A. Wróbel „Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy" Raport IPiSS nr 28, Warszawa 2005 r.
113. G. Vermeylen Referat„ Flexicurity: strategies in Europe" konferencja Strategia Lizbońska i polityka rynku pracy: perspektywa porównawcza 14 .12 2007r., ISP, Warszawa
114. S. Zawadzki „Państwo o orientacji społecznej" Wyd. Naukowe „Scholar" Warszawa 1996r
115. M. Żuchowski Referat wygłoszony na XXVI konferencji naukowej polityków społecznych „Społeczne konsekwencje integracji europejskiej", Ustroń, 16 czerwca 2008r.
116. M. Żukowski „Europejski model społeczny" Poznań 2005r.
117. K. Żukrowska „Stosowanie teorii integracji w praktyce europejskiej", Polska w Europie 1(43) 2003 r.

Wykaz dokumentów i aktów prawnych:

1. II Raport nt. spójności społecznej i gospodarczej w UE. Komisja Europejska, Bruksela
2. Badania Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3, 2.4 ZPORR na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy. Raport końcowy . Agrotec Polska SP.z.o o sierpień 2007r.

3. Badanie „Wykorzystanie funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe. Podsumowanie i szanse na przyszłość, Warszawa 2007 , www.ngo.pl
4. Badanie „The Employment status of individuals in non-standard by employment „ przeprowadzone przez B. Burchill, S. Deakin, S. Honey ,UK Departament of Trade and Industry (1999) (w) Zielona Księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku" KOM (2006) 708 wersja ostateczna
5. Dokument Measuring Structural Funds Employment Effects, Komisja Europejska 2007r.
6. Dokument Narodowy Plan Rozwoju przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003r.,
7. Dokument NPR 2004-2006 przyjęty przez Radę Ministrów 2003r.
8. Dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, przyjęty przez Radę Ministrów 23.12.2003r.,
9. Dz. U. UE, 24 grudnia 2002 r., C 325/7 – skonsolidowana wersja Traktatu o Unii Europejskiej.
10. Euromemorandum 2003 w: Wokół polityki gospodarczej Unii i Europejskiej, SsiLS, Warszawa 2004r.
11. European Governance – A White Paper, COM (2001) 428 final, Dz.U. WE, C287 z 12.10.2001 r.
12. Europejska Karta Socjalna Dz. U 1999 Nr 8 poz.67
13. Ewaluacja Działań 1.2, 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, zespół badawczy pod kierownictwem prof. dr hab. J. Górniaka , Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2005r.
14. Informal Ministerial Meeting on Cohesion Policy. Background document for discussion – Rome 2003
15. Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2005) 525
16. Komunikat Komisji Europejskiej „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity" KOM (2007) 359 wersja ostateczna.
17. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia 2006 rok, Warszawa 2006
18. Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 przyjęty przez Radę Ministrów w 2005 roku, Warszawa 2005 r.
19. OECD Job Strategy opracowana w 1994 roku i EU Empoyment Guidelines wprowadzone w 1997roku.
20. Presidency Conclusions. Lizbon European Council, 23 and 24 March 2000r.,, dok. SN 100/00
21. Program Operacyjny „Kapitał Ludzki" zatwierdzony przez Radę Ministrów 07.09.2007r.
22. Raport EU employment and social Policy, 1999-2001, Job cohesion, productivity, European Commosion 2001r.
23. Raport GUS „Nauka i technika w 2006 roku" www.stat.gov.pl
24. Raport GUS „ Prognoza ludności na lata 2002-2030"Warszawa 2006r., www.stat.gov.pl
25. Raport GUS „Przemiany demograficzne w województwie śląskim w latach 2000-2006, Katowice 2007r., s.9, www.stat.gov.pl; Raport GUS „Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie śląskim w 2007 roku, Katowice 2008r., s.8, www.stat.gov.pl

26. Raport Komisji Europejskiej „Zatrudnienie w Europie 2006" 2006 r.
27. Raport Komisji Europejskiej „Zatrudnienie w Europie 2006r., s.67 (w)T. Wilthagen i R. Rogowski „Legal Regulation of transitional latour markets (w) G.Schmid B. Gazier "The dymamics of full employment:social integration trough transitional labour markets
28. Raport końcowy z badania „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich , autorzy raportu: T. Klimczak, I. Wolińska, I. Maciążek, P. Czyż, T. Kierzkowski, E. Lenkiewicz, Warszawa 2005r.
29. Raport końcowy z badania „ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie" 2007r., s.82, www.funduszestrukturalne.gov.pl
30. Raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy „ Zatrudnienie w Polsce 2005" M. Bukowski (red.), Warszawa 2005r.
31. Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „ Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską", Warszawa 2007
32. Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce 2004-2005"
33. Raport Parlamentu Europejskiego „Kierunek zmian w obszarze prawa pracy" 2007 r.
34. Raport „Programy operacyjne w obszarze rozwoju zasobów ludzkich w Małopolsce" Kraków 2008r.
35. Raport „Śląski Rynek Pracy 2006", s.34,Raport „Śląski Rynek Pracy 2007",s.44 WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice 2006-2007, www.wup-katowice.pl
36. Raport „Śląski Rynek Pracy 2007", WUP, Obserwatorium Rynku Pracy, Katowice2007, www.wup-katowice.pl
37. Raport Urzędu Statystycznego „ Aktywność ekonomiczna ludności w województwie śląskim" Katowice 2007r., www.stat.gov.pl
38. Raport Urzędu Statystycznego „Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru Regon w woj. śląskim w 2007 roku., Katowice 2008, www.stat.gov.pl
39. Raport Urzędu Statystycznego „Przemysł w województwie śląskim: Katowice 2008, www.stat.gov.pl
40. Raport „Zatrudnienie w Europie 2006"Komisja Europejska 2006r.
41. Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok, Katowice 2004 r.
42. Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2007 rok, Katowice 2007r., www.wup-katowice.pl
43. Regionalna Strategia Innowacji województwa śląskiego na lata 2003-2013, Katowice 2003, s.32-33, www.silesia-region.pl
44. Regionalna Strategia Zatrudnienia dla województwa śląskiego, Katowice 2004, s.54 , www.wup-katowice.pl ,
45. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 12 lipca 1999
46. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 z dnia 12 lipca 1999 r.
47. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 Dz. U. Nr 166, poz.1743 z dnia 01.07.2004r.
48. Social Dialogue in Europe – partnership for change MEMO/04/211, Brussels 2004
49. Sprawozdanie grupy specjalnej do spraw zatrudnienia „Jobs , Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe"(2003)

50. Sprawozdanie Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej dotyczące zatrudnienia 2005/2006r
51. Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006- 2020, Katowice 2006, www.silesia-region.pl
52. Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020, Katowice 2005r., www.silesia-region.pl
53. The Open Metod of Coordination: Anew governance architecture for the European Union? Preliminary report, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, March 2003
54. Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty - Amsterdam, 2 października 1997
55. Traktaty Rzymskie (Traktaty ustanawiające EWG i EURATOM) - Rzym, 25 marca 1957 r. (weszły w życie 1 stycznia 1958 r.)
56. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004, Dz. U. z2004r Nr.99 poz.1001
57. Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego Dz. U. z 30.05.2006 r. Nr.102, poz. 706
58. Zielona Księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku" KOM (2006) 708 wersja ostateczna
59. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego Dz. U. Nr 166, poz.1745 z dnia 1.07.2004
60. Zintegrowane Wytyczne na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005-2008 Dz.U. 205z 6.08.2005

.

Spis schematów

Schemat 1: Skala realizacji polityki społecznej 12
Schemat 2: Udział OMK w realizacji zintegrowanej polityce zatrudnienia 60
Schemat 3: Zmiana modelu pracy w Unii Europejskiej 98
Schemat 4. Główne obszary sporu w Parlamencie Europejskim w obszarze prawa pracy 102
Schemat 5. Rezultat głosowania w Parlamencie Europejskim w obszarze prawa pracy 103
Schemat 6. Wyzwania polskiej polityki zatrudnienia 107
Schemat 7: Rekomendacje dotyczące polityki zatrudnienia i rynku pracy 108
Schemat 8. Rekomendacje dotyczące polityki zatrudnienia i rynku pracy w obszarze kapitału ludzkiego 114
Schemat 9: Rekomendacje dotyczące kapitału ludzkiego 115
Schemat 10. Rekomendacje dotyczące polityki zatrudnienia i rynku pracy w obszarze APRP 130
Schemat 11. Rekomendacje dotyczące APRP 131
Schemat 12: Rekomendacje dotyczące APRP 132
Schemat 13: Matryca flexicurity 136
Schemat 14: Duński model „flexicurity" 138
Schemat 15: Polski model „flexicurity" 143
Schemat 16: Polski model „flexicurity" 144
Schemat 17: Polski model „flexicurity" 145
Schemat 18: Europejski Fundusz Społeczny jako instrument polityki zatrudnienia 150
Schemat 19: Programowanie – podstawowe dokumenty 156
Schemat 20: Programowanie - PWW 157
Schemat 21: Programowanie – rodzaje programów operacyjnych 158
Schemat 22: Programowanie – program operacyjny 159
Schemat 23: Programowanie NPR 160
Schemat 24: Programowanie NPR 162
Schemat 25: Programowanie – elementy programu operacyjnego 166
Schemat 26:Budowa Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 168
Schemat 27: Programowanie UP 170
Schemat 28: Programowanie UP 171
Schemat 29: Źródła finansowania SPO RZL 172
Schemat 30: Źródła finansowania programu operacyjnego 173
Schemat 31: Program operacyjny ZPORR 175
Schemat 32: Źródła finansowania ZPORR 177
Schemat 33: System instytucjonalny wdrażania 179
Schemat 34: Rola instytucji w procesie wdrażania 183
Schemat 35: Zadania instytucji w zarządzaniu i wdrażaniu 185
Schemat 36: Zadania Komitetu Monitorującego 186
Schemat 37: Zadania Komitetu Sterującego 187
Schemat 38: Proces wdrażania 191
Schemat 39: Schemat procedury rozpatrywania wniosku 193
Schemat 40: Proces aplikowania- procedura konkursowa 194
Schemat 41: Proces aplikowania – procedura pozakonkursowa 195
Schemat 42: Schemat procesu kontraktowania, płatności i refundacji płatności - procedura konkursowa i pozakonkursowa 197

Schemat 43:Układ instytucjonalny ZPORR 200
Schemat 44: Instytucjonalny Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego dla Priorytetu II 203
Schemat 45:Proces wdrażania 207
Schemat 46: Procedura rozpatrywania wniosku 209
Schemat 47: Procedura realizacji projektu 211
Schemat 48: Programowanie regionalnej polityki zatrudnienia 239
Schemat 49: Model zintegrowanej polityki zatrudnienia w województwie śląskim 267
Schemat 50: Charakterystyka modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia 269
Schemat 51: Zasięg realizacji modelu zintegrowanej polityki zatrudnienia 270
Schemat 52: Proces programowania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce 271
Schemat 53: Przebieg i realizacja procesu badawczego 273
Schemat 54: Przebieg i realizacja procesu badawczego 274
Schemat 55: Przebieg i realizacja procesu badawczego 275
Schemat 56: Przebieg i realizacja procesu badawczego 278

Spis tabel

Tabela 1: Cele i instrumenty polityki spójności UE w latach 2000-2006 74
Tabela 2: Analiza dotycząca rynku pracy w Polsce 92
Tabela 3: Strategie i programy dotyczące polityki zatrudnienia w Polsce 97
Tabela 4: Strategie i programy dotyczące polityki zatrudnienia w Polsce 99
Tabela 5: Wskaźnik skolaryzacji brutto w Polsce w roku 2005/2006 112
Tabela 6: Współczynnik skolaryzacji w szkolnictwie ponadgimnazjalnym i wyższym w latach 1994/1995 , 2000/2001, 2005/2006 112
Tabela 7: Współczynnik skolaryzacji w szkolnictwie wyższym w latach 1994/1995, 2000/2001, 2005/2006 112
Tabela 8: Porównanie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego 119
Tabela 9: Skuteczność wybranych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy 127
Tabela 10 : Formy elastyczności w polityce zatrudnienia 134
Tabela 11: Zmiany w programowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego 178
Tabela 12: Rola instytucji we wdrażaniu SPO RZL 188
Tabela 13: Rola instytucji we wdrażaniu ZPORR 204
Tabela 14: Zmiany we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego 214
Tabela 15: Zmiany w liczbie ludności w województwie śląskim w latach 2000-2007 217
Tabela 16: Ludność w wieku 15 lat i więcej według aktywności ekonomicznej (przeciętne roczne) 224
Tabela 17: Budowa Regionalnej Strategii Zatrudnienia 241
Tabela 18: Budowa Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego 2006-2020 242
Tabela 19: Budowa Regionalnego Planu Działań na 2005 rok 245
Tabela 20: Budowa Regionalnego Planu Działań na 2006 rok 247
Tabela 21: Budowa Regionalnego Planu Działań na 2007 rok 248
Tabela 22: Analiza rynku pracy w województwie śląskim 266
Tabela 23: Priorytety EFS w okresie 2000-2006 i 2007-2013 364

Spis wykresów

Wykres 1: Budżet UE w okresie 2000-2006 78
Wykres 2: Budżet EFS w okresie 2000-2006 78
Wykres 3: Liczba bezrobotnych ogółem oraz długotrwale bezrobotnych w latach 1993-2007 86
Wykres 4: Wysokość wskaźnika zatrudnienia, aktywności zawodowej i stopy bezrobocia w latach 2002-2006 87
Wykres 5: Wysokość stopy bezrobocia rejestrowanego, stopy bezrobocia według BAEL-u i wskaźnika zatrudnienia latach 1992-2008 (w %) 87
Wykres 6: Liczba podmiotów nowo zarejestrowane i wykreślone w latach 1995- 2007 (w tyś.) 88
Wykres 7. Liczba ludności w Polsce w latach 1995 -2007 89
Wykres 8: Ruch naturalny ludności w latach 1995 - 2007 90
Wykres 9: Migracje stałe ludności Polski w latach 1995-2007 90
Wykres 10: Absolwenci według kierunków studiów w roku akademickim 2004/2005 113
Wykres 11: Średnia liczba miejsc pracy utworzona ogółem i utworzonych dzięki projektom według programów operacyjnych 153
Wykres 12: Stosunek średniej liczby miejsc pracy utworzonych dzięki projektom do średniej liczby miejsc pracy utworzonych ogółem według programów operacyjnych 154
Wykres 13: Struktura utworzonych miejsc pracy dzięki projektom według programów operacyjnych 155
Wykres 14: Podział środków NPR 165
Wykres 15: Przyrost naturalny w latach 2000-2007 w województwie śląskim 216
Wykres 16: Ludność w wieku produkcyjnym, przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym w województwie śląskim 218
Wykres 17: Prognoza ruchu naturalnego ludności dla województwa śląskiego. 219
Wykres 18: Wskaźniki aktywności zawodowej ludności w województwie śląskim ... 223
Wykres 19: Wskaźnik zatrudnienia według grup wieku w województwie śląskim 225
Wykres 20: Wskaźnik zatrudnienia według poziomu wykształcenia w województwie śląskim 226
Wykres 21: Bezrobotni zarejestrowani w województwie śląskim 227
Wykres 22: Stopa bezrobocia w województwie śląskim 228
Wykres 23: Udział wybranych kategorii bezrobotnych w województwie śląskim 231
Wykres 24: Struktura bezrobocia według grup wiekowych w województwie śląskim 232
Wykres 25: Zmiany w strukturze bezrobotnych według poziomu wykształcenia w województwie śląskim 233
Wykres 26: Zmiany w strukturze bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy w województwie śląskim 234
Wykres 27: Udział bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy do ogólnej liczby bezrobotnych w województwie śląskim 236
Wykres 28: Wydatki Funduszu Pracy w województwie śląskim. 249
Wykres 29: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim 250
Wykres 30: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim 250
Wykres 31: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim 251
Wykres 32: Struktura wydatków z Funduszu Pracy w województwie śląskim 251
Wykres 33: Realizacja projektów według województw 253
Wykres 34: Liczba umów dofinansowania projektów 254
Wykres 35: Liczba osób objętych wsparciem w ramach Priorytetu I i II SPO RZL 254

Wykres 36: Liczba osób objętych wsparciem w poszczególnych województwach w SPO RZL 255
Wykres 37: Wartość wydatków kwalifikowanych w SPO RZL 255
Wykres 38: Liczba projektów (umów) realizowanych w Priorytecie II ZPORR - według województw 256
Wykres 39: Średnia wartość projektu (umowy) realizowanych w Priorytecie II ZPORR (w tys.zł.) – według województw 257
Wykres 40: Liczba bezrobotnych w województwie śląskim, która ukończyła szkolenia i podjęła pracę 258
Wykres 41: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim 262
Wykres 42: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim 262
Wykres 43: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim 263
Wykres 44: Podział środków w realizacji zatrudnienia subsydiowanego w województwie śląskim 263
Wykres 45: Pytanie 2 Udział projektodawców aplikujących o środki finansowe pochodzące z EFS 279
Wykres 46: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? 282
Wykres 48: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? 283
Wykres 49: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy strukturalnych? 284
Wykres 50: Pytanie 5 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał: JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, agencji rozwoju lokalnego i regionalnego jako uczestników działań na rynku pracy? 285
Wykres 51: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? 287
Wykres 52: Pytanie 2 Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? 288
Wykres 53: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? 288
Wykres 54: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? 289
Wykres 55: Pytanie 5 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał instytucji rynku jako uczestników działań na rynku pracy? 290
Wykres 56: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? 292
Wykres 57: Pytanie 2 Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? 293
Wykres 58: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? 294
Wykres 59: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? 295

Wykres 60: Pytanie 10 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał instytucji rynku jako uczestników działań na rynku pracy? 295
Wykres 61: Pytanie 1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji ? 298
Wykres 62:Pytanie 2 Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? 299
Wykres 63: Pytanie 3 Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? 300
Wykres 64: Pytanie 4 Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? 301
Wykres 65: Pytanie 6 Jakie powinno być miejsce organizacji pozarządowych w działaniach polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz na powinny polegać ich specyficzne kompetencje? 302
Wykres 66: Pytanie 7 Które z poniżej wymienionych atrybutów organizacji pozarządowych uważają Państwo za trafnie zdiagnozowane? Proszę określić przydatność wymienionych atrybutów w kontekście realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy od 0 (obojętny) 10 (zasadniczy). 303
Wykres 67: Pytanie 8 Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone aby w większym stopniu wykorzystać potencjał organizacji pozarządowych jako uczestników działań polityki zatrudnienia i rynku pracy? 304
Wykres 68: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów ? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 305
Wykres 69: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - instytucje rynku pracy 306
Wykres 70: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze 306
Wykres 71: Pytanie 3 Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - organizacje pozarządowe 307
Wykres 72: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 308
Wykres 73: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca – instytucje rynku pracy 308
Wykres 74: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze 309
Wykres 75: Pytanie 4 Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? projektodawca – organizacje pozarządowe 309
Wykres 76: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy,agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 310
Wykres 77: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca - instytucje rynku pracy 311
Wykres 78: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze 311

Wykres 79: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe 312
Wykres 80: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – JST, jednostka budżetowa , zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 313
Wykres 81: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – instytucje rynku pracy 313
Wykres 82: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze 314
Wykres 83: Pytanie 8 W jakim stopniu cele określone w działaniach II Priorytetu ZPORR odpowiadają założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe 314
Wykres 84: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 315
Wykres 85: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - instytucje rynku pracy 316
Wykres 86: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe 317
Wykres 87: Pytanie 10 Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w których instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe 317
Wykres 88: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 318
Wykres 89: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – instytucje rynku pracy 319
Wykres 90: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze 319
Wykres 91: Pytanie 11 Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe 320

Wykres 92: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 321
Wykres 93: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca- instytucje rynku pracy 321
Wykres 94: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze 322
Wykres 95: Pytanie 15 Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? projektodawca – organizacje pozarządowe..... 322
Wykres 96: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego..... 324
Wykres 97: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca- instytucje rynku pracy 324
Wykres 98: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki naukowe i badawcze 325
Wykres 99: Pytanie 17 Czy partnerstwa na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? projektodawca- organizacje pozarządowe 325
Wykres 100: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca- JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 326
Wykres 101: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca – instytucje rynku pracy 327
Wykres 102: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca- uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe 327
Wykres 103: Pytanie 18 Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? projektodawca- organizacje pozarządowe 328
Wykres 104: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca - JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego..... 329
Wykres 105: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca - instytucje rynku pracy..... 330

Wykres 106: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe..... 330
Wykres 107: Pytanie 19 Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0 (nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący) projektodawca- organizacje pozarządowe 331
Wykres 108: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – JST...,..... 332
Wykres 109: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0(znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – instytucje rynku pracy 333
Wykres 110: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0(znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – uczelnie wyższe...,. 334
Źródło: opracowanie własne 334
Wykres 111: Pytanie 21 W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0(znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca – organizacje pozarządowe 335
Wykres 112: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – JST..., ... 337
Wykres 113: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – Instytucje rynku pracy 337
Wykres 114: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – uczelnie wyższe...,.... 338
Wykres 115: Pytanie 23 Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe 338
Wykres 116: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – JST...,..... 339
Wykres 117: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – instytucje rynku pracy 339
Wykres 118: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – uczelnie wyższe...,..... 340
Wykres 119: Pytanie 24 Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? projektodawca – organizacje pozarządowe 340

Wykres 120: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – JST..., ... 341
Wykres 121: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – instytucje rynku pracy 342
Wykres 122: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – uczelnie wyższe...,..... 342
Wykres 123: Pytanie 25 Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? projektodawca – organizacje pozarządowe 343
Wykres 124: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca – JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego 344
Wykres 125: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca - instytucje rynku pracy 345
Wykres 126: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe 346
Wykres 127: Pytanie 26 Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z EFS ? projektodawca- organizacje pozarządowe . 347
Wykres 128: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca – JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego..... 348
Wykres 129: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca - instytucje rynku pracy..... 349
Wykres 130: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca - uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe 350
Wykres 131: Pytanie 27 W jakim zakresie odczuwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? projektodawca- organizacje pozarządowe..... 351
Wykres 132: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca- JST, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, agencje rozwoju lokalnego i regionalnego..... 352
Wykres 133: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca- instytucje rynku pracy 353
Wykres 134: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący) projektodawca- uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe 354
Wykres 135: Pytanie 28 Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku

pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0 (znikomy) do 10 (znaczący)projektodawca- organizacje pozarządowe 355
Wykres 136: Pytanie 9 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? projektodawca – JST 356
Wykres 137: Pytanie 9 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? projektodawca – instytucje rynku pracy 356
Wykres 138: Pytanie 14 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? Projektodawca – uczelnie wyższe, jednostki badawcze i naukowe 357
Wykres 139: Pytanie12 Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? projektodawca – organizacje pozarządowe 357
Wykres 140: Pytanie 10 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – JST...,..... 359
Wykres 141: Pytanie 10 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – instytucje rynku pracy 360
Wykres 142: Pytanie 16 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – uczelnie wyższe...,..... 360
Wykres 143: Pytanie 14 W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy? Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome) do 10 (znaczące) projektodawca – organizacje pozarządowe 361
Wykres 144: Pytanie 11 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. Projektodawca – JST..., ... 362
Wykres 145: Pytanie 11 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. projektodawca – instytucje rynku pracy 363
Wykres 146: Pytanie 17 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi projektodawca – uczelnie wyższe...,..... 363
Wykres 147: Pytanie 15 Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL ? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. Projektodawca – organizacje pozarządowe 364
Wykres 148: Pytanie 12 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. projektodawcy – JST..., ... 366
Wykres 149: Pytanie 12 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi. projektodawcy – instytucje rynku pracy 366

Wykres 150: Pytanie 18 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi projektodawcy – uczelnie wyższe...,..... 367
Wykres 151: Pytanie 16 Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi projektodawcy – organizacje pozarządowe 367

Załączniki

ANKIETA NR 1

KWESATIONARIUSZ ANKIETY DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH PROJEKTY ZE ŚRODKÓW FINANSOWYCH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Proszę o wypełnienie kwestionariusza ankiety, który zawiera szereg pytań dotyczących Państwa uczestnictwa w realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim i ma na celu zebranie szczegółowych informacji dotyczących Państwa doświadczeń i opinii. Kwestionariusz ankiety otrzymali Państwo w dwóch egzemplarzach: wersji elektronicznej i wersji papierowej, która została wysłana pocztą, ponieważ autorce badania zależy na jego prawidłowym przebiegu i zwrocie wypełnionych kwestionariuszy ankiety. Autorka badania prosi o odesłanie kwestionariusza ankiety w formie elektronicznej, na adres e-mail: wiszczun@poczta.onet.pl, adres do korespondencji: Ewelina Wiszczun ul. Wiosny Ludów39 Zabrze 41-800.

Autorka badania dziękuję za pomoc w przeprowadzeniu badania, mając nadzieję, że wyniki badania będą pomocne w wyciągnięciu wniosków w okresie wdrażania 2007-2013. Dane zebrane w kwestionariuszu ankiety są anonimowe i zostaną wykorzystane w pracy doktorskiej, której tytuł brzmi „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim", praca doktorska została napisana w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

Z poważaniem mgr Ewelina Wiszczun

1. Nazwa instytucji realizującej projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.....

   .....

2. Rodzaj instytucji, która aplikowała o środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego. Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

   1. JST, Jednostka budżetowa, Zakład budżetowy, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego ☐
   2. Instytucje rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa społecznego, OHP oraz instytucje samorządu zawodowego i gospodarczego ☐
   3. Szkoły, Placówki oświatowe ☐
   4. Szkoły wyższe, Jednostki naukowe, Jednostki badawcze ☐
   5. Organizacje pozarządowe ☐

3. Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    1. Projekt doradczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……...
    2. Projekt szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
    3. Projekt doradczo-szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu)
    ……
    4. Projekt badawczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
4. Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    1. Lokalny □ (ilość?).....
    2. Regionalny (obszar woj. śląskiego) □ (ilość?).....
    3. Krajowy □ (ilość?).....
    4. Ponadnarodowy □ (ilość?).....

5. Jakie są aktualne doświadczenia instytucji w realizacji projektów finansowanych z EFS? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO RZL				
II P. ZPORR				
EQUAL				

6. Czy instytucja aplikowała o środki w ramach innych programów operacyjnych? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO WK				
SPO TRANSPORT				
SPO ROL				
I , III, IV P. ZPORR				
INTERREG				

7. W ramach jakich priorytetów i działań realizują Państwo projekty? Proszę podać tytuły realizowanych projektów oraz działania w ramach SPO RZL i(lub) II Priorytetu ZPORR oraz link strony internetowej do szczegółowego opisu zmian, które dzięki niemu się dokonały(jeżeli istnieje).

1.....

2.....

3.....

4.....

5.....

6.....

7.....

8.....

9.....

10.....

11.....

12.....

13.....

8. W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR odpowiadają głównym założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
1. W pełnym zakresie	□	1. W pełnym zakresie	□
2. Częściowo	□	2. Częściowo	□
3. W niewielkim zakresie	□	3. W niewielkim zakresie	□
4. Wcale nie odpowiadają	□	4. Wcale nie odpowiadają	□
5. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

9. Czy określone cele w programach operacyjnych SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
1. Zdecydowanie tak	□	1. Zdecydowanie tak	□
2. Raczej tak	□	2. Raczej tak	□
3. Raczej nie	□	3. Raczej nie	□
4. Zdecydowanie nie	□	4. Zdecydowanie nie	□
5. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

10. Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w którym instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej odpowiadają □
    3. Raczej nie odpowiadają □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnym □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnym □

11. Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnego rynku pracy □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnego rynku pracy □

12. Czy Państwa zdaniem rozszerzenie grupy beneficjentów miałoby wpływ na zwiększenie liczby osób starających się o otrzymanie dofinansowania? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

    1. Tak, spowoduje zwiększenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    2. Nie, spowoduje to zmniejszenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    3. Nie, nic to nie zmieni □

13. Jak oceniają Państwo stopień trudności realizacji zadań w poszczególnych etapach realizacji projektu? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Nie sprawia żadnych trudności	Sprawia niewielkie trudności	Sprawia poważne trudności	Trudno powiedzieć
1. Uzyskanie informacji na temat możliwości dofinansowania				
2. Dostosowanie pomysłu na projekt do wymogów działania				
3. Przygotowanie wniosku wraz z załącznikami				
4. Wybór projektu				
5. Podpisanie umowy				
6. Realizacja płatności				

14. Czy na etapie procesu realizacji projektu spotkali się Państwo z następującymi problemami? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Czy istnieje dana bariera**?** **a. Tak** **b. Nie**	Proszę określić wagę problemu: **a. Znaczne utrudnienie** **b. Niewielkie utrudnienie** **c. Nie był barierą**
1. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury składania wniosków		
2. Niedopasowanie wymogów ZPORR do sytuacji w regionie		
3. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury oceny wniosków		
4. Zmiany procedur składania wniosków		
5. Zmiany procedur podpisywania umów		
6. Zmiany procedur dotyczących płatności		
7. Konieczność przedstawienia zabezpieczenia finansowego		
8. Konieczność wniesienia wkładu własnego		
9. Zbyt krótkie terminy składania wniosków		
10.Zbyt krótkie terminy podpisania umów		
11.Zbyt długie terminy realizowania płatności		
12.Zbyt długie terminy weryfikowania wniosku o płatności		

15. Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? Proszę zaznaczyć i uzasadnić swoją odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □ (w jaki sposób?).....
    2. Raczej tak □ (w jaki sposób?).....
    3. Raczej nie □ (w jaki sposób?).....
    4. Zdecydowanie nie □ (w jaki sposób?).....
    5. Trudno powiedzieć □ (w jaki sposób?).....
16. Czy Państwa zdaniem w realizacji projektów EFS, ściśle związanych z obszarem polityki zatrudnienia i rynku pracy podejmowane działania przez podmioty odpowiedzialne za realizację polityki spójności są skuteczne i trafne w stosunku do beneficjentów o statecznych? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

17. Czy partnerstwa (inaczej nazwane paktami) na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią ważny element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

1. Zdecydowanie tak □
2. Raczej tak □
3. Raczej nie □
4. Zdecydowanie nie □
5. Trudno powiedzieć □

18. Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Subsydiowane zatrudnienie[271] □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Programy specjalne □
8. Inne (jakie?).....

19. Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0(nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący)

1. Subsydiowane zatrudnienie □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Inne (jakie?) ..... □

[271] **Subsydiowane zatrudnienie** – definiowane jako forma wsparcia polegająca na refundowaniu przedsiębiorcy części kosztów nowopowstałych miejsc pracy.

20. Jeżeli Państwa instytucja współpracuje z wymienionymi partnerami w ramach polityki zatrudnienia i rynku pracy, przy realizacji projektów EFS, to w jaki sposób określają Państwo współpracę z wymienionymi instytucjami przy realizacji poszczególnych instrumentów rynku pracy? Proszę określić przydatność współpracy każdego z wymienionych partnerów od 0 (znikoma) do 10 (znacząca).

Partnerzy rynku pracy	Instytucja nie współpracuje z wymienionymi partnerami	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Małe i średnie przedsiębiorstwa					
2. Duże przedsiębiorstwa					
3. Organizacje pracodawców					
4. Szkoły i uczelnie wyższe					
5. JST					
6. Organizacje pozarządowe					
7. Kościoły i inne związki wyznaniowe					
8. Inne, jakie?					

21. W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0 (znikomy) do 10 (znaczący).

	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Bezrobotni do 25 roku życia				
2. Bezrobotni długotrwale (pozostający bez pracy nieprzerwanie powyżej 12 miesięcy)				
3. Bezrobotni powyżej 50 roku życia				
4. Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych				
5. Bezrobotni niepełnosprawni				
6. Bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko do 7-go roku życia				

22. Czy Państwa instytucja przeprowadza badania dotyczące potrzeb w zakresie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wśród beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

23. Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia rynku pracy ? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Tak □
    2. Nie □

24. Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Ankiety □
    2. Informacje pochodzące od bezrobotnych □
    3. Wywiady z pracodawcami □
    4. Inne (jakie ?).....

25. Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Pracodawców □
    2. Szkoły, Uczelnie wyższe □
    3. Niepubliczne agencje szkoleniowe □
    4. Inne(jakie?).....

26. Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jak Państwo oceniacie ich przydatność informacji do działalności pozyskiwanych z podanych źródeł? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi wśród wszystkich wymienionych instytucji.

Źródło danych	co najmniej raz w miesiącu	co najmniej raz na kwartał	przynajmniej raz na pół roku	co najmniej raz w roku	nigdy
1. Urząd Statystyczny					
2. Własne ankiety szczegółowe					
3. Własne wywiady z pracodawcami					
4. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową					
5. Dane publikowane przez WUP					
6. Wyniki badań naukowych					
7. Inne, jakie ?					

27. W jakim zakresie odczuwa Państwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych obszarach informacji.

Zakres informacji	zdecydowany niedobór informacji	niewielki niedobór informacji	występuje pełna informacja	trudno powiedzieć
1. Zmiany struktury demograficznej				
2. Dynamika struktury zatrudnienia				
3. Inwestycje tworzące nowe miejsca pracy				
4. Przewidywane zwolnienia pracowników				
5. Przewidywane przyjęcia pracowników				
6. Zmiany popytu na konkretne zawody				
7. Zmiany popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje				
8. Napływ absolwentów na regionalny i lokalny rynek pracy				
9. Kondycja ekonomiczna znaczących na rynku pracy firm				
10. Migracja pracowników				
11. Inne ważne informacje				

28. Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0(znikomy) do 10(znaczący).

1. Zwiększenie znaczenia PUP i WUP na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. □

2. Dynamizowanie osób bezrobotnych oraz zwiększanie zdolności do poruszania się ich na rynku pracy. □

3. Możliwość łączenia różnych instrumentów polityki rynku pracy przez podmioty realizujące projekt. □

4. Środki EFS zwiększyły wsparcie finansowe w instytucji realizującej projekt. □

5. Tematyka szkoleń niedopasowana do potrzeb beneficjentów. □

6. Wystąpienie efektu przesycenia szkoleniami przez beneficjentów ostatecznych. □

Dalszy ciąg ankiety - pytania skierowane do Jednostek Samorządu Terytorialnego, Jednostek budżetowych, Zakładów budżetowych, Agencji rozwoju lokalnego i regionalnego

1. Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Bardzo dobry □
    2. Dobry □
    3. Niewystarczający □

2. Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Zbyt duża □
    2. Dostateczna □
    3. Niewystarczająca □

3. Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Tak □
    2. Nie □

4. Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Inne: JST, Jednostki budżetowe, Zakłady budżetowe, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego □
    2. Uczelnie publiczna □
    3. Uczelnie prywatne □
    4. Instytucje rynku pracy □
    5. Organizacje pozarządowe □
    6. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw □

5. Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał JST jako uczestników działań na rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi i uzupełnić je.

1. Organizacyjne (jakie?).....

.....

2. Instytucjonalne (jakie?).....

.....

3. Prawne (jakie?).....

.....

4.Inne (jakie?).....

6. Czy w projekcie uczestniczy(ą) partner/ partnerzy? Jaki rodzaj instytucji reprezentuje(ą) partner/partnerzy występujący w projekcie? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. inną uczelnię wyższą □
2. jednostkę B + R □
3. małą lub średnią firmę □
4. dużą firmę □
5. organizację pozarządową □
6. JST □
7. Instytucje rynku pracy □
8. Inne (jakie?).....

6. Jaki jest udział partnera/partnerów w projekcie? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź

1. Jest źródłem wiedzy □
2. Jest źródłem doświadczenia □
3. Dostarcza zasobów ludzkich □
4. Dostarcza kontraktów □
5. Wzmacnia techniczną stronę projektu □

7. Czy instytucja będzie aplikowała w okresie 2007-2013 o środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź

1. Tak □
2. Nie □

8. Czy istnieją inne źródła finansowania dla sektora instytucji, którą Państwo reprezentują, które pozwalają współfinansować działania podobne jak z EFS? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak (jakie?).....
2. Nie □

9. Czy Państwa zdaniem decentralizacja(przekazanie części kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

10. W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy **?** Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome)-10 (znaczące).

    1. Znaczenie cykli politycznych na poziomie krajowym i regionalnym (nieciągłość prac, nowe instytucje).....

    2. Konieczność wdrażania zmian instytucjonalnych i wyeliminowania nie funkcjonalności samorządu terytorialnego.....

    3. Rozwiązania antykorupcyjne.....

    4. Relacje wojewoda – samorząd wojewódzki.....

    5. Upolitycznienie poziomu lokalnego.....

    6. Słabość szczebla administracyjnego powiatów.....

    7. Zmiany w sferze finansów publicznych.....

    8. Wieloletnie programowanie działań rozwojowych.....

    9. Przesunięcie środków z centrum na poziom samorządów województw .....

    10. Uwolnienie części środków budżetowych na działania rozwojowe.....

    11. Prefinansowanie funduszy strukturalnych zamiast refundowania poniesionych wydatków.....

11. Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

    1. Wsparcia dla systemów i struktur w obszarze rynku pracy □

    2. Wsparcia dla osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji runku pracy □

    3. Pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym □

    4. Dostosowanie kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw □

    5. Działania na rzecz podniesienia poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa odpowiadającego potrzebom regionalnego rynku pracy □

12. Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

    1. Zapewnienie spójności rozwiązań prawnych zapewniających współfinansowanie lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania, kluczowe znaczenie ma nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy □

    2. Eliminowanie powielających się i zbędnych elementów systemu instytucjonalnego □

    3. Uelastycznienie procedur i zasad wdrażania, co umożliwić ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju □

    4. Unikanie segmentowania wsparcia – oddzielne działania dla różnej kategorii osób, których łatwiej i skuteczniej można objąć wsparciem w ramach jednego projektu

    5. Przeniesienie wsparcia dla osób na poziom regionalny, szczególnie w przypadku projektów konkursowych □

Metryczka

Dane adresowe projektodawcy:	
Nazwa instytucji:	
Ulica, nr domu/lokalu:	
Kod pocztowy:	
Województwo:	
Powiat:	
Gmina:	
Telefon:	
Fax:	
e-mail:	
Koordynator projektów EFS w instytucji:	

Status prawny instytucji:	
Osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą	
Spółka z. o.o.	
Spółka jawna	
Spółka akcyjna	
Spółka cywilna	
Jednostka budżetowa	
Organizacja pozarządowa	
Spółdzielnia	
Inna (jaka?)	

ANKIETA NR 2

KWESATIONARIUSZ ANKIETY DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH PROJEKTY ZE ŚRODKÓW FINANSOWYCH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Proszę o wypełnienie kwestionariusza ankiety, który zawiera szereg pytań dotyczących Państwa uczestnictwa w realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim i ma na celu zebranie szczegółowych informacji dotyczących Państwa doświadczeń i opinii. Kwestionariusz ankiety otrzymali Państwo w dwóch egzemplarzach: wersji elektronicznej i wersji papierowej, która została wysłana pocztą, ponieważ autorce badania zależy na jego prawidłowym przebiegu i zwrocie wypełnionych kwestionariuszy ankiety. Autorka badania prosi o odesłanie kwestionariusza ankiety w formie elektronicznej, na adres e-mail: wiszczun@poczta.onet.pl, adres do korespondencji: Ewelina Wiszczun ul. Wiosny Ludów39 Zabrze 41-800.
Autorka badania dziękuję za pomoc w przeprowadzeniu badania, mając nadzieję, że wyniki badania będą pomocne w wyciągnięciu wniosków w okresie wdrażania 2007-2013. Dane zebrane w kwestionariuszu ankiety są anonimowe i zostaną wykorzystane w pracy doktorskiej, której tytuł brzmi „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim", praca doktorska została napisana w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.
Z poważaniem mgr Ewelina Wiszczun

1. Nazwa instytucji realizującej projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.....

   .....

2. Rodzaj instytucji, która aplikowała o środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego. Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

   1. JST, Jednostka budżetowa, Zakład budżetowy, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego □
   2. Instytucje rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa społecznego, OHP oraz instytucje samorządu zawodowego i gospodarczego □
   3. Szkoły, Placówki oświatowe □
   4. Szkoły wyższe, Jednostki naukowe, Jednostki badawcze □
   5. Organizacje pozarządowe □

3. Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    5. Projekt doradczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……...
    6. Projekt szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
    7. Projekt doradczo-szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu)
    ……
    8. Projekt badawczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
4. Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    1. Lokalny □ (ilość?).....
    2. Regionalny (obszar woj. śląskiego) □ (ilość?).....
    3. Krajowy □ (ilość?).....
    4. Ponadnarodowy □ (ilość?).....

5. Jakie są aktualne doświadczenia instytucji w realizacji projektów finansowanych z EFS? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO RZL				
II P. ZPORR				
EQUAL				

6. Czy instytucja aplikowała o środki w ramach innych programów operacyjnych? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO WK				
SPO TRANSPORT				
SPO ROL				
I , III, IV P. ZPORR				
INTERREG				

7. W ramach jakich priorytetów i działań realizują Państwo projekty? Proszę podać tytuły realizowanych projektów oraz działania w ramach SPO RZL i(lub) II Priorytetu ZPORR oraz link strony internetowej do szczegółowego opisu zmian, które dzięki niemu się dokonały(jeżeli istnieje).

1.....

2.....

3.....

4.....

5.....

6.....

7.....

8.....

9.....

10.....

11.....

12.....

13.....

8. W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR odpowiadają głównym założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
6. W pełnym zakresie	□	1. W pełnym zakresie	□
7. Częściowo	□	2. Częściowo	□
8. W niewielkim zakresie	□	3. W niewielkim zakresie	□
9. Wcale nie odpowiadają	□	4. Wcale nie odpowiadają	□
10. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

9. Czy określone cele w programach operacyjnych SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
6. Zdecydowanie tak	□	1. Zdecydowanie tak	□
7. Raczej tak	□	2. Raczej tak	□
8. Raczej nie	□	3. Raczej nie	□
9. Zdecydowanie nie	□	4. Zdecydowanie nie	□
10. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

10. Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w którym instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej odpowiadają □
    3. Raczej nie odpowiadają □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnym □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnym □

11. Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnego rynku pracy □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnego rynku pracy □

12. Czy Państwa zdaniem rozszerzenie grupy beneficjentów miałoby wpływ na zwiększenie liczby osób starających się o otrzymanie dofinansowania? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

    1. Tak, spowoduje zwiększenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    4. Nie, spowoduje to zmniejszenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    5. Nie, nic to nie zmieni □

13. Jak oceniają Państwo stopień trudności realizacji zadań w poszczególnych etapach realizacji projektu? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Nie sprawia żadnych trudności	Sprawia niewielkie trudności	Sprawia poważne trudności	Trudno powiedzieć
1. Uzyskanie informacji na temat możliwości dofinansowania				
2. Dostosowanie pomysłu na projekt do wymogów działania				
3. Przygotowanie wniosku wraz z załącznikami				
4. Wybór projektu				
5. Podpisanie umowy				
6. Realizacja płatności				

14. Czy na etapie procesu realizacji projektu spotkali się Państwo z następującymi problemami? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Czy istnieje dana bariera**?** **a. Tak** **b. Nie**	Proszę określić wagę problemu: **a. Znaczne utrudnienie** **b. Niewielkie utrudnienie** **c. Nie był barierą**
1. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury składania wniosków		
2. Niedopasowanie wymogów ZPORR do sytuacji w regionie		
3. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury oceny wniosków		
4. Zmiany procedur składania wniosków		
5. Zmiany procedur podpisywania umów		
6. Zmiany procedur dotyczących płatności		
7. Konieczność przedstawienia zabezpieczenia finansowego		
8. Konieczność wniesienia wkładu własnego		
9. Zbyt krótkie terminy składania wniosków		
10.Zbyt krótkie terminy podpisania umów		
11.Zbyt długie terminy realizowania płatności		
12.Zbyt długie terminy weryfikowania wniosku o płatności		

15. Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? Proszę zaznaczyć i uzasadnić swoją odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □ (w jaki sposób?).....
    2. Raczej tak □ (w jaki sposób?).....
    3. Raczej nie □ (w jaki sposób?).....
    4. Zdecydowanie nie □ (w jaki sposób?).....
    5. Trudno powiedzieć □ (w jaki sposób?).....
16. Czy Państwa zdaniem w realizacji projektów EFS, ściśle związanych z obszarem polityki zatrudnienia i rynku pracy podejmowane działania przez podmioty odpowiedzialne za realizację polityki spójności są skuteczne i trafne w stosunku do beneficjentów o statecznych? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

17. Czy partnerstwa (inaczej nazwane paktami) na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią ważny element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

18. Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

    1. Subsydiowane zatrudnienie[272] □
    2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
    3. Doradztwo zawodowe □
    4. Szkolenia □
    5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
    6. Staże □
    7. Programy specjalne □
    8. Inne (jakie?).....

19. Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0(nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący)

    1. Subsydiowane zatrudnienie □
    2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
    3. Doradztwo zawodowe □
    4. Szkolenia □
    5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
    6. Staże □
    7. Inne (jakie?) ..... □

[272] **Subsydiowane zatrudnienie** – definiowane jako forma wsparcia polegająca na refundowaniu przedsiębiorcy części kosztów nowopowstałych miejsc pracy.

20. Jeżeli Państwa instytucja współpracuje z wymienionymi partnerami w ramach polityki zatrudnienia i rynku pracy, przy realizacji projektów EFS, to w jaki sposób określają Państwo współpracę z wymienionymi instytucjami przy realizacji poszczególnych instrumentów rynku pracy? Proszę określić przydatność współpracy każdego z wymienionych partnerów od 0 (znikoma) do 10 (znacząca).

Partnerzy rynku pracy	Instytucja nie współpracuje z wymienionymi partnerami	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Małe i średnie przedsiębiorstwa					
2. Duże przedsiębiorstwa					
3. Organizacje pracodawców					
4. Szkoły i uczelnie wyższe					
5. JST					
6. Organizacje pozarządowe					
7. Kościoły i inne związki wyznaniowe					
8. Inne, jakie?					

21. W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0 (znikomy) do 10 (znaczący).

	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Bezrobotni do 25 roku życia				
2. Bezrobotni długotrwale (pozostający bez pracy nieprzerwanie powyżej 12 miesięcy)				
3. Bezrobotni powyżej 50 roku życia				
4. Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych				
5. Bezrobotni niepełnosprawni				
6. Bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko do 7-go roku życia				

22. Czy Państwa instytucja przeprowadza badania dotyczące potrzeb w zakresie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wśród beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

23. Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia rynku pracy ? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    3. Tak □
    4. Nie □

24. Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Ankiety □
    2. Informacje pochodzące od bezrobotnych □
    3. Wywiady z pracodawcami □
    4. Inne (jakie ?).....

25. Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Pracodawców □
    2. Szkoły, Uczelnie wyższe □
    3. Niepubliczne agencje szkoleniowe □
    4. Inne(jakie?).....

26. Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jak Państwo oceniacie ich przydatność informacji do działalności pozyskiwanych z podanych źródeł? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi wśród wszystkich wymienionych instytucji.

Źródło danych	co najmniej raz w miesiącu	co najmniej raz na kwartał	przynajmniej raz na pół roku	co najmniej raz w roku	nigdy
1. Urząd Statystyczny					
2. Własne ankiety szczegółowe					
3. Własne wywiady z pracodawcami					
4. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową					
5. Dane publikowane przez WUP					
6. Wyniki badań naukowych					
7. Inne, jakie ?					

27. W jakim zakresie odczuwa Państwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych obszarach informacji.

Zakres informacji	zdecydowany niedobór informacji	niewielki niedobór informacji	występuje pełna informacja	trudno powiedzieć
1. Zmiany struktury demograficznej				
2. Dynamika struktury zatrudnienia				
3. Inwestycje tworzące nowe miejsca pracy				
4. Przewidywane zwolnienia pracowników				
5. Przewidywane przyjęcia pracowników				
6. Zmiany popytu na konkretne zawody				
7. Zmiany popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje				
8. Napływ absolwentów na regionalny i lokalny rynek pracy				
9. Kondycja ekonomiczna znaczących na rynku pracy firm				
10. Migracja pracowników				
11. Inne ważne informacje				

28. Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0(znikomy) do 10(znaczący).

1. Zwiększenie znaczenia PUP i WUP na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. □

2. Dynamizowanie osób bezrobotnych oraz zwiększanie zdolności do poruszania się ich na rynku pracy. □

.

3. Możliwość łączenia różnych instrumentów polityki rynku pracy przez podmioty realizujące projekt. □

4. Środki EFS zwiększyły wsparcie finansowe w instytucji realizującej projekt. □

5. Tematyka szkoleń niedopasowana do potrzeb beneficjentów. □

6. Wystąpienie efektu przesycenia szkoleniami przez beneficjentów ostatecznych. □

Dalszy ciąg ankiety - pytania skierowane do instytucji rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe,, OHP oraz do instytucji samorządu zawodowego i gospodarczego

1 Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Bardzo dobry □
2. Dobry □
3. Niewystarczający □

2. Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Zbyt duża □
2. Dostateczna □
3. Niewystarczająca □

3. Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

4. Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Inny rodzaj instytucji rynku pracy □
2. Uczelnia publiczna □
3. Uczelnie prywatne □
4. Organizacje pozarządowe □
5. JST, Jednostka budżetowa, Zakład budżetowy, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego □
6. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw □

5. Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał instytucji rynku pracy jako uczestników działań na rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi i uzupełnić je

1. Organizacyjne (jakie?).....

.....

2. Instytucjonalne (jakie?).....

.....

3. Prawne (jakie?).....

.....

4. Inne (jakie?).....

5. Czy w projekcie uczestniczy(ą) partner/ partnerzy? Jaki rodzaj instytucji reprezentuje(ą) partner/partnerzy występujący w projekcie? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Inną uczelnię wyższą □
2. Jednostkę B + R □
3. Małą lub średnią firmę □
4. Dużą firmę □
5. Organizację pozarządową □
6. JST □
7. Instytucje rynku pracy □
8. Inne (jakie?).....

6. Jaki jest udział partnera/partnerów w projekcie? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź

1. Jest źródłem wiedzy □
2. Jest źródłem doświadczenia □
3. Dostarcza zasobów ludzkich □
4. Dostarcza kontraktów □
5. Wzmacnia techniczną stronę projektu □

7. Czy instytucja będzie aplikowała w okresie 2007-2013 o środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź

1. Tak □
2. Nie □

8. Czy istnieją inne źródła finansowania dla sektora instytucji, którą Państwo reprezentują, które pozwalają współfinansować działania podobne jak z EFS? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1.Tak (jakie?).....
2.Nie □

9. Czy Państwa zdaniem decentralizacja(przekazanie części kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

10. W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy **?** Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome)-10 (znaczące).

1. Znaczenie cykli politycznych na poziomie krajowym i regionalnym (nieciągłość prac, nowe instytucje).....

2. Konieczność wdrażania zmian instytucjonalnych i wyeliminowania nie funkcjonalności samorządu terytorialnego.....

3. Rozwiązania antykorupcyjne.....

4. Relacje wojewoda – samorząd wojewódzki.....

5. Upolitycznienie poziomu lokalnego.....

6. Słabość szczebla administracyjnego powiatów.....

7. Zmiany w sferze finansów publicznych.....

8. Wieloletnie programowanie działań rozwojowych.....

9. Przesunięcie środków z centrum na poziom samorządów województw .....

10. Uwolnienie części środków budżetowych na działania rozwojowe.....

11. Prefinansowanie funduszy strukturalnych zamiast refundowania poniesionych wydatków.....

11. Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Wsparcia dla systemów i struktur w obszarze rynku pracy □

2. Wsparcia dla osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji runku pracy □

3. Pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym □

4. Dostosowanie kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw □

5. Działania na rzecz podniesienia poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa odpowiadającego potrzebom regionalnego rynku pracy □

12. Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

    1. Zapewnienie spójności rozwiązań prawnych zapewniających współfinansowanie lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania, kluczowe znaczenie ma nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy □

    2. Eliminowanie powielających się i zbędnych elementów systemu instytucjonalnego □

    3. Uelastycznienie procedur i zasad wdrażania, co umożliwić ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju □

    4. Unikanie segmentacji wsparcia – oddzielne działania dla różnej kategorii osób, których łatwiej i skuteczniej można objąć wsparciem w ramach jednego projektu

    5. Przeniesienie wsparcia dla osób na poziom regionalny, szczególnie w przypadku projektów konkursowych □

Metryczka

Dane adresowe projektodawcy:	
Nazwa instytucji:	
Ulica, nr domu/lokalu:	
Kod pocztowy:	
Województwo:	
Powiat:	
Gmina:	
Telefon:	
Fax:	
e-mail:	
Koordynator projektów EFS w instytucji:	

Status prawny instytucji:	
Osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą	
Spółka z. o.o.	
Spółka jawna	
Spółka akcyjna	
Spółka cywilna	
Jednostka budżetowa	
Organizacja pozarządowa	
Spółdzielnia	
Inna (jaka?)	

ANKIETA NR 3

KWESATIONARIUSZ ANKIETY DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH PROJEKTY ZE ŚRODKÓW FINANSOWYCH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Proszę o wypełnienie kwestionariusza ankiety, który zawiera szereg pytań dotyczących Państwa uczestnictwa w realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim i ma na celu zebranie szczegółowych informacji dotyczących Państwa doświadczeń i opinii. Kwestionariusz ankiety otrzymali Państwo w dwóch egzemplarzach: wersji elektronicznej i wersji papierowej, która została wysłana pocztą, ponieważ autorce badania zależy na jego prawidłowym przebiegu i zwrocie wypełnionych kwestionariuszy ankiety. Autorka badania prosi o odesłanie kwestionariusza ankiety w formie elektronicznej, na adres e-mail: wiszczun@poczta.onet.pl, adres do korespondencji: Ewelina Wiszczun ul. Wiosny Ludów39 Zabrze 41-800.
Autorka badania dziękuję za pomoc w przeprowadzeniu badania, mając nadzieję, że wyniki badania będą pomocne w wyciągnięciu wniosków w okresie wdrażania 2007-2013. Dane zebrane w kwestionariuszu ankiety są anonimowe i zostaną wykorzystane w pracy doktorskiej, której tytuł brzmi „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim", praca doktorska została napisana w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.
Z poważaniem mgr Ewelina Wiszczun

1. Nazwa instytucji realizującej projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.....

   .....

2. Rodzaj instytucji, która aplikowała o środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego. Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

   1. JST, Jednostka budżetowa, Zakład budżetowy, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego ☐
   2. Instytucje rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa społecznego, OHP oraz instytucje samorządu zawodowego i gospodarczego ☐
   3. Szkoły, Placówki oświatowe ☐
   4. Szkoły wyższe, Jednostki naukowe, Jednostki badawcze ☐
   5. Organizacje pozarządowe ☐

3. Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    9. Projekt doradczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……...
    10. Projekt szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
    11. Projekt doradczo-szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu)
    ……
    12. Projekt badawczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
4. Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    1. Lokalny □ (ilość?).....
    2. Regionalny (obszar woj. śląskiego) □ (ilość?).....
    3. Krajowy □ (ilość?).....
    4. Ponadnarodowy □ (ilość?).....

5. Jakie są aktualne doświadczenia instytucji w realizacji projektów finansowanych z EFS? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO RZL				
II P. ZPORR				
EQUAL				

6. Czy instytucja aplikowała o środki w ramach innych programów operacyjnych? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO WK				
SPO TRANSPORT				
SPO ROL				
I , III, IV P. ZPORR				
INTERREG				

7. W ramach jakich priorytetów i działań realizują Państwo projekty? Proszę podać tytuły realizowanych projektów oraz działania w ramach SPO RZL i(lub) II Priorytetu ZPORR oraz link strony internetowej do szczegółowego opisu zmian, które dzięki niemu się dokonały(jeżeli istnieje).

1.....

2.....

3.....

4.....

5.....

6.....

7.....

8.....

9.....

10.....

11.....

12.....

13.....

8. W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR odpowiadają głównym założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
11. W pełnym zakresie	□	1. W pełnym zakresie	□
12. Częściowo	□	2. Częściowo	□
13. W niewielkim zakresie	□	3. W niewielkim zakresie	□
14. Wcale nie odpowiadają	□	4. Wcale nie odpowiadają	□
15. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

9. Czy określone cele w programach operacyjnych SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
11. Zdecydowanie tak	□	1. Zdecydowanie tak	□
12. Raczej tak	□	2. Raczej tak	□
13. Raczej nie	□	3. Raczej nie	□
14. Zdecydowanie nie	□	4. Zdecydowanie nie	□
15. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

10. Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w którym instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej odpowiadają □
    3. Raczej nie odpowiadają □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnym □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnym □

11. Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnego rynku pracy □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnego rynku pracy □

12. Czy Państwa zdaniem rozszerzenie grupy beneficjentów miałoby wpływ na zwiększenie liczby osób starających się o otrzymanie dofinansowania? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

    1. Tak, spowoduje zwiększenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    6. Nie, spowoduje to zmniejszenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    7. Nie, nic to nie zmieni □

13. Jak oceniają Państwo stopień trudności realizacji zadań w poszczególnych etapach realizacji projektu? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Nie sprawia żadnych trudności	Sprawia niewielkie trudności	Sprawia poważne trudności	Trudno powiedzieć
1. Uzyskanie informacji na temat możliwości dofinansowania				
2. Dostosowanie pomysłu na projekt do wymogów działania				
3. Przygotowanie wniosku wraz z załącznikami				
4. Wybór projektu				
5. Podpisanie umowy				
6. Realizacja płatności				

14. Czy na etapie procesu realizacji projektu spotkali się Państwo z następującymi problemami? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Czy istnieje dana bariera? **a. Tak** **b. Nie**	Proszę określić wagę problemu: **a. Znaczne utrudnienie** **b. Niewielkie utrudnienie** **c. Nie był barierą**
1. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury składania wniosków		
2. Niedopasowanie wymogów ZPORR do sytuacji w regionie		
3. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury oceny wniosków		
4. Zmiany procedur składania wniosków		
5. Zmiany procedur podpisywania umów		
6. Zmiany procedur dotyczących płatności		
7. Konieczność przedstawienia zabezpieczenia finansowego		
8. Konieczność wniesienia wkładu własnego		
9. Zbyt krótkie terminy składania wniosków		
10.Zbyt krótkie terminy podpisania umów		
11.Zbyt długie terminy realizowania płatności		
12.Zbyt długie terminy weryfikowania wniosku o płatności		

15. Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? Proszę zaznaczyć i uzasadnić swoją odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □ (w jaki sposób?).....
    2. Raczej tak □ (w jaki sposób?).....
    3. Raczej nie □ (w jaki sposób?).....
    4. Zdecydowanie nie □ (w jaki sposób?).....
    5. Trudno powiedzieć □ (w jaki sposób?).....
16. Czy Państwa zdaniem w realizacji projektów EFS, ściśle związanych z obszarem polityki zatrudnienia i rynku pracy podejmowane działania przez podmioty odpowiedzialne za realizację polityki spójności są skuteczne i trafne w stosunku do beneficjentów o statecznych? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

17. Czy partnerstwa (inaczej nazwane paktami) na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią ważny element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

1. Zdecydowanie tak □
2. Raczej tak □
3. Raczej nie □
4. Zdecydowanie nie □
5. Trudno powiedzieć □

18. Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Subsydiowane zatrudnienie[273] □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Programy specjalne □
8. Inne (jakie?).....

19. Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0(nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący)

1. Subsydiowane zatrudnienie □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Inne (jakie?) ..... □

[273] **Subsydiowane zatrudnienie** – definiowane jako forma wsparcia polegająca na refundowaniu przedsiębiorcy części kosztów nowopowstałych miejsc pracy.

20. Jeżeli Państwa instytucja współpracuje z wymienionymi partnerami w ramach polityki zatrudnienia i rynku pracy, przy realizacji projektów EFS, to w jaki sposób określają Państwo współpracę z wymienionymi instytucjami przy realizacji poszczególnych instrumentów rynku pracy? Proszę określić przydatność współpracy każdego z wymienionych partnerów od 0 (znikoma) do 10 (znacząca).

Partnerzy rynku pracy	Instytucja nie współpracuje z wymienionymi partnerami	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Małe i średnie przedsiębiorstwa					
2. Duże przedsiębiorstwa					
3. Organizacje pracodawców					
4. Szkoły i uczelnie wyższe					
5. JST					
6. Organizacje pozarządowe					
7. Kościoły i inne związki wyznaniowe					
8. Inne, jakie?					

21. W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0 (znikomy) do 10 (znaczący).

	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Bezrobotni do 25 roku życia				
2. Bezrobotni długotrwale (pozostający bez pracy nieprzerwanie powyżej 12 miesięcy)				
3. Bezrobotni powyżej 50 roku życia				
4. Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych				
5. Bezrobotni niepełnosprawni				
6. Bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko do 7-go roku życia				

22. Czy Państwa instytucja przeprowadza badania dotyczące potrzeb w zakresie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wśród beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

23. Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia rynku pracy ? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    5. Tak □
    6. Nie □

24. Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Ankiety □
    2. Informacje pochodzące od bezrobotnych □
    3. Wywiady z pracodawcami □
    4. Inne (jakie ?).....

25. Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Pracodawców □
    2. Szkoły, Uczelnie wyższe □
    3. Niepubliczne agencje szkoleniowe □
    4. Inne(jakie?).....

26. Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jak Państwo oceniacie ich przydatność informacji do działalności pozyskiwanych z podanych źródeł? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi wśród wszystkich wymienionych instytucji.

Źródło danych	co najmniej raz w miesiącu	co najmniej raz na kwartał	przynajmniej raz na pół roku	co najmniej raz w roku	nigdy
1. Urząd Statystyczny					
2. Własne ankiety szczegółowe					
3. Własne wywiady z pracodawcami					
4. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową					
5. Dane publikowane przez WUP					
6. Wyniki badań naukowych					
7. Inne, jakie ?					

27. W jakim zakresie odczuwa Państwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych obszarach informacji.

Zakres informacji	zdecydowany niedobór informacji	niewielki niedobór informacji	występuje pełna informacja	trudno powiedzieć
1. Zmiany struktury demograficznej				
2. Dynamika struktury zatrudnienia				
3. Inwestycje tworzące nowe miejsca pracy				
4. Przewidywane zwolnienia pracowników				
5. Przewidywane przyjęcia pracowników				
6. Zmiany popytu na konkretne zawody				
7. Zmiany popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje				
8. Napływ absolwentów na regionalny i lokalny rynek pracy				
9. Kondycja ekonomiczna znaczących na rynku pracy firm				
10. Migracja pracowników				
11. Inne ważne informacje				

28. Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0(znikomy) do 10(znaczący).

1. Zwiększenie znaczenia PUP i WUP na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. □

2. Dynamizowanie osób bezrobotnych oraz zwiększanie zdolności do poruszania się ich na rynku pracy. □

.

3. Możliwość łączenia różnych instrumentów polityki rynku pracy przez podmioty realizujące projekt. □

4. Środki EFS zwiększyły wsparcie finansowe w instytucji realizującej projekt. □

5. Tematyka szkoleń niedopasowana do potrzeb beneficjentów. □

6. Wystąpienie efektu przesycenia szkoleniami przez beneficjentów ostatecznych. □

Dalszy ciąg ankiety - pytania skierowane do organizacji pozarządowych

1. Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Bardzo dobry □
    2. Dobry □
    3. Nieprawidłowy □

2. Jak oceniają Państwo wielkość środków finansowych z innych źródeł niż fundusze strukturalne skierowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Zbyt duża □
    2. Dostateczna □
    3. Zbyt mała □
    4. Niewystarczająca □

3. Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Tak □
    2. Nie □

4. Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Inne organizacje pozarządowe □
    2. Uczelnie publiczne □
    3. Uczelnie prywatne □
    4. Instytucje rynku pracy □
    5. JST Jednostki budżetowe, Zakłady budżetowe, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego □
    6. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw □

6. Jakie powinno być miejsce organizacji pozarządowych w działaniach polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz na czym powinny polegać ich specyficzne kompetencje? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Kompetencje organizacji pozarządowych powinny ograniczać się do przypadków , gdy mamy do czynienia ze szczególnymi obszarami bezrobocia □
    2. Kompetencje organizacji pozarządowych powinny ograniczać się do przypadków, gdy mamy do czynienia z grupami, które są szczególnie zagrożone ryzykiem bezrobocia □
    3. Kompetencje organizacji pozarządowych powinny ulec rozszerzeniu □
    4. Kompetencje organizacji pozarządowych powinny ulec ograniczeniu □

7. Które z poniżej wymienionych atrybutów organizacji pozarządowych uważają Pastwo za

trafnie zdiagnozowane? Proszę określić przydatność wymienionych atrybutów w kontekście realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy od 0 (obojętny) -10 (zasadniczy).

1. Potrafią współdziałać z innymi partnerami □
2. Mają rozeznanie w środowisku lokalnym □
3. Są elastyczne w działaniu □
4. Koszty ich działalności są małe □
5. Są innowacyjne □
6. Postrzegają działanie na rzecz innych jako wartość □
7. Zrzeszają osoby o różnych umiejętnościach i kompetencjach □
8. Potrafią działać w sposób zindywidualizowany □
9. Działają na rzecz specyficznych grup, które mają małe szanse na pomoc ze strony innych typów instytucji □

8. Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał organizacji pozarządowych jako uczestników działań polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi i uzupełnić je.

1. Organizacyjne □ (jakie?).....

   .....

2. Instytucjonalne □ (jakie?).....

   .....

3. Prawne □ (jakie?).....

   .....

4. Inne □ (jakie?).....

   .....

9. Czy w projektach realizowanych z EFS uczestniczy(ą) partner/ partnerzy? Jaki rodzaj instytucji reprezentuje(ą) partner/partnerzy występujący w projekcie? Czy realizowany projekt ma charakter: doradczy, szkoleniowy, doradczo-szkoleniowy, badawczy. Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

1. Inną uczelnię wyższą □ charakter projektu.....
2. Jednostkę B + R □ charakter projektu.....
3. Małą lub średnią firmę □ charakter projektu.....
4. Dużą firmę □ charakter projektu.....
5. Organizację pozarządową □ charakter projektu.....
6. JST □ charakter projektu.....
7. Instytucje rynku pracy □ charakter projektu.....
8. Inny (jaki?) □ charakter projektu.....

10. Jaki jest udział partnera/partnerów w projekcie? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Jest źródłem wiedzy □
    2. Jest źródłem doświadczenia □
    3. Dostarcza zasobów ludzkich □
    4. Dostarcza kontraktów □
    5. Wzmacnia techniczną stronę projektu □

11. Czy Państwa instytucja będzie aplikowała w okresie 2007-2013 o środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Tak □
    2. Nie □

12. Czy Państwa zdaniem decentralizacja systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 (rozumianej w tym przypadku jako przekazanie części kompetencji samorządom) wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Tak □
    2. Nie □

13. Czy istnieją inne źródła finansowania dla sektora instytucji, którą Państwo reprezentują, pozwalające współfinansować działania podobne do tych realizowanych z EFS, w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    1. Tak □ (jakie?).....
    2. Nie □

14. W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy **?** Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome)-10 (znaczące).

    1. Negatywne następstwa cykli politycznych na poziomie krajowym i regionalnym □ (przykład nieciągłość prac nowe instytucje w zakresie polityki spójności)
    2. Konieczność wdrażania zmian instytucjonalnych i wyeliminowania nie funkcjonalności samorządu terytorialnego □
    3. Rozwiązania antykorupcyjne □
    4. Relacje wojewoda – samorząd wojewódzki □
    5. Upolitycznienie poziomu lokalnego □
    6. Słabość szczebla administracyjnego powiatów □

7. Zmiany w sferze finansów publicznych □

8. Wieloletnie programowanie działań rozwojowych □

9. Przesunięcie środków z centrum na poziom samorządów województw □

10. Uwolnienie części środków budżetowych na działania rozwojowe □

11. Prefinansowanie funduszy strukturalnych zamiast refundowania poniesionych wydatków □

15. Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi, maksymalna ilość odpowiedzi 5.

1. Wsparcia dla systemów i struktur w obszarze rynku pracy □

1. Wsparcia dla osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji runku pracy □

2. Pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym □

4. Dostosowanie kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw □

5. Działania na rzecz podniesienia poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa odpowiadającego potrzebom regionalnego rynku pracy □

16. Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Zapewnienie spójności rozwiązań prawnych zapewniających współfinansowanie lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania, kluczowe znaczenie ma nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy □

2. Eliminowanie powielających się i zbędnych elementów systemu instytucjonalnego □

3. Uelastycznienie procedur i zasad wdrażania, co umożliwić ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju □

4. Unikanie segmentacji wsparcia – oddzielne działania dla różnej kategorii osób, których łatwiej i skuteczniej można objąć wsparciem w ramach jednego Projektu □

5. Przeniesienie wsparcia dla osób na poziom regionalny, szczególnie w przypadku projektów konkursowych. □

Metryczka

Dane adresowe projektodawcy:	
Nazwa instytucji:	
Ulica, nr domu/lokalu:	
Kod pocztowy:	
Województwo:	
Powiat:	
Gmina:	
Telefon:	
Fax:	
e-mail:	
Koordynator projektów EFS w instytucji:	

Status prawny instytucji:	
Osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą	
Spółka z. o.o.	
Spółka jawna	
Spółka akcyjna	
Spółka cywilna	
Jednostka budżetowa	
Organizacja pozarządowa	
Spółdzielnia	
Inna (jaka?)	

ANKIETA NR 4

KWESATIONARIUSZ ANKIETY DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH PROJEKTY ZE ŚRODKÓW FINANSOWYCH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Proszę o wypełnienie kwestionariusza ankiety, który zawiera szereg pytań dotyczących Państwa uczestnictwa w realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim i ma na celu zebranie szczegółowych informacji dotyczących Państwa doświadczeń i opinii. Kwestionariusz ankiety otrzymali Państwo w dwóch egzemplarzach: wersji elektronicznej i wersji papierowej, która została wysłana pocztą, ponieważ autorce badania zależy na jego prawidłowym przebiegu i zwrocie wypełnionych kwestionariuszy ankiety. Autorka badania prosi o odesłanie kwestionariusza ankiety w formie elektronicznej, na adres e-mail: wiszczun@poczta.onet.pl, adres do korespondencji: Ewelina Wiszczun ul. Wiosny Ludów39 Zabrze 41-800.
Autorka badania dziękuję za pomoc w przeprowadzeniu badania, mając nadzieję, że wyniki badania będą pomocne w wyciągnięciu wniosków w okresie wdrażania 2007-2013. Dane zebrane w kwestionariuszu ankiety są anonimowe i zostaną wykorzystane w pracy doktorskiej, której tytuł brzmi „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim", praca doktorska została napisana w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.
Z poważaniem mgr Ewelina Wiszczun

1. Nazwa instytucji realizującej projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.....

   .....

2. Rodzaj instytucji, która aplikowała o środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego. Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

   1. JST, Jednostka budżetowa, Zakład budżetowy, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego ☐
   2. Instytucje rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa społecznego, OHP oraz instytucje samorządu zawodowego i gospodarczego ☐
   3. Szkoły, Placówki oświatowe ☐
   4. Szkoły wyższe, Jednostki naukowe, Jednostki badawcze ☐
   5. Organizacje pozarządowe ☐

3. Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    13. Projekt doradczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……...
    14. Projekt szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
    15. Projekt doradczo-szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu)
    ……
    16. Projekt badawczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
4. Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    1. Lokalny □ (ilość?).....
    2. Regionalny (obszar woj. śląskiego) □ (ilość?).....
    3. Krajowy □ (ilość?).....
    4. Ponadnarodowy □ (ilość?).....

5. Jakie są aktualne doświadczenia instytucji w realizacji projektów finansowanych z EFS? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO RZL				
II P. ZPORR				
EQUAL				

6. Czy instytucja aplikowała o środki w ramach innych programów operacyjnych? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO WK				
SPO TRANSPORT				
SPO ROL				
I , III, IV P. ZPORR				
INTERREG				

7. W ramach jakich priorytetów i działań realizują Państwo projekty? Proszę podać tytuły realizowanych projektów oraz działania w ramach SPO RZL i(lub) II Priorytetu ZPORR oraz link strony internetowej do szczegółowego opisu zmian, które dzięki niemu się dokonały(jeżeli istnieje).

1.....

2.....

3.....

4.....

5.....

6.....

7.....

8.....

9.....

10.....

11.....

12.....

13.....

8. W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR odpowiadają głównym założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
16. W pełnym zakresie	□	1. W pełnym zakresie	□
17. Częściowo	□	2. Częściowo	□
18. W niewielkim zakresie	□	3. W niewielkim zakresie	□
19. Wcale nie odpowiadają	□	4. Wcale nie odpowiadają	□
20. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

9. Czy określone cele w programach operacyjnych SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
16. Zdecydowanie tak	□	1. Zdecydowanie tak	□
17. Raczej tak	□	2. Raczej tak	□
18. Raczej nie	□	3. Raczej nie	□
19. Zdecydowanie nie	□	4. Zdecydowanie nie	□
20. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

10. Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w którym instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej odpowiadają □
    3. Raczej nie odpowiadają □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnym □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnym □

11. Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnego rynku pracy □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnego rynku pracy □

12. Czy Państwa zdaniem rozszerzenie grupy beneficjentów miałoby wpływ na zwiększenie liczby osób starających się o otrzymanie dofinansowania? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

    1. Tak, spowoduje zwiększenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    8. Nie, spowoduje to zmniejszenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    9. Nie, nic to nie zmieni □

13. Jak oceniają Państwo stopień trudności realizacji zadań w poszczególnych etapach realizacji projektu? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Nie sprawia żadnych trudności	Sprawia niewielkie trudności	Sprawia poważne trudności	Trudno powiedzieć
1. Uzyskanie informacji na temat możliwości dofinansowania				
2. Dostosowanie pomysłu na projekt do wymogów działania				
3. Przygotowanie wniosku wraz z załącznikami				
4. Wybór projektu				
5. Podpisanie umowy				
6. Realizacja płatności				

14. Czy na etapie procesu realizacji projektu spotkali się Państwo z następującymi problemami? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Czy istnieje dana bariera? **a. Tak** **b. Nie**	Proszę określić wagę problemu: **a. Znaczne utrudnienie** **b. Niewielkie utrudnienie** **c. Nie był barierą**
1. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury składania wniosków		
2. Niedopasowanie wymogów ZPORR do sytuacji w regionie		
3. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury oceny wniosków		
4. Zmiany procedur składania wniosków		
5. Zmiany procedur podpisywania umów		
6. Zmiany procedur dotyczących płatności		
7. Konieczność przedstawienia zabezpieczenia finansowego		
8. Konieczność wniesienia wkładu własnego		
9. Zbyt krótkie terminy składania wniosków		
10.Zbyt krótkie terminy podpisania umów		
11.Zbyt długie terminy realizowania płatności		
12.Zbyt długie terminy weryfikowania wniosku o płatności		

15. Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? Proszę zaznaczyć i uzasadnić swoją odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □ (w jaki sposób?).....
    2. Raczej tak □ (w jaki sposób?).....
    3. Raczej nie □ (w jaki sposób?).....
    4. Zdecydowanie nie □ (w jaki sposób?).....
    5. Trudno powiedzieć □ (w jaki sposób?).....
16. Czy Państwa zdaniem w realizacji projektów EFS, ściśle związanych z obszarem polityki zatrudnienia i rynku pracy podejmowane działania przez podmioty odpowiedzialne za realizację polityki spójności są skuteczne i trafne w stosunku do beneficjentów o statecznych? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

17. Czy partnerstwa (inaczej nazwane paktami) na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią ważny element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

1. Zdecydowanie tak □
2. Raczej tak □
3. Raczej nie □
4. Zdecydowanie nie □
5. Trudno powiedzieć □

18. Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Subsydiowane zatrudnienie[274] □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Programy specjalne □
8. Inne (jakie?).....

19. Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0(nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący)

1. Subsydiowane zatrudnienie □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Inne (jakie?) ..... □

[274] **Subsydiowane zatrudnienie** – definiowane jako forma wsparcia polegająca na refundowaniu przedsiębiorcy części kosztów nowopowstałych miejsc pracy.

20. Jeżeli Państwa instytucja współpracuje z wymienionymi partnerami w ramach polityki zatrudnienia i rynku pracy, przy realizacji projektów EFS, to w jaki sposób określają Państwo współpracę z wymienionymi instytucjami przy realizacji poszczególnych instrumentów rynku pracy? Proszę określić przydatność współpracy każdego z wymienionych partnerów od 0 (znikoma) do 10 (znacząca).

Partnerzy rynku pracy	Instytucja nie współpracuje z wymienionymi partnerami	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Małe i średnie przedsiębiorstwa					
2. Duże przedsiębiorstwa					
3. Organizacje pracodawców					
4. Szkoły i uczelnie wyższe					
5. JST					
6. Organizacje pozarządowe					
7. Kościoły i inne związki wyznaniowe					
8. Inne, jakie?					

21. W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0 (znikomy) do 10 (znaczący).

	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Bezrobotni do 25 roku życia				
2. Bezrobotni długotrwale (pozostający bez pracy nieprzerwanie powyżej 12 miesięcy)				
3. Bezrobotni powyżej 50 roku życia				
4. Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych				
5. Bezrobotni niepełnosprawni				
6. Bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko do 7-go roku życia				

22. Czy Państwa instytucja przeprowadza badania dotyczące potrzeb w zakresie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wśród beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

23. Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia rynku pracy ? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    7. Tak □
    8. Nie □

24. Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Ankiety □
    2. Informacje pochodzące od bezrobotnych □
    3. Wywiady z pracodawcami □
    4. Inne (jakie ?).....

25. Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Pracodawców □
    2. Szkoły, Uczelnie wyższe □
    3. Niepubliczne agencje szkoleniowe □
    4. Inne(jakie?).....

26. Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jak Państwo oceniacie ich przydatność informacji do działalności pozyskiwanych z podanych źródeł? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi wśród wszystkich wymienionych instytucji.

Źródło danych	co najmniej raz w miesiącu	co najmniej raz na kwartał	przynajmniej raz na pół roku	co najmniej raz w roku	nigdy
1. Urząd Statystyczny					
2. Własne ankiety szczegółowe					
3. Własne wywiady z pracodawcami					
4. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową					
5. Dane publikowane przez WUP					
6. Wyniki badań naukowych					
7. Inne, jakie ?					

27. W jakim zakresie odczuwa Państwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych obszarach informacji.

Zakres informacji	zdecydowany niedobór informacji	niewielki niedobór informacji	występuje pełna informacja	trudno powiedzieć
1. Zmiany struktury demograficznej				
2. Dynamika struktury zatrudnienia				
3. Inwestycje tworzące nowe miejsca pracy				
4. Przewidywane zwolnienia pracowników				
5. Przewidywane przyjęcia pracowników				
6. Zmiany popytu na konkretne zawody				
7. Zmiany popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje				
8. Napływ absolwentów na regionalny i lokalny rynek pracy				
9. Kondycja ekonomiczna znaczących na rynku pracy firm				
10. Migracja pracowników				
11. Inne ważne informacje				

28. Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0(znikomy) do 10(znaczący).

1. Zwiększenie znaczenia PUP i WUP na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. □

2. Dynamizowanie osób bezrobotnych oraz zwiększanie zdolności do poruszania się ich na rynku pracy. □

.

3. Możliwość łączenia różnych instrumentów polityki rynku pracy przez podmioty realizujące projekt. □

4. Środki EFS zwiększyły wsparcie finansowe w instytucji realizującej projekt. □

5. Tematyka szkoleń niedopasowana do potrzeb beneficjentów. □

6. Wystąpienie efektu przesycenia szkoleniami przez beneficjentów ostatecznych. □

Dalszy ciąg ankiety - pytania skierowane do uczelni wyższych, jednostek naukowych i jednostek badawczych

1. Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Bardzo dobry □
   2. Dobry □
   3. Nieprawidłowy □

2. Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Zbyt duża □
   2. Dostateczna □
   3. Niewystarczająca □

3. Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Tak □
   2. Nie □

4. Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Inne uczelnie publiczne □
   2. Inne uczelnie prywatne □
   3. Jednostki naukowe i badawcze □
   4. Instytucje rynku pracy □
   5. Organizacje pozarządowe □
   6. JST □
   7. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw □

5. Jakie są najważniejsze problemy społeczno-gospodarcze regionu w którym znajduje się Państwa instytucja? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Restrukturyzacja przemysłu □
   2. Wysoka stopa bezrobocia długotrwałego □
   3. Bezrobocie strukturalne □
   4. Niski poziom wykształcenia mieszkańców □
   5. Spadek poziomu życia mieszkańców □
   6. Ujemne saldo migracji □
   7. Inne (jakie)?.....

6. Czy oferta instytucji, którą Państwo reprezentują jest odpowiedzią na potrzeby regionu w zakresie zmian społecznych i gospodarczych ? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

7. Czy instytucja ma wpływ na kształtowanie innowacyjności regionu? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

8. Czy instytucja trwale współpracuje z sektorem przedsiębiorstw? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

9. Czy odbiorcą oferty edukacyjnej Państwa instytucji są konkretne przedsiębiorstwa z regionu? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Tak □
    2. Nie □

10. Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał szkół wyższych, jednostek naukowych i jednostek badawczych jako uczestników działań na rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi i uzupełnić je.

    1. Organizacyjne (jakie?).....

    .....

    2. Instytucjonalne (jakie?).....

    .....

    3. Prawne (jakie?).....

    .....

    4. Inne (jakie?).....

11. Czy w projekcie uczestniczy(ą) partner/ partnerzy? Jaki rodzaj instytucji reprezentuje(ą) partner/partnerzy występujący w projekcie? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

1. Inną uczelnię wyższą □
2. Jednostkę B + R □
3. Małą lub średnią firmę □
4. Dużą firmę □
5. Organizację pozarządową □
6. JST □
7. Instytucje rynku pracy □

12. Jaki jest udział partnera/partnerów w projekcie? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

1. Jest źródłem wiedzy □
2. Jest źródłem doświadczenia □
3. Dostarcza zasobów ludzkich □
4. Dostarcza kontraktów □
5. Wzmacnia techniczną stronę projektu □

13. Czy instytucja będzie aplikowała w okresie 2007-2013 o środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

14. Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie części kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

15. Czy istnieją inne źródła finansowania dla sektora instytucji, którą Państwo reprezentują, które pozwalają współfinansować działania podobne jak z EFS? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak (jakie?).....
2. Nie □

16. W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy **?** Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome)-10 (znaczące).

1. Znaczenie cykli politycznych na poziomie krajowym i regionalnym (nieciągłość prac, nowe instytucje).....
2. Konieczność wdrażania zmian instytucjonalnych i wyeliminowania nie funkcjonalności samorządu terytorialnego.....
3. Rozwiązania antykorupcyjne.....
4. Relacje wojewoda – samorząd wojewódzki.....
5. Upolitycznienie poziomu lokalnego.....
6. Słabość szczebla administracyjnego powiatów.....
7. Zmiany w sferze finansów publicznych.....
8. Wieloletnie programowanie działań rozwojowych.....
9. Przesunięcie środków z centrum na poziom samorządów województw .....
10. Uwolnienie części środków budżetowych na działania rozwojowe.....
11. Prefinansowanie funduszy strukturalnych zamiast refundowania poniesionych wydatków.....

17. Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Wsparcia dla systemów i struktur w obszarze rynku pracy □
2. Wsparcia dla osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji runku pracy □
3. Pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym □
4. Dostosowanie kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw □
5. Działania na rzecz podniesienia poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa odpowiadającego potrzebom regionalnego rynku pracy □

18. Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

    1. Zapewnienie spójności rozwiązań prawnych zapewniających współfinansowanie lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania, kluczowe znaczenie ma nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy □

    2. Eliminowanie powielających się i zbędnych elementów systemu instytucjonalnego □

    3. Uelastycznienie procedur i zasad wdrażania, co umożliwić ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju □

    4. Unikanie segmentacji wsparcia – oddzielne działania dla różnej kategorii osób, których łatwiej i skuteczniej można objąć wsparciem w ramach jednego projektu

    5. Przeniesienie wsparcia dla osób na poziom regionalny, szczególnie w przypadku projektów konkursowych □

Metryczka

Dane adresowe projektodawcy:
Nazwa instytucji:
Ulica, nr domu/lokalu:
Kod pocztowy:
Województwo:
Powiat:
Gmina:
Telefon:
Fax:
e-mail:
Koordynator projektów EFS w instytucji:

Status prawny instytucji:
Osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą
Spółka z. o.o.
Spółka jawna
Spółka akcyjna
Spółka cywilna
Jednostka budżetowa
Organizacja pozarządowa
Spółdzielnia
Inna (jaka?)

ANKIETA NR 5

KWESATIONARIUSZ ANKIETY DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH PROJEKTY ZE ŚRODKÓW FINANSOWYCH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Proszę o wypełnienie kwestionariusza ankiety, który zawiera szereg pytań dotyczących Państwa uczestnictwa w realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim i ma na celu zebranie szczegółowych informacji dotyczących Państwa doświadczeń i opinii. Kwestionariusz ankiety otrzymali Państwo w dwóch egzemplarzach: wersji elektronicznej i wersji papierowej, która została wysłana pocztą, ponieważ autorce badania zależy na jego prawidłowym przebiegu i zwrocie wypełnionych kwestionariuszy ankiety. Autorka badania prosi o odesłanie kwestionariusza ankiety w formie elektronicznej, na adres e-mail: wiszczun@poczta.onet.pl, adres do korespondencji: Ewelina Wiszczun ul. Wiosny Ludów39 Zabrze 41-800.
Autorka badania dziękuję za pomoc w przeprowadzeniu badania, mając nadzieję, że wyniki badania będą pomocne w wyciągnięciu wniosków w okresie wdrażania 2007-2013. Dane zebrane w kwestionariuszu ankiety są anonimowe i zostaną wykorzystane w pracy doktorskiej, której tytuł brzmi „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy w województwie śląskim", praca doktorska została napisana w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.
Z poważaniem mgr Ewelina Wiszczun

1. Nazwa instytucji realizującej projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.....

.....

2. Rodzaj instytucji, która aplikowała o środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego. Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

   1. JST, Jednostka budżetowa, Zakład budżetowy, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego ☐
   2. Instytucje rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa społecznego, OHP oraz instytucje samorządu zawodowego i gospodarczego ☐
   3. Szkoły, Placówki oświatowe ☐
   4. Szkoły wyższe, Jednostki naukowe, Jednostki badawcze ☐
   5. Organizacje pozarządowe ☐

3. Jaki jest rodzaj i ilość realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    17. Projekt doradczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……...
    18. Projekt szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
    19. Projekt doradczo-szkoleniowy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu)
    ……
    20. Projekt badawczy □ (ilość,data rozpoczęcia i zakończenia projektu).....
    ……
4. Jaki jest zasięg realizowanych przez Państwa instytucję projektów? Proszę uzupełnić odpowiedzi podając liczbę i rodzaj realizowanych projektów.
    1. Lokalny □ (ilość?).....
    2. Regionalny (obszar woj. śląskiego) □ (ilość?).....
    3. Krajowy □ (ilość?).....
    4. Ponadnarodowy □ (ilość?).....

5. Jakie są aktualne doświadczenia instytucji w realizacji projektów finansowanych z EFS? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO RZL				
II P. ZPORR				
EQUAL				

6. Czy instytucja aplikowała o środki w ramach innych programów operacyjnych? Proszę uzupełnić tabelę.

Program	Liczba projektów zrealizowanych	Liczba projektów zaakceptowanych	Liczba projektów aktualnie realizowanych	Liczba projektów odrzuconych
SPO WK				
SPO TRANSPORT				
SPO ROL				
I , III, IV P. ZPORR				
INTERREG				

7. W ramach jakich priorytetów i działań realizują Państwo projekty? Proszę podać tytuły realizowanych projektów oraz działania w ramach SPO RZL i(lub) II Priorytetu ZPORR oraz link strony internetowej do szczegółowego opisu zmian, które dzięki niemu się dokonały(jeżeli istnieje).

1.....

2.....

3.....

4.....

5.....

6.....

7.....

8.....

9.....

10.....

11.....

12.....

13.....

8. W jakim stopniu cele określone w działaniach i priorytetach SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR odpowiadają głównym założeniom polityki zatrudnienia i rynkowi pracy? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
21. W pełnym zakresie	□	1. W pełnym zakresie	□
22. Częściowo	□	2. Częściowo	□
23. W niewielkim zakresie	□	3. W niewielkim zakresie	□
24. Wcale nie odpowiadają	□	4. Wcale nie odpowiadają	□
25. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

9. Czy określone cele w programach operacyjnych SPO RZL (i)lub II Priorytetu ZPORR są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

SPO RZL		**II Priorytet ZPORR**	
21. Zdecydowanie tak	□	1. Zdecydowanie tak	□
22. Raczej tak	□	2. Raczej tak	□
23. Raczej nie	□	3. Raczej nie	□
24. Zdecydowanie nie	□	4. Zdecydowanie nie	□
25. Trudno powiedzieć	□	5. Trudno powiedzieć	□

10. Czy Państwa zdaniem rodzaje projektów kwalifikujących się w działaniach programów operacyjnych, w którym instytucja uczestniczyła są trafne i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej odpowiadają □
    3. Raczej nie odpowiadają □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnym □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnym □

11. Czy Państwa zdaniem beneficjenci ostateczni projektów zdefiniowani w ramach działania, w którym Państwa instytucja realizowała projekt są trafnie określeni i odpowiadają potrzebom regionalnego i lokalnego rynku pracy?

    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □
    6. Odpowiadają tylko potrzebom lokalnego rynku pracy □
    7. Odpowiadają tylko potrzebom regionalnego rynku pracy □

12. Czy Państwa zdaniem rozszerzenie grupy beneficjentów miałoby wpływ na zwiększenie liczby osób starających się o otrzymanie dofinansowania? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

    1. Tak, spowoduje zwiększenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    10. Nie, spowoduje to zmniejszenie liczby osób starających się o dofinansowanie □
    11. Nie, nic to nie zmieni □

13. Jak oceniają Państwo stopień trudności realizacji zadań w poszczególnych etapach realizacji projektu? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Nie sprawia żadnych trudności	Sprawia niewielkie trudności	Sprawia poważne trudności	Trudno powiedzieć
1. Uzyskanie informacji na temat możliwości dofinansowania				
2. Dostosowanie pomysłu na projekt do wymogów działania				
3. Przygotowanie wniosku wraz z załącznikami				
4. Wybór projektu				
5. Podpisanie umowy				
6. Realizacja płatności				

14. Czy na etapie procesu realizacji projektu spotkali się Państwo z następującymi problemami? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych etapach realizacji projektu.

PROCES REALIZACJI PROJEKTU	Czy istnieje dana bariera? **a. Tak** **b. Nie**	Proszę określić wagę problemu: **a. Znaczne utrudnienie** **b. Niewielkie utrudnienie** **c. Nie był barierą**
1. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury składania wniosków		
2. Niedopasowanie wymogów ZPORR do sytuacji w regionie		
3. Trudności z uzyskaniem informacji dotyczących procedury oceny wniosków		
4. Zmiany procedur składania wniosków		
5. Zmiany procedur podpisywania umów		
6. Zmiany procedur dotyczących płatności		
7. Konieczność przedstawienia zabezpieczenia finansowego		
8. Konieczność wniesienia wkładu własnego		
9. Zbyt krótkie terminy składania wniosków		
10.Zbyt krótkie terminy podpisania umów		
11.Zbyt długie terminy realizowania płatności		
12.Zbyt długie terminy weryfikowania wniosku o płatności		

15. Czy Państwa zdaniem projekty realizowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie śląskim wpływają pozytywnie czy negatywnie na rozwój regionu? Proszę zaznaczyć i uzasadnić swoją odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □ (w jaki sposób?).....
    2. Raczej tak □ (w jaki sposób?).....
    3. Raczej nie □ (w jaki sposób?).....
    4. Zdecydowanie nie □ (w jaki sposób?).....
    5. Trudno powiedzieć □ (w jaki sposób?).....
16. Czy Państwa zdaniem w realizacji projektów EFS, ściśle związanych z obszarem polityki zatrudnienia i rynku pracy podejmowane działania przez podmioty odpowiedzialne za realizację polityki spójności są skuteczne i trafne w stosunku do beneficjentów o statecznych? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

17. Czy partnerstwa (inaczej nazwane paktami) na rzecz zatrudnienia realizowane ze środków EFS stanowią ważny element polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz stają się elementem rozwoju regionalnego i lokalnego? Proszę zaznaczyć wybraną odpowiedź.

1. Zdecydowanie tak □
2. Raczej tak □
3. Raczej nie □
4. Zdecydowanie nie □
5. Trudno powiedzieć □

18. Które z poniższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przewidzianych w programach operacyjnych są realizowane w projektach EFS w Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Subsydiowane zatrudnienie[275] □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Programy specjalne □
8. Inne (jakie?).....

19. Uwzględniając specyfikę regionalnego i lokalnego rynku pracy, proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w skali od 0(nieadekwatny) do 10 (satysfakcjonujący)

1. Subsydiowane zatrudnienie □
2. Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej □
3. Doradztwo zawodowe □
4. Szkolenia □
5. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy □
6. Staże □
7. Inne (jakie?) ..... □

[275] **Subsydiowane zatrudnienie** – definiowane jako forma wsparcia polegająca na refundowaniu przedsiębiorcy części kosztów nowopowstałych miejsc pracy.

20. Jeżeli Państwa instytucja współpracuje z wymienionymi partnerami w ramach polityki zatrudnienia i rynku pracy, przy realizacji projektów EFS, to w jaki sposób określają Państwo współpracę z wymienionymi instytucjami przy realizacji poszczególnych instrumentów rynku pracy? Proszę określić przydatność współpracy każdego z wymienionych partnerów od 0 (znikoma) do 10 (znacząca).

Partnerzy rynku pracy	Instytucja nie współpracuje z wymienionymi partnerami	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Małe i średnie przedsiębiorstwa					
2. Duże przedsiębiorstwa					
3. Organizacje pracodawców					
4. Szkoły i uczelnie wyższe					
5. JST					
6. Organizacje pozarządowe					
7. Kościoły i inne związki wyznaniowe					
8. Inne, jakie?					

21. W jaki sposób Państwa zdaniem należy sklasyfikować niżej wymienione kategorie osób bezrobotnych w stosunku do wymienionych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy? Proszę określić przydatność każdego z wymienionych instrumentów od 0 (znikomy) do 10 (znaczący).

	Subsydiowane zatrudnienie	Przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szkolenia	Staże
1. Bezrobotni do 25 roku życia				
2. Bezrobotni długotrwale (pozostający bez pracy nieprzerwanie powyżej 12 miesięcy)				
3. Bezrobotni powyżej 50 roku życia				
4. Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych				
5. Bezrobotni niepełnosprawni				
6. Bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko do 7-go roku życia				

22. Czy Państwa instytucja przeprowadza badania dotyczące potrzeb w zakresie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wśród beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

23. Czy programy realizowane za pośrednictwem Państwa instytucji dobierane są w oparciu o prowadzone badania przez inne podmioty w obszarze polityki zatrudnienia rynku pracy ? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

    9. Tak □
    10. Nie □

24. Jakie narzędzia wykorzystuje Państwa instytucja w celu analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Ankiety □
    2. Informacje pochodzące od bezrobotnych □
    3. Wywiady z pracodawcami □
    4. Inne (jakie ?).....

25. Czy o wynikach badań i analiz informujecie Państwo partnerów rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

    1. Pracodawców □
    2. Szkoły, Uczelnie wyższe □
    3. Niepubliczne agencje szkoleniowe □
    4. Inne(jakie?).....

26. Czy poniższe źródła danych są wykorzystywane przez Państwa instytucje w realizacji projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jak Państwo oceniacie ich przydatność informacji do działalności pozyskiwanych z podanych źródeł? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi wśród wszystkich wymienionych instytucji.

Źródło danych	co najmniej raz w miesiącu	co najmniej raz na kwartał	przynajmniej raz na pół roku	co najmniej raz w roku	nigdy
1. Urząd Statystyczny					
2. Własne ankiety szczegółowe					
3. Własne wywiady z pracodawcami					
4. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową					
5. Dane publikowane przez WUP					
6. Wyniki badań naukowych					
7. Inne, jakie ?					

27. W jakim zakresie odczuwa Państwa instytucja brak informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych, które według Państwa rozeznania są szczególnie przydatne w realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi we wszystkich wymienionych obszarach informacji.

Zakres informacji	zdecydowany niedobór informacji	niewielki niedobór informacji	występuje pełna informacja	trudno powiedzieć
1. Zmiany struktury demograficznej				
2. Dynamika struktury zatrudnienia				
3. Inwestycje tworzące nowe miejsca pracy				
4. Przewidywane zwolnienia pracowników				
5. Przewidywane przyjęcia pracowników				
6. Zmiany popytu na konkretne zawody				
7. Zmiany popytu na konkretne umiejętności i specjalizacje				
8. Napływ absolwentów na regionalny i lokalny rynek pracy				
9. Kondycja ekonomiczna znaczących na rynku pracy firm				
10. Migracja pracowników				
11. Inne ważne informacje				

28. Jak Państwo oceniają pomnożenie wymienionych działań dzięki realizacji projektów EFS, w kontekście priorytetów polityki zatrudnienia i rynku pracy? Proszę określić przyrost każdego z wymienionych działań od 0(znikomy) do 10(znaczący).

1. Zwiększenie znaczenia PUP i WUP na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. □

2. Dynamizowanie osób bezrobotnych oraz zwiększanie zdolności do poruszania się ich na rynku pracy. □

.

3. Możliwość łączenia różnych instrumentów polityki rynku pracy przez podmioty realizujące projekt. □

4. Środki EFS zwiększyły wsparcie finansowe w instytucji realizującej projekt. □

5. Tematyka szkoleń niedopasowana do potrzeb beneficjentów. □

6. Wystąpienie efektu przesycenia szkoleniami przez beneficjentów ostatecznych. □

Dalszy ciąg ankiety - pytania skierowane do szkół i placówek oświatowych

1. Jak oceniają Państwo system wdrażania funduszy strukturalnych ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Bardzo dobry □
   2. Dobry □
   3. Nieprawidłowy □

2. Jak oceniają Państwo wielkość środków ukierunkowanych na rozwój Państwa instytucji? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1 Zbyt duża □
   2. Dostateczna □
   3. Niewystarczająca □

3. Czy Państwa zdaniem istnieje silna konkurencja wśród instytucji w zakresie pozyskiwania środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Tak □
   2. Nie □

4. Kto jest dla Państwa instytucji największym konkurentem w pozyskiwaniu środków strukturalnych? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Inne szkoły □
   2 Inne placówki oświatowe □
   3. Uczelnie publiczne i prywatne □
   4. Instytucje rynku pracy □
   5. Organizacje pozarządowe □
   6. JST , Jednostki budżetowe, Zakłady budżetowe, Agencje rozwoju lokalnego i regionalnego □
   7. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw □

5. Jakie są najważniejsze problemy społeczno-gospodarcze regionu w którym znajduje się Państwa instytucja? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

   1. Restrukturyzacja przemysłu □
   2. Wysoka stopa bezrobocia długotrwałego □
   3. Bezrobocie strukturalne □
   4. Niski poziom wykształcenia mieszkańców □
   5. Spadek poziomu życia mieszkańców □
   6. Ujemne saldo migracji □
   7. Inne (jakie)?.....

6. Czy oferta instytucji, którą Państwo reprezentują jest odpowiedzią na potrzeby regionu w zakresie zmian społecznych i gospodarczych ? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

7. Czy instytucja ma wpływ na kształtowanie innowacyjności regionu? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

8. Czy instytucja trwale współpracuje z sektorem przedsiębiorstw? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Zdecydowanie tak □
    2. Raczej tak □
    3. Raczej nie □
    4. Zdecydowanie nie □
    5. Trudno powiedzieć □

9. Czy odbiorcą oferty edukacyjnej Państwa instytucji są konkretne przedsiębiorstwa z regionu? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.
    1. Tak □
    2. Nie □

10. Jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wykorzystać potencjał szkół wyższych, jednostek naukowych i jednostek badawczych jako uczestników działań na rynku pracy? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi i uzupełnić je

    1. Organizacyjne (jakie?).....

    .....

    2. Instytucjonalne (jakie?).....

    .....

    3. Prawne (jakie?).....

    .....

    4. Inne (jakie?).....

11. Czy w projekcie uczestniczy(ą) partner/ partnerzy? Jaki rodzaj instytucji reprezentuje(ą) partner/partnerzy występujący w projekcie? Proszę zaznaczyć wybrane przez Państwa odpowiedzi.

1. Inną uczelnię wyższą □
2. Jednostkę B + R □
3. Małą lub średnią firmę □
4. Dużą firmę □
5. Organizację pozarządową □
6. JST □
7. Instytucje rynku pracy □

12. Jaki jest udział partnera/partnerów w projekcie? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Jest źródłem wiedzy □
2. Jest źródłem doświadczenia □
3. Dostarcza zasobów ludzkich □
4. Dostarcza kontraktów □
5. Wzmacnia techniczną stronę projektu □

13. Czy instytucja będzie aplikowała w okresie 2007-2013 o środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1.Tak □
2.Nie □

14. Czy Państwa zdaniem decentralizacja (przekazanie części kompetencji samorządom) systemu wdrażania polityki spójności w okresie 2007-2013 wpłynie w pozytywny sposób na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak □
2. Nie □

15. Czy istnieją inne źródła finansowania dla sektora instytucji, którą Państwo reprezentują, które pozwalają współfinansować działania podobne jak z EFS? Proszę zaznaczyć wybraną przez Państwa odpowiedź.

1. Tak(jakie?).....
2. Nie □

16. W jakim stopniu na prawidłowe wykorzystanie EFS w Polsce mają wpływ wymienione tezy **?** Proszę określić ich znaczenie od 0 (znikome)-10 (znaczące).

1. Znaczenie cykli politycznych na poziomie krajowym i regionalnym (nieciągłość prac, nowe instytucje).....
2. Konieczność wdrażania zmian instytucjonalnych i wyeliminowania nie funkcjonalności samorządu terytorialnego.....
3. Rozwiązania antykorupcyjne.....
4. Relacje wojewoda – samorząd wojewódzki.....
5. Upolitycznienie poziomu lokalnego.....
6. Słabość szczebla administracyjnego powiatów.....
7. Zmiany w sferze finansów publicznych.....
8. Wieloletnie programowanie działań rozwojowych.....
9. Przesunięcie środków z centrum na poziom samorządów województw .....
10. Uwolnienie części środków budżetowych na działania rozwojowe.....
11. Prefinansowanie funduszy strukturalnych zamiast refundowania poniesionych wydatków.....

17. Czy PO KL powinien kontynuować działania zapoczątkowane w SPO RZL. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

1. Wsparcia dla systemów i struktur w obszarze rynku pracy □
2. Wsparcia dla osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji runku pracy □
3. Pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym □
4. Dostosowanie kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw □
5. Działania na rzecz podniesienia poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa odpowiadającego potrzebom regionalnego rynku pracy □

18. Czy zidentyfikowane wnioski z realizacji EFS w SPO RZL i II Priorytetu ZPORR powinny zostać zawarte w kolejnym okresie programowania w programie operacyjnym Kapitał Ludzki. Proszę zaznaczyć wybrane odpowiedzi.

52. Zapewnienie spójności rozwiązań prawnych zapewniających współfinansowanie lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania, kluczowe znaczenie ma nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy □

53. Eliminowanie powielających się i zbędnych elementów systemu instytucjonalnego □

54. Uelastycznienie procedur i zasad wdrażania, co umożliwić ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju □

55. Unikanie segmentacji wsparcia – oddzielne działania dla różnej kategorii osób, których łatwiej i skuteczniej można objąć wsparciem w ramach jednego projektu □

5. Przeniesienie wsparcia dla osób na poziom regionalny, szczególnie w przypadku projektów konkursowych □

Metryczka

Dane adresowe projektodawcy:	
Nazwa instytucji:	
Ulica, nr domu/lokalu:	
Kod pocztowy:	
Województwo:	
Powiat:	
Gmina:	
Telefon:	
Fax:	
e-mail:	
Koordynator projektów EFS w instytucji:	

Status prawny instytucji:	
Osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą	
Spółka z. o.o.	
Spółka jawna	
Spółka akcyjna	
Spółka cywilna	
Jednostka budżetowa	
Organizacja pozarządowa	
Spółdzielnia	
Inna (jaka?)	