

## **Europejski Fundusz Społeczny jako instrument zarządzania kapitałem ludzkim na rynku pracy**

**Tomasz Maciałek<sup>1</sup>**

### **Wstęp**

Głównym instrumentem finansowym UE, nakierowanym na inwestowanie w kapitał ludzki a tym samym wspierającym walkę z bezrobociem, jest Europejski Fundusz Społeczny. Wykorzystanie środków EFS, podobnie jak i pozostałych unijnych funduszy strukturalnych, powinno służyć niwelowaniu różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE, również w odniesieniu do regionalnych rynków pracy i zjawiska bezrobocia. Wymaga to nawiązania ścisłej partnerskiej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, samorządami regionalnymi i lokalnymi, partnerami społecznymi i samymi obywatelami.

Biorąc pod uwagę nieustanne zmiany na świecie oraz rosnące wymagania zarówno ze strony pracodawców, jak i rynku, tworzenie nowych miejsc pracy oznacza konieczność podjęcia przez UE dodatkowych działań w takich dziedzinach, jak badania naukowe, innowacyjność i społeczeństwo oparte na wiedzy oraz inwestycje w kapitał ludzki stanowiący jeden z najcenniejszych zasobów krajów członkowskich.

Należy podkreślić, że obecnie w każdym z unijnych krajów miliony obywateli muszą zmierzyć się z nowymi wyzwaniem na rynku pracy związanymi z koniecznością podnoszenia kwalifikacji, budowaniem społeczeństwa informacyjnego, wzrostem znaczenia nowoczesnych technologii, koniecznością wdrażania innowacji, globalizacją czy coraz większymi trudnościami ze znalezieniem pracy. Znajdowanie rozwiązań dla nowych wyzwań wymaga więc tworzenia nowych technologii i produktów w oparciu o innowacyjne pomysły.

Efektywność takich działań powinna opierać się na partnerskiej współpracy wielu środowisk zarówno na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak i pomiędzy państwami członkowskimi. Jednym z głównych narzędzi wspierających taką kooperację jest Europejski Fundusz Społeczny stanowiący kluczowy instrument finansowy Unii Europejskiej służący do inwestowania w kapitał ludzki, wspierania zatrudnienia i pomocy w zdobywaniu wykształcenia oraz podnoszenia umiejętności zawodowych.

Celem artykułu jest próba oceny efektywności programów rynku pracy kształtujący się kapitał ludzki zgodnie z założeniami Komisji Strategii Lizbońskiej. Skupienie się na problemach zarządzania kapitałem ludzkim na regionalnych rynkach pracy

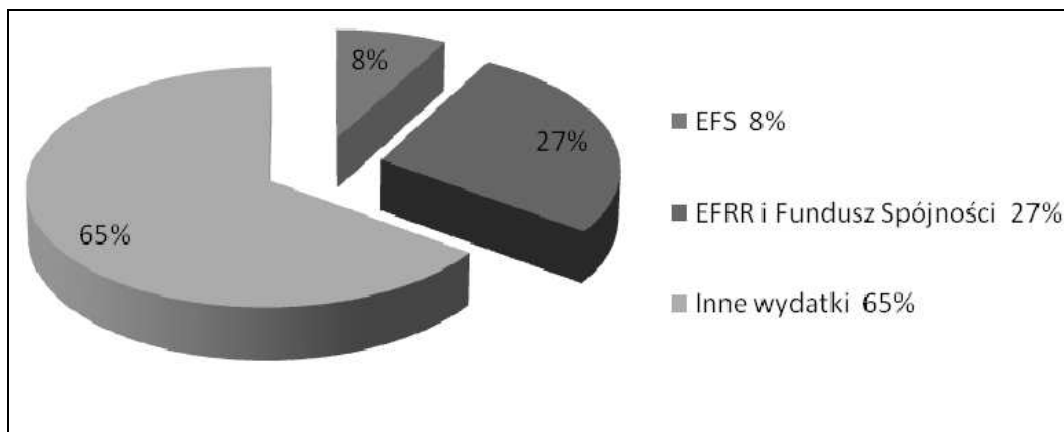
---

<sup>1</sup> Mgr Tomasz Maciałek, Zakład Gospodarki Turystycznej i Hotelarstwa „PWSTE w Jarosławiu

jest tym bardziej uzasadnione, iż wsparcie ze środków EFS w ramach realizacji priorytetów programu operacyjnego Kapitał Ludzki na obszarach relatywnie słabo rozwiniętych gospodarczo i legitymujących się wysoką stopą bezrobocia stanowi jeden z kluczowych czynników polityki UE zmierzającej do wyrównywania szans rozwoju i podnoszenia konkurencyjności regionów.

### **EFS jako instrument realizacji polityki podnoszenia kapitału ludzkiego na rynku pracy**

Ze względu na liczne zmiany zachodzące na europejskim rynku pracy oraz wyzwania stojące zarówno przed unijną, jak i przed polską polityką zatrudnienia to właśnie Europejski Fundusz Społeczny stanowi kluczowe źródło wsparcia najistotniejszych determinantów polityki zatrudnienia. Europejski Fundusz Społeczny jest głównym instrumentem finansowym Unii Europejskiej na rzecz inwestowania w kapitał ludzki. W bieżącym okresie finansowania na lata 2007–2013 z EFS zakłada się wydatkowanie 76 mld euro na realizację projektów w państwach członkowskich w zakresie wspierania zatrudnienia oraz pomocy w podnoszeniu poziomu wykształcenia i umiejętności, zwiększając w ten sposób perspektywy zawodowe (wykres 1). W tym okresie EFRR i EFS dofinansują ok. 2 milionów projektów w państwach członkowskich i gospodarce realnej [Sprawozdania z realizacji PO KL, The European Social Fund: supporting economic recovery, 2007].

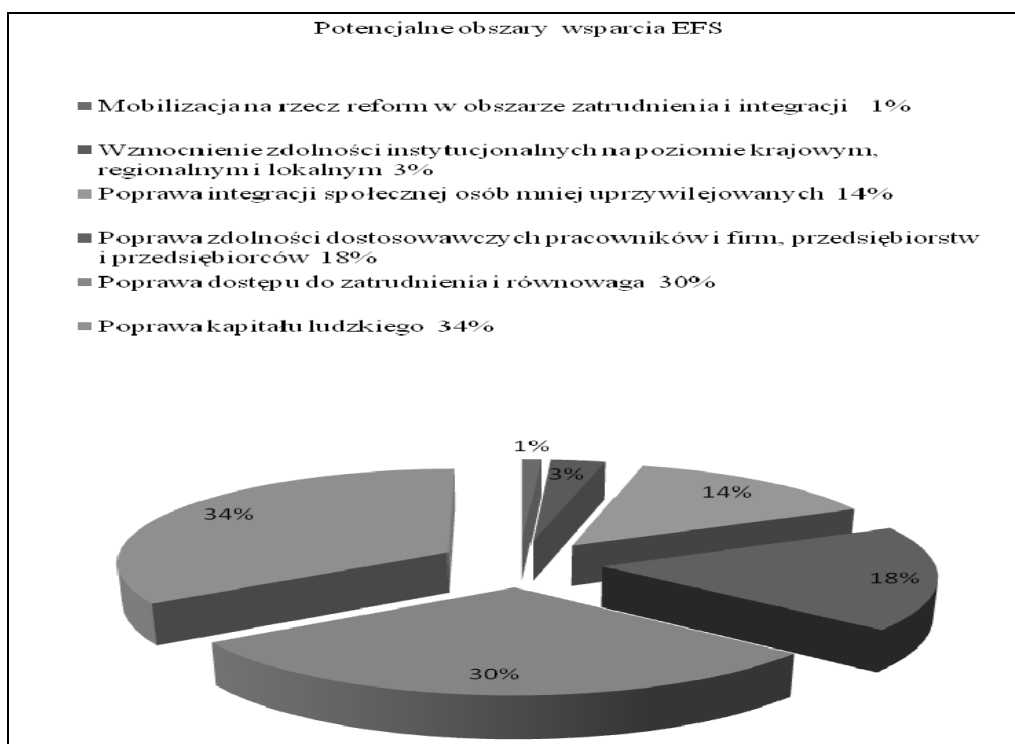


**Wykres 1. Budżet Unii Europejskiej na lata 2007–2013**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Special Eurobarometr*, 2010

Programy operacyjne, które finansowane są ze środków EFS, koncentrują się bowiem na priorytetach określonych w *Europejskiej strategii zatrudnienia*, a więc dotyczą głównie [*Special Eurobarometr...* 2010: 4–5]:

- umocnienia integracji społecznej,
- podnoszenia kwalifikacji pracowników oraz profesjonalizmu w działaniach przedsiębiorstw na rynku pracy,
- łatwiejszej dostępności do zatrudnienia i zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy,
- wspierania nowych inicjatyw na płaszczyznach zatrudnienia i integracji społecznej,
- wspierania samozatrudnienia i nowych przedsiębiorstw (wykres 2).



Wykres 2. Potencjalne obszary wsparcia ze środków EFS

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Special Eurobarometr*, 2010

Analizując założenia projektu „Narodowych strategicznych ram odniesienia” można zauważyć, że całość środków interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007–2013 przeznaczona została na program operacyjny Kapitał Ludzki. Głównym celem tego programu jest stworzenie dogodnych warunków dla możliwie najefektywniejszego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich w wyniku wzrostu poziomu zatrudnienia, wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i kwalifikacji zawodowych ich pracowników oraz zwiększenie spójności społecznej i terytorialnej [Pocztowski, red. 2005: 579].

Termin „kapitał ludzki” przyjęto jako oddający w najbardziej adekwatny sposób istotę wszechstronnego wsparcia przewidzianego do realizacji celów ściśle związanych z rozwojem zasobów ludzkich zarówno w jego wymiarze indywidualnym, jak i społecznym [Herbst, red. 2007: 11–12]. Pojęcie kapitału ludzkiego oznacza bowiem zasób, którego źródłem jest zdolność do pracy, usług, zarobków oraz satysfakcji i potencjału jednostki i społeczeństwa [Przybyszewski 2007: 13]. Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację programu operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007–2013 przewidziana jest na około 14,43% całości środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych, tj. 11 420 207 059 euro. W ramach tej kwoty wielkość alokacji z Europejskiego Funduszu Społecznego wyniesie ok. 9 707 176 000 euro, wkład krajowy stanowić ma ok. 1 713 031 059 euro, zaś poziom krajowego współfinansowania został oszacowany na poziomie minimalnym, tj. 15%. [Economic change... 2006]. Trzeba podkreślić, iż w ramach PO KL około 60% alokowanych środków zostanie przeznaczonych na wsparcie realizowane przez regiony, zaś pozostałe około 40% środków będzie wdrażane sektorowo na poziomie centralnym przez odpowiednie resorty.

## Realizacja wybranych działań w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007–2010

W 2010 roku odnotowano wyraźny postęp rzeczowy w realizacji wszystkich obszarów wsparcia w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki. Podobnie jak w okresie 2007–2009, również w 2010 r. można zauważyć pozytywne tendencje dotyczące stopnia realizacji wsparcia w obszarze zatrudnienia. Szczególnie zjawisko to dotyczy wysokiego poziomu zaawansowania wdrażanych działań priorytetu VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”. Należy jednak zaznaczyć, że również w przypadku priorytetu I „Zatrudnienie i integracja społeczna” można mówić o istotnym postępie rzeczowym. Dużą popularnością wśród beneficjentów cieszy się wsparcie osób bezrobotnych w postaci dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej [Wiśniewski, Zawadzki, red. 2010: 67–69]. Dotację na uruchomienie działalności gospodarczej otrzymało blisko 97 tys. osób, co stanowi 97% wartości docelowej, natomiast w szkoleniach organizowanych w ramach projektów priorytetu I kwalifikacje podniosło blisko 1,3 tys. pracowników (30%) [Sprawozdanie z realizacji PO KL 2010].

W tabeli 1 zaprezentowano wskaźniki wykonalności projektów w ramach realizacji celu zwiększenia zasięgu oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy. Udział w tych projektach zakończyło 538,9 tys. osób (w tym 318,6 tys. kobiet), co stanowiło 56,7% celu. Można dodać, iż największym zainteresowaniem cieszyła się ta oferta programowa na terenie województw: śląskiego (56 tys.), mazowieckiego (48,9 tys.), podkarpackiego (42,6 tys.) oraz kujawsko-pomorskiego (42 tys.).

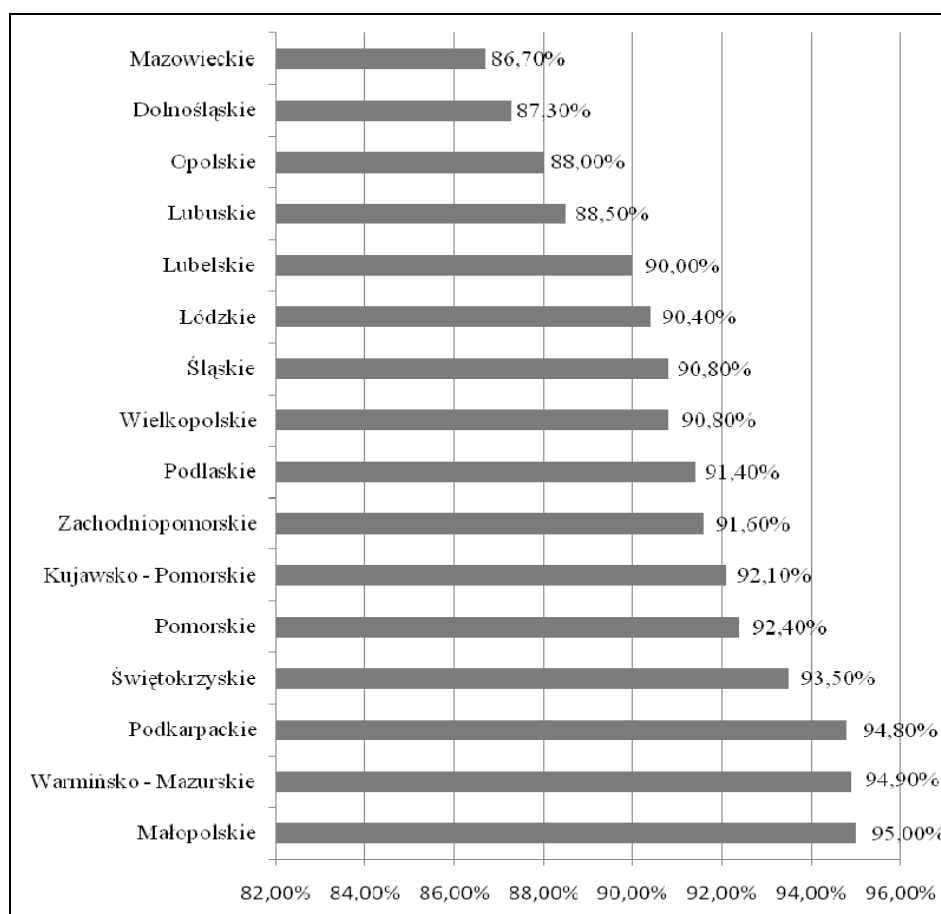
**Tabela 1. Liczba uczestników projektów w ramach realizacji PO KL – priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich w latach 2007–2010**

Wskaźniki	Rok	Płeć	2007	2008	2009	2010
Cel szczegółowy 1. Zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnej polityki rynku pracy						
Łączna liczba osób, które zakończyły udział w projektach realizowanych w ramach priorytetu	Realizacja	O:	0	95 559	501 994	927 891
		K:		50 687	297 642	551 943
		M:		44 872	204 352	375 948
Wybrane grupy beneficjentów:						
– liczba osób, które były objęte indywidualnym planem działania	Realizacja	O:	0	9 164	76 944	214 170
		K:		4 951	45 492	127 022
		M:		4 213	31 452	87 148
– liczba osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej	Realizacja	O:	0	23 427	86 418	160 248
		K:		8 166	30 728	59 009
		M:		15 261	55 690	101 239

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji programu operacyjnego Kapitał Ludzki z lat 2007–2010

Spośród wszystkich uczestników, którzy zakończyli udział w projektach ponad 137,4 tys. osób objęto wsparciem w postaci indywidualnych planów działania, co stanowiło 48,2% wartości docelowej (tabela 1). Największym zainteresowaniem beneficjentów cieszył się indywidualny plan działania – z takiej formy udziału w projektach skorzystało najwięcej mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego – 37,4 tys. osób. Tak znaczący udział zainteresowanych w programie można uzasadnić wyjątkowo dużą kompleksowością wsparcia w projektach, a szczególnie wprowadzeniem kryterium strategicznego w ramach planu działania dla priorytetu VI na rok 2010, który premiował organizację tej formy wsparcia w projekcie.

Wśród osób bezrobotnych objętych wsparciem prawie 1/3 beneficjentów stanowiły osoby długotrwale bezrobotne – 181,8 tys. osób, w tym 120,3 tys. kobiet (wykres 3). Należy podkreślić, że tak wysoki udział osób bezrobotnych w projektach realizowanych w obszarze rynku pracy wynika ze specyfiki priorytetu VI, który w szczególności ukierunkowany jest na pomoc w znalezieniu pracy osobom bezrobotnym. Największą grupę osób bezrobotnych, które uczestniczyły w projektach realizowanych w priorytecie VI PO KL, stanowili mieszkańcy Małopolski (95%), Warmii i Mazur (94,9%) oraz Podkarpacia (94,8), zaś najniższy odsetek beneficjentów pochodził z terenów województwa mazowieckiego (86,7%) i dolnośląskiego.



**Wykres 3. Procentowy udział osób bezrobotnych w ogólnej liczbie uczestników projektów aktywizacji zawodowej – priorytet IV PO KL do końca 2010 roku**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji programu operacyjnego Kapitał Ludzki z roku 2010

W ramach realizacji projektu aktywizacji zawodowej dofinansowanie otrzymało 57,9 tys. osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (w tym 20,3 tys. kobiet). Najwięcej osób otrzymało wsparcie w tym zakresie w województwach: mazowieckim (7 tys.), podkarpackim (5,3 tys.), łódzkim (4,8 tys.) oraz wielkopolskim (4,4 tys.) – tabela 2.

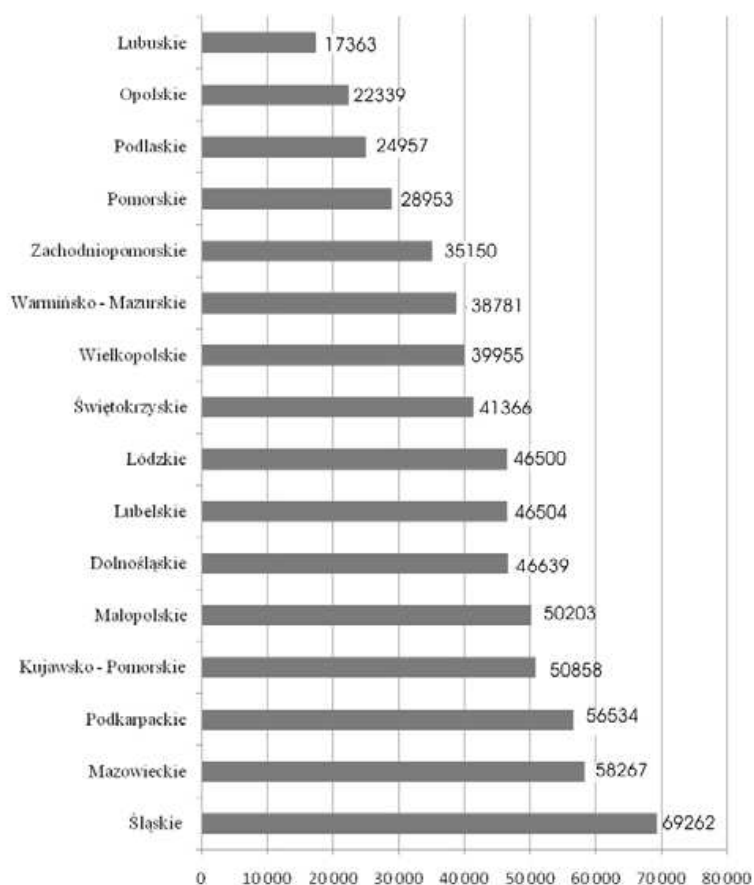
**Tabela 2. Liczba uczestników projektów w ramach realizacji PO KL – priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich w latach 2007–2010 (według kryterium szczególnie trudnej sytuacji grup docelowych na rynku pracy)**

Wskaźniki	Rok	Płeć	2007	2008	2009	2010
Cel szczegółowy 2. Zmniejszenie bezrobocia wśród osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (kobiety, osoby długotrwale bezrobotne, osoby niepełnosprawne, osoby bezrobotne zamieszkujące na obszarach wiejskich)						
Łączna liczba osób, które zakończyły udział w projekcie, w tym :	Realizacja	O:	–	–	280 812	625 457
		K:			170 874	379 245
		M:			109 938	246 212
a) osoby niepełnosprawne	Realizacja	O:	0	1 837	12 874	26 752
		K:		1 067	7 644	15 875
		M:		770	5 230	10 877
b) osoby długotrwale bezrobotne	Realizacja	O:	0	31 112	142 646	256 412
		K:		19 317	94 560	170 499
		M:		11 795	48 086	85 913
c) osoby z terenów wiejskich	Realizacja	O:	0	37 490	77 046	390 197
		K:		19 249	120 727	232 327
		M:		18 201	83 192	157 870
Liczba osób które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej	Realizacja	O:	–	–	41 423	96 810
		K:			170 874	33 806
		M:			27 177	63 004
a) osoby niepełnosprawne	Realizacja	O:	0	531	1 192	2 146
		K:		209	482	933
		M:		322	708	1 213
b) osoby długotrwale bezrobotne	Realizacja	O:	0	6 051	21 553	39 059
		K:		2 338	8 533	15 574
		M:		3 713	13 020	23 485
c) osoby z terenów wiejskich	Realizacja	O:	0	9 308	32 894	60 917
		K:		2 714	9 880	19 201
		M:		6 594	23 014	41 716

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji programu operacyjnego Kapitał Ludzki z lat 2007–2010

Trzeba podkreślić, iż pomimo dużego wzrostu realizacji celu dla osób niepełnosprawnych – 1,4 tys. osób, w tym 621 kobiet (47,2% wartości docelowej), zainteresowanie beneficjentów z innych grup docelowych tą formą dofinansowania było znacznie wyższe (ponaddwukrotnie osiągnięto wartość określoną w programie dla osób długotrwale bezrobotnych oraz osób z terenów wiejskich). Należy podkreślić, że również inne opracowania o charakterze statystycznym wskazują w przypadku Polski na szczególnie wysokie wskaźniki dotyczące zwłaszcza liczby dotacji przekazanych długotrwale bezrobotnym [Sprawozdania z realizacji PO KL, Study on the Return on ESF... 2010: 60] i zamieszkującym tereny wiejskie, co jest wynikiem dużego zainteresowania możliwością otrzymania dotacji ze strony osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy.

Na wykresie 4 znajdują się dane dotyczące liczby osób bezrobotnych, które wzięły udział w realizacji projektów w ramach aktywizacji zawodowej objętej działaniem priorytetu VI PO KL. Trzeba stwierdzić, że ta forma wsparcia z funduszy unijnych stanowi cieszącą się największym zainteresowaniem ofertę dofinansowania w ramach projektów realizowanych w PO KL. Należy podkreślić, iż szczególnie chętnie ze środków umożliwiających rozpoczęcie działalności gospodarczej korzystają właśnie osoby bezrobotne, dla których to możliwość prowadzenia własnej firmy stanowi często znacznie lepszy sposób powrotu na rynek pracy niż podjęcie innej formy zatrudnienia.



**Wykres 4. Bezrobotni, którzy wzięli udział w projektach aktywizacji zawodowej w priorytecie IV PO KL do końca roku 2010, według województw**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji programu operacyjnego Kapitał Ludzki z roku 2010

Do końca 2010 roku udział w projektach ukierunkowanych na aktywizację osób pozostających bez zatrudnienia rozpoczęło 670,6 tys. osób (w tym 400,5 tys. kobiet). Najwięcej osób uczestniczyło w projektach realizowanych na terenie województw: śląskiego (69,3 tys.), mazowieckiego (58,3 tys.) i podkarpackiego (50,8 tys.), zaś najmniejszym zainteresowaniem ta forma wsparcia programowego cieszyła się w województwach: lubuskim (17,4 tys.), opolskim (22,3 tys.) oraz podlaskim (24,9 tys.).

Szczególnie istotnym problemem współczesnych rynków pracy jest wysoki poziom bezrobocia wśród ludzi młodych, absolwentów szkół i uczelni wyższych, którzy poszukują pierwszej pracy. Poniższa tabela prezentuje udział tej grupy docelowej w realizacji projektów PO KL w ramach aktywizacji zawodowej najmłodszych grup beneficjentów.

**Tabela 3. Udział osób młodych w projektach realizacji PO KL – priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich w latach 2007–2010**

Wskaźniki	Rok	Płeć	2007	2008	2009	2010
Cel szczegółowy 3: Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób młodych						
Liczba osób w wieku do 24 lat, które zakończyły udział w projekcie (O/K/M), w tym:	Realizacja	O:	0	29 459	190 137	341 699
		K:		16 196	121 486	211 213
		M:		13 263	71 649	130 486
Osoby z terenów wiejskich (O/K/M)	Realizacja	O:	0	13 857	96 907	177 521
		K:		7 727	62 454	112 597
		M:		6 430	34 753	64 924
Liczba osób w wieku 24 lat, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej (O/K/M)	Realizacja	O:	0	3 470	12 898	23 081
		K:		1 179	4 325	7 709
		M:		2 291	8 573	15 372

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji programu operacyjnego Kapitał Ludzki z lat 2007–2010

Stopień realizacji celu zwiększenia poziomu zatrudnienia wśród osób młodych, które ukończyły uczestnictwo w projektach realizowanych w ramach PO KL priorytet VI zanotowano na poziomie 77,8%. Uczestnictwo w projektach zakończyło blisko 194,4 tys. osób młodych, w tym 118,9 tys. kobiet (tabela 3). Najwyższy odsetek osób, które brały udział w projektach zanotowano w województwach: śląskim (18,3 tys.), małopolskim (16,2 tys.), mazowieckim (16,1 tys.) oraz podkarpackim (16,1 tys.). Należy również dodać, iż do końca 2010 r. uczestnictwo w projektach zakończyło ponad 101,2 tys. młodych mieszkańców wsi (w tym 63,6 tys. kobiet). Analizując wykorzystanie dotacji na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, można stwier-



dzić również, iż do końca drugiego półrocza 2010 roku blisko 13,7 tys. osób młodych (w tym 4,6 tys. kobiet) otrzymało wsparcie na ten cel. Największe zainteresowanie tym rodzajem dofinansowania zanotowano w województwach: mazowieckim (1,6 tys.), wielkopolskim (1,3 tys.), śląskim (1,3 tys.) oraz małopolskim (1,1 tys.).

## Uwagi końcowe

Europejski Fundusz Społeczny jest kluczowym narzędziem wspierającym naprawę gospodarczą w Europie, dołącza tym samym do innych unijnych polityk i instrumentów, wchodząc w skład pakietu funduszy finansujących zróżnicowane inicjatywy stymulujące wzrost gospodarczy i zwiększające poziom zatrudnienia. Można stwierdzić, iż kluczową zaletą EFS jest fakt, że stanowi on istotne narzędzie wspomagające tworzenie miejsc pracy i zwalczanie bezrobocia ze względu na fakt, iż fundusz ten udostępnia znaczne środki finansowe.

Analizując rezultaty realizacji programów finansowanych ze środków EFS, należy podkreślić, iż w roku 2010 r. odnotowano wyraźny postęp rzeczowy w realizacji wszystkich obszarów wsparcia w ramach realizacji projektów podlegających dofinansowaniu z tego funduszu. Na szczególną uwagę zasługuje znaczna dynamika wzrostu wykonania wskaźników w komponencie regionalnym programu operacyjnego Kapitał Ludzki. Widoczny postęp dotyczy zwłaszcza działań podejmowanych w celu zwiększenia zasięgu oddziaływania aktywnych polityk rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji projektów w grupach docelowych wymagających szczególnego wsparcia oraz tych realizowanych wśród osób młodych podejmujących pracę po raz pierwszy.

Należy podkreślić, iż EFS jest zdecydowanie bardziej elastycznym od innych funduszem, gdyż w przypadku finansowania inicjatyw z tego źródła zezwala się państwom członkowskim, które znalazły się w kryzysowej sytuacji, na opóźnienie współfinansowania, co pozwala na rozpoczęcie większej liczby inicjatyw rynku pracy w krótkim terminie. Natomiast eliminując wiele obciążeń o charakterze administracyjnym, fundusz ten stanowi gwarancję wdrożenia znacznej liczby efektywnych projektów na rzecz tworzenia i ochrony miejsc pracy.

## Bibliografia

- Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007–13*, 2006, European Commission.
- Herbst M. (red.), 2007, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Kubiak P., 2005, *Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytet Łódzki.
- Pocztowski A. (red.), 2005, *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa.
- Przybyszewski R., 2007, *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Special Eurobarometer 350*, 2010, The European Social Fund, Brussel.

Sprawozdania z realizacji programu operacyjnego Kapitał Ludzki, 2007–2010, Warszawa. Study on the Return on ESF Investment in Human Capital, August 2010, Final Report, European Commission. The European Social Fund: supporting economic recovery, 2007, European Commission.

Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), 2010, *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

## **The European Social Fund as an instrument of human capital management on the labour market**

### Summary

**Abstract:** The aim of this article is to show the role of EFS as an instrument of human capital projects' funding as an important factor of local labour markets stimulation. The European Social Fund (ESF) has a key role in supporting of all EU-countries societies. The ESF is one of the best instruments the EU has at its disposal to help Europeans improve their employability and adaptability, and to reap the benefits of their new commercial activity.

**Key words:** European Social Fund, human capital management, labour market