Katarzyna Sobiech*

WPŁYW UNIJNYCH FUNDUSZY STRUKTURALNYCH ORAZ SWOBODNEGO PRZEPŁYWU OSÓB NA POLSKI RYNEK PRACY

1. Wprowadzenie

Bezrobocie i niskie tempo wzrostu zatrudnienia to główne problemy współczesnego polskiego rynku pracy[1]. Bezrobocie wpływa przy tym nie tylko na obniżenie standardu życia społeczeństwa i dynamiki rozwoju gospodarczego, ale decyduje też o nastrojach społecznych i o popularności rządów[2]. Brak możliwości realizacji ambicji zawodowych, niemożność osiągania dochodów pozwalających na godne funkcjonowanie w społeczeństwie czy wreszcie obawa przed utratą pracy są postrzegane przez Polaków jako naczelny negatywny skutek transformacji. Występowanie długotrwałego stanu nierównowagi na rynku pracy i niezadowalający wzrost zatrudnienia osłabia zdolność konkurencyjną gospodarki[3].

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja i ocena wpływu na funkcjonowanie rynku pracy w Polsce – w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej – czynników takich jak unijne fundusze strukturalne oraz swobodny przepływ osób.

---

* Mgr Katarzyna Sobiech, doktorantka, Katedra Historii Myśli Ekonomicznej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

[1] Szerzej o problemach bezrobocia i rynku pracy w Polsce w monografii: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003.

[2] E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 7.

[3] *Sektorowy Program Operacyjny .Wzrost Konkurencyjności Gospodarki, lata 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 9.

2. Unijne fundusze strukturalne i możliwe następstwa ich wykorzystania dla funkcjonowania polskiego rynku pracy

Polska jest jednym z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych w rozszerzonej UE. W Narodowym Planie Rozwoju[4] szacuje się, że w latach 2004–2006 suma środków przekazanych Polsce przez UE w ramach wszystkich funduszy wyniesie 11 368,6 mln euro. Środki te w dwojaki sposób przyczynią się do tworzenia miejsc pracy. Beneficjenci środków pomocowych utrzymują bowiem lub tworzą miejsca pracy poprzez realizację inwestycji współfinansowanych przez unię. Nowe miejsca pracy powstają również w przedsiębiorstwach – podwykonawcach inwestycji. W pierwszym przypadku można mówić o bezpośrednim, a w przypadku drugim – o pośrednim wpływie funduszy strukturalnych na wielkość zatrudnienia.

W ramach tzw. polityki strukturalnej i polityki spójności[5] funkcjonują – jak dotychczas – cztery fundusze strukturalne, mianowicie:

a) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
b) Europejski Fundusz Społeczny,
c) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji,
d) Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Ponadto wykorzystywany jest również Fundusz Spójności, nie zaliczany do funduszy strukturalnych[6]. Cele i zakresy działania powyższych funduszy przestawiono w tabeli 1.

Najbardziej ogólnie sformułowanym celem polityki gospodarczej Unii Europejskiej jest dążenie do wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całej wspólnoty oraz zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej krajów członkowskich i poszcze-

---

[4] *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003r., Warszawa 2003, s.135. Zgodnie ze wspomnianą niżej zasadą programowania, aby korzystać z unijnych funduszy strukturalnych, państwo musi przygotować dokumenty planistyczne, z których część wymaga akceptacji ze strony Komisji Europejskiej. W Polsce punktem wyjścia w programowaniu funduszy strukturalnych jest Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004–2006. Określa on najważniejsze działania strukturalne, które Polska zamierza podjąć w latach 2004–2006, wykorzystując wsparcie wspólnoty. Narodowy Plan Rozwoju będzie realizowany przez uzgodnione z Komisją Europejską *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*, za pomocą pięciu jednofunduszowych sektorowych planów operacyjnych, dotyczących: konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego, rybołówstwa i przetwórstwa ryb oraz infrastruktury transportowej. Ponadto będzie realizowany wielofunduszowy *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*. Informacje podano za: T. Orczyk, *Instrumenty strukturalne Unii Europejskiej*, „Rynek Pracy" 2003, nr 1, s. 25–26.

[5] Polityka strukturalna i polityka spójności – w celu wspierania wszechstronnego i harmonijnego rozwoju Unia Europejska dąży do wzmocnienia swojej spójności ekonomiczno-społecznej; celem obu polityk jest pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek służąca zmniejszeniu różnic w poziomie rozwoju i w poziomie życia w regionach.

[6] T. Orczyk, *Instrumenty strukturalne...*, op.cit., s. 18.

Tab. 1. Fundusze strukturalne i spójności

Nazwa funduszu[a]	Główne cele	Obszary wsparcia
Europejski Fundusz Społeczny (1960 r.)	– walka z bezrobociem – promowanie zatrudnienia – rozwój zasobów ludzkich w krajach unii	– aktywizacja zawodowa bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu – kształcenie ustawiczne – doskonalenie kadr i rozwój przedsiębiorczości – aktywizacja zawodowa kobiet
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (1964 r.) – Sekcja Gwarancji i Sekcja Orientacji	– wspieranie przekształceń rolnictwa – wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich	– rozwój i modernizacja terenów wiejskich – wspieranie inicjatyw służących zmianom struktury zawodowej na wsi – wspomaganie działań zwiększających konkurencyjność produktów rolnych, restrukturyzacyjnych, dostosowujących potencjał produkcyjny gospodarstw do wymogów rynku – wspieranie rozwoju turystyki i rzemiosła[b]
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (1975 r.)	– likwidowanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów	– inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymanie stałych miejsc pracy – inwestycje w infrastrukturę – inwestycje w edukację i opiekę zdrowotną – rozwój potencjału lokalnego (małe i średnie przedsiębiorstwa) – działalność badawczo-rozwojowa – inwestycje związane z ochroną środowiska
Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa FIFG (1993 r.)	– wspieranie restrukturyzacji rybołówstwa	– rozwój infrastruktury portów rybackich – restrukturyzacja i unowocześnienie floty rybackiej – unowocześnienie metod połowu i przetwarzania ryb – podnoszenie konkurencyjności produktów i ich promocja
Fundusz Spójności (1993 r.)	inwestycje związane z budową dróg i ochroną środowiska	

[a] w nawiasie rok utworzenia

[b] zadania wypełniane w ramach Sekcji Orientacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Orczyk, *Instrumenty strukturalne…*, op.cit., s. 18–21.

gólnych regionów. W okresie budżetowym 2000–2006 dążenie takie konkretyzują opatrzone odpowiednimi numerami cele szczegółowe (*objectives*):

1. promowanie dostosowań strukturalnych regionów zapóźnionych w rozwoju,
2. wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów z problemami strukturalnymi (tereny silnie uzależnione od upadającej gałęzi gospodarki),
3. wspieranie adaptacji i modernizacji polityk oraz systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia[7].

W tabeli 2 przyporządkowano poszczególnym celom odpowiednie fundusze strukturalne.

Tab. 2. Fundusze strukturalne według realizowanego celu polityki strukturalnej

Cel	Fundusz
Cel 1	EFRR, EFS, EFOIGR, FIUR
Cel 2	EFRR, EFS
Cel 3	EFS

Źródło: *Polityka strukturalna „w pigułce"*, Departament Komunikacji Społecznej i Informacji Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej 2002, s. 6.

Budżet polityki strukturalnej Unii Europejskiej na tle całego budżetu Unii Europejskiej latach 2000–2006 przedstawia tabela 3.

Cele funduszy strukturalnych dzielone są na horyzontalne, tj. takie, w ramach których można się ubiegać o środki bez względu na lokalizację wnioskodawcy oraz regionalne (aby otrzymywać w ich ramach pomoc, region musi spełniać określone kryteria).

Wyróżnić można dwie grupy instrumentów funduszy strukturalnych: programy krajowe, przygotowane i realizowane samodzielnie przez kraj członkowski, uzgadniane z Komisją Europejską i skupiające 94% środków funduszy, oraz inicjatywy wspólnotowe, przygotowywane przez kraje członkowskie i Komisję Europejską, przez tę ostatnią realizowane, a dotyczące najważniejszych problemów całej Unii Europejskiej.

Pomoc udzielana w ramach funduszy jest realizowana na określonych zasadach. Należą do nich:

a) zasada koncentracji – która oznacza, że w obliczu ograniczonych środków i ciągle pojawiających się potrzeb największy strumień funduszy kierowany jest na zwalczanie zacofania regionalnego i walkę z bezrobociem w najsłabszych regionach wspólnoty;
b) zasada partnerstwa – zakładająca współpracę między poszczególnymi podmiotami pomocy strukturalnej na wszystkich szczeblach;

[7] Dane na temat budżetu unijnego na podstawie: *Polityka strukturalna UE „w pigułce"*, Departament Komunikacji Społecznej i Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa 2002, s. 5.

Tab. 3. Budżet europejskiej polityki strukturalnej na tle budżetu Unii Europejskiej w latach 2000–2006 (w mln euro)

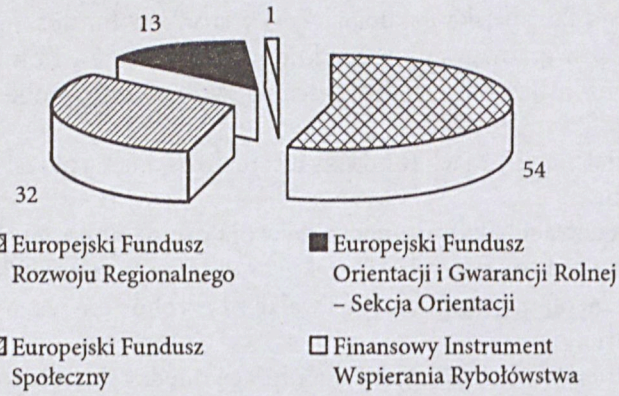
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fundusze strukturalne	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fundusz Spójności	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
Pomoc przedakcesyjna	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Pomoc dla nowych członków	0	0	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Ogółem polityka strukturalna	35 165	34 575	40 435	42 435	44 325	46 915	49 175
Cały budżet UE	91 995	93 385	100 255	102 035	103 075	104 995	107 040

Źródło: Ibidem, s. 8.

c) zasada programowania – zakładająca opracowywanie wieloletnich planów zagospodarowania środków; obecny okres programowania obejmuje lata 2000–2006;
d) zasada zgodności – z zapisami traktatów, wytycznymi ochrony środowiska, celami i instrumentami innych polityk (zwłaszcza polityki konkurencji);
e) zasada współfinansowania – określająca, że środki z funduszy mają być jedynie uzupełnieniem wspierania ze środków państwowych, regionalnych bądź prywatnych, a samo dofinansowanie unijne wynosi zwykle 50–75% ogółu kosztów.

Procentowy udział unijnych funduszy strukturalnych w polityce strukturalnej Unii Europejskiej w roku 2002 przedstawiono na rys. 1.

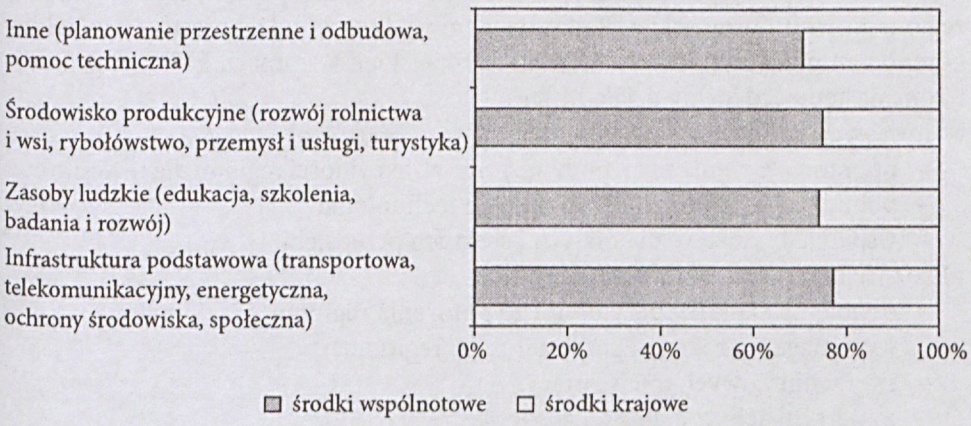
W Polsce najwięcej środków możliwych do uzyskania z unijnych funduszy strukturalnych planuje się przeznaczyć na realizację projektów modernizacyjnych i roz-



Rys. 1. Procentowy udział funduszy strukturalnych w polityce strukturalnej UE w roku 2002 (bez Funduszu Spójności)

Źródło: T. Orczyk, *Instrumenty strukturalne...*, op.cit., s. 25

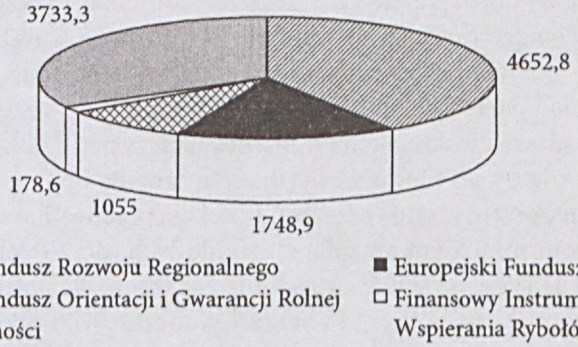
wojowych w sferze infrastruktury – 53,5%, w tym w szczególności infrastruktury transportowej[8] (rys. 2).



Rys. 2. Środki wspólnotowe i krajowe na realizację NPR w latach 2004–2006 według kategorii interwencji

Źródło: *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Podstawowe Informacje*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 13

W Narodowym Planie Rozwoju szacuje się, że zaangażowanie środków UE w realizację celów polityki strukturalnej w Polsce, w układzie poszczególnych funduszy (w mln euro), przyjmie w latach 2004–2006 przybliżone proporcje przestawione na rys. 3.



Rys. 3. Zaangażowanie poszczególnych funduszy unijnych w realizację polityki strukturalnej w Polsce w latach 2004–2006 (w mln euro)

Źródło: jak w rys. 2

[8] Plany takie zapisano w Narodowym planie rozwoju w latach 2004–2006.

2.1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

Celem działalności tego funduszu jest zmniejszanie dysproporcji w rozwoju między regionami Unii Europejskiej. Pod względem wielkości budżetu jest to największy komponent polityki strukturalnej Unii Europejskiej. W ramach EFRR można wyróżnić następujące formy działalności[9]:

a) inwestycje mające na celu:
   - poprawę otoczenia firm, podwyższenie atrakcyjności regionu dla inwestorów,
   - pobudzanie rozwoju badań i nowych technologii,
   - wsparcie finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw;
b) rozwijanie infrastruktury służącej:
   - osłabieniu skutków peryferyjnego położenia regionu,
   - wspomaganiu rozwoju gospodarczego regionu,
   - tworzeniu nowych miejsc pracy,
   - dywersyfikacji działalności gospodarczej,
   - rozwojowi transeuropejskiej sieci transportowej;
c) wspieranie lokalnych inicjatyw rozwojowych.

2.2. Europejski Fundusz Społeczny (EFS)

Głównym celem Europejskiego Funduszu Społecznego jest walka z bezrobociem w krajach członkowskich. Fundusz współfinansuje działania krajów członkowskich UE w dziedzinie polityki zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Fundusz promuje zwłaszcza działania realizowane w ramach Europejskiej strategii zatrudnienia i ogłaszanych corocznie Wytycznych w sprawie zatrudnienia[10]. Faworyzowane przez fundusz są lokalne porozumienia na rzecz zatrudnienia, a także działania służące zapewnieniu równego dostępu do technologii informatycznych. Europejski Fundusz Społeczny ma również za zadanie wspierać równość szans mężczyzn i kobiet oraz rozwiązania systemowe w zakresie zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich (szkolenia zawodowe, doskonalenie trenerów, nauczycieli).

Środki finansowe tego funduszu są przeznaczane na pomoc dla różnych regionów i grup społecznych, w tym w szczególności dla pracowników zagrożonych bezrobociem długoterminowym oraz dla ludzi młodych (do 25. roku życia) wkraczających dopiero na rynek pracy. Ma to istotne znaczenie dla polskiego rynku pracy, na którym te grupy bezrobotnych są bardzo widoczne. Kierunki i środki działania Europejskiego Funduszu Społecznego przedstawiono w tabeli 4.

Budżet Europejskiego Funduszu Społecznego wynosi na lata 2000–2006 około 60 miliardów euro, co stanowi około 30 procent środków przeznaczonych dla fun-

[9] *Polityka strukturalna UE...*, op.cit., s. 3.

[10] Art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.06.1999 r. w sprawie EFS.

Tab. 4. Kierunki i środki działania Europejskiego Funduszu Społecznego

Kierunek	Środki
Wspieranie aktywnej polityki w dziedzinie rynku pracy (polityka „nowego startu")	Zwiększenie, wzmocnienie i uskutecznienie działań prowadzonych w walce z długotrwałym bezrobociem
Sprzyjanie równości szans i rehabilitacji społecznej	Wspieranie działań państwa na rzecz rehabilitacji społecznej i przeciwko marginalizacji społecznej
Promowanie kształcenia i szkoleń ustawicznych	Ułatwianie przechodzenia od nauki do pracy zawodowej. Polepszenie jakości informowania, poradnictwa zawodowego i indywidualizacji szkoleń, przede wszystkim dzięki NTIC (Nowe technologie informacji i komunikacji), a także rozwijanie dostępu do dyplomów zawodowych
Wspieranie dostosowywania się pracowników do rynku pracy, przedsiębiorczości, badań i innowacji	Unowocześnianie organizacji pracy i rozwijanie kompetencji zawodowych Rozwijanie przedsiębiorczości i sprzyjanie tworzeniu nowych rodzajów działalności oraz innowacji
Polepszenie dostępu i udziału kobiet w rynku pracy	Zwiększanie dostępu i udziału kobiet w rynku pracy. Tworzenie warunków sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego oraz wzrostowi profesjonalizmu uczestników rynku pracy
Działania przekrojowe	Wspieranie inicjatyw lokalnych Pomoc techniczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie *EFS – kto, co?*, materiał w formie elektronicznej zamieszczony na płycie *Jak zdobyć fundusze z UE? Płyta szkoleniowa dla samorządów*, UKIE, Warszawa 2002.

duszy strukturalnych przez Unię Europejską na lata 2000–2006 (jest to razem prawie 195 miliardów euro)[11].

W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego funkcjonuje również inicjatywa wspólnotowa EQUAL[12], która powinna być uzupełnieniem narodowych strategii zatrudnienia. Komisja Europejska w porozumieniu z Parlamentem Europejskim, krajami członkowskimi i partnerami społecznymi wskazała dziewięć tematów w ramach pierwszego konkursu projektów. Osiem z tych tematów wpisuje się w treść filarów Europejskiej strategii zatrudnienia (zdolność do zatrudnienia, przedsiębiorczość, zdolności przystosowawcze firm i pracowników i równość szans). Dziewiąty temat dotyczy specyficznych potrzeb osób ubiegających się o azyl[13]. Tematy priorytetowe w programie EQUAL zebrano w tabeli 5.

Dla polskiego rynku pracy największe znaczenie ma wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego programu operacyjnego

[11] www.ukie.gov.pl.

[12] Inicjatywa wspólnotowa EQUAL jest częścią unijnej strategii na rzecz stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienia szerokiego do nich dostępu.

[13] E. Lublińska, *Equal – nowe sposoby rozwiązywania problemu dyskryminacji na rynku pracy*, „Rynek Pracy" 2003, nr 1, s. 73.

Tab. 5. Tematy priorytetowe programu EQUAL

Cel/obszar wsparcia	Temat
Zdolność do zatrudnienia	1. Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy – rynek pracy otwarty dla wszystkich 2. Zwalczanie rasizmu i ksenofobii w miejscu pracy
Przedsiębiorczość	3. Zapewnienie powszechnego dostępu do tworzenia biznesu 4. Umocnienie „gospodarki społecznej," w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych oraz poprawa jakości miejsc pracy w „gospodarce społecznej"
Zdolności przystosowawcze	5. Wspieranie kształcenia się przez całe życie i integracyjnych form organizacji pracy sprzyjających zatrudnianiu i utrzymywaniu zatrudnienia osób doznających dyskryminacji i nierówności na rynku pracy 6. Wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystania nowych technologii
Równość szans	7. Godzenie życia rodzinnego i zawodowego poprzez wdrażanie bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz działań towarzyszących 8. Ograniczenie nierówności w traktowaniu płci (*gender gap*) i przeciwdziałanie segregacji zawodowej (job desegregation)
Osoby ubiegające się o status uchodźcy	9. Pomoc w integracji osób ubiegających się o status uchodźcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Equal: New Ways of Tackling Discrimination and Inequality in the Field of Employment*, Komisja Europejska, 2000, s. 4.

rozwój zasobów ludzkich (SPO RZL). Głównym celem tego programu jest budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa, przez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy. Cel ten będzie realizowany przez cele szczegółowe, zgodne z Europejską strategią zatrudnienia[14]. Strukturę zaplanowanych w SPO RZL działań przedstawia rys. 4[15].

W ograniczeniu rozmiarów bezrobocia dużą rolę odgrywają instrumenty aktywizacji zawodowej[16]. Ich realizacja w ramach SPO RZL przy wsparciu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego może w znaczącym stopniu przyczynić się do wzrostu aktywności zawodowej osób bezrobotnych i wykluczonych z rynku pracy. Zakładane efekty realizacji SPO RZL przedstawiono w tabeli 6.

[14] Dokładne założenia wykorzystania środków EFS w Polsce znaleźć można w cytowanym już artykule T. Orczyka, *Instrumenty strukturalne Unii Europejskiej*.

[15] Na temat podziału środków finansowych w ramach SPO RZL oraz na temat EFS por. także opracowanie W. Jarmołowicza i M. Knapińskiej zawarte w niniejszym zbiorze.

[16] Więcej o aktywnej polityce rynku pracy w: W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Państwo jako podmiot polityki gospodarczej na rynku pracy. Elementy oceny*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. W. Jarmołowicz, Poznań 2003, s. 274–288.

Tab. 6. Spodziewane efekty realizacji Sektorowego programu operacyjnego rozwój zasobów ludzkich

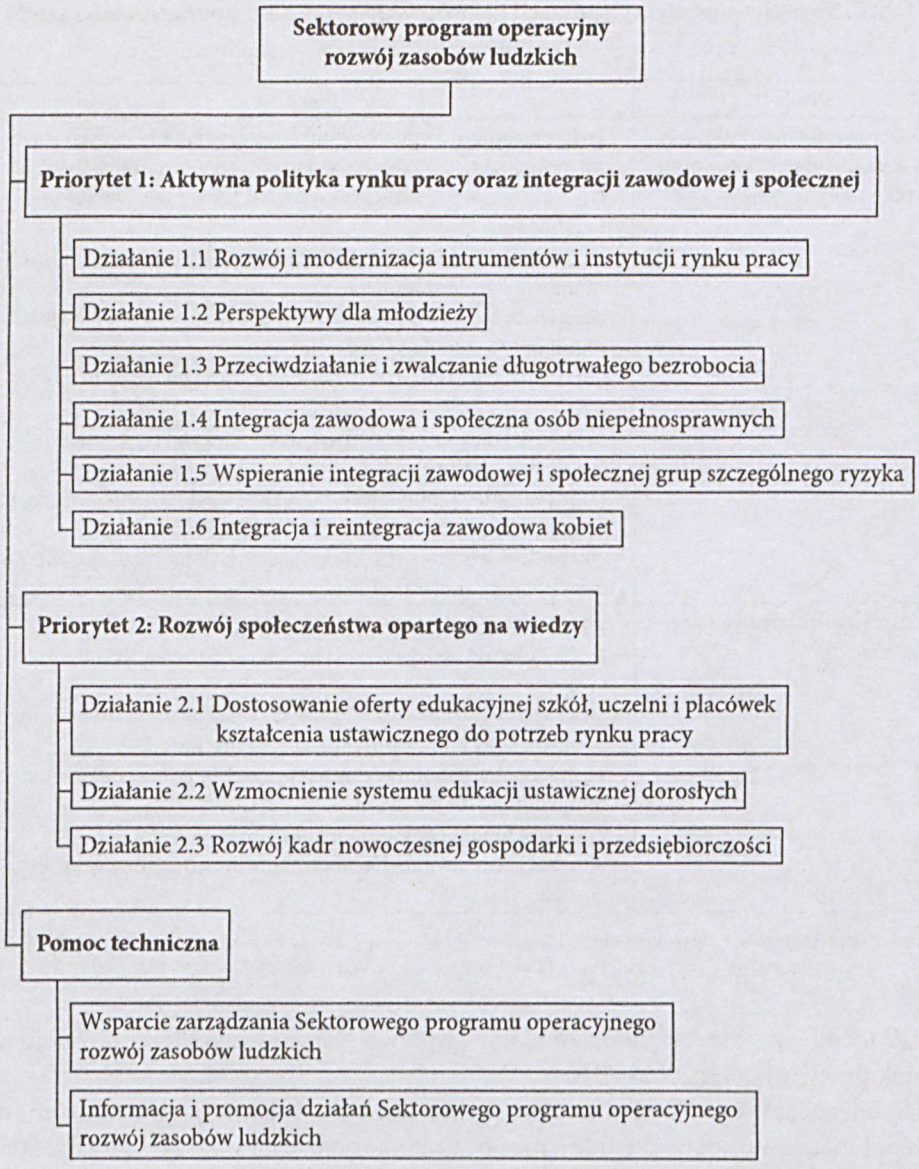
Priorytet	Efekty
Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej	– zrekonstruowanie sposobu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia tak, by w ich strukturze zadań dominowały działania związane z realizacją aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu – wzmocnienie kadrowe służb urzędów pracy odpowiedzialnych za informację i poradnictwo zawodowe – objęcie absolwentów rejestrujących się w urzędach pracy formami indywidualnego wsparcia – objęcie działaniami aktywizacyjnymi większej liczby bezrobotnych – objęcie działaniami aktywizacyjnymi większej liczby długotrwale bezrobotnych – poprawa sytuacji młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym i grup szczególnego ryzyka – zmniejszenie liczby osób korzystających długotrwale ze świadczeń pomocy społecznej
Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy	– podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa – zróżnicowanie oferty edukacyjnej, jej dostosowanie do potrzeb rynku pracy – zwiększenie udziału osób dorosłych w kształceniu ustawicznym – poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw – wzmocnienie współpracy między przedsiębiorstwami a sektorem naukowo-badawczym – upowszechnienie nowych form organizacji pracy – upowszechnienie informacji o zasadach tworzenia przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 129–132.

W tabeli 7 zebrano wyniki symulacji[17] wpływu Narodowego Planu Rozwoju na rynek pracy w latach 2003–2010.

Spodziewany wpływ Narodowego Planu Rozwoju (obejmujący środki unijne i współfinansowanie) na zatrudnienie i bezrobocie będzie najwyższy w latach 2005–2008, największy przyrost zatrudnienia nastąpi najprawdopodobniej w usługach rynkowych, co jest bardzo korzystną tendencją. Skala wzrostu zatrudnienia ogółem w latach 2004–2010 będzie się wahać między 8,93 tys. a 299,75 tys. i zamknie się liczbą 942,61 tys. osób (por. dane w tabeli 7). Biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy w Polsce (prawie 3-milionowe bezrobocie) nie są to jednak wskaźniki w pełni satysfakcjonujące.

[17] Opracowanych przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.



Rys. 4. Konstrukcja Sektorowego programu operacyjnego rozwój zasobów ludzkich
Źródło: *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 113

Tab. 7. Wpływ NPR (obejmujący środki unijne wraz ze współfinansowaniem) na zatrudnienie i bezrobocie w poszczególnych sektorach (zmiana w tys. w stosunku do symulacji bazowej)

Rok	Zatrudnienie w sektorze przemysłowym	Zatrudnienie w usługach rynkowych	Zatrudnienie ogółem	Poziom bezrobocia
2003	0,00	0,00	0,00	0,00
2004	7,38	15,62	23,96	-23,96
2005	39,38	76,81	119,71	-119,71
2006	90,15	153,45	250,18	-250,18
2007	126,07	167,18	299,75	-299,75
2008	116,11	75,04	194,73	-194,73
2009	73,56	-28,52	45,35	-45,35
2010	62,47	-53,82	8,93	-8,93

Źródło: *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, UKIE, kwiecień 2003, s.106.

2.3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOIGR)

Działania mające wpływ na rynek pracy w związku z wykorzystaniem tego funduszu są bardzo szerokie i mogą obejmować:

a) polepszanie warunków pracy,
b) tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich,
c) dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi,
d) promocję walorów naturalnych regionu, wspieranie rozwoju ruchu turystycznego i rzemiosła.

2.4. Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa (FIUR)

Fundusz finansuje inicjatywy służące restrukturyzacji rybołówstwa i upraw wodnych. Za pośrednictwem tego instrumentu realizowane są inicjatywy wspierające rozwój hodowli ryb, rozwój infrastruktury portów, unowocześnienie floty rybackiej oraz podnoszenie konkurencyjności i promowanie produktów rybnych.

2.5. Fundusz Spójności

Fundusz ma charakter czasowy. Jego realizację zaplanowano na lata 1993–1999, ale na szczycie UE w Berlinie zadecydowano o przedłużeniu jego działania do roku 2006. Pierwotnie przeznaczony był dla najsłabiej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia). Głównym celem funduszu jest zminimalizowanie

różnic pomiędzy krajami, których poziom gospodarczy znacznie odbiega od średniej UE[18]. Priorytetami funduszu, również w Polsce, są inwestycje związane z budową dróg (muszą być częścią transeuropejskiej sieci transportowej) i ochroną środowiska.

* * *

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska jest objęta w całości „Celem 1" wspólnotowej polityki regionalnej, którym w latach 2004–2006 jest wspieranie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów słabo rozwiniętych[19]. Polityka ta realizowana jest poprzez współfinansowanie za pomocą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności krajowych programów i projektów rozwoju regionalnego[20] uzgodnionych z Komisją Europejską. Aby móc w pełni spożytkować środki oferowane Polsce w ramach tych funduszy, należy opracować sprawne mechanizmy absorpcji. Dla przykładu: przy korzystaniu z Funduszu Spójności najniższy możliwy wkład własny wynosi 15% kosztów projektu, zatem podmioty chcące korzystać z funduszy unijnych muszą wygenerować w swoich budżetach znaczące kwoty[21]. Będą one musiały zadłużać się, by móc skorzystać z pomocy unijnej. Wymaga to opracowania sprawnie działającego systemu preferencyjnych kredytów pomostowych. Powinien to być priorytet przy ustalaniu założeń ustaw budżetowych w najbliższych latach. Na przykład w Irlandii umiejętne wykorzystanie pomocy finansowej ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przyczyniło się do wzrostu zatrudnienia oraz poprawy jakości edukacji[22]. Należy dołożyć wszelkich starań, aby podobnie stało się również w Polsce.

3. Swobodny przepływ osób

Swobodny przepływ osób w Unii Europejskiej jest jednym z czterech filarów, na których opiera się unijny jednolity rynek wewnętrzny[23]. Mieszkańcy wspólnoty mają

[18] Fundusz Spójności ma też zadania wynikające ze Strategii Lizbońskiej UE.

[19] Obecnie Polska w całości spełnia kryteria zakwalifikowania do Celu 1 – poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca liczony za ostatnie trzy lata wg parytetu siły nabywczej jest niższy od 75% średniego poziomu w UE.

[20] *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Podstawowe Informacje*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 3.

[21] J. Pietras, *Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?* w: *Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?* Zeszyty BRE Bank – CASE Nr 66, Warszawa 2003, s. 11–12.

[22] A. Wójcik, K. Smyk, T. Ciszak, *Bo innym się udało – doświadczenia państw członkowskich wskazują, że lepiej być w Unii Europejskiej niż poza nią*, Biuletyn Analiz UKIE nr 11, Warszawa 2003, s. 64.

[23] Pozostałe filary to: swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ usług, swobodny przepływ kapitału.

prawo do pracy, osiedlania się, życia i korzystania ze świadczeń socjalnych w wybranym przez siebie kraju Unii Europejskiej, bez względu na przynależność państwową. Regulacje unijne przewidują również wzajemne uznawanie dyplomów.

Przed rozszerzeniem Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw dostęp pracowników z nowych krajów członkowskich do unijnego rynku pracy był jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii. Wskazywano na duże dysproporcje w poziomach rozwoju integrujących się regionów oraz na konieczność wprowadzenia okresowych restrykcji w dostępie do wspólnotowego rynku pracy.

Do czynników determinujących decyzje migracyjne zaliczyć można: różnice w poziomie dochodu narodowego per capita, różnice w płacach, poziom zatrudnienia (chłonność rynku pracy), stopę bezrobocia w kraju emigracji i imigracji, odległość między krajami, różnice kulturowe i językowe oraz liczbę osób, które wyemigrowały w przeszłości[24].

Przeprowadzono wiele badań mających na celu oszacowanie możliwej skali migracji z nowych państw członkowskich. Prognozy te różnią się w zależności od przyjętej metodologii i wykorzystanego materiału empirycznego. Wyniki tych badań zebrano w tabeli 8.

Zgodnie z większością prognoz (polskich, niemieckich, austriackich, Raportu Komisji Europejskiej) z Polski do roku 2030 wyemigruje niecały milion osób[25].

Według M. Kupiszewskiego[26], można przypuszczać, że w przypadku Polski rzeczywisty przepływ pracowników nie zwiększy się radykalnie, natomiast przepływ odnotowany statystycznie zwiększy się nieco, przy czym w dużym stopniu będzie to wzrost wynikający z legalizacji dawnych migracji. Z tego punktu widzenia liberalizacja migracji będzie mieć pozytywny skutek, ponieważ umożliwi legalizację i rejestrację obywateli polskich przebywających w krajach Unii Europejskiej, zwiększy zatem ich bezpieczeństwo socjalne.

Korzyścią z migracji będzie zagwarantowanie osobom migrującym i ich rodzinom wyższego poziomu świadczeń społecznych oraz przekazy płac z zagranicy. Jeden emigrant zarobkowy tworzy pośrednio 1,5 miejsca pracy w Polsce[27]. Do kosztów zaliczyć należy obowiązek zagwarantowania świadczeń pracownikom z obecnych krajów członkowskich oraz migrację z Polski osób wysoko kwalifikowanych. Z uwagi

---

[24] J. Oczki, *Migracyjne efekty integracji Polski z Unią Europejską*, „Rynek Pracy" 2002, nr 3, s. 119.

[25] W. Kwiatkowska, T. Bińczycka-Majewska, A. Rogut, *Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze polityki społecznej oraz jego konsekwencje dla wielkości migracji siły roboczej*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003, s. 142.

[26] M. Kupiszewski, *Czy na podstawie doświadczeń innych krajów można przewidywać zmiany migracji międzynarodowych po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej?* w: *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. P. Korcelli, Biuletyn KPZK 184, Warszawa 1998, s.77.

[27] W. Kwiatkowska, T. Bińczycka-Majewska, A. Rogut, *Koszty i korzyści...*, op.cit., s. 113–117.

Tab. 8. Szacunki migracji z krajów kandydujących do piętnastu państw członkowskich UE

Autorzy i rok opracowania	Roczny poziom migracji do UE	Państwa emigracji
Korcelli (1992)	40 000–70 000	Polska
Franzmeier (1997)	590 000–1180 000	wszystkie kraje stowarzyszone
Huber i Pichelmann (1998)	140 000–200 000	kraje EŚW[a]
Walterskirchen i Dietz (1998)	160 000, spadający do 110 000	kraje EŚW8[b]
Bauer i Zimmermann (1999)	200 000	Czechy, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry, Rumunia, Bułgaria
Salt (1999)	140 000	Kraje EŚW8
Orłowski i Zienkowski (1998)	380 000–1 500 000 w ciągu 10–12 lat	Polska
Brucer i Boeri (2000)	70 000, spadający do 30 000[c]	kraje EŚW8
Brucer i Boeri (2000)	200 000, spadający do 85 000[d]	kraje EŚW8
Hille i Straubhaar (2000)	270 000–790 000	kraje EŚW10[e]
Sinn (2001)	240 000–1 250 000	kraje EŚW8

[a] kraje Europy Środkowej i Wschodniej;
[b] kraje EŚW8: Polska, Węgry, Czechy, Słowacja, Słowenia, Estonia, Litwa, Łotwa;
[c] tylko pracownicy;
[d] wszyscy emigranci;
[e] kraje EŚW10: kraje EŚW8 + Bułgaria i Rumunia.

Źródło: J. Oczki, *Migracyjne efekty integracji Polski z Unią Europejską*, „Rynek Pracy" 2002, nr 4, s. 120.

na stosunkowo niewielką grupę cudzoziemców pracujących w Polsce[28] koszty tych świadczeń nie będą jednak duże. Ekonomiczne i pozaekonomiczne skutki migracji przedstawione przez P. Stalkera zaprezentowano w tabeli 9.

Warto zaznaczyć, że obecnie Polska nie ma kompleksowej polityki migracyjnej. Wydaje się ona jednak konieczna w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej. Podstawowe priorytety polityki migracyjnej przedstawia tabela 10.

Jak twierdzi K. Iglicka[29], Polska powinna włączyć się do dyskusji nad wspólną polityką migracyjną UE i opracować priorytety krajowej polityki migracyjnej, aby w przyszłości były chronione społeczne i ekonomiczne interesy RP. Do priorytetów takich zaliczyć należy zapobieganie drenażowi mózgów i aktywną politykę wobec wschodnich regionów przygranicznych w obliczu radykalnego i długotrwałego spadku ruchu osobowego i wymiany towarowej.

[28] Na temat możliwości napływu kontynentalnej siły roboczej ze „starych" krajów Unii do Polski, por. opracowanie A. Strużyny zawarte w niniejszym zbiorze.

[29] K. Iglicka, *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, Analizy i Opinie nr 13, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 2.

Tab. 9. Zalety i zagrożenia wynikające z migracji

		Potencjalne korzyści	Potencjalne zagrożenia
Kraj emigracji	Dla imigrantów	– zatrudnienie – wyższy dochód – szkolenie i edukacja – poznawanie nowej kultury – poznawanie nowych ludzi	– złe warunki pracy – długie godziny pracy – niższy status pracy – narażenie na rasizm i dyskryminację – rozłąka z rodziną
	Dla firm	– umiejętności powracających emigrantów – dodatkowe obroty firm komunikacyjnych i przewozowych	– utrata wykwalifikowanej siły roboczej – niedostatki siły roboczej powodujące presję na wzrost płac
	Dla społeczeństwa	– niższe bezrobocie – wiedza i umiejętności powracających – budowanie międzynarodowych społeczności – transfery pieniężne z zagranicy – redukcja presji liczby ludności	– radzenie sobie z powracającymi nagle emigrantami – drenaż mózgów i utrata lepszych pracowników – kultura (tradycja) emigracji – rosnąca nierówność społeczna – utrata młodych ludzi
Kraj imigracji	Dla poszczególnych mieszkańców kraju	– usługi pozwalające kobietom na aktywność zawodową – tańsze dobra i usługi – możliwości awansu na stanowiska nadzorcze – wzbogacenie życia kulturalnego – zdobywanie wiedzy o innych krajach	– konkurowanie o miejsca pracy – niższe płace – obce języki i zwyczaje – tworzenie się gett imigrantów
	Dla firm	– uzupełnienie niedoborów siły roboczej – dostępność tańszych i bardziej elastycznych pracowników – większy rynek zbytu i wykorzystanie korzyści skali	– potrzeba szkoleń i nauki języka – uzależnienie od obcej siły roboczej w niektórych dziedzinach
	Dla społeczeństwa	– niższa inflacja – pozyskiwanie wykształconych jednostek – bardziej zróżnicowane i energiczne społeczeństwo – kapitał zainwestowany przez imigrantów – dodatkowe wpływy podatkowe od młodych pracowników – odmłodzenie społeczeństwa	– ograniczenie innowacyjności technicznej – koszty kursów językowych i szkoleniowych – napięcia społeczne – pogarszanie bilansu płatniczego w wyniku transferów pieniężnych za granicę – koszt usług finansowanych z budżetów publicznych

Źródło: Stalker P., *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalisation on International Migration*, International Labour Organisation 2000, przytoczono za: J. Oczki, *Migracyjne efekty integracji...*, op.cit., s. 124–125.

Tab. 10. Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej

Emigracja	Imigracja
ochrona potencjału ludzkiego i intelektualnego (tworzenie niesprzyjających emigracji warunków dla ludzi młodych i specjalistów o dużym znaczeniu dla Polski)	wykorzystanie prawdopodobnego napływu cudzoziemców po wejściu do UE w celu przyciągnięcia specjalistów o ważnych kwalifikacjach (programy kwotowe naboru wysokokwalifikowanych cudzoziemców)
czasowe migracje jako instrument okresowego rozwiązywania problemów związanych z wysoką stopą bezrobocia	większa kontrola nad nielegalnym zatrudnieniem – ochrona interesów ludności rodzimej
	integracja imigrantów w polskim społeczeństwie (akcja regularyzacyjna, która pozwoliłaby na legalny pobyt cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie przebywającym obecnie w Polsce)
powołanie do życia instytucji koordynującej rozproszone dotąd instytucje zajmujące się zrębami polityki migracyjnej	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Iglicka, *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, Analizy i Opinie Nr 13, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 6.

4. Podsumowanie

Aby umiejętnie zagospodarować środki możliwe do uzyskania z unijnych funduszy strukturalnych, należy opracować skuteczne mechanizmy absorpcji (kredyty pomostowe, pomoc ekspercka w przygotowywaniu wniosków, wygospodarowanie odpowiednich środków w budżetach lokalnych i budżecie centralnym).

Po upłynięciu okresów przejściowych w zakresie swobody przepływu pracowników zniknie dyskryminacja polskich pracowników w dostępie do unijnych rynków pracy. Należy jednak przypuszczać, że – przy stopniowym wyrównywaniu się poziomów życia w krajach członkowskich – emigracja zarobkowa nie będzie mieć charakteru stałego[30]. Dokładne określenie skali i skutków migracji z Polski nie jest możliwe, ale wydaje się, w świetle przytoczonych wyżej badań, że obawy społeczeństw zachodnich związane z zagrożeniem masowym napływem polskich pracowników do UE są przesadzone[31].

Reasumując można stwierdzić, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest ogromną szansą na rozwój gospodarczo-społeczny oraz poprawę sytuacji na rynku pracy. Nie jest ono jednak gwarancją powodzenia. To od zdolności do absorpcji środków pomocowych, od tworzenia przez polski rząd klimatu przyjaznego inwe-

[30] *Bilans korzyści i kosztów...*, op.cit., s. 99.

[31] Zwłaszcza z powodu wprowadzonych w większości państw wspólnoty okresów przejściowych, utrudniających dostęp polskiej siły roboczej do unijnego rynku pracy.

stycjom zagranicznym i od zmiany postawy społeczności na bardziej aktywną zależy sukces. Integracja ze Wspólnotą Europejską może i powinna stać się dla Polski, jak to miało miejsce w przypadku Irlandii, „czynnikiem absolutnie podstawowym dla [...] dobrobytu i sukcesu ekonomicznego"[32].

Literatura

Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych, UKIE, Warszawa 2003.

EFS – kto, co?, materiał w formie elektronicznej zamieszczony na płycie *Jak zdobyć fundusze z UE? Płyta szkoleniowa dla samorządów*, UKIE, Warszawa 2002.

Equal: New Ways of Tackling Discrimination and Inequality in the Field of Employment, Komisja Europejska, 2000.

Iglicka K., *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, Analizy i Opinie nr 13, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

Kupiszewski M., *Czy na podstawie doświadczeń innych krajów można przewidywać zmiany migracji międzynarodowych po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej?* w: *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. P. Korcelli, Biuletyn KPZK 184, Warszawa 1998.

Kwiatkowski K., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Lublińska M., *EQUAL – nowe sposoby rozwiązywania problemu dyskryminacji na rynku pracy*, „Rynek Pracy" 2003, nr 1.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Podstawowe Informacje, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

Oczki J., *Migracyjne efekty integracji Polski z Unią Europejską*, „Rynek Pracy" 2002, nr 4.

Orczyk T., *Instrumenty strukturalne Unii Europejskiej*, „Rynek Pracy" 2003, nr 1.

Pietras J., *Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?* w: *Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 66, Warszawa 2003.

Polityka strukturalna UE „w pigułce", Departament Komunikacji Społecznej i Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa 2002.

Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003 r., Warszawa 2003.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.06.1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności gospodarki, lata 2004–2006, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

Smyk K., *Wpływ integracji europejskiej na priorytety polityczne oraz przeobrażenia gospodarczo-społeczne w Irlandii*, Biuletyn Analiz UKIE nr 10, Warszawa 2002.

[32] Z oświadczenia ministra spraw zagranicznych Irlandii, B. Cowena z 19.07.2002 roku; podano za: K. Smyk, *Wpływ integracji europejskiej na priorytety polityczne oraz przeobrażenia gospodarczo-społeczne w Irlandii*, Biuletyn Analiz UKIE nr 10, Warszawa 2002, s. 85.

Wójcik A., Smyk K., Ciszak T., *Bo innym się udało – doświadczenia państw członkowskich wskazują, że lepiej być w Unii Europejskiej niż poza nią*, Biuletyn Analiz UKIE nr 11, Warszawa 2003.
www.ukie.gov.pl.

Katarzyna Sobiech

EFFECTS OF EUROPEAN STRUCTURAL FUNDS AND FREE FLOW OF PEOPLE ON POLAND'S LABOUR MARKET

Summary

The phenomenon of unemployment is one of the most important and urgent social problems of the 21st century. The importance of the unemployment problem results from its diverse and far-reaching effects, which afflict the unemployed as well as whole societies. Unemployment not only affects living standards of populations and the dynamics of economic growth but it also determines social mood and even government popularity.

The aim of this paper is to describe and to evaluate the influence of European structural funds and free flow of people on Poland's labour market.