3. Finansowe instrumenty pracy

Ewa KULIŃSKA-SADŁOCHA
Killion MUNYAMA

FUNDUSZE STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie możliwości finansowania działań, mających na celu wzrost zatrudnienia z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, ze wskazaniem nie tylko na korzyści, ale także na słabe strony i zagrożenia wiążące się z korzystaniem z tych środków. Fundusze strukturalne są podstawowymi instrumentami polityki strukturalnej i regionalnej Unii Europejskiej. Celem funkcjonowania tych funduszy jest wspieranie przekształceń i modernizacja krajów członkowskich[1]. Środki pomocowe z tych funduszy kierowane są do tych sektorów gospodarki, które bez dodatkowej pomocy ze wspólnego budżetu Unii nie miałyby szansy osiągnąć średniego poziomu ekonomicznego Wspólnoty.

Pomoc z funduszy strukturalnych przysługuje tym regionom Unii, których wskaźnik PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniej unijnej. Polska

[1] Oddzielną kategorię stanowi Fundusz Spójności, utworzony aby udzielić czasowego wsparcia krajom UE, których PKB na głowę mieszkańca nie przekracza 90% średniej dla wszystkich krajów członkowskich. Fundusz Spójności nie jest zaliczany do funduszy strukturalnych, ponieważ został utworzony na czas określony. Jednak ze względu na swój charakter i cel jest zaliczany do instrumentów polityki strukturalnej.

należy do nich. Zatem ma możliwość skorzystania ze środków w ramach różnych funduszy. Są to zarówno fundusze, które dotyczą finansowania bezpośrednich działań na rzecz zatrudnienia, jak i fundusze, które oddziałują pośrednio na zatrudnienie poprzez finansowanie rozwoju określonych branż czy regionów. Należą do nich: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOIGR) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR).

Zasady korzystania z funduszy strukturalnych

Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie propozycji Komisji uzgodnionej z Parlamentem Europejskim, decyduje o wysokości kwot, przeznaczonych na fundusze strukturalne, a także ustala podstawowe zasady ich wykorzystania. Zasady te obejmują kluczowe cele/przedsięwzięcia, podlegające finansowaniu, oraz kryteria, jakie powinny spełniać kraje, ubiegające się o fundusze.

Z funduszy strukturalnych UE mogą być finansowane dwie grupy projektów:
- projekty w ramach programów krajowych, które są przygotowywane przez kraj członkowski i po uzgodnieniu z Komisją Europejską samodzielnie przez ten kraj realizowane,
- projekty w ramach inicjatyw wspólnotowych i działań innowacyjnych dotyczących kluczowych kwestii dla Unii jako całości.

Ze 195 mld euro środków finansowych asygnowanych na fundusze strukturalne na lata 2000-2006 (stanowiących ponad 40% wszystkich wydatków budżetu UE), aż 95% całej kwoty przeznaczone jest na finansowanie programów krajowych, a tylko 5% na inicjatywy wspólnotowe. Wprawdzie priorytety krajowych programów rozwoju są ustalane w porozumieniu z Komisją Europejską, ale za dobór projektów i zarządzanie nimi odpowiadają wyłącznie władze centralne i regionalne państw członkowskich.

Zgodnie z ustaleniami szczytu Unii w Berlinie w 1999 roku, pomoc z funduszy strukturalnych przysługuje tym regionom Unii, których wskaźnik PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniej unijnej. Górny limit pomocy, jaką może uzyskać dany kraj, wynosi 4% PKB tego kraju. O faktycznej wysokości przyznanej pomocy finansowej decyduje Rada Europejska, będąca organem przedstawicielskim wszystkich krajów członkowskich.

W całym okresie finansowania, który obejmuje lata 2000-2006, środki funduszy strukturalnych są przeznaczone na realizację trzech celów priorytetowych[2]:

[2] S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 775.

- Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych.
  Na działania podporządkowane temu celowi zarezerwowano prawie 70% całości środków, a głównym kryterium, które pozwala uznać dany obszar za uprawniony do korzystania z pomocy, jest poziom PKB na głowę mieszkańca; dodatkowo cel ten obejmuje tereny słabo zaludnione - poniżej 8 osób na km^2 (przedsięwzięcia służące realizacji tego celu są finansowane z wszystkich czterech funduszy EFS, EFRR, EFOIGR, FIOR).
- Wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych.
  Celem tym objęte są regiony, które borykają się z problemami strukturalnymi związanymi ze zmianami społeczno-gospodarczymi w sektorze przemysłowym i usługowym, słabym rozwojem obszarów wiejskich, problemami na obszarach miejskich oraz w objętych kryzysem obszarach zależnych od rybołówstwa. Listę objętych nim obszarów ustala Komisja na podstawie propozycji państw członkowskich (przedsięwzięcia służące realizacji tego celu są finansowane z dwóch funduszy EFS i EFRR).
- Wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.
  Cel ten odnosi się do obszarów nieobjętych pierwszym celem, które jednak wymagają wsparcia w dziedzinie rozwoju zasobów ludzkich; na działania podporządkowane temu celowi zarezerwowano 12,3% całości środków (przedsięwzięcia służące realizacji tego celu są finansowane tylko z EFS).

Polska po przystąpieniu do Unii 1 maja 2004 roku, na lata 2004-2006 korzysta z pomocy w wysokości prawie 12,81 mld euro z funduszy przeznaczonych na nadrobienie opóźnień w rozwoju gospodarczym. Ze względu na to, że wskaźnik PKB na mieszkańca wynosi dużo mniej niż 75% średniej unijnej, finansowaniem z funduszy strukturalnych objęte są wszystkie regiony Polski. Wszystkie te fundusze stwarzają szansę na zwiększenie skali i zakresu wydatków na bezpośrednie i pośrednie działania, mające na celu wzrost zatrudnienia.

3. Charakterystyka funduszy strukturalnych

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej stały się znaczącym źródłem finansowania wielu działań (przedsięwzięć) bezpośrednio lub pośrednio wpływających na wzrost zatrudnienia w Polsce. Zaliczamy do nich (tab. 1):

– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR, ang. ERDF – European Regional Development Fund),

– Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOIGR, ang. EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)[3],
– Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR, ang. FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance),
– Europejski Fundusz Społeczny (EFS, ang. ESF – European Social Fund).

Tabela 1. Przedsięwzięcia finansowane przez fundusze

Fundusz	Finansowane przedsięwzięcia
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	• inwestycje tworzące nowe lub zachowujące aktualne miejsca pracy poprzez: – podwyższenie ogólnej atrakcyjności regionów – bezpośrednie wsparcie finansowe planów małych i średnich przedsiębiorstw – badania naukowe i rozwój nowych technologii mających wpływ na wzrost potencjału rozwojowego regionów – rozwój infrastruktury, która służy rozwojowi regionów, jeżeli prowadzi do powstania nowych miejsc pracy lub do zwiększenia zróżnicowania lokalnej gospodarki • lokalne inicjatywy modernizacyjne służące pogłębianiu integracji miejscowych społeczności, szerzeniu i ugruntowaniu wiedzy przydatnej w życiu społecznym i gospodarczym • inwestycje w edukacje i opiekę zdrowotną w regionach objętych pierwszym celem • rozwój potencjału lokalnego: małych i średnich przedsiębiorstw • działalność badawczo-rozwojową • inwestycje związane z ochroną środowiska
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	• inwestycje w gospodarstwa rolne (modernizacja, obniżenie kosztów produkcji, podwyższenie jakości produktów, ochrona środowiska naturalnego) • marketing i przetwórstwo produktów rolnych • rozwój i modernizacja obszarów wiejskich (wzmacnianie sektora usług, lokalnej gospodarki, turystyki i rzemiosła) • inicjatywy mające za cel zmianę struktury zawodowej na wsi (w tym kształcenia zawodowego rolników i ich przekwalifikowania do innych zawodów) • rozwój i eksploatację terenów leśnych • pomoc dla młodych rolników, rozpoczynających działalność • wyrównywanie szans gospodarstw położonych na terenach górzystych i na terenach dotkniętych kataklizmami

[3] L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 147.

cd. tab. 1

Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	• odnowę floty rybackiej, modernizację statków rybackich i poprawę infrastruktury portowej • dostosowywanie rozmiarów floty do zasobów ryb • pomoc dla rybaków, którzy utracą pracę w wyniku wycofania z eksploatacji statków rybackich (np. przekwalifikowanie zawodowe, wcześniejsze emerytury) • udrażnianie rzek poprzez budowę urządzeń umożliwiających wędrówkę ryb oraz inne inwestycje poprawiające warunki prowadzenia rybołówstwa śródlądowego • budowę nowych i modernizację istniejących obiektów chowu i hodowli ryb, w celu dostosowania ich do wymogów unijnych i podniesienia jakości produktów • wsparcie promocyjne w poszukiwaniu nowych rynków zbytu • działania innowacyjne w sferze rybołówstwa, pomoc technologiczna
Europejski Fundusz Społeczny	• szkolenia rozwijające umiejętności zawodowe lub umożliwiające przekwalifikowanie (np. staże i praktyki zawodowe) • przedsięwzięcia dające wsparcie służbom zatrudnienia (np. kształcenie kadr, wyposażenie w sprzęt i oprogramowanie komputerowe) • przedsięwzięcia dostosowujące systemy powszechnego kształcenia do potrzeb rynku pracy (np. współpraca między organizacjami pracodawców a szkołami zawodowymi, wprowadzenie nowych treści do programów nauczania) • programy mające na celu stworzenie miejsc pracy w małych i średnich firmach • walkę z dyskryminacją zawodową przez wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn (np. promowanie ośrodków dziennej opieki dla osób starszych lub dzieci) • wspieranie osób zagrożonych marginalizacją społeczną – długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych, uzależnionych od alkoholu i narkotyków (np. budowa systemu zatrudnienia socjalnego umożliwiającego powrót na rynek pracy poprzez rehabilitację społeczną i zawodową)

Europejski Fundusz Społeczny – pierwszy z funduszy strukturalnych – został utworzony w 1960 roku, na podstawie art. 123 Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Finansowane z niego działania służą zapobieganiu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz dyskryminacji i nierównościom na rynku pracy. Budżet EFS w latach 2000-2006 wynosi około 60 mld euro, co stanowi około 30% środków przeznaczonych dla wszystkich funduszy strukturalnych – dla Polski przypada przeszło 2 mld euro, do spożytkowania w latach 2004-2006. Z tych pieniędzy finansowane są działania adresowane do różnych regionów i grup społecznych (w szczególności do pracowników zagrożonych bezrobociem długoterminowym oraz dla ludzi młodych – do 25 roku życia – wkraczających

dopiero na rynek pracy). Wszystkie projekty realizowane w ramach EFS mają służyć zwiększeniu szans na zdobycie lub utrzymanie pracy.

W 1964 roku powstał następny fundusz – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Składa się on z dwóch działów[4]: pierwszy – gwarancji, który finansuje wspólną politykę rolną (interwencyjny skup produktów rolnych, dotacje bezpośrednie dla rolników) oraz drugi – będący instrumentem polityki strukturalnej – orientacji. Dział ten wspiera przekształcenia w strukturze rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich w poszczególnych państwach UE. W ramach funduszu realizowany i finansowany jest tylko jeden program operacyjny: SPO ROL Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich

Reakcją UE na coraz głębsze rozbieżności w rozwoju regionów było utworzenie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jego głównym zadaniem jest niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionalnego krajów należących do UE[5]. Zadanie to jest realizowane poprzez cztery programy operacyjne:

– SPO Wzrost Konkurencyjność Przedsiębiorstw,
– SPO Transport,
– Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,
– Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Utworzony w 1993 roku Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa stał się źródłem pomocy finansowej przy restrukturyzacji sektora rybnego. Jego zadaniem jest dostosowanie rozmiarów floty rybackiej do istniejących zasobów ryb, wzmocnienie konkurencyjności branży rybnej i zwiększenie podaży ryb oraz ożywienie obszarów zależnych od rybołówstwa (zdecydowana większość krajów UE to państwa morskie). Przedsięwzięcia współfinansowane w ramach tego programu służą przede wszystkim dostosowaniu rozmiaru floty rybackiej do zasobów ryb oraz jej modernizację. Program ma także służyć ochronie i rozwojowi zasobów ryb, budowie nowych i rozbudowie istniejących urządzeń portowych. Na realizację tego programu zostanie przeznaczone w latach 2004-2006 łącznie 281,9 mln euro.

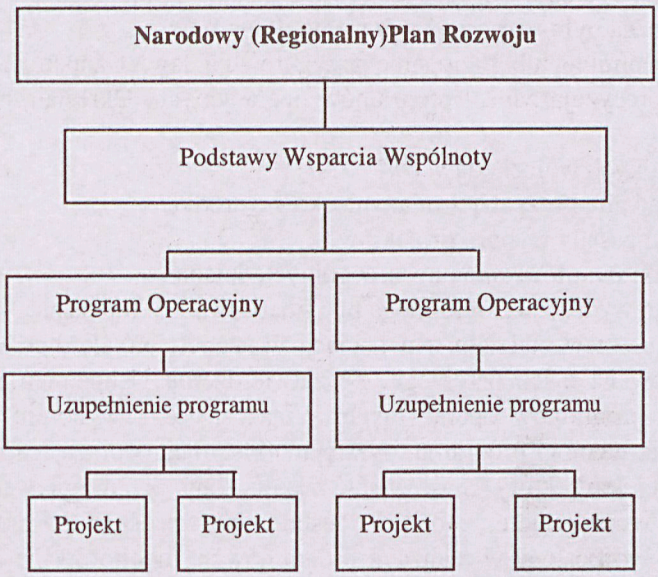
4. Narodowy Plan Rozwoju jako podstawowy dokument uzyskania środków z funduszy strukturalnych

W celu pozyskania środków finansowych z funduszy trzeba przygotować dokumenty programowe (por. rysunek). Najważniejszym z nich jest Narodowy

[4] A. Żabówka, *Strumień z „Zachodu"*, cz. 1, Bank 2005, nr 2, s. 19.

[5] A. Godlewski, A. Szoszkiewicz, *Dotacje dla firm czyli ze SKOK-iem do Europy*, Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej, Warszawa 2005, s. 26.

Plan Rozwoju (NPR). W Polsce opracowano Narodowy Plan Rozwoju, obejmujący lata 2004 – 2006, w którym zostały zarysowane kierunki rozwoju gospodarczego Polski w pierwszych latach po akcesji do UE[6]. Jest on jednocześnie propozycją, w jaki sposób można wykorzystać środki z funduszy strukturalnych. Wskazuje też zagrożone obszary i grupy społeczne w trudnej sytuacji. W przygotowaniu tego dokumentu brały udział partnerzy społeczni i gospodarczy.



Dokumenty programowe w ramach polityki regionalnej UE

NPR został sporządzony na podstawie następujących strategii cząstkowych:
- Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006,
- Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa 2000-2006,
- Polska Polityka Strukturalna w Sektorze Rybołówstwa 2001-2006,
- Narodowa Strategia Rozwoju Transportu 2000-2006,
- Narodowa Strategia Ochrony Środowiska na lata 2000-2006,
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006.

Celem strategicznym NPR jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągniecie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE na poziomie regionalnym i krajowym.

[6] A. Żabówka, *Strumień z „Zachodu"*, cz. 2, Bank 2005, nr 3, s. 27.

Na podstawie otrzymanego planu rozwoju Komisja Europejska w porozumieniu z krajem członkowskim ustala wysokość środków – unijnych i krajowych – jakie zostaną wykorzystane do realizacji zawartych w nim celów. Następnie Komisja przyjmuje Podstawy Wsparcia Wspólnoty, czyli dokument o charakterze kontraktu wiążącego partnerów odnośnie do zawartych ustaleń oraz stosowne Programy Operacyjne (np. Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006). Dokonuje również zaliczkowych płatności, aby można było rozpocząć wdrażanie programów.

Władze centralne lub regionalne przygotowują tzw. Uzupełnienia Programów, które precyzują zapisy programów operacyjnych. Określają one między innymi:

– potencjalnych wnioskodawców,
– tryb składania i rozpatrywania wniosków o środki,
– kryteria i zasady wyboru projektów,
– wskaźniki monitorowania poszczególnych działań,
– kategorie wydatków, które mogą być finansowane z funduszu.

Komisja nie bierze udziału w negocjacjach uzupełnień, ale musi być na bieżąco informowana o ich przebiegu. Po zatwierdzeniu Uzupełnień rozpoczyna się realizacja programów operacyjnych. Wiąże się to z wyborem projektów, które spełniają wymogi programu[7]. Następnie instytucja wdrażająca rozpoczyna realizację projektu[8], który musi zostać zakończony przed upływem terminu określonego w programie, zgodnie z ustalonym wcześniej harmonogramem zwrotu kosztów. Postępy w realizacji programów są monitorowane i podlegają audytowi.

5. Cele SPO RZL oraz możliwości wykorzystania środków finansowych

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) jest jednym z sześciu sektorowych programów operacyjnych, które służą realizacji NPR. Celem generalnym SPO RZL jest budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy[9]. Celem szczegółowym programu jest

[7] Ustalone bardzo restrykcyjne procedury wnioskowania i oceny dokumentów aplikacyjnych zapewne nie wpłyną korzystnie na liczbę podmiotów, korzystających z pomocy.

[8] P. Pietras, M. Szmit, *Zarządzanie projektem, wybrane metody i techniki*, Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Łódzkiej, Łódź 2003, s. 47.

[9] Działania dotyczące rozwoju zasobów ludzkich będą również realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. Harmonijny rozwój gospodarki ma zapewnić wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. Program ten odzwierciedla priorytety Europejskiej Strategii Zatrudnienia: zdolność do uzyskania i utrzymania zatrudnienia, wspieranie przedsiębiorczości, doskonalenie kadr gospodarki, aktywne działania na rzecz promowania równości na rynku pracy, prowadzące do elastyczności rynku pracy i mobilności zawodowej[10].

Cele te SPO RZL realizowane są poprzez działania określone w trzech priorytetach:

Priorytet 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej.

Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy.

Priorytet 3: Pomoc techniczna.

Pierwszy priorytet jest bardzo ważny dla realizowanej przez rząd Polski polityki rynku pracy, zmierzającej do wzrostu zatrudnienia i ograniczenia społecznych skutków bezrobocia. Ustalono, że w jego ramach powinno być realizowanych sześć następujących działań:

- rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy – badania wpływu legislacji na rynek pracy; doskonalenie systemu szkolenia kadr publicznych służb zatrudnienia; wyposażenie publicznych służb zatrudnienia w sprzęt komputerowy i biurowy oraz narzędzia informatyczne; prowadzenie badań diagnozujących potrzeby szkoleniowe osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem oraz dotyczących barier uczestnictwa w szkoleniach;
- perspektywy dla młodzieży – subsydiowanie zatrudnienia młodzieży; staże i szkolenia dostosowujące kwalifikacje do potrzeb rynku pracy; doradztwo, szkolenia oraz dotacje dla podejmujących własną działalność gospodarczą; organizowanie i dofinansowanie stanowisk pracy dla wolontariuszy w instytucjach administracji publicznej i organizacjach pozarządowych;
- przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia – subsydiowanie zatrudnienia; doradztwo i szkolenia oraz dotacje dla osób samozatrudniających się oraz podejmujących własną działalność gospodarczą; staże oraz szkolenia zawodowe dostosowujące kwalifikacje do potrzeb rynku pracy; wsparcie dla programów innowacyjnych w dziedzinie zwalczania bezrobocia długotrwałego;
- integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych – doradztwo zwiększające potencjał zawodowy osób niepełnosprawnych; szkolenia dla

[10] *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 roku, Dz.U. nr 166, poz. 1743.

otoczenia osób niepełnosprawnych służące lepszemu zrozumieniu potrzeb niepełnosprawnych; rozwój i promocja usług dla osób niepełnosprawnych, służących ich integracji na rynku pracy; refundacja kosztów przystosowania stanowiska pracy do potrzeb niepełnosprawnego pracownika; działania na rzecz zmiany postaw wobec osób niepełnosprawnych;

- promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka – warsztaty podnoszące kwalifikacje; szkolenia kształcące umiejętności radzenia sobie w trudnych sytuacjach i zwiększające samodzielność; współfinansowanie tworzenia i działalności Centrów Integracji Społecznej przeznaczonych dla osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym; wspieranie zatrudnienia subsydiowanego w ramach Centrów Integracji Społecznej; szkolenia, warsztaty edukacyjno-wychowawcze dla „trudnej" młodzieży skłaniające do powrotu do nauki i do usamodzielnienia się oraz przeciwdziałające alkoholizmowi, narkomanii i przestępczości; szkolenia dla pracowników pomocy społecznej pracujących z osobami z grup szczególnego ryzyka;
- integracja i reintegracja zawodowa kobiet – szkolenia zwiększające szansę kobiet na rynku pracy poprzez zmianę kwalifikacji lub wykształcenie nowych umiejętności; wspieranie przedsiębiorczości wśród kobiet; badania dotyczące sytuacji kobiet na rynku pracy; akcje informacyjne zwalczające stereotypy w postrzeganiu damskich i męskich ról zawodowych; szkolenia dla przedsiębiorców dotyczące elastycznych form zatrudnienia, nowoczesnych metod organizacji pracy oraz praw i obowiązków związanych z równością szans obu płci.

Działania realizowane w ramach SPO RZL mają wzmocnić instytucje rynku pracy (m.in. urzędy pracy, placówki pomocy społecznej) oraz pomóc w zdobyciu pracy bezrobotnym i osobom dopiero rozpoczynającym karierę zawodową (np. poprzez subsydiowanie zatrudnienia, doradztwo zawodowe, szkolenia przekwalifikujące). Na szczególną uwagę mogą liczyć osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotni, młodzież oraz osoby zaliczane do grup ryzyka. Na realizację tego programu zostanie przeznaczone w latach 2004-2006 łącznie 1960 mln euro. Za wdrażanie SPO RZL odpowiada Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

6. Analiza SWOT poszczególnych funduszy strukturalnych

Korzystanie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jako źródła finansowania działań wpływających na wzrost zatrudnienia, wiąże się nie tylko z korzyściami, ale również ma wiele słabych stron oraz niesie za sobą zagrożenia. Poddanie poszczególnych funduszy analizie SWOT umożliwia wskazanie na szanse, jakie one stwarzają wielu podmiotom gospodarczym oraz osobom fizycznym,

a także rozpoznanie zagrożeń związanych z wykorzystywaniem tego rodzaju źródeł finansowania.

Tabela 2. Analiza SWOT funduszy strukturalnych

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	
mocne strony	słabe strony
– długi czas istnienia funduszu (jest dostępny dla krajów UE od prawie 30 lat) – dotacja bezzwrotna (środki z tej puli są nieodpłatne) – ZPORR – pomoc w wysokości od 1 mln do 10 mln euro – ogólna kwota przeznaczona do końca 2006 r. na EFRR wynosi 167 385,7 mln euro	– przyznawana pomoc od 30 do 50% kosztów kwalifikowanych – SPO WKP pomoc może być udzielana jedynie podmiotom, będących w dobrej kondycji finansowej – opóźnienia w opracowaniu programów operacyjnych – biurokratyczny sposób załatwienia formalności związany ze składaniem wniosków aplikacyjnych
szanse	zagrożenia
– możliwość tworzenia nowych miejsc pracy we wszystkich gałęziach gospodarki – wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, które mają ograniczone możliwości rozwoju w warunkach globalizacji i ogromnej konkurencji – rozwój infrastruktury, niezbędnej do lepszej alokacji zasobów – inwestycje w edukację i opiekę zdrowotną – inwestycje w ochronę środowiska – rozwój przedsiębiorczości – rozwój regionów – rozwój badań naukowych – wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw – rozwój transportu drogowego – rozwój informacji	– zbyt duża liczba chętnych do korzystania z EFRR – mierne przygotowanie urzędników do rozporządzania i monitorowania środkami z funduszy strukturalnych – trudności w pozyskaniu/zmiany warunków zewnętrznych źródeł finansowania w celu prefinansowania realizacji przedsięwzięcia – w wielu wypadkach nieudolność urzędów przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków
Europejski Fundusz Społeczny	
mocne strony	słabe strony
– długi czas istnienia funduszu (44 lata) – budżet w wysokości 60 mld euro (30% środków przeznaczonych dla wszystkich funduszy strukturalnych) – budżet przeznaczony dla Polski 2 mld euro	– niska informacja społeczna o EFS i związanymi z nim możliwościami – duża biurokracja w uzyskiwaniu pomocy skomplikowane, wymagające wielu dokumentów wnioski – częste zmiany wzorów dokumentów oraz wymaganych załączników do wniosku

cd. tab. 2

Europejski Fundusz Społeczny	
szanse	zagrożenia
– pomoc ludziom młodym do 25 roku życia wkraczających dopiero na rynek pracy – zwiększenie szans na zdobycie lub utrzymanie pracy szczególnie osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem – szkolenia rozwijające umiejętności zawodowe lub umożliwiające przekwalifikowanie – stworzenie miejsc pracy w małych i średnich firmach – walka z dyskryminacją zawodową kobiet – wspieranie osób zagrożonych marginalizacją społeczną (niepełnosprawni i osoby wysokiego ryzyka) – rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy – zwiększenie dostępu do edukacji – wzmocnienie zdolności administracyjnych	– byt duża liczba chętnych do korzystania z EFS – mierne przygotowanie urzędników do rozporządzania i monitorowania środkami z funduszy strukturalnych – małe szanse na zdobycie pracy osobom niewykształconym i będącym w wieku średnim (powyżej 40 lat) – słaba znajomość dalszych postępowań urzędów przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków – mała społeczna tolerancja względem osób niepełnosprawnych – mała wiedza o obchodzeniem się z osobami niepełnosprawnymi
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	
mocne strony	słabe strony
– długi czas istnienia funduszu (40 lat) – budżet dla Polski w wysokości 1784,1 mln euro – wysoka informacja społeczna o dofinansowaniu dla rolników	– pomocy podlegają miejscowości nie większe niż mające 5 tys. mieszkańców – pomoc dla rolników nie może przekraczać 50% kosztów kwalifikowanych lub 55%, jeśli beneficjentem pomocy jest młody rolnik – dofinansowanie nie może być udzielana podmiotom, których działalność w zakresie rolnictwa ogranicza się do produkcji zwierząt laboratoryjnych lub hodowli i chowu innych zwierząt – pomoc nie może być przyznana osobom fizycznym pobierającym rentę z tytułu niezdolności do pracy lub emeryturę
szanse	zagrożenia
– przekształcenia w strukturze rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich – ochrona środowiska naturalnego – wspieranie przetwórstwa produktów rolnych – zmiana struktury zawodowej wsi – rozwój i eksploatacja terenów leśnych – pomoc dla młodych rolników – dostosowanie gospodarstw do wymogów unijnych	– niskie wykształcenie rolnicze – duża nieufność względem funduszu – bardzo duże zacofanie polskiej wsi, w związku z tym niemożność podwyższenia standardu wszystkich gospodarstw

cd. tab. 2

Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	
mocne strony	słabe strony
– budżet przeznaczony dla Polski na realizacje programu wynosi 281,9 mln euro – pomoc finansowaną na realizację projektu w zakresie działań rybołówstwa przybrzeżgo udziela się beneficjentowi ostatecznemu w wysokości 100% wysokości kosztów kwalifikowanych – współfinansowane z funduszy przyznanie pomocy o charakterze zbliżonym do wcześniejszej emerytury (wiek co najmniej 55 lat)	– niewystarczająca informacja o możliwości ubiegania się o pomoc – duża biurokracja w uzyskiwaniu pomocy – zbyt duże wymagania co do floty rybackiej
szanse	zagrożenia
– budowa nowych i modernizacja istniejących obiektów chowu i hodowli ryb – poszukiwanie nowych rynków zbytu – modernizacja statków rybackich – poprawa infrastruktury portowej – pomoc dla rybaków, którzy utracą pracę w wyniku wycofania z eksploatacji statków rybackich – poprawienie rybołówstwa śródlądowego dostosowanie rozmiarów floty rybackiej do istniejących zasobów – zwiększenie podaży ryb	– niskie dostosowanie do warunków przyznania pomocy – większość państw członkowskich jest państwami morskimi w związku z tym istnieje mała możliwość pozyskiwania nowych rynków zbytu – niechęć wśród starych rybaków do zmian

Z przeprowadzonej analizy SWOT jasno wynika, że najmocniejszą stroną funduszy strukturalnych jest długi okres ich istnienia (w przypadku EFS nawet 44 lata). Świadczy to bowiem o ich celowości – zostały już sprawdzone przez wiele innych państw członkowskich UE i przyczyniły się do rozwoju regionów, powstania nowych miejsc pracy, podniesienia lub zmiany kwalifikacji bezrobotnych w celu uzyskania pracy itp. Każdy z dostępnych funduszy ma bezpośredni lub pośredni wpływ na zmianę wielkości zatrudnienia. Współfinansowanie wielu inwestycji w różnych dziedzinach gospodarki to nie tylko zatrudnienie w trakcie realizacji inwestycji, ale także po jej dokonaniu – jeżeli dotyczy ona rozwoju przedsiębiorstwa czy jego powstania.

Dla Polski znaczną kwotę przeznaczono na rozwój rolnictwa (EFOiGR) oraz powstawanie nowych miejsc pracy (EFS). Szczególnie duże znaczenie dla zmniejszenia bezrobocia ma właśnie Europejski Fundusz Społeczny (EFS), którego programy kierowane są do grup ludzi najbardziej zagrożonych i pozwalają

na finansowanie nabycia, zmiany lub podniesienia kwalifikacji poszukiwanych obecnie na rynku, walkę z dyskryminacją zawodową kobiet, osób niepełnosprawnych, absolwentów i osób w mało atrakcyjnym dla rynku pracy wieku (np. kobiety po 50 roku życia), także do osób samozatrudniających się oraz podejmujących własną działalność gospodarczą. Natomiast bezpośredni wpływ na zwiększenie miejsc pracy, ich tworzenie mają programy finansowane z EFRR.

Jednak pozyskanie środków ze wszystkich tych funduszy nie jest łatwe. Wprawdzie na rynku funkcjonują firmy specjalizujące się w przygotowywaniu wniosków, ale nie gwarantują one otrzymania dofinansowania. Skomplikowane, ulegające nierzadko zmianom procedury oraz bardzo często sprzeczne informacje uzyskiwane z instytucji obsługujących fundusze zdecydowanie nie sprzyjają sprawnemu i prawidłowemu przygotowaniu wniosków, szczególnie gdy robi się to pierwszy raz. Nie każdą osobę czy firmę stać na skorzystanie z profesjonalnej obsługi wycenianej najczęściej od 5 do 10% wnioskowanej kwoty, wliczając opłatę za przygotowanie (niepodlegającą zwrotowi w przypadku nieotrzymania finansowania) od 1000 PLN do kilku, a nawet kilkunastu tysięcy w zależności od wielkości projektu. I mimo wielu zalet oraz szans, jakie stwarzają środki z funduszy strukturalnych, pojawiają się także zagrożenia, związane z samym rozliczaniem ich wykorzystania. Wynikają one nie tylko z dużych wymagań UE czy niewłaściwego wykorzystania środków, ale dość często z braku fachowego wsparcia oraz konkretnej informacji z bardzo rozbudowanych i kosztownych struktur, obsługujących te fundusze na terenie naszego kraju.

Bibliografia

Godlewski A., Szoszkiewicz A., *Dotacje dla firm czyli ze SKOK-iem do Europy*, Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej, Warszawa 2005.

Pietras P., Szmit M., *Zarządzanie projektem, wybrane metody i techniki*, Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Łódzkiej, Łódź 2003.

Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 roku, Dz.U. nr 166, poz. 1743.

Żabówka A., *Strumień z „Zachodu"*, cz. 1, Bank 2005, nr 2, cz.2, Bank 2005, nr 3.

EU STRUCTURAL FUNDS AS SOURCES OF FINANCING JOB CREATING ACTIVITIES

Summary

EU structural funds, such as: European Regional Development Fund, European Social Fund , European Agriculture Guidance and Guarantee Fund, as well as Financial Instrument for Fisheries Guidance– have become a significant source of financing job creating activities in Poland. These funds facilitate acceleration of indispensable structural changes in the economy (among others: transformation of agriculture and food economy, development of the sector of small and medium-size enterprises), and foster the growth of competitive economy based on knowledge and entrepreneurship. However, using this type of financial sources is not only advantageous but has many weaknesses and poses some threats.

Tłum. Ewa Kotkowska