

Karolina Czerwińska

INNOWACYJNE WYKORZYSTANIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO: PRZYPADEK IRLANDZKI. WNIOSKI DLA POLSKI

Artykuł przedstawia analizę irlandzkiej strategii zastosowania wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego w kontekście strategii rozwoju kraju. Opierając się na dokumentach oceniających interwencje przeprowadzone w Irlandii w okresie planistycznym 1994–1999, autorka podejmuje próbę zidentyfikowania innowacyjnych elementów irlandzkiego modelu implementacji transferów z EFS, które przyczyniły się do wysokiej skuteczności podejmowanych działań. Pracę wieńczą wnioski dla Polski płynące z analizy przypadku irlandzkiego.

1. Problemy irlandzkiego rynku pracy w latach 80.

Podjęta w latach 60. zmiana kierunku rozwoju Irlandii polegająca m.in. na otwarciu gospodarki kraju na kapitał zagraniczny oraz zaangażowaniu we współpracę w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹ zaowocowała osiągnięciem wzrostu gospodarczego, znaczną poprawą warunków życia oraz przyrostem demograficznym (O'Donnell 1998, s. 4). Jednak już na przełomie lat 70. i 80. zaczęły się ujawniać negatywne zjawiska w postaci pogorszenia sytuacji na rynku pracy i wzrostu wydatków społecznych związanych z opóźnionym boorem demograficznym oraz trudności wynikających z członkostwa w Europejskim Systemie Walutowym². Ponadto nadal odczuwalne były skutki kryzysów naftowych. W tak trudnej sytuacji polityka rządów opierająca się m.in. na pobudzaniu wzrostu gospodarczego przez ciągle zwiększanie wydatków państwa doprowadziła do poważnego kryzysu gospodarczego i społecznego³.

¹ Irlandia przystąpiła do EWG w 1973 r.

² Trudności te wynikały z faktu, że główny partner handlowy Irlandii – Wielka Brytania – pozostał poza mechanizmem ESW i nie musiał trzymać się kryteriów kursowych obowiązujących funta irlandzkiego.

³ W 1981 r. deficyt budżetowy Irlandii wyniósł 14,6%, a inflacja na poziomie 20,4% znacznie przekraczała średnią inflację we WE w tamtym okresie wynoszącą 12%. W 1987 r. uznawanym za rok kulminacji kryzysu dług publiczny osiągnął niespotykany wcześniej pułap 125% PNB. Temu wszystkiemu towarzyszył mizerny wzrost gospodarczy, który w latach 1977–1986 wyniósł średnio 1,5%. Zob. O'Donnell 1998, s. 4–5; Murphy 2000, s. 10; Liberska 1999, s. 75.

Kondycja irlandzkiego rynku pracy uległa dramatycznemu pogorszeniu, co ilustrują wskaźniki dotyczące bezrobocia i zatrudnienia. Stopa bezrobocia⁴, rosnąca systematycznie od początku dekady, w 1987 r. sięgnęła 19,4%, przy średnim poziomie dla WE wynoszącym 11,8% (Laffan 1991, s. 236). Brak pracy znacznie dotkliwiej odczuwały kobiety, dla których wskaźnik bezrobocia był o 3 punkty procentowe wyższy niż dla mężczyzn. W jeszcze bardziej dramatycznym położeniu na rynku pracy znajdowały się osoby poniżej 25. roku życia, które w 1988 r. stanowiły ponad 30% wszystkich bezrobotnych (ibidem, s. 236–237). Tak trudna sytuacja tej grupy wiekowej była pochodną wspomnianego boomu demograficznego lat 70., który sprawił, że w latach 90. młodzież stanowiła ponad 1/4 irlandzkiego społeczeństwa (*Ireland*, w: European Commission 1998). Fakt, iż liczba dostępnych miejsc pracy była daleko niewystarczająca wobec dynamicznego wzrostu liczby osób wchodzących w wiek produkcyjny⁵ przyczynił się do nasilenia ruchów migracyjnych. Do połowy lat 90. co roku około 55 tys. obywateli (przeważnie w wieku produkcyjnym) opuszczało Irlandię w poszukiwaniu możliwości zatrudnienia i lepszych warunków życia (*Ireland. Employment... 2000*, s. 31–32). Emigracja oznaczała ubytek kapitału ludzkiego i osłabiała możliwości rozwoju kraju (O'Donnell 1993, s. 30).

Z drugiej strony irlandzki rynek pracy charakteryzował się niskim poziomem zatrudnienia⁶. W 1990 r. zatrudnionych było 52% ogółu osób w wieku produkcyjnym. Uwagę zwracała ponadto bardzo niska stopa aktywności zawodowej kobiet wynosząca w tym samym roku 35,6% („Ireland”, w: *The Report... 2003*, s. 93). Stosunkowo niewielkie zainteresowanie Irlandek uczestnictwem w rynku pracy w dużej mierze wynikało z funkcjonowania tradycyjnego modelu rodziny, typowego dla katolickiego społeczeństwa Irlandii (Laffan 1991, s. 236, 240).

Wśród istotnych problemów występujących na irlandzkim rynku pracy wymienić można także duży odsetek osób poniżej 18. roku życia przedwcześnie rezygnujących ze szkoły. Brak kwalifikacji i umiejętności zawodowych istotnie ograniczał szanse tych osób na znalezienie zatrudnienia, a tym samym pogarszał ich perspektywy już na początku kariery zawodowej (*Ireland. Employment... 2000*, s. 22).

2. Polityka rozwoju zasobów ludzkich w strategii rozwoju Irlandii w latach 90.

W końcu jednak nadszedł moment, w którym politycy i społeczeństwo dostrzegli konieczność współdziałania na rzecz walki z kryzysem. Bodźcem było podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 r.) i perspektywa utwo-

⁴ Dla porównania, stopa bezrobocia ogółem w Polsce w 2002 r. wyniosła 19,9%, a w przypadku kobiet – 20,9%. W tym samym roku bez zatrudnienia pozostawało 42,5% osób młodych. Za: European Commission 2004, s. 201.

⁵ Aż do połowy lat 90. niemal 20% młodych osób nie mogło znaleźć zatrudnienia. Zob. Laffan 1991, s. 236–237.

⁶ Dla porównania, stopa zatrudnienia ogółem w Polsce w 2002 r. wyniosła 51,5%, a w przypadku kobiet – 46,2%. Za: European Commission 2004, *Main regional indicators*, s. 200.

rzenia Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), a także Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Istniała zgoda co do konieczności partycypacji Irlandii w tych inicjatywach integracyjnych. Korzyści płynące z wprowadzenia „czterech swobód”⁷, a w dalszej perspektywie także wspólnej waluty, dla małego, nastawionego na eksport państwa były oczywiste. Zdawano sobie jednak sprawę z faktu, że kondycja gospodarki mogła dodatkowo osłabić zdolność kraju, leżącego na obrzeżach rdzenia gospodarczego Wspólnoty, do pełnego wykorzystania warunków wprowadzonych przez JRE.

Odpowiedzią rządu było wynegocjowanie porozumienia ze związkami pracodawców i pracobiorców⁸. Ustalenia zawartego na lata 1987–1990 paktu społecznego dotyczyły m.in. poziomu płac w sektorze prywatnym i publicznym, akceptacji związków dla cięć finansów publicznych i zobowiązania rządu do zmian w systemie podatkowym i prawie pracy (O’Donnell 1998, s. 11–12). Dotrzymanie obietnic zawartych w pakcie społecznym przyczyniło się do sprawnego przeprowadzenia reform oraz pomogło zapewnić stabilność i przewidywalność polityki (O’Donnell 2003, s. 21). Dlatego konstruktywna współpraca w ramach paktów społecznych jest kontynuowana do dziś.

Innym komponentem nowej wizji rozwoju była strategia przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, obecna zresztą wcześniej w polityce Irlandii⁹. Spodziewano się, że uczestnictwo w JRE podniesie atrakcyjność kraju jako bazy dla amerykańskich¹⁰ i japońskich firm planujących ekspansję na rynek europejski. Dla wzmocnienia walorów lokalizacyjnych wyspy wykorzystywano m.in. środki pomocowe z Funduszy Strukturalnych. Nacisk kładziono na to, aby firmy zagraniczne lokowały w Irlandii zasadnicze etapy produkcji, prowadziły działalność badawczo-rozwojową i korzystały z dostępnego na miejscu kapitału ludzkiego oraz by tworzyły grona (*clusters*) korzystające z usług outsourcingowych, najlepiej dostarczanych przez firmy irlandzkie. Zintensyfikowano także działania na rzecz podniesienia innowacyjności firm krajowych oraz potencjału kwalifikacyjno-kompetencyjnego ich pracowników (O’Connor 2001, s. 11–13). Za sprawą dostępu kraju do

⁷ Wprowadzenie swobody przepływu: towarów, usług, osób i kapitału, przyczyniło się do znacznego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego Irlandii. Więcej o pozytywnym wpływie Jednolitego Rynku w: Barry i in. 2001, s. 538–543.

⁸ W rozmowach w ramach rady trójstronnej – National Economic and Social Council (NESC) – brali udział przedstawiciele: rządu, związków zawodowych, konfederacji przemysłu irlandzkiego i budowlanego, a także organizacji rolniczych. Za: „Modern Ireland...” 1996, s. 229.

⁹ Od lat 70. politykę wobec inwestorów zagranicznych prowadziła agencja zajmująca się rozwojem przemysłu – Industrial Development Agency (IDA). Wytyczne jej strategii były następujące: 1) identyfikowanie sektorów gospodarki, które będą się dynamicznie rozwijać; 2) wyszukiwanie w tych sektorach najprężniejszych firm i 3) skłanianie ich do inwestowania w Irlandii. Liczy się zdolność tych firm do wykorzystywania irlandzkich zasobów, zarówno surowcowych, jak i pracowniczych. IDA zapewnia inwestorom różne formy grantów i dotacji (dofinansowywanych z Funduszy Strukturalnych), np. na rozbudowę infrastruktury, odpowiednie wyszkolenie pracowników. Za: O’Connor 2001, s. 8–11.

¹⁰ Szczególnie liczone na firmy amerykańskie, z uwagi na związki kulturowe między krajami i anglojęzyczną siłą roboczą Irlandii. Ibidem, s. 3–4.

JRE, korzystnego systemu podatkowego, odpowiednio przygotowanej siły roboczej i infrastruktury amerykańskie inwestycje w Irlandii w latach 90. wzrosły czterokrotnie (Barry i in. 2001, s. 549–550).

Dbalność o jakość kapitału ludzkiego, obecna we wcześniejszej polityce irlandzkiej, zyskała istotne miejsce także w nowej strategii rozwoju. Zainicjowano rozbudowę sieci regionalnych szkół technicznych (Institutes of Technology) i istniejących uniwersytetów oraz adaptację programów kształcenia do potrzeb rynku pracy, co zaowocowało znacznym przyrostem liczby absolwentów dysponujących wiedzą z zakresu inżynierii, informatyki czy nowych technologii (O'Connor 2001, s. 15). Ponadto rozwijano współpracę między uniwersytetami i przedsiębiorstwami w ramach programów partnerskich (*Programmes in Advanced Technology*) dofinansowywanych przez Fundusze Strukturalne. W 1987 r. utworzono specjalną agencję Training and Employment Authority – FAS, oferującą szeroki wachlarz szkoleń (O'Connor 2001, s. 16). Pozostaje tylko dodać, że istnienie młodej, wysoko wykwalifikowanej, elastycznej i stosunkowo taniej siły roboczej było i jest nadal uznawane za niezwykle istotny walor Irlandii w walce o inwestycje zagraniczne (O'Donnell 2003, s. 21).

Ostatni komponent omawianej strategii związany był z realizacją Jednolitego Rynku. Ponieważ obawiano się, iż stworzy on zagrożenie dla spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty, Irlandia wraz z innymi peryferyjnymi państwami silnie domagała się podjęcia reformy polityki strukturalnej i zwiększenia budżetu Funduszy Strukturalnych (Laffan 1991, s. 240). Maksymalne wykorzystanie środków przyznawanych w ramach kolejnych okresów planistycznych stało się priorytetem kraju. Choć zakwalifikowanie Irlandii jako obszaru Celu 1¹¹ w praktyce zapewniało bardzo wysokie dofinansowanie dla projektów, to trzeba zaznaczyć, że polityki regionalnej nie postrzegano w tym kraju jedynie w kontekście korzyści finansowych. Przeciwnie, starano się tak wykorzystywać pomoc, aby podnosić długofalową zdolność gospodarki i społeczeństwa do funkcjonowania w zmieniającym się świecie i do pełnego uczestnictwa w kolejnych etapach integracji (O'Donnell 1998, s. 10–11). Niezwykle przemyślana i dalekowzroczna polityka władz w tej dziedzinie zostanie poddana analizie w dalszej części artykułu.

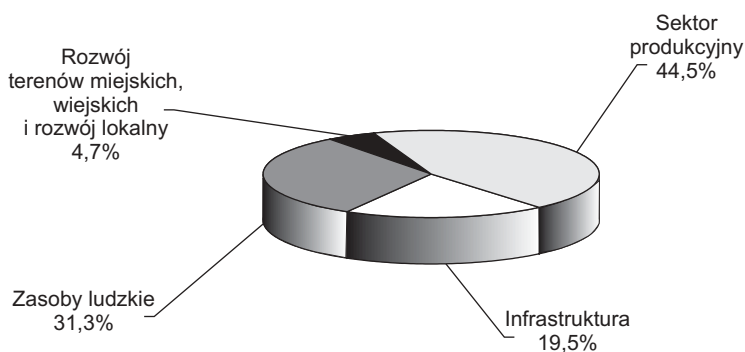
Podsumowując, nowa orientacja w rozwoju Irlandii opierała się przede wszystkim na: przeprowadzeniu reform instytucjonalnych na bazie paktów społecznych, przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, doskonaleniu jakości kapitału ludzkiego i dążeniu do pełnego wykorzystania dofinansowania ze wspólnej polityki regionalnej. Działania dotyczące rynku pracy i zasobów ludzkich stanowiły istotny element tej strategii, dlatego Europejski Fundusz Społeczny stał się ważnym narzędziem wspomagającym jej realizację.

¹¹ Cel 1 (w brzmieniu reformy z 1988 r.) wspierał dostosowania strukturalne regionów szczególnie opóźnionych w rozwoju, których PKB *per capita* było niższe niż 75% średniego PKB *per capita* w UE. Zob. Ciepielewska 2001, s. 389–390.

Przyjęty przez Irlandię przemyślany sposób wdrażania środków pomocowych sprawił, że interwencje podejmowane przy wsparciu Funduszu były odpowiednią na faktyczne problemy i potrzeby irlandzkiego rynku pracy. Spróbujemy zweryfikować ten pogląd, analizując efekty, wpływ oraz skuteczność przedsięwzięć zrealizowanych w tym kraju w ramach Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich na lata 1994–1999.

3. Wykorzystanie wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego w Irlandii w latach 90.

Narodowy Plan Rozwoju Irlandii na okres planistyczny 1994–1999 wyznaczał cztery priorytetowe obszary działania, a mianowicie: wsparcie dla sektora produkcyjnego, rozwój infrastruktury, wsparcie rozwoju lokalnego oraz doskonalenie kapitału ludzkiego (ryc. 1). Wynegocjowane z Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty przewidywały na realizację NPR dofinansowanie w wysokości 5,6 mld ECU (4,35 mld funtów irlandzkich)¹², z czego 2,0 mld ECU (35%) pochodziło z EFS. Interesujący nas „Priorytet 3. Zasoby ludzkie”, na który przypadło 31% całkowitej puli środków, był drugą co do wielkości kategorią wydatków (ryc. 1). Wysoka koncentracja środków na interwencjach związanych z kapitałem ludzkim wydaje się być logiczną konsekwencją roli, jaką czynnik ludzki miał odgrywać we wspomnianej strategii rozwoju Irlandii. Priorytetem Irlandczyków w dłuższym okresie było wzmocnienie konkurencyjności gospodarki nie tylko przez usunięcie infrastrukturalnych przeszkód ograniczających rozwój, lecz także przez minimalizowanie zjawiska niedostatku odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej, które mogło zahamować rozwój w późniejszym okresie (Fitzpatrick... 2003, s. 30).

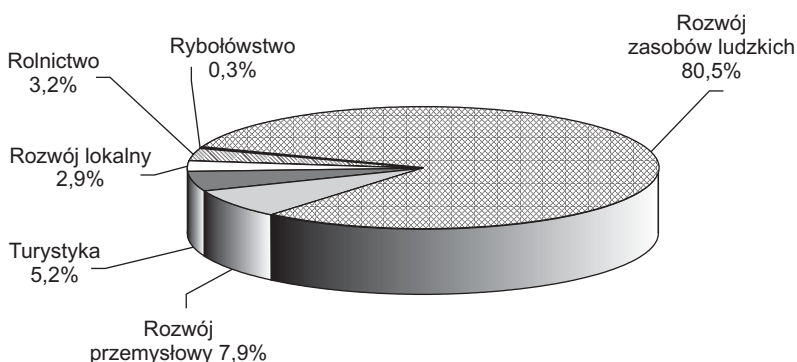


Ryc. 1. Struktura wydatków z Funduszy Strukturalnych ogółem w Irlandii w latach 1994–1999

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Appendix 2. Review of the Programming Period 1994–1999” (w:) *Ireland. National...*

¹² Ponadto Irlandia otrzymała ponad 0,5 mld ECU z Inicjatyw Wspólnotowych i 1,3 mld ECU z Funduszu Spójności (w cenach z 1994 r.). Za: „Ireland” (w:) European Commission 1998.

Jeśli chodzi o rozłożenie transferów z EFS, to 80% (1,6 mld ECU) przydzielono na Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich (PO–RZL). Resztę środków skierowano na współfinansowanie 5 programów sektorowych („Ireland”, w: European Commission 1998; ryc. 2), w ramach których EFS wspierał interwencje innych Funduszy Strukturalnych, dofinansowując projekty dotyczące zasobów ludzkich. Dla przykładu, w przypadku sektora przemysłowego EFS przez doskonalenie umiejętności i wiedzy pracowników miał sprzyjać podniesieniu konkurencyjności i innowacyjności firm. Z kolei w turystyce promocja zatrudnienia miała się przyczyniać do rozbudowy sektora i przyrostu generowanego przezeń przychodu. Inne działania dotyczyły rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybołówstwa („Appendix 2. Review of the Programming Period 1994–1999”, w: *Ireland National...*).



Ryc. 2. Struktura wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego w Irlandii w latach 1994–1999

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Ireland” (w:) European Commission 1998.

Z kolei PO–RZL miał spełniać dwa zasadnicze cele: podnosić konkurencyjność gospodarki przez doskonalenie kapitału ludzkiego w drodze edukacji i doszkalania oraz sprzyjać równości szans przez zwiększanie możliwości zatrudnieniowych osób bezrobotnych lub wykluczonych z rynku pracy (Fitzpatrick... 2003, s. 50). Osiągnięcie obu celów miało nastąpić na skutek realizacji działań w ramach 5 segmentów (*sub-programmes*) (Bradley i in. 1995, s. 66–67). Celem pierwszego podprogramu – „Edukacja i szkolenie początkowe” – było przeciwdziałanie przedwczesnemu kończeniu edukacji i ograniczanie liczby osób wchodzących na rynek pracy bez żadnych umiejętności. W ramach członu „kontynuacja edukacji i szkolenia” kładziono nacisk na dywersyfikację umiejętności oraz zwiększanie mobilności pracowników, zwłaszcza tych powyżej 25. roku życia, zagrożonych bezrobociem lub już bezrobotnych. Kolejnym segmentem Programu było „Wzmocnienie instytucji szkoleniowych i edukacyjnych” przez rozwijanie potencjału kwalifikacyjno-kompetencyjnego ich pracowników, promowanie współpracy z przemysłem itp. Jednak za cel stawiano sobie także wyrównywanie szans w drodze zapewnienia przez te instytucje środków umożliwiających kobietom powrót do

pracy (np. opieka nad dzieckiem) oraz szkoleń pozwalających podjąć pracę w dziedzinach zdominowanych przez mężczyzn. Dwa ostatnie człony odpowiadały Celom 3 i 4 polityki regionalnej w brzmieniu reformy z 1993 r. Zakładały one odpowiednio „reintegrację osób wykluczonych z rynku pracy” oraz „adaptację do zmian w przemyśle”.

Podsumowując, Priorytet 3 miał sprostać potrzebom szkoleniowym i edukacyjnym przede wszystkim osób młodych wchodzących na rynek pracy, długotrwale bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem. Akceptowano jedynie projekty długofalowo zwiększające szanse tych osób na znalezienie stałego zatrudnienia. Ponadto priorytet ten miał podnosić jakość zasobów ludzkich gospodarki irlandzkiej i zwiększać jej atrakcyjność dla inwestycji zagranicznych, a zatem zasadniczo miał się przyczyniać do rozwoju gospodarczego kraju i wzrostu jego konkurencyjności („Ireland”, w: European Commission 1998).

4. Efekty i wpływ działań na rzecz rozwoju zasobów ludzkich w Irlandii

Do zbadania efektów przeprowadzonych inwestycji wykorzystano szereg wskaźników mierzących z jednej strony skutki działań zrealizowanych w ramach podprogramów PO–RZL 1994–1999, a z drugiej – ogólne rezultaty tego Programu. Przyjrzyjmy się najpierw wybranym wskaźnikom na poziomie podprogramów (tab. 1).

Na podstawie dostępnych danych można wywnioskować, iż w przypadku interwencji podejmowanych w ramach priorytetu „Edukacja i szkolenie początkowe” nie udało się osiągnąć docelowych pułapów wyznaczonych na rok 1999. Jednakże nie oznacza to porażki, ponieważ zmiany odnotowane wśród liczby osób kontynuujących naukę (wzrost o 3,7 punktu procentowego w grupie wiekowej 20–24 lata i o 0,4 punktu procentowego w grupie wiekowej 15–19 lat) są pozytywne. Również tendencje zmian w odniesieniu do liczby osób opuszczających szkołę bez kwalifikacji lub ze słabszym dyplomem (tendencja spadkowa), a także tych zdobywających dyplom na zaawansowanym poziomie (tendencja wzrostowa), można uznać za właściwe.

W przypadku podprogramu „Kontynuacja edukacji i szkolenia” należy zwrócić uwagę, iż liczba osób zatrudnionych, które odbyły szkolenie, przekroczyła ustalony cel o niemal 10 tys. Z drugiej strony liczba osób bezrobotnych korzystających z pomocy spadła do 103 tys., czyli poniżej poziomu docelowego (113,7 tys.), a nawet wyjściowego (124,6 tys.). Tak gwałtowna zmiana spowodowana była poprawą sytuacji gospodarczej Irlandii, która zaowocowała przyrostem liczby nowych miejsc pracy i spadkiem bezrobocia w drugiej połowie lat 90 (Ryan, IS Procurement Services 2003).

Wręcz spektakularne wyniki osiągnięto w zakresie reintegracji osób wykluczonych z rynku pracy. W szkoleniach zawodowych udział wzięło aż o 13 tys. osób więcej, niż planowano, natomiast tymczasowe zatrudnienie zapewniono ponad dwukrotnie większej liczbie osób, przekraczając wyznaczony cel o około 30 tysięcy.

Tab. 1. Realizacja wybranych celów podprogramów PO–RZL na lata 1994–1999 w Irlandii

Priorytet	Poziom wyjściowy w 1993 r.	Cel wyznaczony na 1999 r.	Poziom osiągnięty w 1999 r.**
1. Edukacja i szkolenie początkowe			
Odsetek osób kontynuujących naukę w grupie wiekowej:			
– 15–19 lat	75,2%	85,0%	75,6%
– 20–24 lata	16,8%	22,0%	20,5%
Odsetek osób młodych opuszczających szkołę:			
– bez kwalifikacji	6,3%	0%	3,5%
– z Junior Certificate*	16,4%	10,0%	15,5%
– z Leaving Certificate	77,4%	90,0%	81,0%
2. Kontynuacja edukacji i szkolenia			
Liczba osób, które odbyły szkolenie (w tys.):			
– zatrudnione	32,4	38,1	47,1
– bezrobotne	124,6	113,7	103,8
3. Reintegracja osób wykluczonych z rynku pracy			
Liczba osób, które uzyskały pomoc w postaci (w tys.):			
– szkolenia zawodowego	20,7	14,3	27,2
– tymczasowego zatrudnienia	6,9	25,0	55,7
4. Wzmacnianie instytucji szkoleniowych i edukacyjnych			
Odsetek trenerów wyszkolonych przy wsparciu z EFS (w %):			
– Departament Edukacji	26%	–	84%
– FÁS***	100%	–	56%
– National Rehabilitation Board	87%	–	100%

* Są to certyfikaty państwowe uzyskiwane po 3 ostatnich latach obowiązkowej nauki – odpowiednik polskiego gimnazjum – (Junior Certificate), lub po 2 latach nauki na poziomie średnim (Leaving Certificate; za: Scott 1991, s. 263).

** W przypadku osób opuszczających szkołę dane za rok 1998 r.

*** Pracownicy FÁS są szkoleni dzięki wsparciu z EFS w ramach innej kategorii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ryan, IS Procurement Services 2003.

Sukcesem zakończyły się także projekty prowadzone w zakresie priorytetu „Wzmacnianie instytucji szkoleniowych i edukacyjnych”, dzięki którym liczba trenerów wyszkolonych przy wsparciu z EFS wzrosła z 26% w roku 1993 do 84% w roku 1999 w przypadku Ministerstwa Edukacji oraz, odpowiednio, z 87% do 100% w przypadku agencji zajmującej się rehabilitacją osób niepełnosprawnych (NRB). Dane odnoszące się do pracowników agencji FÁS są niepełne, gdyż jej trenerzy szkoleni są również w ramach innej kategorii działań.

Podsumowując przegląd wskaźników pokazujących efekty interwencji prowadzonych w ramach podprogramów PO–RZL w latach 1994–1999, można stwierdzić, że w przeważającej części cele tych podprogramów zostały zrealizowane nawet z nawiązką. Choć w kilku przypadkach końcowe rezultaty

okazały się nieco gorsze od zamierzonych, to jednak były one lepsze od wskaźników wyjściowych. Co istotne, w żadnym wypadku nie odnotowano pogorszenia się sytuacji. Ogólnie rzecz biorąc, można uznać, iż uzyskano pozytywne efekty i wykonano założenia podprogramów.

Pozostało jeszcze sprawdzić, czy spełnienie zadań postawionych przed podprogramami przełożyło się na sukces całego PO–RZL. Do ewaluacji na poziomie Programu użyto wskaźników dotyczących poziomu zatrudnienia, poziomu bezrobocia w konkretnych grupach wiekowych oraz poziomu wykształcenia.

Zestawienie danych dotyczących poziomu zatrudnienia (tab. 2) dowodzi, iż w latach 1993–1999 w Irlandii nastąpił zdecydowany wzrost aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym. W ogólnym ujęciu liczba zatrudnionych w ostatnim roku realizacji PO–RZL osiągnęła poziom 58,9% w porównaniu z 47,4% w roku 1993. Należy zwrócić uwagę na bardzo silny przyrost liczby aktywnych zawodowo kobiet, bo aż o ponad 15 punktów procentowych, w porównaniu ze wzrostem o 6 punktów procentowych w przypadku mężczyzn. Można dodać, iż inicjatywy podejmowane w ramach PO–RZL pociągnęły za sobą również korzystne przesunięcia w strukturze zatrudnienia Irlandii. W latach 1994–1999 poziom zatrudnienia w rolnictwie zmniejszał się o około 1,5% rocznie. Towarzyszył mu przyrost zatrudnienia w pozostałych sektorach gospodarki, w tym szczególnie w usługach finansowych, transportowych i telekomunikacyjnych (ponad 11% rocznie) oraz w budownictwie (około 9% rocznie; Fitzpatrick... 2003, s. 93).

Tab. 2. Realizacja celów PO–RZL na lata 1994–1999 w Irlandii (w %)

	Poziom wyjściowy w 1993 r.			Poziom osiągnięty w 1999 r.		
	kobiety	mężczyźni	ogółem	kobiety	mężczyźni	ogółem
Zatrudnieni jako % ogółu osób w wieku produkcyjnym:	31,88	64,99	47,41	47,1	71,1	58,9
Stopa bezrobocia ogółem	12,6	18,9	16,72	5,1	5,1	5,1
Bezrobotni poniżej 25. roku życia jako % ogółu bezrobotnych	34,53	26,34	29,10	33,6	29,6	31,2
Długotrwale bezrobotni jako % ogółu bezrobotnych	36,92	48,86	44,84	28,0	49,0	40,6
Poziom wykształcenia (% ogółu osób w wieku produkcyjnym):						
– ISCED 1–2	53,66	60,33	57,01	41,6	46,4	44,0
– ISCED 3–5	40,38	31,77	36,05	47,2	41,4	44,3
– ISCED 6–7*	5,96	7,90	6,94	10,4	11,4	10,9

* ISCED – International Standard Classification of Education – instrument porównawczy UNESCO. Poziom 1–2 oznacza wykształcenie na poziomie podstawowym, 3–5 – na poziomie średnim, a 6–7 – na poziomie wyższym (UNESCO 197).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ryan, IS Procurement Services 2003.

O pozytywnych zmianach można mówić również w odniesieniu do stopy bezrobocia (tab. 2), która w trakcie omawianej perspektywy finansowej spadła z 16,7% do 5,1%. Ponadto o około 4 punkty procentowe zmalał udział osób długotrwale bezrobotnych w całkowitym bezrobociu. Choć w przypadku osób młodych tendencja była niestety przeciwna i ich udział w całkowitym bezrobociu zwiększył się o około 2 punkty procentowe w stosunku do 1993 r., to trzeba pamiętać, że wobec ogólnego spadku bezrobocia faktyczna ilość młodziży pozostającej bez pracy zdecydowanie zmalała.

Wreszcie zauważono korzystny wpływ działań podejmowanych w ramach PO–RZL na poziom wykształcenia osób w wieku produkcyjnym. Z 57% do 44% spadła liczba osób dysponujących jedynie wykształceniem podstawowym (wskaźnik ISCED 1–2), co w dużej mierze wynikało z faktu podejmowania przez Irlandczyków dalszej nauki. Świadczy o tym przyrost liczby osób posiadających wykształcenie na poziomie średnim (ISCED 3–5) oraz wyższym (ISCED 6–7), odpowiednio o około 8 i 4 punkty procentowe wobec poziomu z 1993 roku.

Podobnie jak w przypadku wskaźników oceniających efekty realizacji podprogramów, tendencje zmian wskaźników na poziomie Programu Operacyjnego jawią się jako korzystne. Dlatego też można wysnuć wniosek, iż dzięki skutecznej realizacji interwencji i uzyskaniu pożądanych efektów Irlandii udało się spełnić cele PO–RZL na lata 1994–1999. Z pewnością na dynamiczny wzrost zatrudnienia i tak znaczny spadek bezrobocia miało wpływ przyspieszenie tempa rozwoju gospodarki irlandzkiej w drugiej połowie lat 90., jednak mimo wszystko należy dostrzec pozytywną rolę wsparcia dostarczonego przez EFS w poprawie sytuacji na irlandzkim rynku pracy (Ryan, IS Procurement Services 2003).

EFS przyczynił się do zaistnienia w gospodarce irlandzkiej licznych pozytywnych zjawisk¹³. Doskonalał potencjał kwalifikacyjno-kompetencyjny osób w wieku produkcyjnym, Fundusz stymulował aktywność zawodową, zwiększał możliwość znalezienia zatrudnienia i zmniejszał zagrożenie bezrobociem (The Economic and Social Research Institute 2002, s. 83), a także wyrównywał szanse rozmaitych grup na rynku pracy (European Commission 2003, s. 22–23). Przez propagowanie inwestycji w zasoby ludzkie EFS wspierał przeobrażenia w systemie produkcji oraz zwiększał atrakcyjność kraju jako bazy dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (The Economic and Social Research Institute 2002, s. 39, 45). Można zatem stwierdzić, że EFS wzmacniał potencjał rozwojowy irlandzkiego społeczeństwa i gospodarki, a tym samym ułatwiał osiągnięcie poprawy poziomu życia Irlandczyków.

Efekty wszelkich zmian, do których przyczynił się EFS, są skumulowane w PKB państwa. Poziom PKB *per capita* Irlandii dynamicznie rósł przez

¹³ Zagadnienie wpływu interwencji EFS na potencjał rozwojowy gospodarki i społeczeństwa Irlandii, choć niezwykle ciekawe, nie jest głównym tematem opracowania, dlatego nie będzie szerzej omawiane.

kilkanaście ostatnich lat, by w 2001 r. przekroczyć 117% średniego poziomu PKB *per capita* Unii Europejskiej (tab. 3).

Tab. 3. PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w Irlandii w stosunku do średniej UE-15 = 100 w wybranych latach okresu 1989–2001

	1989	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Irlandia	66,3	74,7	82,5	90,7	93,3	94,1	103,8	108,2	114,0	117,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2001, s. 64; European Commission 2004, s. 190, 194.

Fakt, że pomiędzy rokiem 1989 i 2001 Irlandia zwiększyła PKB na mieszkańca w stosunku do średniej dla UE o około 51 punktów procentowych¹⁴ świadczy, iż kraj ten skutecznie wykorzystał m.in. szansę w postaci pomocy z Funduszy Strukturalnych.

5. Efektywność wykorzystania wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego w Irlandii w latach 90.

Wysoka efektywność Irlandczyków w osiąganiu celów postawionych przed Programem Operacyjnym wynikała z przyjętego kształtu strategii zastosowania wsparcia oraz szeroko pojętego kontekstu, w jakim była ona realizowana. Warto zatem wskazać na te elementy irlandzkiego podejścia do pomocy strukturalnej, które przesądziły o tak skutecznym wykorzystaniu możliwości oferowanych przez EFS.

Lektura raportu oceniającego realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Irlandii w latach 1994–1999 prowadzi do wniosku, że fundamentem pomyślnej implementacji środków w ramach Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich (PO–RZL) stała się przemyślana długofalowa strategia wdrażania odpowiadająca prawdziwym potrzebom gospodarki (Fitzpatrick... 2003, s. 39). Cele wyznaczone przez Program, nakazujące działanie na rzecz doskonalenia jakości kapitału ludzkiego oraz poprawy perspektyw zatrudnieniowych osób bezrobotnych (szczególnie długotrwale) lub wykluczonych z rynku pracy, były adekwatne do sytuacji na irlandzkim rynku pracy w tamtym okresie. Korespondowały także z długofalową strategią rozwoju gospodarki i przewidywanymi przyszłymi zmianami na tym rynku.

Na trafność sformułowanych priorytetów wpływ miał m.in. fakt, iż konstruowanie Narodowego Planu Rozwoju na lata 1994–1999, którego częścią był PO–RZL, odbywało się w warunkach szerokiej konsultacji. Uczestniczyli w niej partnerzy społeczni zaangażowani we wspomniane pakti społeczne, przedstawiciele licznych organizacji oraz władz regionalnych. Ponadto, sporządzając NPR, Irlandia wykorzystała doświadczenia zdobyte przy opracowywaniu i wdrażaniu

¹⁴ Dla porównania Grecja, która również korzystała ze wsparcia strukturalnego, zwiększyła PKB na mieszkańca w stosunku do średniej dla UE z 59% w 1989 r. do 67% w roku 2001. Za: European Commission 2001, *Statistical Annex*, s. 64; European Commission 2004, *Main regional indicators*, s. 190, 194.

poprzedniego NPR na lata 1989–1993 oraz wnioski płynące z raportów oceniających zastosowanie transferów z Europejskiego Funduszu Społecznego w tym ostatnim okresie (Fitzpatrick... 2003, s. 40–41).

Spójność strategii oraz jasne zdefiniowanie celów głównych i szczegółowych PO–RZL ułatwiło właściwym instytucjom sprawne zarządzanie oraz implementację projektów (ibidem, s. 50). Wśród elementów sprzyjających efektywności działania tych instytucji w raporcie wymieniono m.in.: wyznaczenie jednego koordynującego departamentu – Ministerstwa Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia – odpowiedzialnego za wdrożenie PO–RZL. Podstawą było jednak profesjonalne przygotowanie organizacyjne i merytoryczne pracowników agencji rządowych przydzielonych do realizacji Programów Operacyjnych, w przypadku PO–RZL – pracowników wspomnianej agencji FÁS. Na uwagę zasługują także zakrojone na szeroką skalę działania informacyjno-doradcze urzędników skierowane do potencjalnych beneficjentów pomocy. Solidne przygotowanie wnioskodawców do właściwego wypełniania procedur minimalizowało ryzyko odrzucenia przedkładanych projektów i podnosiło poziom absorpcji pomocy (Laffan 1991, s. 238–239).

Wpływ na skuteczność absorpcji, podobnie jak w przypadku opracowywania PO–RZL, miało także zaangażowanie partnerów społecznych, przedstawicieli grup interesów i władz regionalnych we współpracę z rządem. Jak czytamy w raporcie, zasada partnerstwa była z powodzeniem stosowana w pracach komitetów monitorujących (Fitzpatrick... 2003, s. 118–119). Przywiązywanie dużej wagi do stałego monitorowania procesu implementacyjnego umożliwiło sprawną realokację środków podczas trwania okresu planistycznego. Przesunięcie dofinansowania, którego wykorzystanie było zagrożone, zapobiegło zmarnowaniu tych funduszy (ibidem, s. 42).

Partnerska współpraca rozwijała się również w ramach lokalnych agencji partnerskich (Local Partnerships). Połączenie wysiłków urzędników agencji rządowych, reprezentantów samorządów lokalnych oraz przedstawicieli biznesu owocowało dużą skutecznością absorpcji pomocy z EFS (Grosse 2000, s. 93). Mimo to rząd irlandzki sceptycznie odnosił się do ich rozwoju. Stanowisko to było przejawem wysokiej centralizacji i ogólnej niechęci rządu do delegowania zbyt wielu uprawnień na poziom władz regionalnych¹⁵. Niechęć tę potwierdza również przykład komitetów monitorujących, wśród których podejmowanie ostatecznych decyzji zarezerwowane było dla komitetu ministerialnego. Tendencję do utrzymywania kompetencji na poziomie rządu centralnego postrzegano jako czynnik negatywnie wpływający na możliwości implementacyjne instytucji ogółem i sprzyjający marnotrawieniu potencjału aktywności społecznej (ibidem, s. 98). Ostatecznie jednak autorzy raportu uznali przyjęty w Irlandii

¹⁵ Zasadniczą rolę w irlandzkiej polityce regionalnej odgrywa rząd centralny, współpracując za pośrednictwem agencji terenowych z lokalnymi samorządami i przedsiębiorstwami. Jednakże, z uwagi na niewielką powierzchnię Irlandii (68,8 tys. km²), sprawny rząd centralny jest w stanie skutecznie zastępować władze terytorialne. Zob. Grosse 2000, s. 84.

sposób zarządzania i implementacji środków pomocowych za zadowalający i efektywny (Fitzpatrick 2003, s. 119).

O zasadności powyższej oceny przekonuje także wysoka skuteczność państwa w wykorzystywaniu środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Porównanie planowanych i faktycznych wydatków z tego instrumentu w latach 1994–1999 (tab. 4) wypadło nader korzystnie. Irlandia zdołała w pełni wchłonąć przyznane jej dofinansowanie z Funduszu, wykorzystując – w zależności od tego, czy wartości użyte do obliczeń zostały ujęte w cenach z 1994 r., czy w cenach bieżących – odpowiednio 104,6% lub 100,7% środków.

Tab. 4. Planowane i faktyczne wydatki z Europejskiego Funduszu Społecznego w Irlandii w latach 1994–1999 (w %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994–2001*
Faktyczne wydatki jako % wydatków planowanych (w cenach z 1994 r.)	96,2	98,2	98,0	100,4	102,1	122,6	104,6
Faktyczne wydatki jako % wydatków planowanych (w cenach bieżących)	96,2	96,6	95,6	100,6	96,0	112,5	100,7

* Realizacja płatności przewidzianych na lata 1994–1999 uległa przedłużeniu na lata 2000 i 2001. Dane dla lat 2000 i 2001 nie są dostępne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Fitzpatrick... 2003, s. 22.

Wysoka dyscyplina finansowa pozwoliła przy tym jedynie w niewielkiej części przekroczyć ramy finansowe i czasowe projektów. Ogólna suma wydatków planowanych z EFS na lata 1994–1999, wynosząca 2 029,6 mln euro w bardziej miarodajnych tutaj cenach bieżących (1 953 mln euro w cenach z 1994 r.) została przekroczona zaledwie o 13,7 mln euro. Jeśli chodzi o terminowość wykonania projektów, to tylko 8,6 mln euro lub 0,4% całkowitych wydatków zaplanowanych na omawiany okres zostało przesuniętych na lata 2000–2001 (Fitzpatrick... 2003, s. 22–23). Tak nieduże odstępstwa w wypełnianiu założeń wykorzystania pomocy z EFS świadczą o niezwykłej precyzji programowania oraz sprawności organizacyjnej podmiotów wdrażających środki.

Jednak, jak podkreślono w raporcie ewaluacyjnym, dla skuteczności realizowanych przedsięwzięć najistotniejszy był fakt, że od końca lat 80. polityka makroekonomiczna Irlandii prowadzona w warunkach paktu społecznego współgrała z kierunkiem działań promowanym przez EFS. Przeprowadzenie gruntownych reform spotęgowało pozytywny wpływ wszelkich inwestycji w kapitał ludzki i rozwinęło zdolność gospodarki do wykorzystania posiadanych zasobów ludzkich. Ponadto uzdrowienie finansów publicznych poskutkowało wygenerowaniem zwiększonej ilości środków na dofinansowywanie projektów (ibidem, s. 42, 68).

Eksperti oceniający efektywność wykorzystywania środków pomocowych przez różne państwa Celu 1 twierdzą, że doświadczenia Irlandii pokazują, iż

transfery z Funduszy Strukturalnych mogą odgrywać rolę czynnika pobudzającego rozwój kraju, ale moc tego czynnika zależy od innych elementów oddziaływujących na sytuację gospodarczą, np. od polityki gospodarczej rządu (The Economic and Social Research Institute 2002, s. 52–54, 66). O prawdziwości tego stwierdzenia przekonuje porównanie wartości współczynnika mierzącego znaczenie pomocy strukturalnej jako bodźca pro wzrostowego uzyskanych przez Irlandię i Grecję (również państwo kohezyjne). Współczynnik ten wyliczany jest jako iloraz całkowitego wzrostu gospodarczego i procentowego udziału Podstaw Wsparcia Wspólnoty w PKB państwa w danym okresie¹⁶. Pomimo, iż nakłady finansowe na realizację PWW na lata 1994–1999 stanowiły rocznie średnio około 3% PKB w przypadku Grecji i jedynie około 1,6% PKB (ibidem, s. 47) w przypadku Irlandii, to jednak w omawianym okresie współczynnik wyniósł w Grecji 0,67, natomiast w Irlandii – 1,44 (ibidem, s. 66). Wielkości te świadczą jednoznacznie, iż gospodarka irlandzka znacznie silniej reagowała na zwiększone inwestycje wynikające z napływu funduszy w ramach PWW, co nie pozostawało bez wpływu na tempo rozwoju gospodarczego, wzrost zatrudnienia i produktywności.

Zdolność państwa do efektywnego wykorzystania wsparcia z EFS, a zatem i do odniesienia maksymalnych korzyści z otrzymania tej pomocy uzależniona jest od bardzo wielu parametrów. W przypadku Irlandii niezwykle istotny był pozytywny kierunek zmian w polityce rządu, realizowanej na bazie paków społecznych i długoterminowej strategii rozwoju. Podstawowe znaczenie miała ponadto koordynacja działań różnorodnych podmiotów zaangażowanych w proces implementacyjny oraz profesjonalne przygotowanie pracowników właściwych instytucji. Po pierwsze, pozwoliło to na stworzenie Programu Operacyjnego dającego solidną podstawę do eliminowania rzeczywistych hamulców rozwoju i zbieżnego z długoletnią strategią rozwoju kraju. Po drugie natomiast, pozwoliło na sprawną implementację projektów i uzyskanie wysokiej efektywności zarówno w wymiarze finansowym, jak i w osiągnięciu postawionych celów.

6. Wykorzystanie wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego w Irlandii i w Polsce

Ponieważ regulacje wspólnotowe tworzą jedynie ramy funkcjonowania polityki strukturalnej, państwo członkowskie ma dużą dowolność w wyborze sposobu wdrażania środków pomocowych (Ryszkiewicz 2003, s. 269). Wobec tego Polska jako beneficjent pomocy strukturalnej, w tym pomocy z EFS, może i powinna uwzględnić wnioski płynące z doświadczeń innych państw, na przykład Irlandii.

¹⁶ *Cumulative CSF multiplier = Cumulative % increase in GDP/Cumulative CSF share in GDP*, współczynnik ten stosowany jest do celów porównawczych. Zob. The Economic and Social Research Institute 2002, s. 66.

Aby napływ transferów z EFS przyczynił się do powstania nowych i trwałych miejsc pracy, stłumienia zjawiska bezrobocia czy poprawy jakości kapitału ludzkiego, Polska powinna w ślad za Irlandią zadbać o stworzenie zdrowego kontekstu politycznego i gospodarczego. Bez przeprowadzenia reformy finansów publicznych, obniżenia kosztów zatrudnienia czy zapewnienia podstaw trwałego rozwoju gospodarczego oddziaływanie EFS na sytuację na polskim rynku pracy będzie poważnie ograniczone. Opóźnianie zmian będzie obniżało atrakcyjność inwestycyjną kraju oraz jego zdolność do całkowitego wykorzystania doskonalonych przez EFS zasobów ludzkich, przez co potencjalny wpływ inwestycji w kapitał ludzki na wzrost konkurencyjności gospodarki nie zostanie w pełni wykorzystany.

Kwestia reformy finansów państwa jest ponadto ważna z punktu widzenia potrzeby wygospodarowania środków krajowych na uzupełnienie wkładu inwestycyjnego EFS. Trzeba zaznaczyć, że wysoka zdolność absorpcyjna Irlandii w dużej mierze wynikała właśnie ze zdolności państwa do zapewnienia montażu finansowego. Istnieje obawa, że samo przeświadczenie Polski o konieczności wchłonięcia środków finansowych i obronienia pozycji beneficjenta netto nie będzie tutaj wystarczające.

Nadto warto zwrócić uwagę na głębokie przekonanie Irlandczyków co do korzyści płynących z inwestowania w kapitał ludzki, czego wyrazem jest wysoka koncentracja środków finansowych na działaniach w tej dziedzinie. W przypadku Polski istnieje w tym zakresie pewien rozdźwięk. Z jednej strony Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 uznaje, iż bardzo wysoka stopa bezrobocia i niski poziom aktywności zawodowej są, obok niskiego tempa wzrostu gospodarczego, zasadniczymi problemami gospodarczymi kraju (*Polska. Narodowy...* 2003, s. 33). Następnie, konsekwentnie, dokument ten wśród celów szczegółowych wymienia m.in.: zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia społeczeństwa oraz wzrost udziału w strukturze gospodarki sektorów o wysokiej wartości dodanej (*ibidem*, s. 64). Jednak z drugiej strony w Podstawach Wsparcia Wspólnoty wynegocjowanych na podstawie Narodowego Planu Rozwoju Polski na realizację Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich przewidziano około 17,8% przyznanego Polsce wsparcia (około 1,5 mld euro; tab. 5). Nawet jeśli uzupełnimy wydatki Polski o kwotę przeznaczoną na rozwój zasobów ludzkich w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – ZPORR (około 0,5 mld euro z EFS, co stanowi 5,3% PWW), to nadal skala nakładów naszego kraju na interwencje na rynku pracy jawi się jako zbyt niska. Alokacja na inwestycje w zasoby ludzkie wynosi bowiem 23,1% ogółu środków z funduszy strukturalnych przewidzianych dla Polski w Podstawach Wsparcia Wspólnoty na lata 2004–2006, podczas gdy pozostała część środków skierowana zostanie na inwestycje w infrastrukturę i środowisko produkcyjne (*Podstawy...* 2003, s. 100, 136–137).

Porównanie finansowania polskiego PO–RZL 2004–2006 z finansowaniem irlandzkiego PO – Zatrudnienie i Zasoby Ludzkie 2000–2006 (tab. 5) utwierdza

Tab. 5. Finansowanie programów operacyjnych na rzecz rozwoju zasobów ludzkich w Irlandii (2000–2006) i Polsce (2004–2006)

Irlandzki Program Operacyjny Zatrudnienie i Zasoby Ludzkie 2000–2006	Polski Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006
całkowity koszt: ok. 14,2 mld euro	całkowity koszt: ok. 2,0 mld euro
0,9 mld euro pochodzi z EFS, co stanowi 26,5% ogółu wydatków z Podstaw Wsparcia Wspólnoty	1,5 mld euro pochodzi z EFS, co stanowi 17,8% ogółu wydatków z Podstaw Wsparcia Wspólnoty
13,3 mld euro środków krajowych pokrywa ponad 93% całkowitych kosztów Programu	0,5 mld euro środków krajowych pokrywa 25% całkowitych kosztów Programu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ireland. Employment...* 2000, s. 79, s. 82–84, 89; *Podstawy...* 2003, s. 100, 134; *Polska. Sektorowy...* 2004, s. 216.

w przekonaniu, że koncentracja środków na inwestycjach w kapitał ludzki w Polsce jest niewystarczająca. W latach 2000–2006 Irlandczycy przeznaczyli na rozwój zasobów ludzkich przeszło 14 mld euro, z czego jedynie 0,9 mld euro pochodzi z EFS. Alokacja na PO–ZZL stanowi 26,5% ogółu środków Podstaw Wsparcia Wspólnoty w tym okresie. Udział ten jest stosunkowo niedużo mniejszy niż udział analogicznych programów operacyjnych w poprzednich okresach planistycznych (np. PO–RZL 1994–1999 stanowił 31,5% PWW), kiedy wartości wskaźników irlandzkiego rynku pracy były porównywalne z obecnymi wartościami wskaźników polskiego rynku pracy (np. stopa bezrobocia w Irlandii w 1993 r. wynosiła około 17%). Trzeba zatem wyciągnąć wniosek, że Irlandczycy pomimo osiągnięcia zdecydowanej poprawy sytuacji na rynku pracy w końcu lat 90. nadal uważają, że niezbędne są dalsze intensywne działania w tym obszarze. Na uwagę zasługuje również fakt, że pomimo znacznego spadku wielkości transferów wspólnotowych dla Irlandii¹⁷, kraj nie zrezygnował z aktywnego wspierania kapitału ludzkiego, oddając do dyspozycji beneficjentów ponad 13 mld euro środków krajowych (ponad 93% ogólnych kosztów Programu).

W tym kontekście łączna kwota 2 mld euro, którą Polska zamierza zainwestować w swoje zasoby ludzkie, nie może zostać uznana za dostatecznie wysoką. Ponieważ w obecnej sytuacji gospodarczej państwa Polska nie jest w stanie wygenerować tak wysokich środków krajowych na doskonalenie kapitału ludzkiego jak Irlandia, powinna inaczej rozdyponować transfery wspólnotowe. Wziąwszy pod uwagę dramatyczną sytuację na polskim rynku pracy oraz liczbę osób potrzebujących pomocy, skierowanie większego strumienia wsparcia dla zasobów ludzkich, nawet kosztem obniżenia nieporównanie wyższej alokacji na rozwój infrastruktury, byłoby jak najbardziej uzasadnione. Jednakże polskie podmioty zdają się żywić odmienne przekonanie.

¹⁷ Wskutek dynamicznego rozwoju gospodarki irlandzkiej niektóre obszary kraju przestały spełniać kryteria, według których przyznawana jest pomoc strukturalna. Suma środków z Funduszy Strukturalnych przyznanych Irlandii spadła z 5,6 mld ECU (4,35 mld funtów irlandzkich) w latach 1994–1999 do 3,2 mld euro (około 2,5 mld funtów irlandzkich) w latach 2000–2006.

Przeprowadzona przez Marka W. Kozaka analiza wstępnego podziału wydatków wspomnianego ZPORR dowodzi, iż – bez względu na ich wewnętrzną sytuację – wszystkie województwa kluczową rolę w rozwoju przypisywały budowie infrastruktury (50–60% wydatków), rozwojowi lokalnemu (10–15%), rozwojowi bazy ekonomicznej (10–15%), a dopiero na końcu doskonaleniu zasobów ludzkich (8–15%)¹⁸. Ostatecznie ponad 59% środków ZPORR przeznaczono na rozbudowę i modernizację infrastruktury, 24,5% – na rozwój lokalny (w tym infrastrukturę) oraz 14,7% na wzmocnienie zasobów ludzkich (*Zintegrowany...* 2004). Być może taki rozkład działań wynika po części z faktu, iż polskie samorzady preferują stosunkowo łatwiejsze w realizacji i z pewnością niezbędne dla dalszego rozwoju kraju inwestycje infrastrukturalne (Grewiński 2000, s. 264). Mimo wszystko jednak przyjęta przez podmioty polskie strategia jest nieco zastanawiająca, zwłaszcza w zestawieniu z rozkładem celów i finansowania w Irlandii, która boryka się obecnie z nieporównanie mniej poważnymi problemami na rynku pracy niż Polska.

Poza sferą programowania, istotnych obserwacji dostarcza także obszar instytucjonalny. Przypadek irlandzki wskazuje, iż pozytywny wpływ na sprawność procesu implementacyjnego ma zaangażowanie weń partnerów społecznych, szczególnie na etapie planowania i monitorowania. Nade wszystko istotne jest jednak solidne i profesjonalne przygotowanie pracowników właściwych instytucji na szczeblu centralnym i w terenie. Niezbędne jest ponadto przygotowanie potencjalnych beneficjentów, którzy muszą nie tylko być świadomi istnienia możliwości uzyskania środków z EFS, lecz także mieć dostęp do fachowej pomocy chociażby w zakresie wypełniania wniosków. Tego typu doradztwo minimalizuje ryzyko wystąpienia błędów w składanym wniosku, przez co pomaga uniknąć odmowy dofinansowania projektu, a tym samym wzmacnia poziom absorpcji funduszy. Tymczasem kwestia przygotowania polskich podmiotów do udziału w mechanizmach implementacyjnych budzi pewne zastrzeżenia¹⁹.

Polska, chcąc w pełni wykorzystać możliwości interwencyjne, jakie oferuje Europejski Fundusz Społeczny, powinna była niezwykle gruntownie przygotować się do uczestnictwa we wspólnotowej polityce strukturalnej. Czy rzeczywiście tak się stało? Czy Polska wyciągnęła wnioski z własnych doświadczeń uzyskanych dzięki partycypacji w programach pomocy przedakcesyjnej oraz z osiągnięć dotychczasowych beneficjentów Funduszy Strukturalnych? Jeśli, mając w pamięci wnioski płynące z doświadczeń Irlandii, przyjrzymy się celom Narodowego Programu Rozwoju Polski na lata 2004–2006, możemy odnieść wrażenie, że Polska nie do końca doceniła rolę, jaką w dochodzeniu do tych celów mógłby odegrać EFS. Tym bardziej, że – jak czytamy w *Trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej...* – unowocześnienie

¹⁸ Analiza dotyczyła wstępnych planów wydatków proponowanych przez województwa w projekcie ZPORR z dnia 26 czerwca 2002 r. Zob. Kozak 2003, s. 88.

¹⁹ Więcej o sprawności instytucjonalnej w polskich regionach patrz: *ibidem*, s. 78–82.

infrastruktury nie jest warunkiem wystarczającym do przyspieszenia wzrostu gospodarczego nowych krajów członkowskich i musi postępować równocześnie z doskonaleniem jakości kapitału ludzkiego (European Commission 2004, s. 174). Niepokojące jest również niewielkie zaangażowanie Polski w debatę nad nowym kształtem polityki strukturalnej po 2007 r. Istnieją obawy, że Polska nie będzie w stanie aktywnie uczestniczyć w kreowaniu tej polityki, dopóki nie sformułuje aktualnej i przemyślanej strategii rozwoju kraju (Kozak, *Uwagi...*). Tymczasem, jak dowodzi przykład Irlandii, długofalowa strategia jest czynnikiem koniecznym do pełnego wykorzystania szans rozwojowych stwarzanych przez instrumenty polityki strukturalnej, w tym Europejski Fundusz Społeczny.

Literatura

- Barry F., Bradley J., Hannan A., 2001, „The single market, the structural funds and Ireland's recent economic growth”, *Journal of Common Market Studies*, t. 39, nr 3, s. 537–552.
- Bradley J., O'Donnell N., Sheridan N., Whelan K., 1995, *Regional Aid and Convergence. Evaluating the Impact of the Structural Funds on the European Peripher*, Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Ciepielewska M., 2001, „Polityka regionalna i strukturalna Wspólnoty Europejskiej” (w:) E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*. Warszawa: Instytut Konjunktury i Cen Handlu Zagranicznego, s. 383–410.
- European Commission, 1998, *The European Social Fund, an Overview of the Programming Period 1994–1999*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, URL: www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/public/overview/chap1.htm.
- European Commission, 2001, *Unity, Solidarity and Diversity for Europe, its People and its Territory – the Second Report on Economic and Social Cohesion*, COM(2001)24, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, 2003, *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion*, COM(2003)34 final, URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/synthesis_final.pdf.
- European Commission, 2004, *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fitzpatrick Associates Economic Consultants 2003, *Ex-post evaluation of Objective 1, 1994–1999, National Report – Ireland*, styczeń, URL: http://www.europa.eu.int/HLt68752470comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/ireland.pdf.
- Grewiński M., 2000, *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji społecznej Unii Europejskiej*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie.

- Grosse T.G., 2000, „Irlandia: sukces polityki gospodarczej rządu?” (w:) *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 83–98.
- Ireland. Employment and Human Resources Development Operational Programme 2000–2006*, 2000, Department of Enterprise, Trade and Employment, URL: http://www.csf.ie/htm/overview/documents/employment&human_resouces/eh1.pdf.
- Ireland. National Development Plan 2000–2006, Executive Summary*. www.basis.ie/downloads/NDPcomtext.pdf.
- „Ireland” (w:) „The report on the implementation of the Broad Economic Policy Guidelines”, 2003, *European Economy* nr 1, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, URL: http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee103en.pdf, s. 89–94.
- Kozak M.W., 2003, „Skutki integracji z UE dla polskich regionów” (w:) *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, s. 67–95.
- Kozak M.W., *Uwagi na temat dokumentu Rady Ministrów z dnia 30.04.2004 pt. „Stanowisko Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013”*, URL: www.lmarkoz.webpark.pl/stanowisko.pl.
- Laffan B., 1991, „Manpower policy and vocational training” (w:) P. Keatinge (red.), *Ireland and EC Membership Evaluated*, London: Printer Publisher, s. 236–243.
- Liberska B., 1999, „Korzyści i koszty integracji Irlandii z Unią Europejską”, *Gospodarka Narodowa*, nr 5–6, s. 75–82.
- „Modern Ireland, 1959–1988: Adjusting to a European future”, 1996 (w:) Th.E. Hackey, J.M.J. Hemon Jr., L.J. McCafferey, *The Irish Experience – A Concise History*, London: M.E. Sharpe, s. 220–229.
- Murphy A.E., 2000, „The ‘Celtic Tiger’ – An analysis of Ireland’s economic growth performance”, *EUI Working Papers RSC*, nr 16, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- O’Connor T., 2001, *Foreign Direct Investment and Indigenous Industry in Ireland. Review of Evidence*, Working Paper nr 22, URL: www.one-europe.ac.uk/pdf/w22o'connor.pdf.
- O’Donnell R., 1993, „Factors which are specific to Ireland” (w:) *Ireland and Europe. Challenges for a New Century*, Dublin: The Economic and Social Research Institute, s. 24–48.
- O’Donnell R., 1998, *Ireland’s Economic Transformation. Industrial Policy, European Integration and Social Partnership*. Working Paper nr 2, University of Pittsburg CWES and EU Center, URL: www.eiop.or.at.
- O’Donnell R., 2003, „Irlandia w Europie – wymiar gospodarczy”, *Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, nr 1, s. 17–36.

- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających zatrudnieniu*, 2003, Bruksela–Warszawa.
- Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, 2003, Warszawa: MGPIPS.
- Polska. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006*, 2004, Bruksela–Warszawa: MGPIPS, styczeń.
- Ryan B., IS Procurement Services 2003, *Final Report on the Human Resources Development OP (1994–1999)*, URL: http://www.csfinfo.com/docs/press_releases/publications_94_99/hrdop_final_report4pa_ges.doc.
- Ryszkiewicz A., 2003, „Przygotowanie Polski do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych” (w:) G. Wojtkowska-Łodej (red.), *Polska w Unii Europejskiej: uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, s. 249–273.
- Scott D., 1991, „Education” (w:) P. Keatinge (red.), *Ireland and EC Membership Evaluated*, London: Printer Publisher, s. 260–269.
- The Economic and Social Research Institute (ESRI) 2002, *An Examination of the Ex-Post Macroeconomic Impacts of CSF 1994–99 on Objective 1 Countries and Regions. Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland*, 20 grudnia, URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/macro_modelling.pdf.
- UNESCO. *International Standard Classification of Education: I S C E D 1997*, 1997, URL: http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, 2004, styczeń, Warszawa: MGPIPS, Prezentacja Departamentu Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego MGPIPS.

Karolina Czerwińska

**INNOVATIVE IMPLEMENTATION OF THE
EUROPEAN SOCIAL FUND ASSISTANCE:
THE IRISH CASE. WHAT LESSONS FOR POLAND**

The paper analyses the Irish way of implementation of the structural assistance from the European Social Fund within a context of Ireland's development strategy. Identification of the factors influencing considerable efficiency and effectiveness of Ireland's performance is the article's main focus. The paper begins with a review of the Irish labour market situation and, responding to it, human capital development policy of 1990s. Then, implementation and evaluation of the measures supported by the ESF within a programming period 1994–1999 are examined in detail. Finally, some conclusions and recommendations from the Irish case for Poland are outlined.