

Małgorzata Górka<sup>1</sup>, Anna Tęczar<sup>2</sup>, Beata Jagiełło<sup>3</sup>

## REGIONALNA POLITYKA ZATRUDNIENIA WOBEC BEZROBOCIA

**Streszczenie:** Najistotniejszym zadaniem polityki zatrudnienia Polski i Unii Europejskiej jest regulacja rynku pracy, a przede wszystkim ograniczenie rozmiaru bezrobocia. Realizacja tego zadania polega na wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego. W pracy przedstawiono działania Unii Europejskiej wobec bezrobocia, scharakteryzowano programy wsparcia na rynku pracy. Ponadto zaprezentowano regionalną politykę zatrudnienia w Polsce.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, rynek pracy, zatrudnienie, fundusze strukturalne

### Wstęp

Polityka zatrudnienia jest ważnym elementem działań zarówno Polski jak i całej Unii Europejskiej. Głównym zadaniem polityki zatrudnienia jest regulacja rynku pracy, a przede wszystkim ograniczenie rozmiaru bezrobocia. Współczesny rynek pracy podlega ciągłym zmianom przede wszystkim przez silny proces globalizacji. Jest on obszarem oddziaływania bardzo wielu czynników m.in. o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dr inż. Małgorzata Górka, Instytut Zdrowia i Gospodarki, Zakład Produkcji i Bezpieczeństwa Żywności, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Pigionia w Krośnie.

<sup>2</sup> Anna Tęczar, Studenckie Koło Naukowe Ekonomistów, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Pigionia w Krośnie.

<sup>3</sup> Beata Jagiełło, Studenckie Koło Naukowe Ekonomistów, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Pigionia w Krośnie.

<sup>4</sup> K. Puchalska, *Rynek pracy w Unii Europejskiej – współczesne wyzwania*. [w:] *Niedoskonałości współczesnego rynku pracy*, Wyd. Amelia, Boguchwała 2016, s. 41–44.

Jednym ze skutków transformacji ustrojowej w Polsce był gwałtowny wzrost liczby osób bez pracy. Na początku XXI wieku w Polsce blisko 20% ludzi w wieku produkcyjnym nie mogło znaleźć zatrudnienia, a próby walki z bezrobociem stały się wyzwaniem dla polityków rządzących krajem. Polskie społeczeństwo wiązało duże nadzieje na poprawę sytuacji na rynku pracy z integracją kraju z Unią Europejską. Od 2004 roku Polska razem z innymi państwami stała się członkiem Wspólnoty Europejskiej. Polacy mogli skorzystać z możliwości podejmowania zatrudnienia w innych krajach Unii, otworzyły się możliwości rozwoju i ekspansji dla krajowych przedsiębiorstw w Europie, do Polski zaczęły napływać środki z funduszy europejskich. Wszystkie te elementy miały wpłynąć na spadek bezrobocia w Polsce<sup>5</sup>.

Polityka zatrudnienia jest jedną z polityk horyzontalnych Unii Europejskiej, która ustaliła wspólne zasady funkcjonowania polityki zatrudnienia państw członkowskich na szczeblu wspólnotowym. Koordynacja polityk zatrudnienia odbywa się dzięki ogólnym wytycznym opracowanym przez Komisję Europejską i zatwierdzanych przez Radę Europejską oraz narodowe plany działań w dziedzinie zatrudnienia konstruowane przez państwa członkowskie.

Zróżnicowanie regionalne pod względem uprzemysłowienia, gęstości zaludnienia, stanu infrastruktury (m.in. szlaki komunikacyjne i łączność), dostępu do kształcenia przekładają się wprost na poziom bezrobocia. Mając na uwadze proporcjonalną zależność w/w wskaźników do poziomu bezrobocia Unia Europejska w założeniach polityki zatrudnienia przewiduje wielotorowe działania wspierające, które uwzględniają różnice regionalne. Działania zmierzające do zniwelowania deficytów generujących bezrobocie prowadzone są w oparciu o środki własne państw członkowskich oraz środki dostępne w ramach europejskich funduszy pomocowych.

Celem pracy jest ukazanie koncepcji zatrudnienia w Unii Europejskiej. Przedstawiono programy wsparcia Unii Europejskiej, na podstawie których realizowana jest regionalna polityka zatrudnienia. Ponadto zaprezentowano programy wsparcia na rynku pracy regionu podkarpacia i podregionu krośnieńskiego. Zasadniczym źródłem informacji wykorzystywanych w publikacji były dane

---

<sup>5</sup> W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Polityka państwa wobec bezrobocia*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe, nr 4, Kraków 2006, s. 112–116.

Głównego Urzędu Statystycznego oraz statystyki pochodzące z wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy.

### **Działania Unii Europejskiej wobec bezrobocia**

Zagadnienia związane z rynkiem pracy są silnie akcentowane w politykach gospodarczych krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE). Na mocy Traktatu Amsterdamskiego jednym z celów UE stało się promowanie zrównoważonego postępu gospodarczego i społecznego oraz trwałego, wysokiego poziomu zatrudnienia. Tym samym wysoki poziom zatrudnienia został podniesiony do rangi kluczowego celu krajów Unii Europejskiej, równoważnego z takimi makroekonomicznymi celami, jak wzrost gospodarczy i stabilizacja<sup>6</sup>.

W krajach Unii Europejskiej pod koniec lat 90. mimo wzrostu gospodarczego rosło bezrobocie. Państwa członkowskie podjęły działania, które miały się przyczynić do ograniczenia bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej, a także doprowadzić do poprawy konkurencyjności europejskich rynków pracy. W 1997 roku w Luksemburgu przyjęto Europejską Strategię Zatrudnienia. Program ten obejmował koordynację działań poszczególnych państw członkowskich w zakresie przeciwdziałaniu powstawania bezrobocia, poprawy konkurencyjności na wspólnotowych rynkach pracy oraz społeczną integrację tego rynku. Kolejne kroki w postaci powołania Komitetu Zatrudnienia (EMCO; *The Employment Committee*) oraz przyjęcia ustaleń podczas Szczytu Lizbońskiego w 2000 roku, miały doprowadzić do powstania spójnej europejskiej gospodarki opartej na wiedzy, o zrównoważonym wzroście, konkurencyjnej i generującej stabilne miejsca pracy. Realizację tych celów Strategia Lizbońska miała osiągnąć działaniami następującymi<sup>7</sup>:

1. Dynamiczne przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, w tym rozwój społeczeństwa informacyjnego, badań i innowacji oraz kształcenie odpowiednich kwalifikacji i umiejętności;

---

<sup>6</sup> E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Polityka państwa wobec rynku pracy. Idee ekonomiczne i rzeczywistość*. Wyd. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Polityka Społeczna nr 5–6, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> E. Karpowicz, A. Zygierewicz, *Fundusze UE jako impuls dla rynku pracy w Polsce*, w: Karpowicz E., Budzyńska I. (red.) *Rynek pracy*. Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 222.

2. Liberalizacja i integracja rynków i działów gospodarki, które nie zostały objęte wspólnym rynkiem, np. telekomunikacja, energetyka, transport, poczta, usługi finansowe oraz całość rynku usług;
3. Rozwój przedsiębiorczości: deregulacja i lepsze wsparcie ze strony administracji (likwidacja barier administracyjno-prawnych), zapewnienie lepszego dostępu do kapitału, i technologii, zmniejszanie zakłócającej konkurencji pomocy publicznej;
4. Wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego: zwiększenie aktywności zawodowej, uelastycznienie rynku pracy, poprawa edukacji, modernizacja systemu ubezpieczeń społecznych, przeciwdziałanie biedzie i wykluczeniu społecznemu;
5. Wspieranie fundamentów rozwoju środowiska naturalnego: ograniczanie zmian klimatycznych, zachowanie zasobów naturalnych.

Następczynią Strategii Lizbońskiej została Europa 2020 – strategia dla mądrego zrównoważonego rozwoju. Europa 2020 stanowi odpowiedź na zmianę środowiska naturalnego dotkniętego nie tylko przez kryzys gospodarczy, ale także przez wyzwania o charakterze globalnym, nie zawsze zależne od człowieka, np. zmiany klimatu czy bezpieczeństwo energetyczne. Do priorytetów nowej strategii należą:

1. Inteligentny rozwój – budowanie gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach;
2. Zrównoważony rozwój – promowanie gospodarki ekologicznej, wydajniej wykorzystującej zasoby i bardziej konkurencyjnej;
3. Rozwój obejmujący gospodarkę zapewniającą wysokie zatrudnienie, a także spójność społeczną i terytorialną<sup>8</sup>.

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004, opracowuje i wdraża Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia. Ten ogólnopolski systemowy program przeciwdziałania bezrobociu i promocji zatrudnienia, wpisuje się w Europejską Strategię Zatrudnienia. Polityka państwa dotycząca zatrudnienia jest realizowana w oparciu o trzy dokumenty rządowe: Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020, Krajowy Program Reform na rzecz realiza-

---

<sup>8</sup> J. Mrozek, *Bezrobocie w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. UWM, Olsztyn 2015.

cji strategii „Europa 2020”, Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014. Wszelkie inwestycje przewidziane w tych programach stawiają sobie za główny cel wprowadzanie takich mechanizmów gospodarczych, które stymulują wzrost miejsc pracy, co oczywiście wpływa na zmniejszenie wskaźników bezrobocia<sup>9</sup>.

### **Fundusze strukturalne i fundusze spójności Unii Europejskiej na rynku pracy**

W oparciu o traktat z Lizbony prowadzona jest polityka spójności w okresie obowiązywania Wieloletnich Ram Finansowych 2014–2020. Zadania z zakresu tej polityki są realizowane przez fundusze strukturalne, spójnościowe i Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (EFSI).

Jednym z narzędzi służących osiągnięciu wskaźników określonych w Strategii Europa 2020 może być wykorzystanie funduszy strukturalnych. Ich celem jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej. Fundusze strukturalne służą do zmniejszenia dysproporcji gospodarczych społecznych i terytorialnych, które są widoczne zwykle w krajach i regionach opóźnionych w rozwoju. Fundusze strukturalne są jednym z najistotniejszych narzędzi Unii Europejskiej i odgrywają w niej coraz ważniejszą rolę. Większość środków pochodzących z funduszy służy finansowaniu programów przez kraje członkowskie (na poziomie centralnym lub regionalnym). Pozostałe środki są wykorzystywane przy realizacji innych działań, np. inicjatyw wspólnotowych. Wszystkie fundusze unijne mają istotny wpływ na rynek pracy. Zdobywanie środków na inwestycje skutkuje wzrostem miejsc pracy. Przeznaczenie części kapitału na podnoszenie kompetencji pozwala podwyższać jakość pracy i jej wydajność, przyczynia się do wzrostu przedsiębiorczości, motywacji i kreatywności pracowników<sup>10</sup>. Jednym z takich funduszy jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), nastawiony głównie na zwiększenie możliwości społeczno-ekonomicznych państw, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów zapóźnionych gospodarczo. Środki pozyskiwane z EFRR inwestowane są głównie w rozwój przedsiębiorczości, poprawę konkurencyjności pod względem kosztów produkcji, innowacje w przemyśle oraz rozbudowę infrastruktury decydujące w głównej mierze o atrakcyj-

<sup>9</sup> <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/zatrudnienie-w-polsce> dostęp 15.04.2017 r.

<sup>10</sup> E. Karpowicz, A. Zygierewicz, *Fundusze UE...*, dz. cyt., s. 224.

ności inwestycyjnej regionu. Ponad to fundusze wydatkowane w ramach EFRR aktywizują współpracę między regionami, poprawiają ochronę środowiska i pomagają w tworzeniu sieci placówek opiekuńczo-medycznych. Polska może ubiegać się o pieniądze pochodzące z:

1. 16 Regionalnych Programów Operacyjnych dla województw 2. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 3. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 4. Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 5. Programu Operacyjnego Europejskiej Współpracy Terytorialnej 6. Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

Wszystkie inwestycje finansowane ze środków EFRR zmierzają przede wszystkim do zwiększenia liczby stałych miejsc pracy. Równie ważna jest budowa nowych i rozbudowa istniejących elementów infrastruktury, takich jak: drogi, linie kolejowe, mosty i obiekty inżynieryjne, co ułatwia lokowanie wielkich inwestycji oferujących miejsca pracy. Istotne w wydatkowaniu pieniędzy z EFRR jest uwzględnienie uwarunkowań regionalnych i terytorialnych, pozwalających na właściwe rozwiązanie problemów gospodarczych i środowiskowych, wspomaganie przedsięwzięć związanych z dziedzictwem kulturowym oraz wykorzystanie zasobów naturalnych i aktywizacja sektora turystyki<sup>11</sup>.

Kolejnym fundusz, czyli Europejski Fundusz Społeczny, wspiera działania państw członkowskich Unii, które są tożsame z wytycznymi i zaleceniami przedstawionymi w Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz z celami wspólnoty w odniesieniu do integracji społecznej, niedyskryminacji, wspierania równości edukacji i szkoleń. Cele stawiane przed Europejskim Funduszem Społecznym podzielone są na dwie grupy. W pierwszej znajdują się państwa, których dochód PKB nie przekracza 75% średniej PKB w EU – inwestycje w tych państwach otrzymują dofinansowania w wysokości 80% wydatkowanych środków. Pozostałe kraje mogą liczyć na wsparcie w obszarze konkurencyjności i szeroko pojętego zatrudnienia. W całej Unii Europejski Fundusz Społeczny umożliwia pomoc w zwiększeniu dostępu do rynku pracy, zwalczaniu dyskryminacji, reformie form zatrudnienia, inwestycji w sektorze edukacji i szkoleń oraz adaptacji pracowników i pracodawców do zmieniającego się rynku pracy<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> <http://www.fundusze-strukturalne.pl>, dostęp 7.04.2017 r.

<sup>12</sup> E. Małuszyńska, G. Mazur, *Unia Europejska 2014+*, Wyd. Difin. Warszawa, 2015.

Istnieje również Fundusz Spójności, będący instrumentem finansowym UE, nienależącym do funduszy strukturalnych i wdrażanym na poziomie wybranych państw a nie regionów. Jego celem jest ułatwienie integracji słabiej rozwiniętych krajów poprzez budowę sieci transportowych oraz obiektów ochrony środowiska o znaczeniu ponadregionalnym. Cel Funduszu Spójności to zredukowanie dysproporcji gospodarczych i społecznych oraz promowanie zrównoważonego rozwoju. Na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Fundusz Spójności podlega teraz takim samym zasadom programowania, zarządzania i monitorowania jak EFRR i EFS. Przeznaczony jest dla tych państw, których dochód narodowy na jednego obywatela jest mniejszy niż 90% średniego dochodu w całej Unii. Środki z tego funduszu służą minimalizowaniu skutków opóźnień gospodarczych i społecznych, a główne zadania to usprawnienie i modernizacja spedycji morskiej, lądowej i lotniczej. Realizacja tych zadań, w sposób oczywisty służy poprawie przydatności regionu do realizacji nowych inwestycji i decyduje o konkurencyjności gospodarczej, co oczywiście przekłada się pośrednio i bezpośrednio na wzrost zatrudnienia. Równie istotne co rozwój infrastruktury transportowej jest wspieranie ochrony środowiska, świadczy o tym zasada wydatkowania pieniędzy – 50% na infrastrukturę i 50% na środowisko<sup>13</sup>.

Sytuacja na rynku pracy w Europie zmienia się zależnie od koniunktury gospodarczej i sytuacji ekonomicznej poszczególnych krajów. Lepsze i wyraźniej stabilniejsze wskaźniki bezrobocia odnotowują kraje tzw. „starej” Unii, wahają się one w granicach 10 punktów procentowych. Pozostałe kraje notują bezrobocie na dużo wyższym poziomie, nawet powyżej 25%<sup>14</sup>.

### **Bezrobocie w Polsce i w Unii Europejskiej**

O kształtowaniu się rozmiarów bezrobocia decyduje oczywiście nie tylko koniunktura gospodarcza. Obecnie wśród najważniejszych determinantów bezrobocia wymienia się zasady i stopień regulacji funkcjonowania rynku pracy.

Kryzys gospodarczy i finansowy przyniósł znaczący wzrost stopy bezrobocia.

Analizie poddano dwa lata, tj. rok 2011 i 2015 (tabela 1). Najwyższy poziom bezrobocia zarówno w 2011 jak i w 2015 roku zanotowano w Hiszpanii (odpo-

<sup>13</sup> T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, 2012. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/employment-and-social-inclusion-indicators/statistics> – dane na rok 2014, dostęp 7.04.2017 r.

wiednio 23,2% oraz 22,1%) oraz Grecji (21,2% i 24,9%), czyli w krajach najbardziej dotkniętych recesją gospodarczą.

**Tabela 1.** Bezrobocie w krajach Unii Europejskiej w 2011 i 2015 roku [%]

Wyszczególnienie	Bezrobocie ogółem	
	2011	2015
Austria	4,1	5,7
Belgia	7,1	8,5
Bułgaria	11,8	9,2
Cypr	9,5	15,1
Czechy	6,7	5,1
Niemcy	5,6	4,6
Dania	7,8	6,2
Estonia	11,7	6,2
Grecja	21,2	24,9
Hiszpania	23,2	22,1
Finlandia	7,6	9,4
Francja	9,9	10,4
Chorwacja	14,5	16,3
Węgry	11,0	6,8
Irlandia	14,7	9,4
Włochy	9,3	11,9
Litwa	14,3	9,9
Luksemburg	5,1	6,4
Łotwa	14,6	9,8
Malta	6,7	5,4
Norwegia	3,3	6,9
Polska	10,0	7,5
Portugalia	14,6	12,6
Rumunia	7,5	6,8
Szwecja	7,5	7,4
Słowacja	8,7	9,0
Słowenia	14,1	11,5

**Źródło:** [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)

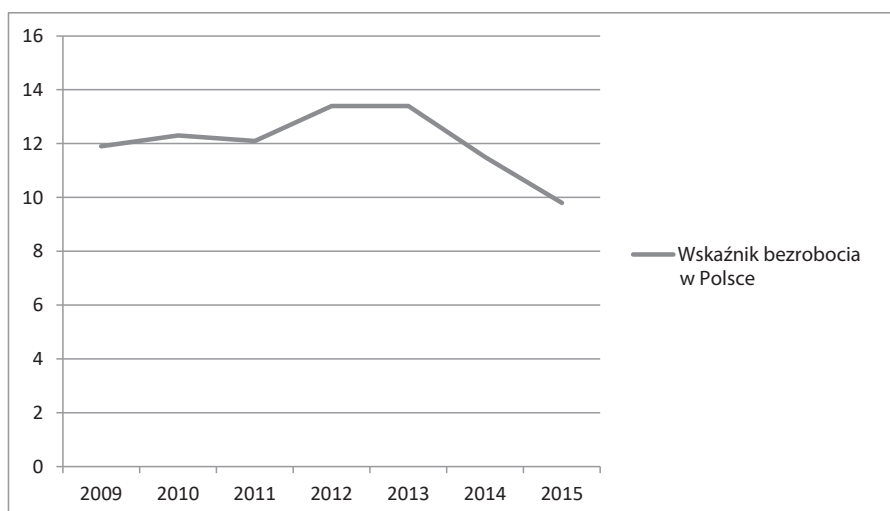
Ciekawy przykład stanowi Hiszpania, gdzie stopa bezrobocia osiągnęła poziom 22,1% w 2015 roku, przy jednoczesnej relatywnie niewysokiej skali recesji. W tym przypadku można sformułować wniosek, że polityka ograniczania



bezrobocia zastosowana w Hiszpanii, oparta na reformach uelastyczniających rynek pracy, zrównoważyła go jedynie w okresie korzystnej koniunktury gospodarczej. Osiągnięte sukcesy w zwalczaniu bezrobocia opierały się głównie na wdrażaniu modelu elastycznego zatrudnienia z wykorzystaniem np. krótkoterminowych kontraktów. Stworzono w ten sposób, niestabilny rynek pracy z największym w UE udziałem nisko płatnych tzw. „umów śmieciowych”, czyli takich, które ich posiadaczom nie zapewniają żadnych gwarancji bezpieczeństwa i stabilności<sup>15</sup>.

Z kolei w Polsce liczba osób pozostających bez pracy jest dosyć duża i choć ostatnio można mówić o stopniowej poprawie złej, jak do tej pory, sytuacji, to w dalszym ciągu borykamy z dużymi problemami w obszarze zatrudnienia. Z danych zawartych na wykresie 1 wynika, że stopa bezrobocia była najwyższa w 2012 i 2013 roku i wynosiła 10,3%. W 2015 spadła do 9,8%.

**Wykres 1.** Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2009–2015 (%)



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych zPUP Krosno

<sup>15</sup> K. Hajder, *Bezrobocie w Unii Europejskiej w świetle kryzysu gospodarczego*, Rocznik Integracji Europejskiej, nr 7, Poznań 2013.

### Regionalna polityka zatrudnienia. Podregion krośnieński

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polska włączyła się do realizacji wspólnych programów europejskich, wśród których podstawową rolę pełni Europejska Strategia Zatrudnienia oraz strategia lizbońska. Do zasadniczych celów powyższych strategii należy osiągnięcie<sup>16</sup>:

- pełnego zatrudnienia (zgodnie ze strategią lizbońską jest to zatrudnienie, które nie tylko wyklucza koniunkturalne i strukturalne bezrobocie, lecz również wysoką nieaktywność zawodową),
- wysokiej produktywności i jakości pracy (przez co należy rozumieć pracę wysoko kwalifikowaną, w nowoczesnych działach gospodarki opartej na wiedzy, jak również w działach tradycyjnych, poddanych restrukturyzacji),
- spójnego rynku pracy, co wyklucza znaczące jego zróżnicowanie.

Omawiając problemy związane z polityką zatrudnienia w Polsce, warto zwrócić uwagę na spore dysproporcje pomiędzy poszczególnymi województwami, powiatami, a nawet gminami. Związane jest to przede wszystkim z usytuowaniem geograficznym (odległość od miast o dużym stopniu uprzemysłowienia), stopniem rozwoju infrastruktury, dopasowaniem kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb rynku pracy. Trzeba podkreślić, że stabilne miejsca pracy oferowane w przemyśle same w sobie nie mają bezpośrednio dużego wpływu na spadek bezrobocia, ale gwarantują stabilizację finansową pracowników. Poprawiająca się sytuacja materialna prowadzi do poniesienia statusu materialnego lokalnego społeczeństwa, a to z kolei wpływa na konsumpcję. Jej wzrost zwiększa zapotrzebowanie na produkty, często lokalnie wytwarzane, oraz usługi – co w sposób znaczący wpływa na zwiększenie się liczby miejsc pracy<sup>17</sup>.

Województwo podkarpackie położone jest w południowo-wschodniej części Polski. Od wschodu sąsiaduje z Ukrainą, a od południa ze Słowacją. Od północnego wschodu graniczy z województwem lubelskim, od północnego zachodu ze świętokrzyskim, a od zachodu z małopolskim. Województwo

<sup>16</sup> P. Nowak, A. Sokół A. (red.), *Uwarunkowania rozwoju potencjału zatrudnienia a technologie informatyczne i innowacje w województwie zachodniopomorskim*. Wnioski i rekomendacje dla regionu, Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Szczecin 2009.

<sup>17</sup> B. Ślusarczyk, *Bezrobocie w Polsce i UE – najważniejszy element polityki zatrudnienia*. w: Woźniak M. G. (red.) *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*. cz. 2, z. nr 9, Uniwersytet Rzeszowski, 2006, s. 483–490.

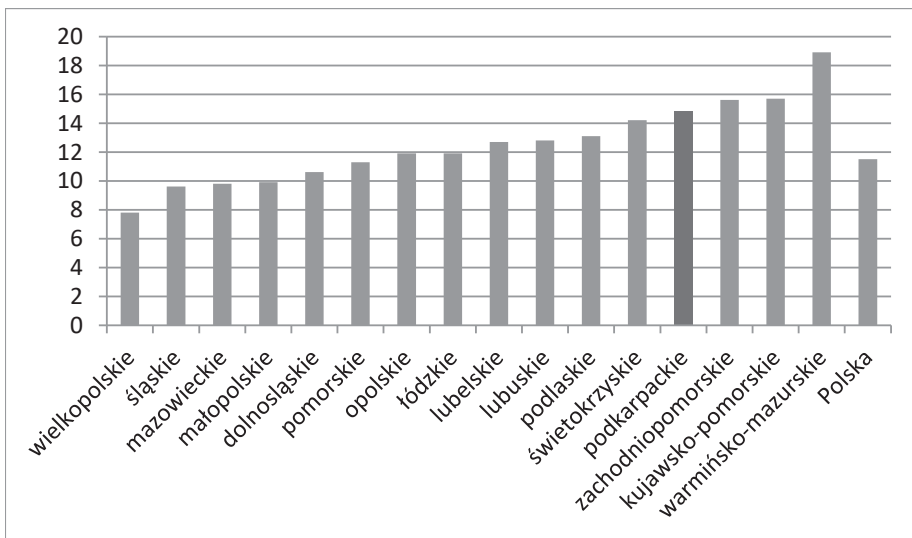
podkarpackie obejmuje swym zasięgiem trzy odrębne krainy geograficzne: fragment Karpat (Beskid Niski i Bieszczady), Pogórze Karpackie oraz Kotlinę Sandomierską. Region ma charakter rolniczo-przemysłowy, pod względem administracyjnym składa się z 159 gmin, 21 powiatów ziemskich oraz 4 miast na prawach powiatu (Rzeszów, Krosno, Przemyśl, Tarnobrzeg), które zamieszkuje łącznie 2130 tys. ludzi<sup>18</sup>.

W ostatnich latach województwo podkarpackie dokonało przemian, które miały pozytywny wpływ na jego rozwój społeczno-gospodarczy. Województwo starzeje się powoli, wysokie są wskaźniki przyrostu naturalnego, w przeciwieństwie do pozostałych regionów Polski i Europy. Przyczyną tego zjawiska jest między innymi przywiązanie do tradycyjnych wartości. Potencjał społeczno-demograficzny należy uznać za jeden z najważniejszych atutów w rozwoju województwa podkarpackiego<sup>19</sup>. Według stanu na 31.01.2016 r. w województwie podkarpackim zarejestrowanych było 129157 bezrobotnych, w tym 65911 kobiet (51% ogółu bezrobotnych). W stosunku do poprzedniego miesiąca liczba bezrobotnych ogółem o 5643 osób (tj. 4,6%). W stosunku do analogicznego stanu w 2015 roku (31.01.2015 – 144 035), co przyjmujemy jako 100%, tj.  $N=144\ 035=100\%$ . W końcu 2016 roku liczba bezrobotnych była niższa o 14 878 osób, co stanowiło o 10,3% mniej niż według stanu porównawczego.

Istotnym wskaźnikiem opisującym przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia dla Polski i powiatów województwa podkarpackiego w stosunku do osób aktywnych zawodowo jest stopa bezrobocia rejestrowanego (wykres 2). Analizując dane na koniec grudnia 2015 roku, można stwierdzić, że stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie podkarpackim wynosił 13,2% i była wyższa od stopy bezrobocia dla Polski (9,8%) o 3,4 punkty procentowe. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest silnie zróżnicowana wewnątrz regionalnie. W 2015 roku najmniej bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędach Pracy było w dwóch ośrodkach miejskich Podkarpacia – w Krośnie (5,9%) i w Rzeszowie (7,3%). Najwyższą wartość opisywanego wskaźnika odnotowano w powiatach: leskim (20,8%), brzozowskim (20,7%), strzyżowskim (20,2%), nizańskim (20,0%), bieszczadzkim (19,5%) i przemyskim (17,7%).

<sup>18</sup> A. Czudec, M. Cierpień-Wolan (red.), 2013, *Strukturalne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju podkarpackiego rolnictwa*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów.

<sup>19</sup> K. Sołek, *Wpływ środków Unii Europejskiej na rynek pracy w regionie podkarpackim*. [w:] *Niedoskonałości współczesnego rynku pracy*, Wyd. Amelia, Boguchwała 2016, s. 48–52.

**Wykres 2.** Stopy bezrobocia rejestrowanego według województw w 2015 r. (%)

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych WUP w Rzeszowie RPDZ

W przekroju powiatowym zauważalne są dwie zależności. Wyższe bezrobocie dotyka tereny położone w południowych, górskich obszarach województwa, przede wszystkim w powiecie leskim i bieszczadzkim (ale także w Przemyślu i okalającym go powiecie przemyskim), a mniejsze występuje w północnej części regionu (np. powiat stalowowolski, w którym stopa bezrobocia była na poziomie 9,7%)<sup>20</sup>.

Analizując podregion krośnieński i uwzględniając występujące tu duże dysproporcje Powiatowy Urząd Pracy (PUP) w Krośnie dąży do złagodzenia skutków bezrobocia i przeciwdziała jego powiększaniu, poprzez realizację wielu programów i projektów. Zróżnicowanie docelowych grup beneficjentów środków wydatkowanych w ramach działań pomocowych wskazuje na całościowe podejście do realizacji regionalnej polityki zatrudnienia.

Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie realizował w latach 2008–2014 projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego „Więcej szans na Ziemi Krośnieńskiej”<sup>21</sup>. W projekcie tym benefi-

<sup>20</sup> Dane z WUP Rzeszów 2015.

<sup>21</sup> [http://www.pupkrosno.info/urząd\\_pracy/Aktywizacja\\_osob\\_mlodych\\_pozostajacych\\_bez\\_pracy\\_w\\_powiecie\\_krosnienskim](http://www.pupkrosno.info/urząd_pracy/Aktywizacja_osob_mlodych_pozostajacych_bez_pracy_w_powiecie_krosnienskim), dostęp 12.04.2017.

cyjenci mogli skorzystać ze środków przeznaczonych na staże zawodowe, szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie własnej działalności oraz na doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy od 2013 roku. Ogółem w 2008 roku objęto wsparciem 1119 osób, w roku 2009 – 1088 osób (w tym 240 osób kontynuowało udział w projekcie z 2008 roku), w roku 2010 – 916 osób (132 osoby kontynuowały udział w projekcie z 2009 roku), w 2011 roku – 423 osoby (44 osoby kontynuowało udział z 2010 roku), w 2012 roku – 411 osób, w 2013 roku – 695 a w 2014 roku – 874 osób. Efektywność ogólna projektu w latach 2008–2014 wyniosła ok. 66%<sup>22</sup>.

W okresie od 01.01.2013 do 31.12.2014 roku realizowany był projekt „Aktywni na rynku pracy”, skierowany do 200 osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP Krosno, zamieszkałych na Podkarpaciu, zameldowanych na terenie powiatu krośnieńskiego lub miasta Krosna stale lub czasowo, znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (osoby w wieku powyżej 50 roku życia, bezrobotni niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni, zamieszkali na terenach wiejskich). Projektem objęto 206 osób, z tego 203 objęto stażami. 30 osób zostało skierowanych na szkolenia zawodowe (m.in. fryzjer, kierowca wózków widłowych, kasjer-handlowy – sprzedawca, uprawnienia energetyczne o napięciu do 1 KV). Celem głównym projektu było zwiększenie aktywności zawodowej 200 bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy do 31.12.2014 roku. Spośród 188 osób, które zakończyły udział w projekcie, pracę podjęło 147 osób. Efektywność projektu wyniosła ok. 78%.

W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, oś priorytetowa I, Osoby młode na rynku pracy. Działanie 1.1 wykonano działania pozwalające na aktywizację osób młodych pozostających bez pracy w powiecie krośnieńskim (I). Zakładały one zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych od 18 do 29 roku życia, pozostających bez pracy, w szczególności tych, którzy nie kontynuowali kształcenia lub szkolenia (młodzi NEET – not in employment, education or training). Środki wydatkowane w ramach tego projektu przeznaczono na: staże – 346 osób oraz jednorazowo na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 50 osób, prace interwencyjne – 15 osób, szkolenie dla bezrobotnych – 150 osób, bon na przesiedlenie – 40 osób. Łącznie projektem objęto 601 osób w tym,

---

<sup>22</sup> PUP Krosno Programy i projekty zrealizowane, 2015.

255 długotrwale bezrobotnych, 13 bezrobotnych niepełnosprawnych, 363 bezrobotnych o niskich kwalifikacjach.

Kolejnym zadaniem była aktywizacja osób powyżej 29 roku życia pozostających bez pracy w powiecie krośnieńskim (I), w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2014–2020 (RPO WP), oś priorytetowa VII Regionalny rynek pracy, działanie 7.2. Oferta skierowana była do tych, którzy ukończyli 30 rok życia, w tym: zarejestrowani w PUP jako bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy, kobiety, osoby niepełnosprawne, osoby od 50 roku życia i posiadające wykształcenie średnie lub niższe oraz rolnicy i ich rodziny prowadzący gospodarstwo do 2 ha, zamierzający odejść z rolnictwa, zakwalifikowani do jednej z powyższych grup. Ze wsparcia skorzystałoby 124 osoby (61 kobiet); jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało 24 osoby, na prace interwencyjne skierowano 20 osób, fundusze na dopasowanie lub wyposażenie stanowiska pracy otrzymało 80 osób.

Obecnie Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie realizuje projekt „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie krośnieńskim (II). Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Oś priorytetowa I” Osoby młode na rynku pracy, Działanie 1.1 Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy, Poddziałanie 1.1.2 Wsparcie udzielone z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków specjalnej linii budżetowej – Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Celem głównym projektu jest zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia pozostających bez pracy w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. młodzież NEET), osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych. Projektem w 2016 roku zaplanowano objąć 495 osób w następujących zadaniach: staże – 300 osób, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 55 osób, szkolenia – 100 osób oraz bony na zasiedlenie – 40 osób.

W okresie od 01.04.2016 do 31.12.2016 roku realizowany jest projekt „Aktywizacja osób powyżej 29 roku życia pozostających bez pracy w powiecie krośnieńskim (II). Projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2014–2020 (ROP WP), oś priorytetowa

VII Regionalny rynek pracy, działanie 7.2: Poprawa sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy – projekty pozakonkursowe PUP. Celem głównym projektu jest zwiększenie możliwości zatrudnienia osób powyżej 29 roku życia pozostających bez pracy. Skierowany jest on do następujących grup:

1. Osoby powyżej 29 roku życia, bez pracy, zarejestrowane w PUP jako bezrobotne, należące do I lub II profilu pomocy (w rozumieniu art. 33 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach pracy), należące co najmniej do jednej z grup: osoby długotrwale bezrobotne, osoby od 50 roku życia, kobiety, osoby niepełnosprawne, osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych.

2. Rolnicy i członkowie ich rodzin (prowadzący indywidualne gospodarstwo rolne do 2 ha, zamierzający odejść z rolnictwa) należący do ww. grup.

Projekt ma objąć 94 osoby z przeznaczeniem na następujące zadania: jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 8 osób, staże – 16 osób, doposażenia i wyposażenie stanowiska pracy – 50 osób oraz prace interwencyjne – 20 osób. Priorytety programu realizowane w regionie dostosowane są do rynku lokalnego i oczekiwań społecznych. Mają na celu zwiększenie aktywizacji bezrobotnych poprzez projekty i ich zadania, a w efekcie obniżenie stopy bezrobocia.

### **Podsumowanie i wnioski**

Najważniejszym zadaniem polityki zatrudnienia Polski i Unii Europejskiej jest regulacja rynku pracy, a przede wszystkim ograniczenie rozmiaru bezrobocia. Realizacja tego zadania polega na wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego. Istnieje potrzeba spójnej polityki europejskiej na rzecz walki z ubóstwem, wykluczeniem społecznym, wyrównywaniem szans, budowy i modernizacji infrastruktury, ochrony środowiska, energetyki, poprawy konkurencyjności, wdrażania nowych technologii czy ułatwiania dostępu do kształcenia (podnoszenia poziomu wykształcenia i przekwalifikowania). Racjonalne wykorzystanie środków pomocowych w ramach regionalnej polityki zatrudnienia przyczynia się do zwalczania bezrobocia, ułatwia dostęp do najnowszych osiągnięć nauki i techniki, sprzyja podniesieniu materialnej i cywilizacyjnej stopy życiowej.

## Literatura

1. Czudec A., Cierpień-Wolan M. (red.), *Strukturalne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju podkarpackiego rolnictwa*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2013
2. Dorożyński T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012
3. Hajder K., *Bezrobocie w Unii Europejskiej w świetle kryzysu gospodarczego*. Rocznik Integracji Europejskiej, nr 7, Poznań 2013
4. Jarmołowicz W., Woźniak B., *Polityka państwa wobec bezrobocia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe, nr 4, Kraków 2006, s. 112–116
5. Karpowicz E., Zygierewicz A., *Fundusze UE jako impuls dla rynku pracy w Polsce*, [w:] Karpowicz E., Budzyńska I. (red.) *Rynek pracy*, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 224
6. Kryńska E., Kwiatkowski E., *Polityka Państwa wobec rynku pracy: Idee ekonomiczne i rzeczywistość*. Wyd. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Polityka Społeczna nr 5–6, Warszawa 2010
7. Małuszyńska M., Mazur G., *Unia Europejska 2014+*, Wyd. Difin, Warszawa, 2015
8. Mrozek J., *Bezrobocie w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. UWM, Olsztyn 2015
9. Nowak P., Sokół A. (red.), *Uwarunkowania rozwoju potencjału zatrudnienia a technologie informatyczne i innowacje w województwie zachodniopomorskim. Wnioski i rekomendacje dla regionu*, Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Szczecin 2009
10. Puchalska K., *Rynek pracy w Unii Europejskiej – współczesne wyzwania* [w:] *Niedoskonałości współczesnego rynku pracy*, Wyd. Amelia, Boguchwała 2016, s. 41–44
11. Sołek K., *Wpływ środków Unii Europejskiej na rynek pracy w regionie podkarpackim*, [w:] Barwińska-Małajowicz A., Ślusarczyk B., Czop T. (red.) *Niedoskonałości współczesnego rynku pracy*, Wyd. Amelia, Boguchwała 2016, s. 48–52
12. Ślusarczyk B., *Bezrobocie w Polsce i UE – najważniejszy element polityki zatrudnienia*. [w:] Woźniak M. G. (red.) *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 2, nr 9. Uniwersytet Rzeszowski 2006, s. 483–490



**Źródła internetowe**

1. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/employment-and-social-inclusion-indicators/statistics> – dane na rok 2014, dostęp 7.04.2017
2. <http://www.fundusze-strukturalne.pl>, dostęp 7.04.2017
3. <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/zatrudnienie-w-polsce>]dostęp 15.04.2017
4. [http://www.pupkrosno.info/urzed\\_pracy/Aktywizacja\\_osob\\_mlodych\\_po\\_zostajacych\\_bez\\_pracy\\_w\\_powiecie\\_krosnienskim](http://www.pupkrosno.info/urzed_pracy/Aktywizacja_osob_mlodych_po_zostajacych_bez_pracy_w_powiecie_krosnienskim), dostęp 12.04.2017

**REGIONAL EMPLOYMENT POLICY IN UNEMPLOYMENT**

**Summary:** The most important task of the employment policy of Poland and the European Union is the regulation of the labor market, and above all the reduction of the size of unemployment. This task involves the use of Structural Funds, including the European Social Fund. The work of the European Union on unemployment is presented in the paper and labor market support programs have been characterized. Regional employment policy in Poland is also presented.

**Key words:** unemployment, labor market, employment, structural funds

Translated by Małgorzata Górka