

Małgorzata Dziembala

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: malgorzata.dziembala@ue.katowice.pl

SPOŁECZNY WYMIAR POLITYKI SPÓJNOŚCI I JEJ EFEKTY

SOCIAL DIMENSION OF THE COHESION POLICY AND ITS EFFECTS

DOI: 10.15611/pn.2018.537.01

JEL Classification: R10, R11

Streszczenie: Polityka spójności ma na celu zmniejszanie dysproporcji międzyregionalnych, a zatem zapewnienie spójności UE w wymiarze ekonomicznym, społecznym i terytorialnym. Celem artykułu jest przedstawienie stanu spójności społecznej w regionach UE i zmian w zakresie tej spójności, ze szczególnym uwzględnieniem województw Polski. Kryzys finansowo-gospodarczy miał znaczące implikacje dla spójności społecznej w UE, a jego efekty posiadały również wymiar przestrzenny. Uwidoczniła się proces stopniowego ożywienia gospodarczego, odzwierciedlony w poprawie wskaźników opisujących spójność społeczną, jednakże w wielu krajach i regionach ich wartości nie osiągnęły poziomu sprzed kryzysu. Grupowanie polskich województw według metody Warda umożliwiło wyodrębnienie 3 skupień województw podobnych ze względu na zmienne charakteryzujące wybrane wymiary spójności społecznej. Środki finansowe przekazywane z Europejskiego Funduszu Społecznego wspierają aktywnie działania realizowane w Polsce, pełniąc istotną rolę w zapewnieniu spójności społecznej.

Słowa kluczowe: dysproporcje międzyregionalne, kryzys finansowo-gospodarczy, polityka spójności, spójność społeczna, Europejski Fundusz Społeczny.

Summary: The aim of the cohesion policy is to reduce the interregional disparities and thus to improve the economic, social and territorial cohesion. The main aim of the paper is to present the social cohesion in the EU regions, including Polish regions and changes that have occurred in terms of cohesion, particularly in Polish voivodships. The financial and economic crisis had a significant impact on the social cohesion in the EU and its effects had also spatial dimension. The process of economic recovery reflected in the improvement of indicators related to social cohesion was observed. However, in some countries and regions the values of these indicators did not reach the level before the crisis. The grouping of Polish voivodships according to the Wards's method allowed to identify 3 clusters which were similar in terms of some variables related to selected dimensions of social cohesion. The financial resources from the European Social Fund strongly support the activities implemented in Poland and are essential for achieving social cohesion.

Keywords: interregional disparities, economic and financial crisis, cohesion policy, social cohesion, European Social Fund.

1. Wstęp

Polityka spójności ma na celu zmniejszanie dysproporcji pomiędzy krajami i regionami, a zatem zapewnienie spójności UE w wymiarze ekonomicznym, społecznym i terytorialnym. Wnosi wkład w osiąganie strategicznych celów UE, poprawę wzrostu gospodarczego i podnoszenie konkurencyjności tego ugrupowania [Baun, Marek 2014, s. 2-3]. Wraz z kryzysem finansowo-gospodarczym, którego implikacje dotknęły nie tylko kraje, lecz także regiony, zaczęto coraz intensywniej podnosić kwestię istniejących problemów społecznych. Dotychczas postępujący proces konwergencji w UE uległ zahamowaniu, także rozpatrując wskaźniki opisujące spójność społeczną [*Mój region, moja Europa* 2017, s. 2]. Interwencje publiczne na rzecz poprawy spójności społecznej współfinansowane są przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Fundusz ten promuje działania wspierające rozwój kapitału ludzkiego, poprawę zatrudnienia, włączenie społeczne, co jest szczególnie istotne w regionach UE-13, w tym w województwach Polski borykających się z wieloma problemami, również na skutek kryzysu finansowo-gospodarczego.

Celem artykułu jest przedstawienie stanu spójności społecznej w regionach UE i zmian, które się dokonały w zakresie tej spójności, ze szczególnym uwzględnieniem województw Polski. Zwrócono uwagę na długofalowe skutki kryzysu gospodarczego i jego implikacje dla spójności społecznej. Środki finansowe przekazywane w ramach polityki spójności z EFS wspierają aktywnie działania realizowane w krajach UE, w tym w Polsce, odgrywając istotną rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych i w zapewnianiu spójności społecznej w długim okresie. Wykorzystano następujące metody: analizę literatury przedmiotu i danych statystycznych.

2. Spójność społeczna w UE w świetle *Siódmego raportu na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*

W Unii Europejskiej zwraca się uwagę na jej wymiar społeczny, podkreślając, że istotne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej mieszkańcom tego ugrupowania. Jednakże wyrażane są obawy co do przyszłości i możliwości zachowania modelu Europy socjalnej, którego konieczność podtrzymywania jest przez niektórych kontestowana. Dla innych model ten jest gwarantem kreowania demokratycznych, spójnych i zamożnych społeczeństw, wyrównując ich szanse, zwalczając dyskryminację, wykluczenie społeczne, stwarzając poczucie bezpieczeństwa i chroniąc wspólne wartości, co również podkreślane jest w obecnej debacie dotyczącej przyszłości UE [*Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy* 2017, s. 6-7]. Dla obywateli UE jedną z najważniejszych spraw jest poziom życia (na co wskazało 22% respondentów). Do głównych wyzwań stojących przed UE mieszkańcy zaliczyli: bezrobocie (39%), nierówności społeczne (36%), kwestie migracyjne (36%) [*Future of Europe* 2017, s. 5, 8]. W celu sprostania wyzwaniom podkreślono znaczenie: równości społecznej i solidarności, na co wskazało 45% respondentów

[*Future of Europe* 2017, s. 16]. Jak zatem kształtuje się spójność społeczna w UE, w szczególności po kryzysie finansowo-gospodarczym?

Zmiany w zakresie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, jak również efekty interwencji wspieranych z funduszy UE przedstawiane są w raportach Komisji Europejskiej¹. W siódmym raporcie na temat spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej [*Mój region, moja Europa* 2017] zwraca się uwagę na implikacje kryzysu finansowo-gospodarczego nie tylko w wymiarze krajowym, lecz także regionalnym. Podkreśla się, że na skutek recesji z 2008 r. i spowolnienia z 2011 r. dotychczas postępujący proces zmniejszania dysproporcji międzykrajowych i międzyregionalnych, rozpatrując wielkość PKB na mieszkańca i stopę zatrudnienia oraz inne wskaźniki, uległ zahamowaniu. Zaczęły one wręcz narastać, oznaczając zatem proces dywergencji. Dopiero w 2014 r. odnotowano zmniejszanie dysproporcji międzyregionalnych w zakresie zatrudnienia, a w kolejnym roku – PKB na mieszkańca. Niemniej jednak w niektórych regionach wartości tych wskaźników nie osiągnęły poziomu sprzed kryzysu finansowo-gospodarczego [*Mój region, moja Europa* 2017, s. XI, 4].

O ile stopa zatrudnienia w UE w 2016 r. wyniosła 71% dla osób w wieku 20-64 lata, osiągając poziom nieznacznie wyższy aniżeli przed kryzysem, o tyle wartość tego wskaźnika różnicowała się w poszczególnych krajach UE, niekiedy nie osiągając wielkości sprzed kryzysu, i była na stosunkowo niskim poziomie np. w Grecji. Stopa zatrudnienia w tym kraju była o 10 p.p. niższa od wartości wskaźnika odnotowanego przed kryzysem gospodarczym, podczas gdy na Węgrzech stopa zatrudnienia była o 10 p.p. wyższa. Tylko w 6 krajach UE stopa zatrudnienia przekroczyła wartość referencyjną określoną w Strategii Europa 2020 (75%). Jak wskazują wyniki raportu na temat spójności, tempo dokonywanych zmian nie jest dostateczne, aby osiągnąć cele Strategii Europa 2020. Wskaźnik stopy zatrudnienia w zależności od typu regionu różnicuje się – najniższy był w regionach słabiej rozwiniętych (65%), w regionach przejściowych wyniósł 67,7% w 2016 r. [*Mój region, moja Europa* 2017, s. XII-XV, 63-65]. Zmiany dokonujące się w latach 2008-2016 w zakresie stopy zatrudnienia wskazują na trudną sytuację regionów przejściowych, w których wskaźnik zatrudnienia obniżył się (tab. 1).

W UE następuje stopniowe obniżanie się stopy bezrobocia, która w 2017 r. wyniosła 7,7%, wciąż jest jednak wyższa niż w 2008 r. Wielkość tego wskaźnika w poszczególnych krajach UE jest zróżnicowana – w krajach południowych stopa bezrobocia była o 10 p.p. wyższa od odnotowanej przed kryzysem. Stopa bezrobocia była najwyższa w regionach przejściowych (12,3%) w 2016 r. [*Mój region, moja Europa* 2017, s. XII, 53, 65].

¹ Punkt 2. artykułu, jeśli nie podano inaczej, opracowano na podstawie [*Mój region, moja Europa* 2017, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego 2017].

Tabela 1. Stopa zatrudnienia i bezrobocia według kategorii regionów, 2008-2016

Wskaźniki	Lata	Regiony mniej rozwinięte	Regiony przejściowe	Regiony lepiej rozwinięte	UE
Stopa zatrudnienia	2016	65,0	67,7	74,2	71,1
	zmiany 2008-2016	1,1	-0,2	0,8	0,8
Stopa bezrobocia	2016	9,5	12,3	7,4	8,5
	zmiany 2008-2016	1,7	2,0	1,4	1,5

Źródło: [Mój region, moja Europa 2017, s. 65].

Tabela 2. Wybrane wskaźniki dotyczące sytuacji młodzieży (15-24 lata) oraz uczestnictwa osób w edukacji i szkoleniach

Wskaźniki	Lata	Regiony mniej rozwinięte	Regiony przejściowe	Regiony lepiej rozwinięte	UE
Stopa bezrobocia wśród młodzieży (wśród osób w wieku 15-24)	2016	24,4	27,3	16,7	18,7
	zmiany 2008-2016	4,7	6,4	2,9	2,8
Młodzież, która nie jest zatrudniona, nie uczestniczy w edukacji lub w szkoleniach (% osób w wieku 15-24)	2016	15,4	13,7	9,6	11,5
	zmiany 2008-2016	2,6	0,0	0,3	0,6
Uczestnictwo osób w edukacji i szkoleniach (% osób w wieku 25-64)	2016	4,6	11,6	12,9	10,8
	zmiany 2008-2016	0,2	2,2	1,8	1,3

Źródło: [Mój region, moja Europa 2017, s. 65].

Trudna jest sytuacja młodzieży, tj. osób w wieku 15-24 lata (tab. 2). O ile bowiem stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej uległa zmniejszeniu do 18,7% w UE w 2016 r., o tyle jest wciąż wysoka w porównaniu z jej wielkością sprzed kryzysu gospodarczego i była najwyższa w regionach przejściowych. Natomiast regiony słabiej rozwinięte odnotowują niekorzystne kształtowanie się wskaźnika dotyczącego udziału osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym, który wyniósł 4,6%, podczas gdy w regionach lepiej rozwiniętych stanowił 12,9% w 2016 r. Wciąż wartość referencyjna tego wskaźnika wyznaczonego w Strategii Europa 2020 (wartość docelowa wynosi 15%), tj. udziału osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym, nie jest osiągnięta. W regionach najslabiej rozwiniętych najniższy był udział ludności (w wieku 25-64 lata) uczestniczącej w kształceniu i szkoleniach, a najwyższy odsetek młodzieży, która nie uczestniczyła w edukacji. Podkreślić należy, że osiągnięcie celu Strategii Europa 2020 w zakresie ograniczenia liczby osób przedwcześnie porzucających edukację do przynajmniej 10% wydaje się dość trudne do urzeczywistnienia. Dodatkowo na intensyfikację tego zjawiska ma wpływ deprywacja społeczno-ekonomiczna, duże skupiska migrantów, gdzie jakość szkół jest niska. Rodzi

to dalsze problemy związane z wyłączeniem grup mieszkańców z życia społecznego, a nawet ich marginalizacją [*Mój region, moja Europa* 2017, s. 65, 69].

Jednym z najważniejszych wyzwań w UE jest ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego, gdyż odsetek osób dotkniętych tym zjawiskiem wzrósł w okresie kryzysu, a po kryzysie wartości wskaźnika obniżyły się. W 2015 r. 23,7% osób było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Problem ten ujawnia się zwłaszcza w krajach bałtyckich i południowych. Jednakże w aspekcie terytorialnym w krajach UE-13, na obszarach wiejskich wyższy jest odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (34%) niż w miastach (20%). Natomiast w UE-15 obserwuje się przeciwne tendencje. O ile w UE-13 odsetek tej grupy osób uległ zmniejszeniu w latach 2008-2015, zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, o tyle w UE-15 wzrastał w miastach, podczas gdy na obszarach wiejskich obniżył się. Zróżnicowanie w zakresie spójności w UE ujawniają inne wskaźniki, takie jak wskaźnik zagrożenia ubóstwem, odsetek ludności żyjącej w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy, odsetek ludności żyjącej w warunkach pogłębionej deprivacji materialnej analizowanych według stopnia urbanizacji (miasta, mniejsze miasta i przedmieścia, obszary wiejskie). W szczególności konsekwencjami kryzysu zostały dotknięte miasta UE-15, wskutek czego wzrosła liczba osób zamieszkujących gospodarstwa domowe o małej intensywności pracy; liczba ta nie uległa zmianie na obszarach wiejskich. Natomiast w UE-13 wskaźnik ten obniżył się w analizowanych kategoriach terytoriów [*Mój region, moja Europa* 2017, s. 74-80].

Zmiany liczby ludności w regionach determinowane są również migracją i mobilnością. Zwiększa się bowiem mobilność ludności w UE, na co wpływają zróżnicowania międzyregionalne, m.in. w zakresie dochodów, warunków życia, zatrudnienia. Wskazuje się, że 31% ludności UE zamieszkiwało regiony, w których nastąpiło zmniejszanie się liczby ludności wskutek procesów migracyjnych (ujemne saldo migracji) w latach 2005-2015, przy czym dla UE-13 odsetek ten wyniósł 66%, a dla UE-15 22%. Są to głównie regiony Litwy, Łotwy i niektóre regiony Rumunii. Natomiast w regionach metropolitalnych tych państw odnotowano dodatnie saldo migracji. Postępujące procesy migracyjne dokonują się z UE-13 do UE-15, natomiast w krajach UE-13 obserwuje się migracje do stolic, dużych miast, a ludność migrująca pochodzi przede wszystkim z obszarów wiejskich. Wzrosła także liczba ludności ubiegającej się o azyl (w 2015 r. złożono 1,2 mln wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej), co implikuje konieczność zwrócenia uwagi także na kwestie dotyczące integracji uchodźców, migrantów [*Mój region, moja Europa* 2017, s. 54-63].

3. Spójność społeczna w regionach Polski po kryzysie finansowo-gospodarczym

Dla pomiaru spójności społecznej w regionach Polski, tj. w województwach, przyjęto zestaw 12 zmiennych, wykorzystując odpowiednią procedurę ich doboru i uwzględniając dostępność danych. Dokonując doboru zmiennych, wzięto po uwagę kryteria merytoryczne i formalne²³. Przyjęto następujące zmienne:

X_1 – zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych,

X_2 – wskaźnik samobójstw na 10 tys. mieszkańców,

X_3 – przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym pobierających świadczenia społeczne w relacji do przeciętnej liczby osób w gospodarstwie domowym,

X_4 – przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym (w zł),

X_5 – udział dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w ogólnej liczbie dzieci w wieku 3-5 lat (w %),

X_6 – osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu i szkoleniu (w %),

X_7 – stopa bezrobocia (wg BAEL) (w %),

X_8 – wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %),

X_9 – liczba lekarzy posiadających prawo do wykonywania zawodu na 10 tys. mieszkańców,

X_{10} – poszkodowani w wypadkach na 1000 osób pracujących,

X_{11} – przestępstwa stwierdzone przez Policję w zakończonych postępowaniach przygotowawczych na 1000 mieszkańców,

X_{12} – ofiary wypadków drogowych na 100 tys. pojazdów zarejestrowanych.

Wykorzystano dane za lata 2005, 2009 i 2015.

W 2009 r. w porównaniu z rokiem 2007 stopa bezrobocia uległa obniżeniu, natomiast zwiększył się jej współczynnik zmienności, z 13,4% do 18,08%, co wskazuje na wzrost różnicowań międzyregionalnych. Wzrósł jednakże przeciętny miesięczny rozporządzalny dochód na 1 osobę. W 2009 r. wzrósł także wskaźnik liczby samobójstw oraz współczynnik zmienności. W 2015 r. w porównaniu z 2009 r. współczynniki zmienności obniżyły się dla 6 zmiennych charakteryzujących spójność społeczną, oznaczając zmniejszanie się różnicowań międzyregionalnych. Jednakże powiększanie się dysproporcji zaobserwowano dla następujących zmiennych: przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym pobierająca świadczenia społeczne w relacji do przeciętnej liczby osób w gospodarstwie domowym, osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu i szkoleniu, stopa bezrobocia, liczba lekarzy na 10 tys. mieszkańców i ofiary wypadków drogowych na 100 tys. pojazdów (tab. 3).

² Obliczenia przedstawione w punkcie 3 dokonano w oparciu o dane, zob. [Wskaźniki zrównoważonego rozwoju].

³ Szerzej: [Tarka 2012].

Tabela 3. Zmienne charakteryzujące spójność społeczną województw Polski w latach 2007, 2009 i 2015 – wybrane miary

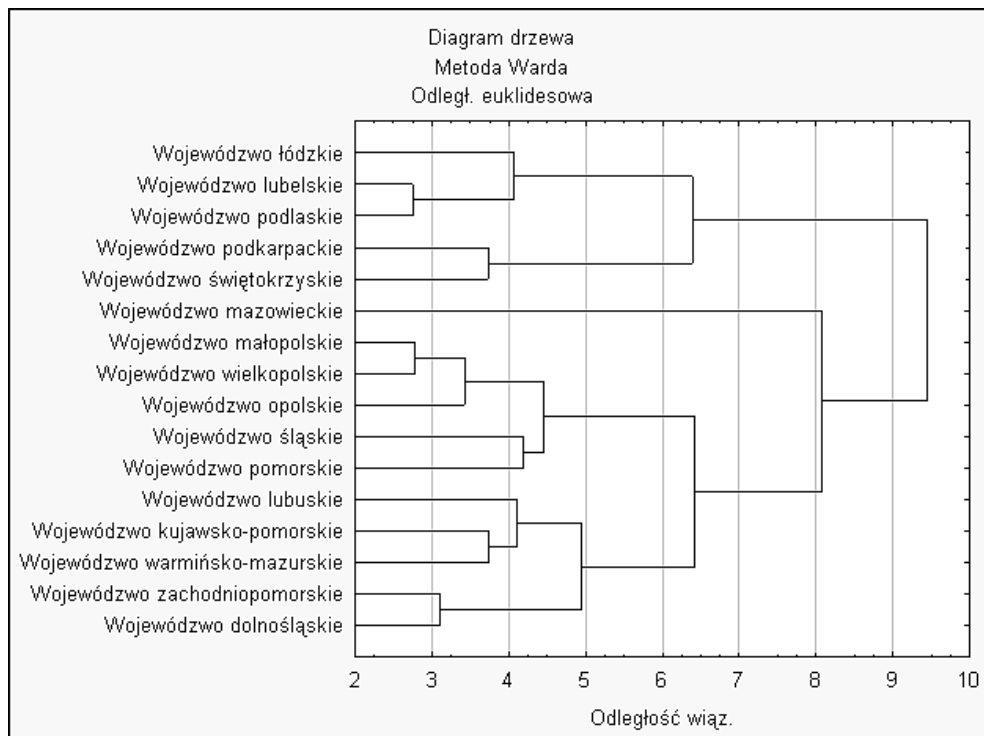
Miary	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	X ₁₀	X ₁₁	X ₁₂
2007												
Min	4,40	1,00	0,23	700,67	35,60	3,50	8,10	13,50	23,00	6,71	18,14	19,51
Max	7,40	1,90	0,31	1207,15	67,60	8,30	12,70	26,50	45,00	11,66	37,59	33,14
Rozstęp	3,00	0,90	0,08	506,48	32,00	4,80	4,60	13,00	22,00	4,95	19,45	13,63
Średnia	5,89	1,43	0,28	899,44	45,96	4,69	9,88	19,84	32,50	9,32	28,31	26,23
Współczynnik zmienności	14,37%	17,10%	7,67%	12,04%	19,30%	25,26%	13,42%	17,53%	20,75%	15,88%	18,00%	15,86%
2009												
Min	4,2	1	0,26	834,59	47,7	3	6	12,2	23	5,38	18,43	17,2
Max	7,2	2,3	0,32	1438,73	76,8	7,3	10,9	30,1	46	9,99	40,79	26,75
Rozstęp	3	1,3	0,06	604,14	29,1	4,3	4,9	17,9	23	4,61	22,36	9,55
Średnia	5,51	1,74	0,29	1079,40	58,40	4,49	8,66	20,28	32,69	7,65	29,30	21,32
Współczynnik zmienności	14,96%	21,55%	5,57%	12,05%	13,13%	22,41%	18,08%	19,56%	20,57%	17,19%	20,23%	13,54%
2015												
Min	2,80	0,80	0,25	1081,64	74,80	1,90	5,80	14,90	24,00	5,00	12,92	8,64
Max	4,80	2,20	0,32	1756,15	89,70	6,00	11,70	28,10	48,00	9,49	27,33	15,14
Rozstęp	2,00	1,40	0,07	674,51	14,90	4,10	5,90	13,20	24,00	4,49	14,41	6,50
Średnia	4,01	1,49	0,30	1338,45	82,95	3,11	7,73	21,12	35,00	7,48	20,29	11,32
Współczynnik zmienności	11,69%	19,73%	6,21%	10,85%	5,03%	33,64%	20,18%	16,05%	20,58%	16,94%	19,17%	17,74%

Źródło: obliczenia własne.

Następnie dokonano grupowania polskich województw przy wykorzystaniu metody Warda. W świetle danych za 2009 r. wyodrębniono 3 skupienia regionów. Pierwsze objęło 5 województw: łódzkie, lubelskie, podlaskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Do drugiego zaklasyfikowano tylko województwo mazowieckie. Natomiast do trzeciego skupienia zaliczono wszystkie pozostałe 10 województw (rys. 1). Gdyby wyłączyć z analizy województwo mazowieckie, wówczas można wyodrębnić dwa skupienia, z których jedno obejmuje 5 województw: łódzkie, lubelskie, podlaskie, podkarpackie i świętokrzyskie, natomiast drugie – pozostałe województwa.

Podstawowe dane dotyczące poszczególnych skupień regionów przedstawiono w tabeli 4.

Skupienie nr 1 objęło regiony wykazujące na ogół najniższą spójność społeczną w świetle przyjętych zmiennych diagnostycznych, tj. charakteryzujące się najniższym przeciętnym dochodem rozporządzalnym na 1 mieszkańca, o najniższym udziale dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, najniższym udziale osób



Rys. 1. Grupowanie województw Polski według metody Warda, 2009 r.

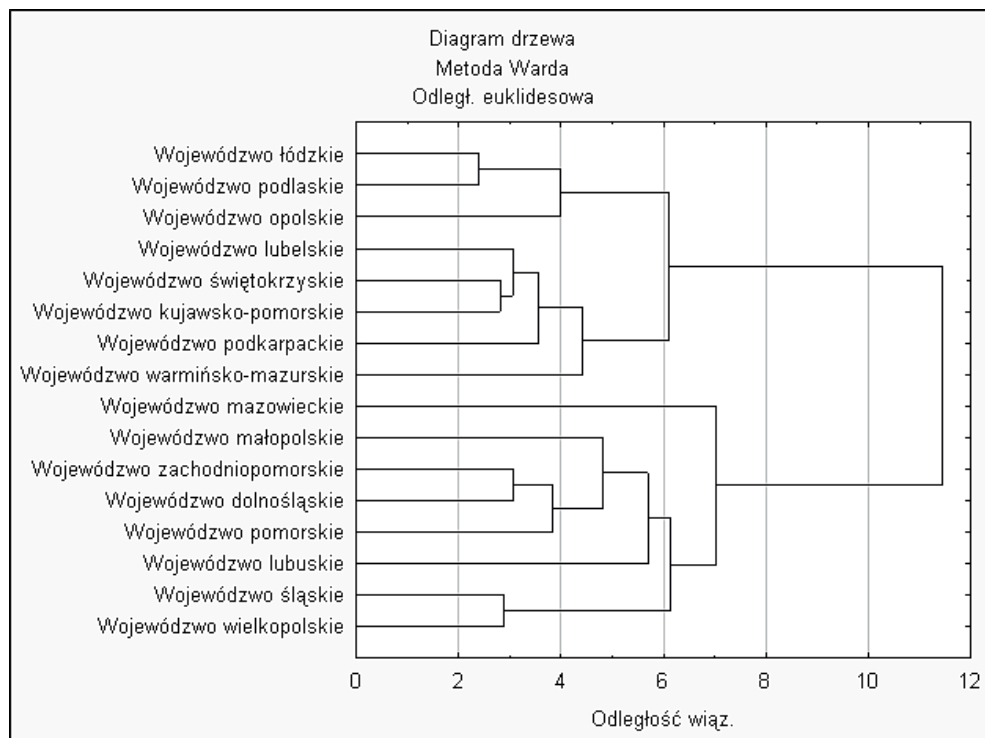
Źródło: obliczenia własne.

Tabela 4. Wybrane miary charakteryzujące poszczególne skupienia spójności społecznej w świetle danych za 2009 r.

Zmienne	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9	X_{10}	X_{11}	X_{12}
Skupienie nr 1												
Min	4,20	1,00	0,27	834,59	51,10	3,00	7,10	20,60	24,00	5,82	18,43	19,60
Max	5,50	2,20	0,32	1115,10	60,80	5,30	10,90	30,10	41,00	7,47	28,02	26,75
Rozstęp	1,30	1,20	0,05	280,51	9,70	2,30	3,80	9,50	17,00	1,65	9,59	7,15
Średnia	4,94	1,70	0,30	963,07	54,02	4,08	9,06	24,14	33,80	6,75	23,69	23,61
Skupienie nr 2												
Woj. mazowieckie	4,9	1,6	0,26	1 438,73	65,5	7,3	6	17,2	46	5,38	27,86	23,18
Skupienie nr 3												
Min	5	1,2	0,27	1014,99	47,7	3,3	6,4	12,2	23	5,67	26,79	17,2
Max	7,2	2,3	0,31	1174,26	76,8	5,4	10,4	23	37	9,99	40,79	23,55
Rozstęp	2,2	1,1	0,04	159,27	29,1	2,1	4	10,8	14	4,32	14	6,35
Średnia	5,85	1,78	0,29	1101,64	59,88	4,42	8,73	18,66	30,80	8,32	32,24	19,99

Źródło: obliczenia własne.

uczestniczących w kształceniu i szkoleniu, najwyższej stopie bezrobocia, o najwyższym wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o najniższym odsetku przestępstw stwierdzonych przez policję i największej liczbie ofiar wypadków drogowych. Natomiast o ile województwo mazowieckie przoduje pod względem dochodu na 1 mieszkańca, o tyle wskaźniki dotyczące przestępstwa stwierdzone przez policję i liczbę ofiar wypadków drogowych są zdecydowanie wysokie.



Rys. 2. Klasyfikacja województw Polski według metody Warda, 2015 r.

Źródło: obliczenia własne.

W świetle danych za 2015 r. można wyodrębnić 3 skupienia regionów. Pierwsze objęło już 8 regionów: łódzkie, podlaskie, opolskie, lubelskie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie. Do drugiego zaliczono tylko województwo mazowieckie, natomiast skupienie nr 3 objęło 7 regionów: małopolskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, pomorskie, lubuskie, śląskie i wielkopolskie (rys. 2). Charakterystykę skupień grupujących regiony Polski przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Wybrane miary charakteryzujące poszczególne skupienia spójności społecznej w świetle danych za 2015 r.

Zmienne	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	X ₁₀	X ₁₁	X ₁₂
Skupienie nr 1												
Min	3,80	1,30	0,30	1081,64	74,80	1,90	6,50	18,20	26,00	6,17	12,92	9,63
Max	4,80	1,80	0,32	1362,03	89,70	3,30	11,70	26,10	45,00	9,32	19,95	15,14
Rozstęp	1,00	0,50	0,02	280,39	14,90	1,40	5,20	7,90	19,00	3,15	7,03	5,51
Średnia	4,15	1,55	0,31	1243,26	81,23	2,59	8,70	21,16	33,13	7,39	17,42	12,52
Skupienie nr 2												
Województwo mazowieckie	3,8	1,4	0,25	1 756,15	89,6	6	6,4	20,2	48	5	21,06	11,5
Skupienie nr 3												
Min	2,80	0,80	0,27	1287,79	79,90	2,40	5,80	14,90	24,00	5,46	19,81	8,64
Max	4,70	2,20	0,29	1471,84	87,90	5,00	7,50	28,10	40,00	9,49	27,33	12,37
Rozstęp	1,90	1,40	0,02	184,05	8,00	2,60	1,70	13,20	16,00	4,03	7,52	3,73
Średnia	3,89	1,44	0,29	1387,57	83,97	3,30	6,80	21,20	35,29	7,93	23,46	9,92

Źródło: obliczenia własne.

Jak wynika z przedstawionych danych, skupienie nr 1 objęło już większą liczbę regionów, jednakże wciąż należą do niego regiony charakteryzujące się gorszymi wskaźnikami w zakresie spójności społecznej. Liczba regionów przynależnych do skupienia nr 3 zmniejszyła się w porównaniu z danymi za 2009 r., do skupienia nr 1 „bowiem weszły” województwa: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie i pomorskie.

4. Rola EFS w zapewnieniu spójności społecznej w krajach UE i w Polsce

EFS wspiera inwestycje w zakresie kapitału ludzkiego, promuje aktywność osób „mniej uprzywilejowanych” na rynku pracy. Jak wskazano w rozporządzeniu dotyczącym funkcjonowania tego funduszu, „wspiera dążenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy, poprawę dostępu do rynku pracy oraz mobilność geograficzną i zawodową pracowników, a także ułatwia im dostosowanie się do zmian w przemyśle oraz w systemach produkcyjnych koniecznych dla zrównoważonego rozwoju, zachęca do wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia dla wszystkich i wspiera przechodzenie młodych ludzi z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia, zwalcza ubóstwo, wzmacnia włączenie społeczne, oraz wspiera równość płci, niedyskryminację i równe szanse” [Rozporządzenie z 17 grudnia 2013, art. 2, ust. 1]. Całkowita wielkość alokacji EFS dla krajów UE wyniosła 83,969 mld euro

w latach 2014-2020. Z tego funduszu wspierane będą następujące obszary tematyczne [<https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf#>]:

- zrównoważone i odpowiedniej jakości zatrudnienie: 28,169 mld euro,
- szkolenia edukacyjne i ustawiczne: 27,084 mld euro,
- inkluzja społeczna: 21,340 mld euro,
- pomoc techniczna: 3,701 mld euro,
- efektywna administracja publiczna: 3,675 mld euro.

Głównym beneficjentem EFS w okresie 2014-2020 jest Polska, dla której wielkość alokacji wyniosła 12,923 mld euro, a następnie Włochy (10,193 mld euro) [<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>]. W poprzednim okresie programowania również wielkość alokacji środków z EFS dla Polski była podobna, wynosząc w latach 2007-2013 10 mld euro [<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=574&langId=en>].

Wyniki badania ewaluacyjnego dotyczącego okresu 2007-2013 wskazują na znaczące efekty działań wspieranych przez ten fundusz zarówno w UE, jak i w poszczególnych krajach, w tym w Polsce. W związku z kryzysem nastąpiła koncentracja interwencji EFS na zwalczaniu bezrobocia, a także wsparło dotychczasowe priorytety Strategii Europa 2020. W okresie tym wielkość alokacji z EFS wyniosła 76,7 mld euro, z którego to funduszu ok. 90% środków skierowano na następujące trzy priorytety: kapitał ludzki i adaptacyjność, dostęp do zatrudnienia i inkluzja społeczna. Zarejestrowano 98,7 mln uczestników szkoleń, w tym bezrobotni stanowili 30,4%. Główną grupą docelową były m.in. osoby młode, stanowiące 30,5% uczestników. Jeśli chodzi o osiągnięte rezultaty, to przynajmniej 31,8 mln osób m.in. uzyskało kwalifikacje, zachowało zatrudnienie. W zależności od kategorii regionu zróżnicowane były kierunki interwencji: w ramach celu konwergencja dominowały inwestycje w kapitał ludzki, podczas gdy w regionach objętych celem regionalna konkurencyjność i zatrudnienie interwencje dotyczyły zatrudnienia. W ewaluacji podkreśla się znaczenie wkładu EFS do narodowych polityk dotyczących zatrudnienia i polityk społecznych, przede wszystkim w nowych państwach członkowskich, rozpatrując wielkość dokonywanych inwestycji, a zarazem rozszerzając zakres dotychczasowych interwencji. Także państwa członkowskie oferowały usługi dostosowane do określonych grup. EFS wspierał testowanie i wdrożenie nowych i innowacyjnych działań, przyczyniał się do osiągnięcia celów Strategii Europa 2020, do ograniczenia negatywnych skutków kryzysu i rozwoju oraz do wzrostu gospodarczego [<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=89&newsId=2684&furtherNews=yes>; *ESF Ex-post evaluation* 2016].

EFS wsparł aktywnie działania w Polsce w okresie programowania 2007-2013, w ramach Programu Operacyjnego (PO) Kapitał Ludzki. O ile Polska nie odczuła skutków kryzysu tak dotkliwie jak inne europejskie kraje, o tyle rynek pracy doświadcza problemów strukturalnych. W okresie 2007-2013 wielkość alokacji przyznanej Polsce z EFS wyniosła 10 mld euro kierowanych z PO Kapitał ludzki, koncentrując interwencje przede wszystkim na tworzeniu miejsc pracy dla grup

„wrażliwych” poprzez wspieranie odpowiednich działań. Przy czym 32% wielkości inwestycji było skierowanych na obszar wzmocnienie kapitału ludzkiego, natomiast 26% na ten związany z dostępem do zatrudnienia, na poprawę adaptacyjności przeznaczono 20,4%, a 13,9% środków skierowano na wzmocnienie inkluzji społecznej. Jeśli chodzi o wskaźnik wdrażania, był on najwyższy w obszarze poprawa dostępu i zrównoważonej integracji w zakresie zatrudnienia [*ESF Ex-post evaluation 2016*].

W przedsięwzięciach wspieranych z EFS w ramach PO Kapitał ludzki w Polsce uczestniczyło ponad 9 mln osób (mogły uczestniczyć w kilku projektach). Brały one udział przede wszystkim w projektach dotyczących obszaru: wzmocnienie kapitału ludzkiego (43,5% osób). Jednakże większość z nich należała do kategorii osób nieaktywnych, tj. ok. 74% (włączając osoby nieaktywne w tym w zakresie edukacji i szkoleń), osoby bezrobotne stanowiły 21,2%. Uczestnicy charakteryzowali się także niskim poziomem wykształcenia: podstawowym lub gimnazjalnym legitymowało się 34% osób, wykształcenie wyższe miało 29,2%, a ponadgimnazjalne 26,7%. Jak podkreślono, fundusz wspierał przede wszystkim grupę osób „wrażliwych”, z czego 36,5% stanowiły osoby młode (15-24 lata), a następnie osoby w wieku 55-64 lata [*ESF Ex-post evaluation 2016*].

Rozpatrując natomiast efekty podejmowanych działań w kontekście zakładanych rezultatów, ponad 53% wskaźników rezultatu przekroczyło zakładaną wartość docelową. Wysokie wartości wskaźników odnotowano w obszarze dostęp do zatrudnienia i kapitał ludzki, w szczególności w zakresie inkluzji społecznej. W tym obszarze działania dotyczyły „grup wrażliwych” i odnosiły się do szkoleń, działań związanych z integracją osób w rynek pracy. Natomiast najniższe osiągnięcia odnotowano w zakresie wzmocnienie potencjału instytucjonalnego. Jeśli chodzi o wymierne efekty podejmowanych działań, to ponad 1 mln osób uczestniczących było zatrudnionych, 442 468 podniosło kwalifikacje, a inne efekty stały się udziałem ponad 2 mln osób. Działania wsparte środkami funduszu przyczyniły się do włączenia do rynku pracy grup „wrażliwych”. Jednakże wpływ interwencji współfinansowanych z EFS należy rozpatrywać w kontekście szerszym, określonym poprzez tzw. wspólnotową wartość dodaną. Warto zwrócić uwagę na główne obszary interwencji wsparte środkami EFS, którymi są: dostęp do zatrudnienia i inkluzja społeczna, na które przeznaczono 4,7 mld euro, co stanowiło blisko 50% krajowych wydatków na aktywną politykę rynku pracy w Polsce w latach 2007-2013 [*ESF Ex-post evaluation 2016*].

Wpływ EFS uwidacznia się zatem w oddziaływaniu na system edukacyjny, realizowaniu działań dotyczących rozpoczynania działalności. Wskazuje się także na wpływ interwencji na poziomie makro-, oddziałujących najprawdopodobniej na wzrost stopy zatrudnienia. Natomiast na poziomie regionalnym rezultaty są widoczne w dostępie do zatrudnienia (także na poziomie ogólnokrajowym). Znaczące efekty osiągnięto w zakresie edukacji, rynku pracy, adaptacyjności przedsiębiorstw, inkluzji społecznej, a także potencjału instytucjonalnego. Na poziomie mikro- czy też mezo- wpływ EFS uwidacznia się w liczbie osób uczestniczących w projektach

dotyczących szkoleń, podnoszenia kwalifikacji. W ewaluacji podkreśla się konieczność opracowania dobrych kryteriów rekrutacji niż skupienie się na osiągnięciu zaplanowanych wskaźników. Należy także posiadać niezbędną wiedzę na temat grupy osób, do których kierowane są działania wspierane przez ten Fundusz, po to, aby lepiej dopasować projektowane przedsięwzięcia do istniejących potrzeb. Rekomendacje odnosiły się także do efektywnej implementacji przedsięwzięć wspieranych z EFS [*ESF Ex-post evaluation 2016*].

5. Zakończenie

Reasumując, kryzys finansowo-gospodarczy miał znaczące implikacje dla spójności społecznej w UE, a jego efekty posiadały również wymiar przestrzenny. W rezultacie dotychczas postępujący proces konwergencji został zatrzymany. Pomimo że uwidocznia się proces stopniowego ożywienia gospodarczego, odzwierciedlony w poprawie wskaźników opisujących spójność społeczną, to w wielu krajach i regionach ich wartości nie osiągnęły poziomu sprzed kryzysu. Grupowanie polskich województw według metody Warda umożliwiło wyodrębnienie 3 skupień województw podobnych ze względu na zmienne charakteryzujące wybrane wymiary spójności społecznej. Zarówno w 2009 r., jak i 2015 województwo mazowieckie było tzw. regionem odstającym, natomiast grono regionów charakteryzujących się niższymi wskaźnikami spójności społecznej powiększa się.

EFS koncentruje swoje działania na przedsięwzięciach przyczyniających się do osiągnięcia spójności społecznej. Efekty te są znaczące, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich, rozpatrując wielkość przekazywanych kwot finansowych. Warto zwrócić także uwagę na wartość dodaną tych projektów. Dalsze badania powinny koncentrować na analizach poszczególnych wymiarów spójności społecznej w dłuższym horyzoncie, a także rozszerzeniu zakresu badań o inne regiony nowych krajów członkowskich.

Literatura

- Baun M., Marek D., 2014, *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan Education.
- Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy*, 2017, COM (2017) 206, 26.04.2017, Komisja Europejska.
- ESF Ex-post evaluation. Synthesis 2007-2013. Country report-Poland. Contract VC/2015/0098*, 2016, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- ESF Ex-post evaluation. Synthesis 2007-2013. EU synthesis report-final version. Contract VC/2015/0098*, 2016, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Future of Europe*, Social issues, 2017, Special Eurobarometer 467, September-October, European Union.
- <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en> (29.03.2018).
- <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=574&langId=en> (29.03.2018).

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=89&newsId=2684&furtherNews=yes> (29.03.2018).

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf#> (29.03.2018).

Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, 2017, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. UE, L 347/470 z 20.12.2013.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, 2017, *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódme sprawozdanie na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela, 9.10.2017, COM (2017) 583 final.

Tarka D., 2012, *Wpływ metody doboru cech diagnostycznych na wyniki klasyfikacji obiektów na przykładzie danych dotyczących ochrony środowiska*, cz. 2, *Economics and Management*, nr 4, s. 47-57.

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, <http://wskaznikizrp.stat.gov.pl/index.jsf?jezyk=pl> (31.03.2018).