



## EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powstał na mocy traktatu rzymskiego, aby poprawić mobilność pracowników oraz możliwości zatrudnienia na wspólnym rynku. Zadania i zasady funkcjonowania funduszu były następnie modyfikowane w celu odzwierciedlenia rozwoju sytuacji w dziedzinie gospodarki i zatrudnienia w państwach członkowskich oraz zmian priorytetów politycznych określanych na szczelbu Unii.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 162-164, 174, 175, 177 i 178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego ogólne zasady mające zastosowanie do funduszy strukturalnych przyjmuje się obecnie w zwykłej procedurze ustawodawczej.

### CELE

Zgodnie z [rozporządzeniem \(UE\) nr 1304/2013](#) EFS ma poprawiać możliwości zatrudnienia, wzmacniać integrację społeczną, pomagać w zwalczaniu ubóstwa, wspierać kształcenie, umiejętności i uczenie się przez całe życie oraz służyć rozwijaniu politycznych strategii aktywnego, kompleksowego i trwałego włączenia.

Zgodnie z priorytetami funduszu EFS ma na celu:

- dążenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy, poprawę dostępu do rynku pracy oraz wspieranie mobilności geograficznej i zawodowej pracowników, a także ułatwienie im dostosowania się do zmian zachodzących w przemyśle;
- zachęcanie do wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia dla wszystkich i ułatwianie przechodzenia młodych ludzi z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia;
- walkę z ubóstwem, wzmacnianie włączenia społecznego oraz wspieranie równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji i równych szans.

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Poprzednie okresy programowania

EFS był pierwszym funduszem strukturalnym. W okresie początkowym (do 1970 r.) państwom członkowskim zwracano z funduszu połowę kosztów kształcenia zawodowego i dodatków z tytułu przesiedlenia dla pracowników dotkniętych



restrukturyzacją gospodarczą. Łącznie w wymienionym okresie pomocą objęto ponad 2 miliony osób. W 1971 r. decyzją Rady znacznie zwiększono budżet funduszu oraz wprowadzono zmiany w systemie, zobowiązując państwa członkowskie do składania z wyprzedzeniem wniosków o udzielenie pomocy. W 1983 r. kolejna zmiana na mocy [decyzji Rady 83/516/EWG](#) z dnia 17 października 1983 r. ukierunkowała działania funduszu na zwalczanie bezrobocia wśród młodych ludzi oraz wspieranie regionów najbardziej potrzebujących pomocy. [Jednolity Akt Europejski \(1986 r.\)](#), poprzez włączenie do Traktatu WE celu polegającego na dążeniu do spójności gospodarczej i społecznej we Wspólnocie, przygotował grunt pod kompleksową reformę (na mocy rozporządzeń z dnia 24 czerwca i 19 grudnia 1988 r.), której celem było zasadniczo wprowadzenie skoordynowanego podejścia do programowania i funkcjonowania funduszy strukturalnych. [Traktat z Maastricht](#) rozszerzył zakres wsparcia udzielanego przez fundusz zgodnie z art. 146 w celu „dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych”. W następnym okresie programowania (1994-1999) środki finansowe przeznaczone na spójność gospodarczą i społeczną zostały podwojone (141 mld ECU). Zatwierdzono inicjatywy wspólnotowe, które w poprzednim okresie miały charakter projektów pilotażowych, i przydzielono na nie większe środki budżetowe (9 % łącznych środków funduszy strukturalnych). Dwóm tego rodzaju programom ukierunkowanym na wspieranie innowacyjnych projektów ponadnarodowych zapewniono współfinansowanie: „Adapt” („Dostosowanie”), który miał pomóc pracodawcom i pracownikom przewidywać zmiany w przemyśle i radzić sobie z ich skutkami, oraz „Employment” („Zatrudnienie”), którego cztery aspekty wspierały integrację na rynku pracy grup defaworyzowanych.

W [Agendzie 2000](#) ogólne ramy funduszy strukturalnych na okres programowania 2000-2006 zostały uproszczone. EFS, którego budżet wynosił 60 mld EUR, powierzono dwójakie zadanie – wspieranie polityki spójności oraz wdrażanie [europejskiej strategii zatrudnienia](#) (zob. nota [2.3.3](#)); odpowiednio dostosowano też zakres działań funduszu. Współfinansowano tylko jedną inicjatywę wspólnotową: EQUAL, której głównym celem było wspieranie innowacyjnych projektów ponadnarodowych, służących zwalczaniu dyskryminacji i niekorzystnych uwarunkowań na rynku pracy.

W okresie programowania 2007-2013 pozostały jedynie trzy fundusze strukturalne: EFS, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności. Razem te trzy fundusze miały przyczynić się do osiągnięcia celów w zakresie konwergencji (81 % zasobów przeznaczonych na ten cel), konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia (16 % zasobów przeznaczonych na rzecz regionów niespełniających warunków konwergencji) oraz europejskiej współpracy terytorialnej na rzecz promowania harmonijnego rozwoju w całej UE (2,5 % zasobów).

Środki z funduszy strukturalnych są rozdzielane pomiędzy państwa członkowskie według wzoru, w którym uwzględnia się liczbę ludności i gęstość zaludnienia, dobrobyt regionalny oraz poziomy bezrobocia i wykształcenia; negocjacje w tej sprawie między państwami członkowskimi odbywają się równoległe z negocjacjami w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na dany okres. Jedną z głównych cech funduszy strukturalnych jest zasada dodatkowości, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać środków z funduszy strukturalnych, aby zastąpić krajowe wydatki na działania, które i tak by zaplanowały.



W okresie 2007-2013 EFS wraz z innymi instrumentami finansowymi europejskiej polityki spójności odegrał kluczową rolę w europejskim planie działań na rzecz żywienia gospodarczego, przyjętym przez Radę Europejską w grudniu 2008 r., oraz w skoordynowanym europejskim programie naprawy gospodarczej przedstawionym przez Komisję Europejską w listopadzie tego samego roku.

## **B. Obecny okres programowania (2014-2020)**

### **1. Pięć funduszy strukturalnych podlegających wspólnym przepisom**

Obecnie zestaw wspólnych przepisów reguluje pięć europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020, tj. EFRR, EFS, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Oprócz tego obszary interwencji i inne szczegółowe kwestie są określone w przepisach właściwych dla poszczególnych funduszy. [Rozporządzenie \(UE\) nr 1303/2013](#) z dnia 17 grudnia 2013 r. definiuje wspólne zasady, przepisy i normy dotyczące wdrażania pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. [Rozporządzenie \(UE\) nr 1304/2013](#) z dnia 17 grudnia 2013 r. ustala zadania Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), w tym zakres udzielanego wsparcia, przepisy szczegółowe i rodzaje wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem.

EFS, dysponujący ogólnym budżetem w wysokości 74 mld EUR (w stosunku do kwoty 75 mld EUR przewidzianej na okres 2007-2013), współfinansuje krajowe lub regionalne programy operacyjne – proponowane przez państwa członkowskie i zatwierdzone decyzją Komisji – które trwają przez cały siedmioletni okres WRF.

EFS skupia się na następujących celach tematycznych:

- promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników;
- promowanie włączenia społecznego, zwalczanie ubóstwa i dyskryminacji;
- inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie;
- wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

Rola EFS w okresie 2014-2020 została wzmocniona dzięki wprowadzeniu prawnie wiążącego minimalnego przydziału odpowiadającego 23,1 % ogólnej kwoty przeznaczonej na finansowanie spójności.

### **2. Europejski Fundusz Społeczny i Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych**

Rozporządzenie w sprawie EFS obejmuje Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, która jest finansowana z trzech źródeł: krajowych przydziałów z EFS (3,2 mld EUR), specjalnego budżetu UE (3,2 mld EUR) oraz części krajowych środków przeznaczonych na współfinansowanie EFS. Wspiera ona młodych ludzi niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się (NEET) w regionach, gdzie stopa bezrobocia młodzieży przekracza 25 %. W lutym 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała zmianę rozporządzenia w sprawie EFS, której celem było zwiększenie



w budżecie na 2015 r. płatności zaliczkowych w ramach tej inicjatywy (wypłacanych po przyjęciu programów operacyjnych) z 1-1,5 % do maksymalnie 30 %, aby przyspieszyć realizację inicjatywy w państwach członkowskich.

Podczas obchodów 60. rocznicy funduszu na początku 2017 r. Komisja poinformowała, że dzięki funduszowi tylko w latach 2007-2013 prawie 10 milionom Europejczyków udało się znaleźć pracę. Komisarz Marianne Thyssen określiła EFS jako „60-letnie pasmo sukcesów” oraz podkreśliła, że fundusz bezpośrednio inwestuje w ludzi. Obchody stały się też okazją do rozpoczęcia okresu refleksji na temat finansowania kapitału ludzkiego UE po roku 2020.

W dniu 2 maja 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021-2027. Zaproponowano między innymi nowy Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) – dysponujący budżetem w wysokości 101 mld EUR – który wspierałby wdrażanie zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. EFS+ połączy Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) oraz program działań w dziedzinie zdrowia.

Priorytetami EFS+ są:

- promowanie reform mających na celu poprawę odporności gospodarczej i społecznej oraz pozytywną konwergencję społeczną, a także poprawę dostępności, odporności i skuteczności systemów opieki zdrowotnej oraz polityki w dziedzinie zdrowia publicznego, zwłaszcza poprzez lepsze dostosowanie ich do zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru;
- inwestowanie w kształcenie i umiejętności (zwłaszcza podstawowe umiejętności cyfrowe) w celu dostosowania się do potrzeb gospodarki, wspieranie zatrudnienia za pomocą działań umożliwiających (re)integrację na rynku pracy, zwłaszcza młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych, oraz reagowanie na nowe zagrożenia dla zdrowia związane ze zmieniającymi się formami pracy;
- poświęcenie szczególnej uwagi sytuacji migrantów oraz ich integracji na rynku pracy;
- promowanie włączenia społecznego, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, zapobieganie ubóstwu i nierówności i ich zwalczanie;
- wspieranie mobilności na rynku pracy oraz innowacji społecznych;
- zmniejszenie nierówności między państwami członkowskimi pod względem dostępu do publicznej opieki zdrowotnej i jakości opieki zdrowotnej, ochrona obywateli przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami dla zdrowia, wzmacnianie systemów opieki zdrowotnej ze szczególnym naciskiem na ich transformację cyfrową oraz popieranie unijnego prawodawstwa z zakresu zdrowia.

### 3. Uzupełniające EFS instrumenty przeznaczone na integrację na rynku pracy

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) został utworzony w WRF na lata 2007-2013 jako instrument polityki konkurencyjności, a nie spójności, w celu wspierania pracowników zwolnionych z pracy w wyniku poważnych zmian



strukturalnych w handlu światowym, spowodowanych globalizacją. O ile EFS wspiera wieloletnie programy, które mają przyczynić się do osiągnięcia długofalowych celów strukturalnych polegających na utrzymaniu zatrudnienia pracowników lub na ich reintegracji na rynku pracy, EFG reaguje – przez ograniczony czas – na konkretne sytuacje kryzysowe, takie jak masowe zwolnienia wskutek globalizacji.

Ze względu na kryzys rozporządzenie w sprawie EFG (rozporządzenie (WE) nr 1927/2006) zostało tymczasowo zmienione do końca 2011 r., aby rozwiązać problem zwolnień z pracy wywołanych kryzysem, a także aby zagwarantować poziomy współfinansowania rządu 50-65 %. Nowe rozporządzenie w sprawie EFG na lata 2014-2020 ([rozporządzenie \(UE\) nr 1309/2013](#)) zostało przyjęte przez Parlament i Radę w grudniu 2013 r., a na fundusz przeznaczono budżet w maksymalnej wysokości 150 mln EUR. Oprócz zwolnień spowodowanych zmianami strukturalnymi wynikającymi z globalizacji zakres rozporządzenia obejmuje zwolnienia wynikające z globalnych kryzysów finansowych i gospodarczych.

W dniu 2 maja 2018 r. Komisja zaproponowała [nowy, zmieniony EFG](#), który dysponowałby budżetem w wysokości 1,6 mld EUR i którego zasięg rozszerzono by na pracowników tracących pracę w wyniku restrukturyzacji spowodowanej automatyzacją lub cyfryzacją. Ponadto liczba zwalnianych pracowników, która może spowodować uruchomienie wsparcia z EFG, zostanie obniżona z 500 do 250.

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Na przestrzeni lat wpływ Parlamentu na EFS umacniał się. Na mocy traktatu z Maastricht przepisy ogólne regulujące fundusze wymagały zgody Parlamentu, natomiast na mocy traktatu z Amsterdamu przepisy wykonawcze dotyczące EFS zostały objęte procedurą współdecyzji. Parlament postrzega EFS jako najważniejsze narzędzie UE służące zwalczaniu bezrobocia. Z tego względu Parlament był zawsze zwolennikiem skutecznego działania funduszu oraz wzywał do uproszczenia prawodawstwa i procedur, co mogłoby poprawić skuteczność i jakość pomocy z EFS.

Z biegiem lat Parlament poszerzył zakres EFS o działania służące zwalczaniu nierówności między mężczyznami i kobietami oraz dyskryminacji i wykluczenia społecznego, ułatwiając grupom defaworyzowanym dostęp do zatrudnienia. Parlament poparł wnioski Komisji dotyczące wkładu EFS w zwalczanie kryzysu gospodarczego, a w [rezolucji z dnia 7 października 2010 r.](#) zaapelował o wzmocnienie EFS jako głównej siły napędowej realizacji celów strategii „Europa 2020”.

Dzięki Parlamentowi w okresie programowania 2014-2020 z EFS będzie pochodziło 23,1 % całkowitego unijnego finansowania w dziedzinie spójności, a 20 % środków przydzielonych z EFS każdemu państwu członkowskiemu trzeba będzie wydać na włączenie społeczne. We wniosku w sprawie WRF na lata 2021-2027 przewidziano wzrost tych wartości odpowiednio do 27 % i 25 % (z czego 2 % ma trafić do osób najbardziej potrzebujących). Parlament nalegał też na to, by udostępnić środki z EFG nowym kategoriom beneficjentów, takim jak osoby samozatrudnione.

W obliczu napływu uchodźców Parlament stwierdził w [rezolucji z dnia 5 lipca 2016 r.](#), że integracja zawodowa jest krokiem w kierunku włączenia społecznego oraz podkreślił, że z EFS można finansować środki ułatwiające integrację uchodźców





na europejskich rynkach pracy, nawołując przy tym do przypisania Europejskiemu Funduszowi Społecznemu większego znaczenia. Komisja wzięła te względy pod uwagę we wniosku w sprawie WRF na lata 2021-2027 z dnia 2 maja 2018 r. i dodała do priorytetów EFS+ konkretne odniesienia do migrantów i ich integracji na rynku pracy.

Aoife Kennedy  
02/2020

