

*Marcin Flieger**

**OCENA ATRAKCYJNOŚCI DZIAŁAŃ
NA RZECZ ZWIĘKSZANIA ZATRUDNIENIA
DOFINANSOWYWANYCH Z FUNDUSZY UE
(NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO)**

Fundusze Unii Europejskiej stanowią istotne źródło pomocy finansowej na rzecz zwiększania zatrudnienia. Wiele działań dofinansowywanych zarówno z funduszy strukturalnych, jak i inicjatyw wspólnotowych oraz programów wspólnotowych jest skierowanych do gmin, które, jako samodzielny beneficjent lub partner w projekcie, mogą wpływać na polepszenie sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy.

Jednym z istotnych czynników wpływających na skalę zaangażowania w inicjatywy na rzecz zwiększania zatrudnienia jest sposób postrzegania przez beneficjentów atrakcyjności tych działań. Dlatego też w niniejszym opracowaniu przedstawiono wyniki badań, w których przeanalizowano i oceniono stosunek gmin do przedsięwzięć odnoszących się do rynku pracy, dostępnych w ramach programów UE. Umożliwiło to identyfikację inicjatyw postrzeganych przez gminy jako najbardziej pożądane, w największym stopniu przyczyniające się do zmniejszenia bezrobocia, oraz działań najmniej atrakcyjnych pod tym względem. Uzupełnieniem powyższych badań jest analiza oczekiwań badanych gmin dotyczących utworzenia nowych inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia, niedostępnych w ramach obecnych programów. Badania te pozwoliły z kolei na doprecyzowanie oceny, w jakim stopniu obecne inicjatywy odpowiadają potrzebom gmin. Dzięki temu określono, w jakim zakresie brak pożądanych działań stanowi czynnik ograniczający zaangażowanie w realizację aktualnie dostępnych przedsięwzięć w dziedzinie zwiększania zatrudnienia.

Badaniami objętych zostało piętnaście gmin województwa wielkopolskiego. Ograniczenie się do jednego województwa wynikało z faktu, że możliwości sięgania po część środków Unii Europejskiej były w skali regionów zróżnicowane¹, podobnie jak różnie nakreślone zostały odnoszące się do rynku pracy cele i priorytety strategii oraz programów wojewódzkich. Dlatego też poprzez badanie gmin tylko z obszaru województwa wielkopolskiego analizowano oceny gmin mających takie same możliwości starania się o udział w dostępnych programach oraz objętych jednakowymi regulacjami określającymi główne kierunki rozwoju regionu, w tym działania na rzecz zwiększania zatrudnienia².

* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

¹ W przypadku funduszy strukturalnych chodzi głównie o różnice w podziale środków na poszczególne województwa oraz terminy składania wniosków. Jeszcze większe różnice między województwami występują m.in. w regulacjach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III. Tutaj gminy z obszaru Wielkopolski mogą realizować programy tylko w ramach Komponentu B i C, ponieważ Komponent A obejmuje jedynie obszary przygraniczne kraju.

² *Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego* (przyjęta uchwałą nr XXVI/386/2000 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 10 lipca 2000 r.), *Strategia Rozwoju Województwa*

Główne kryterium doboru próby stanowiła wysokość stopy bezrobocia w poszczególnych gminach. Przeanalizowano zatem osiem gmin z grupy tych, które wyróżniają się najniższą stopą bezrobocia (Pakosław, Wielichowo, Jutrosin, Wijewo, Siedlec, Kleszczewo, Krobia, Trzcinica), oraz siedem gmin charakteryzujących się najwyższą stopą bezrobocia (Koło, Wągrowiec, Ślesin, Wieleń, Trzemeszno, Orchowo oraz Jastrowie). Taki dobór próby pozwolił na przeanalizowanie ewentualnych różnic w postrzeganiu atrakcyjności inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia przez gminy o zróżnicowanym poziomie bezrobocia.

Ocenie poddane zostały działania na rzecz zwiększania zatrudnienia dostępne w okresie programowania 2004–2006 w ramach funduszy strukturalnych, inicjatyw wspólnotowych i programów wspólnotowych. Badania przeprowadzono w okresie od lutego do maja 2007 r.

Poddane ocenie w badanych gminach działania UE na rzecz zwiększania zatrudnienia podzielone zostały na trzy grupy, w zależności od charakteru proponowanych inicjatyw. Pierwsza grupa obejmuje działania odnoszące się do podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, druga grupa łączy inicjatywy z zakresu usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, natomiast trzecia skupia działania odnoszące się do wspierania przedsiębiorczości. Gminy proszono o określenie, które z wymienionych działań uważają za istotne z perspektywy zwiększania zatrudnienia w regionie. Każde działanie oceniane było w skali 1–6, przy czym ocena 6 oznaczała działanie uznane przez gminę za najistotniejsze.

Podnoszenie poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspieranie integracji zawodowej

W przypadku pierwszej grupy działań za najistotniejsze gminy uznały inicjatywy skierowane na szkolenia (tab. 1). Wysoko oceniono wszystkie szkolenia dostępne w ramach programów unijnych, zarówno przeznaczone dla bezrobotnych i poszukujących pracy (oraz ich kształcenie), jak i szkolenia zawodowe dla rolników (reorientacja zawodowa) wraz z doradztwem rolniczym, a także szkolenia zawodowe i przekwalifikowanie pracowników oraz kadr zarządzających. Działania powyższe oceniono na wysokim poziomie 4,6–4,7 punktu. Oprócz tego za istotne uznane zostały przedsięwzięcia związane z organizowaniem praktyk zawodowych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów, jak również staży zagranicznych uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów.

Należy podkreślić, że większość powyższych inicjatyw, wskazanych jako najistotniejsze pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie, odpowiada działaniom, w których realizację gminy były lub są zaangażowane. To może w pew-

Wielkopolskiego do 2020 roku (przyjęta przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego dnia 19 grudnia 2005 r. na podstawie uchwały nr XXVI/412/04), *Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013* (wersja 7.0 z dnia 29 sierpnia 2007 r., przyjęta zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.).

nym stopniu wyjaśniać, dlaczego wskazane zostały przedsięwzięcia skierowane głównie na organizowanie szkoleń, praktyk zawodowych i staży. Jednocześnie wysoka ocena tych inicjatyw wiąże się z faktem, że prawie wszystkie z badanych gmin zadeklarowały współpracę z urzędami pracy, będącymi naturalnym partnerem przy realizacji wspomnianych działań. Wszystkie te przesłanki wskazują na wyraźne przekonanie gmin, że zaangażowanie w powyższe działania sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy. Taki pogląd uznać należy za słuszny, ponieważ dzięki szkoleniom, praktykom oraz stażom dane osoby nabywają bardzo ważne umiejętności i wiedzę, które bezpośrednio przekładają się na podniesienie szans na otrzymanie lub utrzymanie dotychczasowego zatrudnienia.

Rola pozostałych inicjatyw oceniona została na średnim poziomie. Chodzi tutaj o działania skierowane na wsparcie integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wsparcie integracji i reintegracji zawodowej kobiet (wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy), reorientację zawodową osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi poprzez tworzenie miejsc pracy na obszarach podlegających restrukturyzacji, a także wspieranie inicjatyw młodzieżowych o charakterze społecznym i kulturowym, wspieranie wolontariatu młodzieży, poradnictwo zawodowe oraz tworzenie modelowych rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Wszystkie te działania oceniono na poziomie 3,6–4,1 punktu.

Zestawienie ocen analizowanych działań z zakresu podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej zawiera tabela 1.

Szczególnie ważne wydaje się przekonanie gmin o konieczności realizowania działań skierowanych na integrację zawodową osób niepełnosprawnych. Kwestia ta w większej części miejscowości przez wiele lat była zanedbywana i niezauważana przez władze lokalne. Wiązało się to głównie z brakiem dostosowanej do ich potrzeb infrastruktury, a także brakiem wiedzy ze strony przedsiębiorców na temat możliwości ich zatrudnienia. Osoby niepełnosprawne były zatem skazane na odseparowanie od społeczeństwa i pozbawione możliwości realizowania się poprzez pracę. W tym kontekście szczególnie istotne jest umożliwienie im dostępu do Internetu, co także zostało przez badane gminy uznane za ważne przedsięwzięcie.

Pozytywnie należy również ocenić fakt, że w gminach zauważono wagę integracji i reintegracji zawodowej kobiet oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub procesami restrukturyzacyjnymi, czyli tych, dla których kwestia otrzymania i utrzymania pracy często stanowi istotny problem i jednocześnie nie są one w stanie przezwyciężyć go bez pomocy władz i instytucji lokalnych. Ponadto dostrzeżenie konieczności wsparcia wolontariatu młodzieży oraz inicjatyw młodzieżowych może prowadzić do uświadomienia możliwości podejmowania licznych przedsięwzięć, dzięki którym powstają nowe miejsca pracy, zarówno dla tych młodych ludzi, jak i innych mieszkańców regionu. Ten rozwój indywidualnej przedsiębiorczości wskazywany jest jako jeden z kluczo-

wych aspektów wpływających na zwiększenie kapitału ludzkiego i społecznego (Orczyk 2007, s. 16–17).

Tab. 1. Ocena przez gminy działań odnoszących się do podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, dostępnych w ramach dofinansowania z UE

	Średnia ocen w gminach o najniższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen w gminach o najwyższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen we wszystkich gminach
Szkolenie (i kształcenie) bezrobotnych i poszukujących pracy	4,4	5,0	4,7
Szkolenia zawodowe dla rolników (reorientacja zawodowa) i doradztwo rolnicze	4,9	4,3	4,6
Przekwalifikowanie i szkolenia zawodowe pracowników (oraz kadr zarządzających)	4,4	4,7	4,6
Praktyki zawodowe dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów	5,1	3,8	4,5
Staże zagraniczne uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów	4,4	4,0	4,2
Wsparcie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych	4,9	3,2	4,1
Wspieranie inicjatyw młodzieżowych o charakterze społecznym i kulturowym	4,5	3,4	4,0
Poradnictwo zawodowe	3,9	4,0	3,9
Wypracowanie modelowych rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego (w tym: wsparcie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi i osobami zależnymi, ułatwienie podnoszenia kwalifikacji, promocja elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy)	4,9	3,0	3,9
Wsparcie integracji i reintegracji zawodowej kobiet (wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy)	4,0	3,8	3,9
Wsparcie integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (w tym: osoby długotrwale bezrobotne, bezdomni, alkoholicy, byli więźniowie itp.)	3,5	4,1	3,8
Wspieranie wolontariatu młodzieży (również za granicą)	3,8	3,7	3,7
Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (tworzenie miejsc pracy na obszarach podlegających restrukturyzacji)	3,3	4,0	3,6

Źródło: badania własne.

Skupiając się na ocenie wszystkich powyższych inicjatyw w podziale na badane gminy o najwyższej i najniższej stopie bezrobocia, w odniesieniu do kilku działań można zauważyć znaczące różnice w postrzeganiu istotności ich wpływu na zwiększenie zatrudnienia w regionie. Gminy o najniższym wskaźniku bezrobocia wyraźnie wyżej oceniły wagę organizowania praktyk zawodowych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów, wsparcia integracji zawodowej osób niepełnosprawnych, wypracowania modelowych rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego oraz wspierania inicjatyw młodzieżowych o charakterze społecznym i kulturowym. Podczas gdy gminy te oceniły powyższe przedsięwzięcia w przedziale 4,5–5,1 punktu, wśród gmin charakteryzujących się najwyższą stopą bezrobocia inicjatywy te otrzymały jedne z najniższych not – oscyływały one w przedziale 3,0–3,8 punktu. Różnice w ocenach pozostałych działań przez obie grupy gmin nie przekraczały zakresu 0,7 punktu.

Sposób postrzegania przez badane gminy powyższych działań należy ocenić pozytywnie, ponieważ żadna z tych inicjatyw nie została oceniona jako nieistotna pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie, a nawet najniższa ocena wynosiła aż 3,6 punktu. Gminy dostrzegają zatem konieczność realizowania przedsięwzięć z zakresu podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, niezależnie od ewentualnych różnic w szczegółowym charakterze poszczególnych inicjatyw. Fakt ten wydaje się szczególnie istotny w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, tu bowiem posiadanie wiedzy i odpowiedniego wykształcenia odgrywa coraz istotniejszą rolę, stając się decydującym czynnikiem umożliwiającym przewyciężenie niedorozwoju tych rejonów (Kłodziński 2000, s. 150).

Usprawnienie procesu kształcenia i szkolenia

Spośród działań odnoszących się do usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia najwyżej ocenione zostały inicjatywy skierowane na promowanie nauki języków obcych oraz poprawę dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego (tab. 2 – odpowiednio 5,5 oraz 5,1 punktu).

Szczególnie istotne wydaje się dostrzeżenie wagi pierwszego działania. Wspieranie i promowanie nauki języków obcych okazuje się bowiem kluczowe, często wręcz niezbędne dla poprawy sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy. Znajomość języków obcych staje się standardowym wymogiem stawianym przez pracodawcę. Jednocześnie poziom ich znajomości jest wciąż niewystarczający, a koszty nauki często przekraczają możliwości budżetowe osób bezrobotnych. Dlatego też zaangażowanie badanych gmin w proces nauki języków jest tak istotne.

Kolejną, uznaną za najistotniejszą inicjatywą w zakresie oddziaływania na poziom zatrudnienia jest angażowanie się w proces popularyzacji idei uczenia się przez całe życie. Otrzymała ona średnią ocenę aż 4,7 punktu. Potwierdza to traktowanie procesu kształcenia i szkolenia jako jednej z najważniejszych inicjatyw, w które gmina powinna angażować się w celu oddziaływania na rynek pracy.

Zestawienie ocen analizowanych działań z zakresu usprawniania procesu kształcenia i szkolenia przedstawiono w tabeli 2.

Tab. 2. Ocena działań odnoszących się do usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, dostępnych w ramach dofinansowania z UE

	Średnia ocen w gminach o najniższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen w gminach o najwyższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen we wszystkich gminach
Promowanie nauki języków obcych	5,6	5,3	5,5
Poprawa dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego	5,0	5,1	5,1
Popularyzacja idei uczenia się przez całe życie	5,3	4,1	4,7
Opracowywanie innowacyjnych metod nauczania i szkolenia zawodowego (także poprzez współpracę międzynarodową), m.in. wykorzystujących nowoczesne technologie	4,6	3,9	4,2
Międzynarodowa wymiana doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego	4,7	3,3	4,0
Tworzenie międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim	3,9	3,3	3,6

Źródło: badania własne.

Na niższym poziomie, choć wciąż relatywnie wysokim, oceniono opracowywanie innowacyjnych metod nauczania i szkolenia zawodowego, m.in. dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii, oraz zaangażowanie w międzynarodową wymianę doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego (odpowiednio 4,2 i 4,0 punktu). Inicjatywę tworzenia międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim oceniono na średnim poziomie 3,6 punktu. Niższe oceny mogą wynikać właśnie z faktu, że realizacja powyższych przedsięwzięć wymaga nawiązania szerszej współpracy z podmiotami z innych krajów członkowskich³ oraz opracowania bardziej złożonych i długookresowych projektów. Opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu szkolenia i nauczania oraz tworzenie sieci instytucji wymaga dużego zaangażowania i wysiłku organizacyjnego ze strony władz lokalnych i co ważniejsze, wizji rozwoju oraz korzyści długoterminowych tej współpracy. Gminy nie zawsze mają możliwości organizacyjne pozwalające na podjęcie takiego wysiłku. Dlatego też niższe oceny w stosunku do wcześniejszych inicjatyw odnoszących się do procesu kształcenia i szkolenia wydają się naturalne.

³ Działania te mogą być realizowane w ramach programów wspólnotowych, dlatego też współpraca ma charakter międzynarodowy.

W przypadku różnic w ocenie atrakcyjności badanych działań przez gminy o najniższym i najwyższym poziomie bezrobocia zauważono, że prawie wszystkie inicjatywy ocenione zostały wyżej przez gminy charakteryzujące się najniższą stopą bezrobocia. Najbardziej widoczne zróżnicowanie odnotowano przy ocenie istotności popularyzacji idei uczenia się przez całe życie (odpowiednio 5,3 oraz 4,1 punktu) oraz angażowania się w międzynarodową wymianę doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego (odpowiednio 4,7 oraz 3,3 punktu).

Podsumowując oceny działań odnoszących się do procesu kształcenia i szkolenia, dokonane przez analizowane gminy, należy wyraźnie zaznaczyć, że inicjatywy te zostały ocenione bardzo wysoko – prawie wszystkie działania otrzymały ocenę powyżej 4,0 punktu. Świadczy to jednoznacznie o przypisywaniu im istotnej roli w procesie zwiększania zatrudnienia w regionie i wydaje się, że fakt ten jest bardzo pozytywnym zjawiskiem.

Wspieranie przedsiębiorczości

Wysokie oceny istotności pod względem wpływu na tworzenie nowych miejsc pracy w regionie otrzymała większość czternastu dostępnych działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości. Aż cztery inicjatywy oceniono średnio powyżej 5,0 punktu (tab. 3). Tutaj również, podobnie jak w przypadku postrzegania działań odnoszących się do procesu kształcenia i szkolenia, najwyżej oceniono przedsięwzięcia, które badane gminy realizują na własnym terenie. Dotyczą one zagospodarowania terenu gminy dla celów inwestycyjnych, wsparcia osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, wspierania zatrudnienia lub samozatrudnienia młodzieży oraz rozbudowy regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego.

Wszystkie te inicjatywy mają bardzo ważne znaczenie dla wspierania podmiotów prywatnych funkcjonujących w regionie. Działania te wpływają na zwiększenie zatrudnienia zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni. Większość z nich sprzyja tworzeniu dogodnego klimatu inwestycyjnego, zachęcając do podjęcia lub rozwijania działalności gospodarczej. Mogą one także przyczynić się do stworzenia stref lokalnej przedsiębiorczości, które powinny wynikać z lokalnych programów walki z bezrobociem (Żabińska 1997, s. 22), a także powstania przedsiębiorstw innowacyjnych, uznawanych obecnie za jeden z najważniejszych czynników przesądzających o rozwoju regionu (Gruchman 2000, s. 115; Dobiegała-Korona 1999, s. 201–212).

Kolejne wysokie oceny, oscylujące w przedziale 4,0–4,8 punktu, otrzymały inicjatywy skierowane na tworzenie i realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich, modernizację i rozbudowę regionalnego układu transportowego, realizację projektów infrastrukturalnych i promocyjnych z zakresu turystyki, kultury lub sportu, usprawnienie przekazywania informacji na temat regionalnego rynku pracy, a także działania zmierzające do poprawy dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania (chodzi tutaj o dokapitalizowanie funduszy

mikropożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych lub wspieranie funduszy kapitału załączkowego) oraz wzmocnienia tzw. instytucji otoczenia biznesu.

Niezwykle ważne jest zaangażowanie w rozwój obszarów wiejskich, na których problem bezrobocia jest szczególnie dotkliwy. W tym przypadku działania powinny być uzupełniane wspieraniem integracji i reintegracji osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi oraz przekwalifikowaniem i szkoleniami zawodowymi. Istotna jest również deklaracja gmin odnosząca się do konieczności wspierania sektora prywatnego poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu, poprawę dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania oraz współfinansowanie usług doradczych i inwestycji. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu ułatwia funkcjonowanie przedsiębiorców prywatnych dzięki utworzeniu podmiotów, które mogą z nimi współpracować, świadcząc liczne usługi. Szczególnie istotne jest, że instytucje te mogą także wspomagać przedsiębiorców w procesie pozyskiwania funduszy UE (Kłodziński 2000, s. 150). Jeszcze ważniejsze wydaje się ułatwienie dostępu do finansowania zewnętrznego, co bezpośrednio przekłada się na rozwój firm, w rezultacie poprawiając ich konkurencyjność i pozycję na rynku. Należy także zwrócić uwagę na dostrzeżenie wagi inicjatyw z zakresu modernizacji i rozbudowy regionalnego układu transportowego. Pogląd ten jest podobny do opinii wyrażonej w badaniach 30 gmin z województwa lubuskiego. Wśród najważniejszych celów rozwojowych władze gmin wskazały właśnie rozwój infrastruktury transportowej (67%) i komunalnej (54%) oraz rozwój przedsiębiorczości (48%). Co ważne, wysoko oceniono także konieczność tworzenia miejsc pracy w regionie (64%) (Gorzelał, Płoszaj, Smełkowski 2006, s. 76).

Zestawienie ocen analizowanych działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości przedstawiono w tabeli 3.

Najniżej ocenione zostało wspieranie przedsiębiorców poprzez zaangażowanie się we współpracę z sektorem naukowo-badawczym w celu ułatwienia transferu wiedzy, a także poprzez pomoc w tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości, parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych. Tutaj oceny wahały się w przedziale 3,4–3,9 punktu.

Warto zaznaczyć, że ocena ta ma swoje odzwierciedlenie także w badaniach przeprowadzonych wśród 144 jednostek samorządu terytorialnego z regionu Podkarpacia. Wynika z nich, że jedynie 7,6% JST angażuje się w tworzenie parków przemysłowych, 4,9% – centrów transferu technologii oraz 2,1% – parków technologicznych (Tuziak 2006, s. 63). Wydaje się to naturalne chociażby ze względu na charakter tych przedsięwzięć. Nawiązanie kontaktów z instytucjami naukowo-badawczymi ma sens wówczas, gdy na terenie gminy funkcjonują podmioty, które z ich usług chciałyby korzystać. Należy tutaj wziąć pod uwagę, że wśród badanych gmin dominują gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie, na których terenie działają niewielkie firmy. Podobna sytuacja dotyczy tworzenia parków technologicznych i przemysłowych. Wiele gmin zakłada, że ich położenie oraz inne czynniki ekonomiczne uniemożliwiają wprowadzenie powyższych inicjatyw w życie. Taki sposób myślenia może jednak stanowić pułapkę, którą jest

Tab. 3. Ocena działań odnoszących się do wspierania przedsiębiorczości, dostępnych w ramach dofinansowania z UE

	Średnia ocen w gminach o najniższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen w gminach o najwyższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen we wszystkich gminach
Zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych	5,4	5,5	5,4
Promocja przedsiębiorczości – wspieranie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą	5,6	5,1	5,4
Wspieranie zatrudnienia lub samozatrudnienia młodzieży	5,4	5,0	5,2
Rozbudowa regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego (głównie poprzez umożliwienie dostępu i wykorzystania Internetu oraz innych technologii informacyjnych i komunikacyjnych ICT)	5,0	5,0	5,0
Tworzenie i realizacja lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich	5,0	4,5	4,8
Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego (w tym lokalnej infrastruktury drogowej)	4,9	4,3	4,6
Projekty infrastrukturalne i promocyjne z zakresu turystyki, kultury lub sportu	4,5	4,7	4,6
Poprawa dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania poprzez dokapitalizowanie funduszy mikropożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych lub wspieranie funduszy kapitału zalążkowego (<i>seed capital</i>)	5,0	3,9	4,4
Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw (tzw. instytucji otoczenia biznesu – organizacje pozarządowe, banki, firmy doradcze itp.)	4,4	4,4	4,4
Wsparcie mikroprzedsiębiorstw (poprzez współfinansowanie usług doradczych i inwestycji)	4,6	4,0	4,3
Usprawnienie przekazywania informacji na temat regionalnego rynku pracy	4,4	3,7	4,0
Ułatwianie transferu wiedzy oraz wzmocnienie współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką	4,6	3,2	3,9
Tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości	4,3	3,0	3,7
Pomoc w tworzeniu i funkcjonowaniu parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych	3,7	3,0	3,4

Źródło: badania własne.

zaniechanie realizacji tych działań ze względu na małą aktywność podmiotów prywatnych, gdy jednocześnie stworzenie parków właśnie tę aktywność ma pobudzać.

Kolejnym czynnikiem oddziałującym na niską ocenę atrakcyjności powyższych działań jest skala i złożoność takich projektów, co wiąże się z koniecznością podjęcia współpracy z licznymi innymi podmiotami w regionie, a także często poniesienia znacznych nakładów finansowych w ramach wkładu własnego.

Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że niepokojąca jest niska ocena przydatności tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości. Inicjatywa ta w swym charakterze nie jest tak złożona jak przeanalizowane powyżej tworzenie parków technologicznych i przemysłowych. Inkubatory przedsiębiorczości są prostym i skutecznym sposobem na wspieranie przedsiębiorczości, a szczególnie nowych inicjatyw wprowadzanych przez podmioty, które mają ograniczone środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej (Bończak-Kucharczyk et al. 2001, s. 164–165). Każda gmina może przyczynić się do stworzenia takich punktów, w ten sposób wpływając na polepszenie sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy.

W przypadku działań skierowanych na wspieranie przedsiębiorczości, podobnie jak przy działaniach odnoszących się do usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, również zaobserwowano fakt, że w gminach o najniższym poziomie bezrobocia przedsięwzięcia te najczęściej oceniano wyżej niż w grupie gmin o bezrobociu na poziomie najwyższym. Największe zróżnicowanie zanotowano w ocenie działań z zakresu tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości (odpowiednio 4,3 oraz 3,0 punktu), ułatwiania transferu wiedzy i wzmocnienia współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką (odpowiednio 4,6 oraz 3,2 punktu), a także poprawy dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania (odpowiednio 5,0 oraz 3,9 punktu).

Przewidywane kierunki wspierania rozwoju rynku pracy w perspektywie 2007–2013

Uzupełniając ocenę już istniejących inicjatyw, badane gminy proszono o wskazanie, czy należałoby umożliwić dofinansowanie z UE innych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów, a także określenie ich charakteru. Prawie wszystkie gminy stwierdziły, że nie ma takiej konieczności. Zestawiając ten fakt z wysokimi ocenami wszystkich dostępnych obecnie działań zmierzających do zwiększania zatrudnienia w regionie, należy stwierdzić, że w dużej mierze odpowiadają one oczekiwaniom wnioskodawców, zatem brak przedsięwzięć o innym charakterze nie jest przez gminy postrzegany jako ważne ograniczenie skali zaangażowania w realizację inicjatyw na rynku pracy.

W tym kontekście warto przytoczyć wnioski ujęte w raporcie końcowym dotyczącym wpływu interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie (*Wpływ... 2007*, s. 86), w którym wskazano również najważniejsze kierunki wspie-

rania rozwoju rynku pracy w Polsce w perspektywie 2007–2013. Stwierdzono zatem, że z punktu widzenia realizacji celów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) dotyczących rynku pracy oraz prognoz rozwoju gospodarki na lata 2007–2013 nie należy się spodziewać radykalnych zmian strukturalnych na rynku pracy. W związku z tym można wskazać następujące kierunki wspierania rozwoju rynku pracy w Polsce:

- utrzymanie wzrostu aktywności ludzi młodych (do 24. roku życia),
- stymulowanie wzrostu aktywności osób w wieku poprodukcyjnym,
- działania zwiększające aktywność kobiet (elastyczne formy zatrudnienia),
- aktywizacja zawodów w usługach rynkowych,
- wspieranie zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem (poprzez tworzenie nowoczesnych, specjalistycznych miejsc pracy),
- wspomaganie rozwoju województw charakteryzujących się gorszą sytuacją na rynku pracy.

Podsumowanie

Za pozytywny aspekt uznać należy bardzo wysokie oceny działań odnoszących się do usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, a także części inicjatyw z zakresu wspierania przedsiębiorczości. Oznacza to, że badane gminy dostrzegają konieczność realizacji projektów z tej dziedziny.

Bardzo ważne jest, że większość pozostałych ocen oscyluje w przedziale ok. 4–5 punktów i że nie zanotowano ocen niższych niż 3,4 punktu. Świadczy to o świadomości wagi, jaką gminy przywiązują do wszystkich działań na rzecz zwiększania zatrudnienia dostępnych w ramach programów unijnych, niezależnie od tego, czy skupiają się na podnoszeniu poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych, wspieraniu integracji zawodowej, czy też ulepszaniu procesu kształcenia i szkolenia lub wspieraniu przedsiębiorczości.

Wysokie oceny sugerują, że działania dostępne w ramach programów UE w dużym stopniu odpowiadają zapotrzebowaniu i oczekiwaniom władz lokalnych wobec inicjatyw, dzięki którym można wpływać na sytuację na rynku pracy. Fakt ten potwierdzony jest również przez wyniki badań wskazujące, że prawie wszystkie gminy stwierdziły, iż nie ma konieczności dofinansowania z UE innych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów.

Oceniając różnice w postrzeganiu analizowanych kwestii związanych z absorpcją funduszy UE przez gminy o najwyższym i najniższym poziomie bezrobocia, należy zwrócić uwagę szczególnie na jeden element. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że różnice w ocenie poszczególnych inicjatyw pod względem ich wpływu na wzrost zatrudnienia polegały jedynie na przyznawaniu wyższych ocen przez gminy o najniższym poziomie bezrobocia. Nie zanotowano zatem przypadku, aby którekolwiek działanie było uznane za wyraźnie ważniejsze przez gminy charakteryzujące się najwyższą stopą bezrobocia. Prowadzi to do bardzo ważnego wniosku, że gminy o niskim poziomie bezrobocia – jak się wydaje – w większym

stopniu dostrzegają i rozumieją wagę poszczególnych przedsięwzięć i konieczność ich realizacji w celu wpływania na wzrost zatrudnienia w regionie.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że sam fakt przyznania wysokich ocen większości działań dostępnych w ramach funduszy UE nie przekłada się na zakres wykorzystania tych inicjatyw przez poddane badaniu gminy. Jakkolwiek wszystkie przedsięwzięcia uznane zostały za bardzo istotne lub istotne z perspektywy zwiększania zatrudnienia, to jednak wiele działań nie zostało wykorzystanych przez żadną z gmin. Nie realizowano zatem działań z zakresu poprawy dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, poradnictwa zawodowego, organizowania staży zagranicznych, wspierania wolontariatu młodzieży za granicą, czy też przedsięwzięć skierowanych na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, opracowywanie innowacyjnych metod nauczania oraz współpracę międzynarodową w celu tworzenia międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe. Oprócz tego nie wykorzystano wielu inicjatyw z zakresu wspierania przedsiębiorczości. Żadna gmina nie zaangażowała się we wsparcie mikroprzedsiębiorstw, osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, instytucji otoczenia biznesu, a także tworzenie parków przemysłowych, naukowo-technologicznych, inkubatorów technologicznych i inkubatorów przedsiębiorczości. Gminy nie wykorzystały również możliwości ułatwienia firmom działającym na ich terenie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Jest to o tyle istotny fakt, iż zakładano, że w początkowym okresie funkcjonowania opisanego działania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw głównymi inwestorami będą właśnie samorządy regionalne i lokalne, wraz ze wspierającymi je organizacjami, fundacjami i instytucjami edukacyjnymi. Miały one wspólnie tworzyć regionalne i lokalne fundusze mikropożyczkowe, regionalne i lokalne fundusze poręczeń kredytowych oraz fundusze kapitału zaangażowanego (Szymła 2000, s. 121–122).

Brak realnego zaangażowania gmin w inicjatywę na rzecz wspierania przedsiębiorczości przekłada się na adekwatne odczucia firm działających w regionie. Warto tutaj przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur. Spośród 309 przebadanych przedsiębiorstw 51,6% stwierdziło, że zainteresowanie władz lokalnych rozwojem przedsiębiorczości jest raczej niedostateczne (27,9%) bądź niedostateczne (23,7%). Zaledwie 9,7% przedsiębiorców uznało je za dostateczne (Słomińska 2007, s. 24–25).

Należy więc stwierdzić, że pomimo dostrzegania wagi przedsięwzięć dostępnych w ramach programów unijnych skala ich wykorzystania w praktyce jest wciąż zdecydowanie niewystarczająca.

Literatura

Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., 2001, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

- Dobiegała-Korona B., 1999, „Kształtowanie środowiska dla innowacyjności przedsiębiorstw w regionie Mazowsza”, w: J. Targalski (red.), *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Gorzela G., Płoszaj A., Smełkowski M., 2006, „Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3 (25).
- Gruchman B., 2000, „Geneza innowacyjnego paradygmatu rozwoju regionalnego”, w: M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Kłodziński M., 2000, „Aktywność i wykorzystanie własnego potencjału podstawą rozwoju lokalnego”, w: A. Rosner (red.), *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- Orczyk J., 2007, „Przemiany pracy i ich konsekwencje dla polityki społecznej”, w: J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, Poznań: Akademia Ekonomiczna.
- Słomińska B., 2007, „Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3.
- Szymła Z., 2000, *Determinanty rozwoju regionalnego*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Tuziak B., 2006, „Samorzady lokalne regionu Podkarpacia a rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2.
- Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie*, 2007, Raport końcowy BDG-V–281–91–MCH/2006, Warszawa: PAG Uniconsult i Pentor Research International.
- Żabińska T., 1997, „Cele analizy strategicznej gminy”, w: T. Żabińska (red.), *Analiza strategiczna gminy na potrzeby wyboru strategii rozwoju*, Kraków: Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego.

ATTRACTIVENESS ANALYSIS OF INITIATIVES FOR EMPLOYMENT INCREASE FINANCED BY EUROPEAN UNION FUNDS

(EXAMPLE OF WIELKOPOLSKA VOIVODSHIP)

European Union programs are a vital source of financial help in the field of employment increase. Such initiatives are available both in structural programs, Community Initiatives and Community Programs. A great number of them are designed for communities, which, as an independent beneficiary or a partner in a project, can influence the improvement of local and regional labour market situation.

One of the essential factors which influence the commitment to the initiatives for employment increase is the way beneficiaries perceive their attractiveness.

Therefore, in the article the author presented results of the research in which communities' attitudes to each activity connected to a labour market, available in EU programs, had been analyzed and assessed. This allowed to determine the initiatives which are perceived as the most desirable and which, according to communities, can best contribute to decreasing of the unemployment rate, and the ones which are the least attractive in this respect. Another part of the above research is the analysis of communities' expectations regarding creating new initiatives for employment increase, which are not available within the limits of the current programs. This scrutiny allowed to estimate more precisely to what extent current activities match communities requirements. These results made it possible to assess to what degree the presumable lack of desirable initiatives for employment increase constitutes a factor that limits the commitment to the implementation of the currently available initiatives