

**UNIWERSYTET EKONOMICZNY W POZNANIU
WYDZIAŁ EKONOMII**

Marcin Flieger

Praca doktorska

**MOŻLIWOŚCI I BARIERY ABSORPCJI PRZEZ GMINY
ŚRODKÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ W CELU
ZWIĘKSZANIA ZATRUDNIENIA**

(na przykładzie województwa wielkopolskiego)

Promotor:
dr hab. Małgorzata Słodowa-Hełpa, prof. nadzw. UEP

Poznań 2009

Spis treści

Wstęp	4
Rozdział I. Problemy zatrudnienia w polityce Unii Europejskiej i Polski	
1. Miejsce zatrudnienia w polityce regionalnej Unii Europejskiej	10
2. Podstawy prawne działań UE na rzecz zwiększania zatrudnienia	22
2.1. Traktat Amsterdamski	22
2.2. Strategia Lizbońska	23
2.3. Europejska Strategia Zatrudnienia	25
3. Problemy zatrudnienia w polskich centralnych dokumentach strategicznych	27
3.1. Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia	27
3.2. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006.....	28
3.3. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego	35
3.4. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich ...	36
3.5. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia	37
3.6. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	38
3.7. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Narodowa Strategia Spójności ...	39
4. Problemy rynku pracy i zatrudnienia w Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego oraz w Regionalnym Programie Operacyjnym 2007-2013 ...	42
Rozdział II. Możliwości działania polskich gmin na rzecz zwiększania zatrudnienia	
1. Działania na rzecz zwiększania zatrudnienia w świetle zasad i celów polityki regionalnej Polski	46
1.1. Rola władz lokalnych w stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego	46
1.2. Polityka zatrudnienia	54
2. Prawne podstawy działań gmin na rzecz zwiększania zatrudnienia	57
3. Możliwości współpracy gminy z innymi podmiotami	63
4. Instrumenty umożliwiające zwiększanie zatrudnienia przez gminę.....	70
4.1. Wspieranie przedsiębiorczości	71
4.2. Aktywne i pasywne formy ograniczania bezrobocia	80
5. Źródła finansowania działań mających na celu wzrost zatrudnienia.....	84
Rozdział III. Fundusze UE jako źródło finansowania działań gminy wpływających na poziom zatrudnienia w latach 2002-2006	
1. Programy przedakcesyjne na rzecz wzrostu zatrudnienia	90
2. Możliwości absorpcji przez gminy funduszy strukturalnych w latach 2004-2006	91
2.1. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich	91
2.2. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	94
2.3. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	97
2.4. Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	99
3. Zwiększanie zatrudnienia w ramach Inicjatyw Wspólnotowych	101
3.1. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL	102
3.2. Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG III	106
4. Zwiększanie zatrudnienia w ramach Programów Wspólnotowych	109
4.1. Program Wspólnotowy Leonardo da Vinci	109
4.2. Program Wspólnotowy Socrates	112
4.3. Program Wspólnotowy Młodzież	113

Rozdział IV. Charakterystyka społeczno-gospodarcza badanych gmin oraz zakresu przeprowadzonych analiz

1.	Główne kryterium doboru gmin	115
2.	Status, wielkość, oraz charakter i kondycja finansowa badanych gmin	117
	2.1. Najistotniejsze cechy gmin determinujące sytuację na lokalnym rynku pracy	124
3.	Techniki badawcze	130
4.	Zakres analizy absorpcji środków UE przez badane gminy	131

Rozdział V. Zakres absorpcji środków UE przez badane gminy na tle porównawczym

1.	Skala i rezultaty wykorzystania funduszy UE przez badane gmin	135
	1.1. Udział gmin w programach współfinansowanych ze środków UE	135
	1.2. Charakter projektów realizowanych w ramach programów przedakcesyjnych	137
	1.3. Realizacja działań na rzecz zwiększania zatrudnienia współfinansowanych z funduszy strukturalnych	137
	1.4. Udział gmin w działaniach na rzecz wzrostu zatrudnienia w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych	140
	1.5. Liczba nowych miejsc pracy utworzonych dzięki zrealizowanym projektom	141
2.	Środki finansowe z Unii Europejskiej pozyskane przez badane gminy	142
3.	Plany dotyczące przyszłej absorpcji funduszy UE oraz zakres realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia bez wykorzystania środków unijnych	145
4.	Współpraca gmin z innymi podmiotami w regionie	147
5.	Pracownicy gmin ds. pozyskiwania środków UE	148
6.	Ocena zakresu wykorzystania środków UE w celu zwiększania zatrudnienia na tle innych badań i raportów ewaluacyjnych	149
	6.1. Partycypacja w inicjatywach na rzecz wzrostu zatrudnienia dostępnych w ramach programów finansowanych z UE	149
	6.2. Wysokość dofinansowania przedsięwzięć ze środków UE	159
	6.3. Współpraca z innymi podmiotami w regionie	162
	6.4. Pozostałe determinanty partycypacji badanych gmin w funduszach UE ...	167
	6.5. Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych na zatrudnienie	169

Rozdział VI. Czynniki oddziałujące na skalę wykorzystania funduszy UE w badanych gminach

1.	Atrakcyjność dostępnych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia	173
	1.1. Podnoszenie poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspieranie integracji zawodowej	173
	1.2. Usprawnienie procesu kształcenia i szkolenia	175
	1.3. Wspieranie przedsiębiorczości	176
2.	Czynniki utrudniające oraz ułatwiające absorpcję środków finansowych z UE	179
3.	Ocena czynników wpływających na absorpcję środków UE na tle innych badań i raportów ewaluacyjnych	185
	3.1. Postrzeganie atrakcyjności inicjatyw w ramach programów finansowanych z UE	185
	3.2. Determinanty utrudniające absorpcję środków UE	190
	3.3. Zmiany ułatwiające realizację działań w ramach funduszy UE	203
	3.4. Różnice w zachowaniu badanych gmin o najwyższym i najniższym poziomie bezrobocia	210

Rozdział VII. Możliwości i warunki poprawy partycypacji gmin w programach realizowanych w perspektywie planistycznej 2007-2013

1.	Możliwości podejmowania przez gminy działań na rzecz zwiększania zatrudnienia	213
	1.1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki	213
	1.2. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	217
	1.3. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	221
	1.4. Regionalne Programy Operacyjne oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	223
	1.5. Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP)	224
	1.6. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	226
2.	Uproszczenie procedur aplikacyjnych	226
3.	Warunki konieczne do usprawnienia i poszerzenia zakresu absorpcji przez badane gminy środków UE na rzecz zwiększania zatrudnienia	234
	Zakończenie	240
	Bibliografia	246
	Aneks: Ankieta dla gmin	257
	Spis tabel	265

Wstęp

Problem wysokiego bezrobocia w Polsce wymaga czynnego udziału w procesie zwiększania zatrudnienia wszystkich jednostek samorządowych do tego uprawnionych, w tym także gminy. Fakt, że w wielu regionach Polski stopa bezrobocia przekracza 20% oraz że stan ten utrzymuje się niezmiennie od kilku lat, prowadzi nie tylko do implikacji ekonomicznych, lecz również społecznych. Zatem konieczne stają się aktywne działania podmiotów funkcjonujących w regionie.

Chociaż regulacje prawne odnoszące się do zakresu funkcjonowania gminy nie wskazują bezpośrednio na konieczność udziału gminy w działaniach na rzecz zwiększania zatrudnienia, gmina może realizować takie inicjatywy i powinna być nimi zainteresowana ze względu na fakt, że samorząd gminny jest jednym z najważniejszych podmiotów samorządowych odpowiedzialnych za zaspokajanie lokalnych potrzeb społecznych i kształtowanie życia swoich mieszkańców na gruncie społeczno-ekonomicznym.

Istotnym źródłem pomocy finansowej w zakresie wpływania na rynek pracy są fundusze Unii Europejskiej. Wiele dostępnych w ich ramach środków, skierowanych do gmin, mogących z nich skorzystać jako samodzielny beneficjent lub partner w projekcie, umożliwia oddziaływanie na wzrost zatrudnienia. Zatem instrument ten może okazać się niezwykle istotnym narzędziem, dzięki któremu władze samorządowe uzyskują możliwość wprowadzenia skutecznych rozwiązań na lokalnym i regionalnym rynku pracy.

Partycypacja w powyższych programach może jednak być utrudniona przez szereg czynników, których zmiana zależy od postępowania samych gmin. Jednym z najważniejszych wydaje się czynnik finansowy związany z koniecznością współfinansowania projektów. Ponadto rodzą się pytania: czy urzędy gminy posiadają odpowiednio przeszkoloną kadre, wydziały zajmujące się pozyskiwaniem środków UE oraz opracowywaniem projektów?; czy gminy prowadzą współpracę z innymi podmiotami w regionie przy opracowywaniu i realizacji projektów?

W tym kontekście istotną wydaje się konfrontacja dostępnych programów pomocowych umożliwiających zwiększanie zatrudnienia z realnymi możliwościami wykorzystania ich przez gminy. Wyniki tych badań, stanowiących jeden z kluczowych elementów pracy, pozwolą określić zakres i rezultaty dotychczasowej partycypacji gmin w programach finansowanych z UE, ocenić atrakcyjność poszczególnych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, wskazać przeszkody, na jakie napotyka gmina w zakresie

pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej oraz odpowiedzieć na pytanie: jakie są możliwości zwiększenia skuteczności gminy na tym polu?

Należy także zwrócić uwagę, iż pomimo obszernej literatury przedstawiającej charakter i możliwości wykorzystania funduszy UE przez gminy, będące głównym beneficjentem tej pomocy, mało jest dostępnych informacji i analiz dotyczących problematyki instrumentów regionalnego i lokalnego rynku pracy, które mogą zostać wykorzystane przez gminy. Fakt ten, w połączeniu z postulatem konieczności aktywnego zaangażowania gmin w walkę z bezrobociem, jest kolejnym istotnym argumentem przemawiającym za podjęciem niniejszych badań.

Autor sformułował następujące hipotezy badawcze:

Hipoteza I - *Gminy w bardzo ograniczonym zakresie wykorzystują wiele możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, oferowanych w ramach funduszy unijnych.*

Hipoteza II - *Możliwości partycypacji gmin w programach finansowanych z UE są w praktyce ograniczone głównie przez czynniki, na zmianę których mają wpływ same gminy.*

Zasadniczym celem pracy jest analiza i ocena stopnia przygotowania gmin do absorpcji środków finansowych Unii Europejskiej na rzecz zwiększania zatrudnienia oraz określenie sposobów zwiększenia skuteczności ich wykorzystania.

Autor zamierza więc podjąć próbę odpowiedzi na następujące pytania (które odpowiadają celom szczegółowym pracy):

jakie są możliwości prowadzenia przez gminę działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia?

realizacja jakich działań zwiększających zatrudnienie możliwa jest dzięki wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej?

w jakim zakresie gminy wykorzystują inicjatywy na rzecz zwiększania zatrudnienia dostępne w ramach funduszy UE oraz jak postrzegają ich atrakcyjność?

jaki charakter mają trudności, na które napotyka gmina i które wpływają na możliwości partycypacji w programach pomocowych finansowanych z UE?

jakie kroki powinny zostać podjęte w celu wyeliminowania lub zmniejszenia trudności w absorpcji środków UE?

Przedmiot pracy stanowią działania na rzecz zwiększania zatrudnienia możliwe do realizacji przez gminy w Polsce. Praca ma charakter teoretyczno-empiryczny. Część teoretyczna koncentruje się na analizie problemów zatrudnienia w polityce UE i Polski oraz możliwości podjęcia przez gminy inicjatyw na rzecz wzrostu zatrudnienia. Analiza

empiryczna skupia się na zbadaniu stopnia zaangażowania gmin w absorpcję środków finansowych w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej, czynników ją determinujących, a także ocenę możliwości i warunków poprawy zakresu partycypacji gmin w programach unijnych.

Badaniami objęte zostały lata 2002-2006. Przyjęcie takiego okresu pozwoliło na określenie zaangażowania badanych gmin w wykorzystanie zarówno przedakcesyjnych środków Unii Europejskiej, jak i funduszy strukturalnych z okresu programowania 2004-2006, a także dostępnych w tych latach programów Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych. Jednocześnie w odniesieniu do tego okresu analizowane były zmiany podstawowych wielkości ekonomicznych, głównie stopy bezrobocia oraz kondycji finansowej poszczególnych gmin. W rezultacie możliwe było przedstawienie zmieniającej się w okresie pięciu lat sytuacji na rynku pracy w danych gminach oraz realizacji na tym tle inicjatyw na rzecz zwiększenia zatrudnienia poprzez wykorzystanie środków unijnych.

Badania empiryczne przeprowadzone zostały w 2007 r. w gminach województwa wielkopolskiego. Ograniczenie się do jednego województwa wynika z faktu, że niektóre programy finansowane z Unii Europejskiej, zwłaszcza przedakcesyjne, posiadały zróżnicowany zasięg przestrzenny¹ oraz inną pulę środków do dyspozycji. Dlatego też, poprzez analizę gmin tylko z obszaru województwa wielkopolskiego, możliwe było porównanie postawy gmin przy tych samych warunkach aplikowania z dostępnych programów. Ponadto wybrane gminy objęte są jednakowymi regulacjami określającymi główne kierunki rozwoju regionu, w tym działania na rzecz zwiększania zatrudnienia.

Głównym kryterium doboru próby badawczej była wysokość stopy bezrobocia w poszczególnych gminach. Badaniami empirycznymi objętych zostało piętnaście gmin województwa wielkopolskiego, z tego osiem gmin wyróżniających się najniższą stopą bezrobocia (Pakosław, Wielichowo, Jutrosin, Wijewo, Siedlec, Kleszczewo, Krobia, Trzcينica) oraz siedem gmin wyróżniających się najwyższą stopą bezrobocia (Wągrowiec, Ślesin, Wieleń, Trzemeszno, Orchowo, Koło oraz Jastrowie)². Autor ma świadomość, że zastosowany podział nie odzwierciedla w pełni niezwykle złożonej problematyki bezrobocia

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

² Autor zamierzał przeprowadzić badania w szerszym zakresie, kontaktując się i wysyłając ankiety do 32 gmin. Jednak część gmin nie odpowiedziała lub odmówiła udziału w badaniach. Były to następujące gminy: Okonek, Lipka, Szydłowo, Tarnówka, Sompolno, Powidz, Rogoźno, Skulsk, Złotów, Łęka Opatowska, Granowo, Kamieniec, Suchy Las, Baranów, Rakoniewice, Krzywiń, Przemęt.

w gminach, jednak przyjęcie takiego kryterium wynikało z celu niniejszych badań. Dla autora istotne było, iż dzięki analizie powyższych gmin miał możliwość dotarcia do mniejszych ośrodków, w których wcześniej nie przeprowadzono badań z tego zakresu.

Dobór próby pozwalał na przeanalizowanie stopnia zaangażowania w działania na rzecz zwiększania zatrudnienia przez gminy o zróżnicowanym poziomie bezrobocia. W rezultacie możliwe było określenie ewentualnych różnic w podejściu gmin do kwestii zwiększania zatrudnienia w zależności od skali bezrobocia na obszarze danej gminy. Wskaźniki, według których wyodrębniono próbę badawczą dotyczyły 2002 r., czyli pierwszego roku okresu badawczego, i jednocześnie okresu przed wykorzystaniem możliwości wpływania na poziom bezrobocia poprzez absorpcję środków unijnych z badanych programów. W ten sposób w odniesieniu do przyjętego okresu badawczego możliwa była analiza zmian tych wielkości w powiązaniu z wykorzystaniem funduszy europejskich.

Realizacji zamierzonych celów oraz weryfikacji postawionych hipotez podporządkowany został układ pracy. Składa się ona z siedmiu rozdziałów oraz zakończenia zawierającego wnioski wypływające z badań.

W rozdziale pierwszym przedstawione są kluczowe problemy zatrudnienia w polityce Unii Europejskiej i w Polsce. Określona zostaje istota polityki regionalnej UE oraz podstawy prawne działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w UE. W dalszej części przeanalizowano sposób ujęcia kwestii zatrudnienia w polskich centralnych dokumentach strategicznych oraz dokumentach strategicznych na poziomie regionalnym, na przykładzie województwa wielkopolskiego.

Rozdział drugi poświęcony jest analizie możliwości podejmowania przez gminy działań na rzecz zwiększania zatrudnienia. Inicjatywy te przedstawione są w kontekście celów i zasad polityki regionalnej oraz uwarunkowań prawnych oddziałujących na szanse realizacji tych działań. Następnie przeanalizowano możliwości współpracy gminy z innymi podmiotami funkcjonującymi w regionie oraz instrumenty umożliwiające zwiększanie zatrudnienia przez gminę. Ponadto wskazano źródła finansowania przedsięwzięć mających na celu wzrost zatrudnienia.

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na zbadaniu możliwości oddziaływania przez gminy na poziom zatrudnienia poprzez wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej. Przedstawione zatem zostają możliwości partycypacji w przedsięwzięciach na rzecz zwiększania zatrudnienia w ramach funduszy strukturalnych, Inicjatyw Wspólnotowych oraz Programów Wspólnotowych.

W rozdziale czwartym autor przedstawia charakterystykę społeczno-gospodarczą badanych gmin, w tym najistotniejsze cechy gmin determinujące sytuację na lokalnym rynku pracy. Ponadto, określone zostają kryteria doboru próby badawczej, techniki badawcze, a także zakres analizy absorpcji środków Unii Europejskiej przez badane gminy.

W rozdziale piątym określony zostaje zakres absorpcji środków UE na przykładzie wybranych gmin z województwa wielkopolskiego. Autor analizuje skalę i rezultaty uczestnictwa badanych gmin w programach finansowanych z UE, wielkość pozyskanych w ten sposób środków finansowych, a także plany dotyczące przyszłej absorpcji funduszy UE oraz zakres realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia bez wykorzystania środków unijnych. Następnie przedstawiono skalę kooperacji gmin z innymi podmiotami w regionie oraz określono liczbę pracowników gmin ds. pozyskiwania środków UE. Ponadto w rozdziale tym zawarta została ocena zakresu wykorzystania środków UE w celu zwiększania zatrudnienia na tle innych badań i raportów ewaluacyjnych.

Rozdział szósty poświęcony jest analizie czynników oddziałujących na skalę wykorzystania funduszy Unii Europejskiej na przykładzie badanych gmin. Przedstawiony zostaje sposób postrzegania atrakcyjność dostępnych inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia, czynniki determinujące oraz mogące zwiększyć absorpcję środków finansowych z UE, a także ocena czynników wpływających na absorpcję środków unijnych na tle innych badań i raportów ewaluacyjnych.

W rozdziale siódmym skoncentrowano się na przedstawieniu możliwości i warunków poprawy zakresu partycypacji gmin w programach realizowanych w perspektywie planistycznej 2007-2013. Autor analizuje możliwości podejmowania przez gminy działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 oraz proces upraszczania procedur aplikacyjnych. Następnie sformułowane zostają najistotniejsze postulaty, skierowane zarówno do gmin, jak i instytucji zarządzających i wdrażających programy finansowane z UE, wskazujące działania, dzięki którym możliwe będzie usprawnienie i poszerzenie zakresu absorpcji środków UE na rzecz zwiększania zatrudnienia przez gminy.

Zakończenie zawiera syntezę wyników przeprowadzonych badań oraz odniesienie do hipotez przyjętych w pracy.

Z uwagi na cele i zakres pracy, zastosowanymi technikami badawczymi były: badania ankietowe, wywiady z przedstawicielami władz samorządowych, analiza wniosków składanych w ramach poszczególnych działań, dokumentów sprawozdawczych, budżetów gmin, planów rozwojowych, strategii rozwoju, dokumentów dotyczących finansowania

działań i pozyskiwania środków oraz danych statystycznych GUS. Ich szersza charakterystyka zamieszczona została w rozdziale 4.

Część przeglądowa pracy opiera się na analizie powszechnie obowiązujących aktów prawnych i aktów prawa miejscowego, danych statystycznych oraz studiach literatury przedmiotu. Analiza programów finansowanych z Unii Europejskiej obejmuje akty prawne regulujące funkcjonowanie funduszy strukturalnych, Inicjatyw Wspólnotowych oraz Programów Wspólnotowych.

Rozdział I

PROBLEMY ZATRUDNIENIA W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ I POLSKI

1. Miejsce zatrudnienia w polityce regionalnej Unii Europejskiej

Konieczność prowadzenia polityki regionalnej na poziomie zarówno krajowym, jak i wspólnotowym, wynika z gospodarczych, społecznych i kulturowych różnic regionalnych. Dlatego większość działań polityki strukturalnej UE ma wymiar regionalny³.

Wśród głównych kryteriów wyznaczających skalę i charakter zróżnicowania regionalnego UE ważne miejsce zajmuje poziom bezrobocia oraz stopień aktywności zawodowej⁴, a sytuacja na rynku pracy, określana głównie przez możliwości otrzymania pracy w danym regionie, w powiązaniu z poziomem i strukturą produkcji oraz dochodów, uznawana jest za główny czynnik regionalnego zróżnicowania poziomu życia. Dlatego, mimo ewolucji polityki regionalnej UE, problemy zatrudnienia stanowiły zawsze niezwykle ważny jej wyznacznik, a polityka rynku pracy, mająca na celu przede wszystkim wzrost zatrudnienia pozostaje jedną z najistotniejszych sfer polityki strukturalnej i regionalnej Unii Europejskiej⁵. W ostatnich latach zwiększanie zatrudnienia, traktowane jest jako główny czynnik spójności społeczno-gospodarczej.

Formułowane w różnych dokumentach cele polityki regionalnej, były i są bezpośrednio lub pośrednio powiązane z rozwiązywaniem problemów rynku pracy. Znajduje się wśród nich, m.in.:

- walka z długotrwałym bezrobociem i ułatwienie wejścia w życie zawodowe osobom młodym i socjalnie wyłączonej z rynku pracy⁶,
- tworzenie produktywnych miejsc pracy, głównie zachęcanie do podejmowania wydajnych rodzajów działalności gospodarczej opartej na nowoczesnych technologiach oraz o świadczenie usług,
- ułatwianie przystosowania się pracowników do zmian przemysłowych oraz do zmian w systemie produkcyjnym.

³ C. Sadowska-Snarska, *Zmiany strukturalne w zatrudnieniu jako czynnik rozwoju regionalnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2000, s. 62-71.

⁴ Innymi kryteriami są: gęstość zaludnienia, struktura wieku mieszkańców, struktura gospodarcza, poziom produkcji, poziom dochodów, struktura konsumpcji.

⁵ Por. J. Borowiec, *Polityka gospodarcza i reformy strukturalne krajów akcesyjnych a Unia Europejska, Ekonomiczna i Monetarna*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004, s. 128.

⁶ Szerzej: M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 296-301.

Niekwestionowany związek z sytuacją na rynku pracy mają także następujące cele polityki regionalnej:

- poprawa produktywności w słabszych regionach – rosnące zróżnicowanie trendów produktywności uważane jest za jeden z kluczowych czynników wpływających na różnice w rozwoju regionów,
- koncentracja zasobów, szczególnie w regionach z problemami strukturalnymi,
- wykorzystanie lokalnego potencjału rozwoju i mechanizmów dostosowawczych, szczególnie w regionach mniej uprzywilejowanych, skupiając się na formach rozwoju odpowiadających społeczno-ekonomicznym uwarunkowaniom danego regionu – tutaj pojawia się także problem rekonwersji schyłkowych regionów przemysłowych oraz regionów przygranicznych,
- promocja rozwoju oraz strukturalnych dostosowań obszarów wiejskich⁷ i obszarów o skrajnie niskiej liczbie ludności,
- koordynacja przy wykorzystywaniu unijnych i krajowych instrumentów finansowych, spójności pomiędzy polityką regionalną a pozostałymi politykami wspólnotowymi⁸,
- spójność pomiędzy polityką regionalną na poziomie Unii Europejskiej a krajowymi politykami regionalnymi.

Wśród głównych argumentów przemawiających za różnicowaniem polityki w zależności od obszaru, do którego jest skierowana, wymieniane są:

- optymalne wykorzystanie czynników produkcji prowadzące do zmniejszenia bezrobocia, szczególnie w regionach ubogich lub mniej rozwiniętych,
- skuteczniejsze oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy,
ułatwienie przepływu kapitału w kierunku mniej rozwiniętych regionów,
umożliwienie skierowania pomocy finansowej, w szczególności środków pochodzących z funduszy strukturalnych, do krajów i regionów nieposiadających wystarczającej ilości środków finansowych w celu rozwiązywania problemów na poziomie regionalnym.

W początkowej fazie funkcjonowania Wspólnot Europejskich problemy nierówności przysłaniała koncentracja na dążeniu do wzrostu efektywności ekonomicznej Wspólnot. Do połowy lat 70-tych dysproporcje w rozwoju regionalnym nie stanowiły zasadniczego wyzwania a pomoc w tym zakresie była doraźna i na niewielką skalę. W tym czasie wytyczne

⁷ K. Koreleski, *Problemy polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski w odniesieniu do obszarów wiejskich*, w: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Akademia Rolnicza im. H. Kołłątaja, Kraków 2001, s. 249-262.

⁸ Szerzej: A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 93-94.

polityki regionalnej miały bardzo ogólny charakter i nastawione były na realizację dwóch następujących celów:

- zredukowanie istniejących problemów regionalnych pojawiających się w regionach tradycyjnie mniej rozwiniętych i w regionach przechodzących proces przemysłowej lub rolniczej rekonwersji,
- zapobieżenie nowym nierównowagom regionalnym powstającym w wyniku zmian w światowych strukturach gospodarczych lub na skutek prowadzenia przez Wspólnotę innych polityk⁹.

Korygowanie zasadniczych nierówności, wynikających w szczególności z bezrobocia strukturalnego oraz przekształceń w przemyśle i w rolnictwie było głównym celem utworzonego w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF).

Dalsza ewolucja priorytetów i celów polityki regionalnej oraz skali i procedur rozdysponowywania środków wynikała m.in. z:

- rozszerzania Wspólnot o nowe kraje, w których poziom rozwoju znacznie odbiegał od państw członkowskich, a zadania wyrównywania dysproporcji przekraczały możliwości budżetów krajowych,
- decyzji o budowie jednolitego rynku i uzasadnionych obaw, że proces ten może powiększać dysproporcje regionalne w zakresie poziomu i możliwości rozwojowych,
- pozytywnych i negatywnych doświadczeń wcześniejszej polityki.

W 1988 r. rozpoczęto reformowanie funduszy strukturalnych. Zmiany wyrażały się m.in. w tym, że dla ułatwienia decyzji dotyczących finansowania, cele zostały sformalizowane, czyli poszczególne projekty realizowane w państwach członkowskich były finansowane zgodnie z celem, do którego się kwalifikowały. Na lata 1989-1993 ustalono 5 priorytetowych celów, z których trzy stanowiły cele regionalne:

- promowanie zmian strukturalnych w regionach opóźnionych w rozwoju, w których wskaźnik PKB/mieszkańca (wyliczony na podstawie danych z ostatnich 3 lat) kształtował się poniżej przeciętnej wspólnotowej,
- rekonwersja regionów dotkniętych szczyłkiem tradycyjnych przemysłów, charakteryzujących się wyższą od przeciętnej stopą bezrobocia, wyższym od przeciętnej (33%) udziałem zatrudnienia w przemyśle oraz zmniejszaniem się liczby przemysłowych miejsc pracy,

⁹ EEC, *Wytyczne wspólnotowej polityki regionalnej*, *Biuletyn Wspólnoty Europejskiej*, Suplement 2, 1977.

- rozwój przeludnionych lub peryferyjnie położonych obszarów wiejskich, o niskich dochodach ludności i relatywnie niskim wskaźniku PKB/mieszkańca, zdegradowanym środowisku naturalnym, wysokiej wrażliwości na skutki reformy wspólnej polityki rolnej itp. (cel nr 5a).

Dwa spośród celów funkcjonalnych (horyzontalnych), niemających zasięgu regionalnego były skoncentrowane na:

- walce z długookresowym bezrobociem (trwającym ponad rok) w odniesieniu do osób powyżej 25 roku życia,
- włączeniu w życie zawodowe ludzi młodych, którzy nie przekroczyli 25 roku życia.

Trzeci cel dotyczył przekształceń strukturalnych w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (zarówno w produkcji, jak i jej przetwarzaniu i komercjalizacji), pomocy w ochronie środowiska, pokonywaniu naturalnych słabości obszarów wiejskich (cel nr 5b).

Cele te obowiązywały także w latach 1994-1999, z tym, że po przyjęciu w 1995 r. trzech nowych krajów (Austrii, Finlandii i Szwecji) uzupełniono je o cel 6, jakim była pomoc dla regionów szczególnie słabo zaludnionych.

W okresie planistycznym 2000-2006, ze względu na potrzebę osiągnięcia większej koncentracji, prowadzącej do zwiększenia skuteczności udzielanej pomocy, a także uproszczenia, decentralizacji oraz jaśniejszego zakresu odpowiedzialności, przyjęte zostały trzy podstawowe cele polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zostały one sformułowane następująco:

- promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach najsłabiej rozwiniętych,
- wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych,
- wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia¹⁰.

Celem pierwszym objęte były głównie regiony zdefiniowane na poziomie drugim Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS 2), których PKB na osobę był niższy od 75% średniej unijnej¹¹. Na ten cel przeznaczona została największa część

¹⁰ Z. Strzelecki, *Polityka regionalna*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 97.

¹¹ Aby działania były skuteczne i usystematyzowane, klasyfikuje się regiony według tzw. NUTS (ang.: *nomenclature of territorial units of statistics*) – nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych. Podział obejmuje trzy powiązane ze sobą poziomy. Zakwalifikowanie do poszczególnego NUTS prowadzi do objęcia regionu odpowiednimi celami, które w ramach pomocy powinny być realizowane. Por. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 44-46.

pomocy w ramach funduszy strukturalnych, obejmująca około dwie trzecie środków. Do celu 1 zakwalifikowany został również obszar Polski.

Cel drugi obejmował podregiony (NUTS 3) borykające się z problemami strukturalnymi, w szczególności regiony przechodzące zmiany społeczno-gospodarcze w sektorze przemysłowym i usługowym, upadające obszary wiejskie¹² i miejskie, a także objęte kryzysem obszary zależne od rybołówstwa. Jednocześnie w regionach tych średnia stopa bezrobocia przez ostatnie trzy lata musiała być wyższa od średniej dla Wspólnoty, udział zatrudnionych w przemyśle równy lub wyższy od średniej dla Wspólnoty, a także musiał następować obserwowany spadek zatrudnienia w przemyśle w porównaniu z rokiem odniesienia.

Cel trzeci, mający zasięg horyzontalny, skierowany był natomiast do obszarów niepodlegających pomocy w ramach celu 1 i 2 i obejmował zmniejszenie bezrobocia, rozwój „zasobów ludzkich” poprzez modernizację systemów kształcenia, szkolenia oraz odpowiednią politykę zatrudnienia¹³.

W bieżącej perspektywie planistycznej na lata 2007-2013 przyjęte zostały również trzy główne cele, lecz już inaczej zdefiniowane. Są nimi:

- konwergencja,
- konkurencyjność regionalna i zwiększenie zatrudnienia,
- europejska współpraca terytorialna.

Cel *Konwergencja* jest ukierunkowany na przyspieszenie przemian najsłabiej rozwiniętych regionów państw członkowskich¹⁴. Ma być realizowany poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększeniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji¹⁵.

¹² Szerzej: Z. Pijanowski, *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie uwarunkowań przemian strukturalnych*, w: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Akademia Rolnicza im. H. Kołłątaja, Kraków 2001, s. 249-262.

¹³ M. Zajdel, H. Łowicka, *Fundusze strukturalne dla gospodarstw rolnych*, Bydgoszcz 2004, s. 7-8; M. Ciepielewska, *Fundusze...*, op. cit., s. 27-28; K. Wilk, A. Dziecielska, *Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 255-156; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 17-18.

¹⁴ Wyróżnia się tzw. nominalną lub realną konwergencję. Nominalna służy osiągnięciu stabilności cen oraz zachowaniu równowagi w zakresie finansów publicznych i wymiany z zagranicą, co prowadzi do ogólnego rozwoju i wzrostu gospodarczego zapewniającego trwałe zwiększenie zatrudnienia. Natomiast konwergencja realna oznacza przybliżenie standardów życia w poszczególnych krajach i regionach, szczególnie w zakresie wyrównywania poziomu dochodów oraz zmniejszania bezrobocia.

¹⁵ Por. O. Kłos, D. Kosiński, *Polityka strukturalna UE po roku 2006. Istota, cele, wpływ na gospodarkę państw Europy Środkowo-Wschodniej*, w: *Sytuacja gospodarcza państw Europy Środkowo-Wschodniej przed i po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, red. M. Majchrzak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 197-200.

Cel *Konkurencyjność regionalna i zwiększenie zatrudnienia*, skierowany na zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz zatrudnienia, ma być realizowany poprzez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, rozwój przedsiębiorczości, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego, poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych oraz rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej. Zatem realizowanie tego celu ma pomóc zarówno regionom w zakresie przewidywania i zachęcania do zmian w przemyśle, na obszarach zurbanizowanych i wiejskich, jak i mieszkańcom w przewidywaniu i adaptacji zmian ekonomicznych, z uwzględnieniem priorytetów wynikających z Europejskiej Strategii Zatrudnienia¹⁶.

Cel *Europejska współpraca terytorialna* jest ukierunkowany na umacnianie współpracy w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym. Ma być realizowany poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym¹⁷.

Kierunki polityki regionalnej determinuje charakter różnic między poszczególnymi regionami. Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na zróżnicowanie regionów UE jest peryferyjność części z nich. Ponadto oddziałują na nie takie czynniki, jak: ilość i dostęp do bogactw naturalnych, cechy środowiska geograficznego, czynniki techniczne, infrastrukturalne i finansowe w dużym stopniu wpływające na atrakcyjność regionu dla potencjalnych przedsiębiorców, a także sytuacja demograficzna.

W polityce regionalnej Unii Europejskiej ważne miejsce zajmują tzw. regiony problemowe, do których zaliczane są:

regiony o niskiej gęstości zaludnienia,

regiony zorientowane na sektor gospodarczy charakteryzujący się wysokim poziomem stagnacji, w tym regiony peryferyjne,

regiony „osierocone”, czyli takie, w których istnieją gałęzie przemysłu, które są m.in. nieefektywne lub wymagają restrukturyzacji,

regiony przygraniczne, często cierpiące na brak wspólnej infrastruktury,

¹⁶ Z. W. Puślecki, *Polska w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej i globalizacji*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2007, s. 162.

¹⁷ O. Kłós, D. Kosiński, *Polityka...*, op. cit., s. 49.

regiony, w których istnieje problem rewitalizacji ośrodków miejskich i centrów miast, które charakteryzują się wysokim bezrobociem.

W regionach problemowych realizowanie skutecznej polityki regionalnej jest szczególnie istotne. Na tych obszarach kluczową rolę odgrywa właśnie zwiększanie zatrudnienia.

Prowadzenie odpowiedniej polityki regionalnej umożliwi najlepsze wykorzystanie cech danego regionu, co prowadzi do jego optymalnego rozwoju. Realizowanie tego postulatu w dużym stopniu łączy się z koncepcją optymalnego wykorzystywania lokalnych zasobów oraz z podejmowaniem inicjatyw prowadzących do generowania rozwoju „od wewnątrz”, głównie poprzez wspieranie przedsiębiorczości¹⁸, w tym szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw. Poszczególne działania na rzecz rozwoju regionalnego powinny być zintegrowane, jednocześnie stając się istotnym elementem ogólnej strategii Unii Europejskiej.

Polityka regionalna może być realizowana według trzech różnych podejść.

Pierwsze, kompensacyjne, wyraża się w tym, że jest ona determinowana przede wszystkim koniecznością zrekompensowania określonego państwu członkowskiemu strat wynikających z jego członkostwa w strukturach Unii Europejskiej. Chodzi tutaj o utracone w momencie integracji instrumenty polityki na poziomie krajowym, które pozwalały na ochronę lub rozwijanie interesów własnych regionów. Podejście to zakłada, że unijna polityka regionalna jest warunkiem uczestnictwa danego państwa w Unii, przez co przystaje ono na przyjęcie środków finansowych w ramach prowadzenia poszczególnych polityk (przemysłowej, handlowej¹⁹, rolnej). Dlatego też istnienie funduszy strukturalnych można uznać za element powyższej koncepcji.

Drugim podejściem w stosunku do sposobu prowadzenia polityki regionalnej jest koncepcja redystrybucyjna. Kładzie ona nacisk na konieczność osiągnięcia optymalnej dystrybucji zasobów. Chodzi zatem o taką dystrybucję dochodów i dobrobytu pomiędzy regionami, aby doprowadzić do wzrostu, z którego skorzystają wszystkie państwa lub regiony. Ostatnim podejściem jest tzw. teoria endogenicznego wzrostu, która skupia się na konieczności optymalizacji wykorzystania zasobów danego regionu. Sugeruje ona, że właśnie niezrównoważone korzystanie z zasobów lokalnych stanowi główny wyznacznik obszarów problemowych²⁰.

¹⁸ Szerzej: M. Parlińska, *Przedsiębiorczość jako podstawa rozwoju lokalnego*, w: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Akademia Rolnicza im. H. Kołłątaja, Kraków 2001, s. 595-603.

¹⁹ Szerzej: S. Barkowski, *Traktat z Lizbony a wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 2(189), s. 6-9.

²⁰ Por. P. Jasiński, *Europa jako szansa: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000, s. 20.

Zasady i finansowe instrumenty polityki regionalnej

Ważnym warunkiem partycypacji w finansowym wsparciu UE jest respektowanie wielu zasad leżących u podstaw wspólnotowej polityki regionalnej, wypracowanych w procesie rozwoju Wspólnot i stanowiących w dużej mierze wynik doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską w zakresie koordynowania oraz wspierania polityk regionalnych krajów członkowskich²¹. Należą do nich zasady:

- subsydiarności,
- koordynacji,
- elastyczności,
- programowania,
- partnerstwa,
- kompatybilności,
- spójności,
- koncentracji,
- dodawalności środków,
- komplementarności,
- ewaluacji.

Nie ma potrzeby szerszej interpretacji tych zasad, ponieważ od dawna charakteryzowane są w wielu opracowaniach i klasyfikowane według różnych kryteriów²². M.in. dzieli się je na cztery grupy: zasady generalne, organizacji polityki regionalnej, jej finansowania oraz oceny realizacji programów.

Trzy pierwsze spośród wymienionych wyżej zasad określają rolę i sposób funkcjonowania Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki regionalnej oraz wyrażają istotę i filozofię wspólnotowej polityki korygowania przestrzennych dysproporcji rozwojowych. Kolejne cztery zasady dotyczą wprawdzie organizacji polityki regionalnej, niemniej są silnie sprzężone zarówno z pierwszą grupą zasad, jak i z podstawowymi zasadami finansowania polityki rozwoju regionalnego (koncentracji, dodawalności, komplementarności). Ściśle określone są również zasady monitorowania, ewaluacji i kontroli.

²¹ Mają one swe źródło w regulacjach Rady Unii Europejskiej oraz w wytycznych Komisji Europejskiej adresowanych do państw członkowskich. Por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001, s. 182-185.

²² Por. H. Bajorek-Ziaja, S. Ziaja, *Dotacje w ramach Rozwoju Zasobów Ludzkich*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 11; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, PARP, Warszawa 2004, s. 23-25; J. Szlachta, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, w: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, red. E. Kierszka, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2001, s. 25-26.

Subsydiarność oznacza, że problemy rozwoju regionalnego pozostają przede wszystkim sprawą danego państwa, a organy wspólnotowe ingerują w tę dziedzinę jedynie pomocniczo biorąc pod uwagę skalę całego ugrupowania.

Zasada koncentracji polega na tym, że środki finansowe muszą być przeznaczane zgodnie ze szczegółowo wskazanymi priorytetami i celami. Dzięki temu pomoc trafia do obszarów i podmiotów, które najbardziej jej potrzebują²³. Zasada ta jest ściśle związana z podziałem regionów według wspomnianego wcześniej systemu NUTS. Dany region, klasyfikując się do odpowiedniego NUTS, otrzymuje pomoc finansową zgodnie z odpowiadającymi mu celami.

Zasada partnerstwa wskazuje, że decyzje dotyczące polityki regionalnej powinny być uzgadniane i podejmowane przy partnerskim współdziałaniu wszystkich zainteresowanych stron. Chodzi tutaj o relacje między Komisją, państwami członkowskimi, a także reprezentantami władz lokalnych i regionalnych oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi. Zatem działania wspólnotowe powinny być komplementarne lub stanowić wkład do inicjatyw podejmowanych przez poszczególne kraje członkowskie. Dotyczy to głównie przygotowania, finansowania, wstępnej oceny, monitorowania oraz oceny realizacji projektów i programów²⁴.

Z kolei zasada programowania polega na tworzeniu strategicznych planów, które uwzględniają wszystkie aspekty sytuacji społecznej i gospodarczej danego regionu, i które stanowią ramy możliwych do podejmowania inicjatyw²⁵.

Istota zasady dodatkowości wyraża się w tym, że fundusze Unii Europejskiej nie mogą zastępować publicznych lub innych równoważnych wydatków strukturalnych państwa członkowskiego. Zostaje zatem stworzony tzw. montaż finansowy, zgodnie z którym na środki publiczne składają się środki krajowe oraz środki UE, a projekty zakwalifikowane do udzielenia pomocy unijnej muszą być współfinansowane przez państwa członkowskie. Ma to na celu m. in. promowanie rozsądnej gospodarki finansowej ze strony beneficjentów realizowanych programów.

Niezwykle ważna jest również zasada skuteczności, wyrażona w założeniu, że operacje finansowane przez fundusze UE, otrzymujące wsparcie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub z innego instrumentu finansowego powinny być wykorzystywane w sposób efektywny, zgodnie z uregulowaniami prawnymi, z przyjętymi instrumentami oraz z politykami i działaniami Unii Europejskiej.

²³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, op. cit., s. 182-185.

²⁴ Por. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 78.

²⁵ I. Pietrzyk, *Polityka...*, op. cit., s. 166-172.

Należy także przestrzegać zasad konkurencji, ochrony i poprawy stanu środowiska, eliminowania nierówności oraz promowania równego traktowania kobiet i mężczyzn. W końcu realizacja polityki regionalnej powinna przebiegać zgodnie z zasadą monitorowania²⁶. Wszystkie działania w ramach polityki regionalnej powinny zostać poddane ocenie wstępnej, następnie monitorowaniu w trakcie jej realizacji i wreszcie ocenie końcowej. Pozwala to na niezakłócone i skuteczne osiągnięcie celów wyznaczonych w poszczególnych programach oraz projektach.

W perspektywie finansowej 2000-2006 dla krajów kandydujących do Unii Europejskiej przeznaczone zostały programy realizowane w ramach pomocy przedakcesyjnej. Chodzi tutaj o programy Phare, SAPARD i ISPA. Głównym celem programu Phare²⁷ było wsparcie inwestycji dostosowujących krajowe infrastruktury do standardów Unii Europejskiej. Szczególnie ważna była pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i rozwijaniu zasobów ludzkich²⁸. Program SAPARD²⁹ miał za zadanie wesprzeć modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich³⁰. Natomiast program ISPA³¹ dofinansowywał duże przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu transportu i ochrony środowiska³².

W krajach członkowskich realizacja celów na lata 2000-2006 była możliwa poprzez wykorzystanie odpowiednich instrumentów unijnej polityki regionalnej. Do najistotniejszych instrumentów należały następujące fundusze strukturalne:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF - European Regional Development Fund),
- Europejski Fundusz Społeczny (ESF – European Social Fund),

²⁶ Por. K. Wilk, A. Dziecielska, *Funkcjonowanie funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004, s. 257-258; M. Ciepielewska, *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000, s. 30-31.

²⁷ Phare (ang.: *Polish-Hungary Assistance for Restructuring their Economies*) – program wzorowany na Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszu Społecznym.

²⁸ Szerzej: M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2000, s. 123-6.

²⁹ SAPARD (ang.: *Support for Accession Measures for Agriculture and Rural Development*) – program wzorowany na Europejskim Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

³⁰ Szerzej: K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Aspra-jr, Warszawa 2005, s. 125-128; T. Bednarczyk, *Konkurencyjność regionów a perspektywy integracji z Unią Europejską*, w: *Polityka regionalna a wejście Polski do Unii Europejskiej*, red. M. Dąbrowa-Szeffler, J. Beka, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Nisku, Nisko 2000, s. 250; M. Niewęglowski, M. Zając, *Środki unijne w rozwoju infrastruktury obszarów wiejskich*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom II), red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 478-480.

³¹ ISPA (ang.: *Structural Instrument for Pre-Accession*) – program wzorowany na Funduszu Spójności.

³² Szerzej: K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 97-104; Por. M. Rudnicki, *Polityka...*, op. cit., s. 131-132.

- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF – European Agriculture Guidance and Guarantee Fund),
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance),

oraz Fundusz Spójności (Cohesion Fund).

Programy realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego miały na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie. Fundusz ten pozwalał na udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych. Zatem środki finansowe przeznaczane były głównie na inicjatywy skierowane na rozwój lokalny, zwiększanie oraz utrzymywanie trwałego zatrudnienia, rozwój infrastruktury, działalność średnich i małych przedsiębiorstw, rozwój turystyki i kultury, a także na ochronę środowiska oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego³³. Natomiast zadania Europejskiego Funduszu Społecznego koncentrowały się głównie na zwiększeniu możliwości zatrudnienia. Fundusz próbował ułatwić tworzenie warunków dostosowywania się pracowników do przemian przemysłowych³⁴. Umożliwiał on podejmowanie inicjatyw w dziedzinie edukacji, rozwoju badań, nauki, transferu technologii, a także w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. W praktyce fundusz oferował pomoc określonym grupom społecznym i regionom, która polegała na organizowaniu szkoleń zawodowych podnoszących kwalifikacje bezrobotnych oraz pracowników z gałęzi przemysłu zagrożonej bezrobociem i ludzi młodych, a także na wspieraniu rozwoju zatrudnienia poprzez zachęcanie przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy³⁵.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej służył finansowaniu wspólnej polityki rolnej oraz wspieraniu przedsięwzięć na rzecz rozwoju i strukturalnego dopasowania regionów opóźnionych w rozwoju³⁶. Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa wspierał restrukturyzację rybołówstwa państw członkowskich³⁷. Natomiast Fundusz Spójności miał na celu zmniejszanie różnic w poziomie gospodarczo-społecznym krajów i regionów Unii Europejskiej, przekształcając obszary biedy i zacołowania w ośrodki połączone bardzo dobrą

³³ M. Ciepielewska, *Fundusze...*, op. cit., s. 34-36, 40-41; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusz strukturalne...*, op. cit., s. 28-31.

³⁴ Por. W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 80-81.

³⁵ M. Kubisz, *Stan przygotowań Polski do udziału w Europejskim Funduszu Społecznym*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czystek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001, s. 55-62.

³⁶ Szerzej: A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 33-36.

³⁷ Szerzej: K. Wilk, A. Dziecielska, *Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 253-254; M. Ciepielewska, *Fundusze...*, op. cit., s. 39-40.

infrastrukturą z lepiej rozwiniętymi częściami Unii Europejskiej³⁸. Dostarczał on środki finansowe na realizację dużych inwestycji związanych z rozwojem lub modernizacją infrastruktury transportowej i ochrony środowiska³⁹.

W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 do kluczowych instrumentów zaliczone zostały:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Europejski Fundusz Społeczny,
- Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Fundusz Spójności,
- Europejski Fundusz Inwestycyjny⁴⁰.

Do kolejnych instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej należy zaliczyć Inicjatywy Wspólnotowe (trzeba tutaj jednak zwrócić uwagę, że w perspektywie 2007-2013 Inicjatyw Wspólnotowe zostały zlikwidowane). Skupiały się one głównie na tworzeniu ponadgranicznych, ponadnarodowych i międzyregionalnych sieci współpracy, promocji zatrudnienia i rozwoju kapitału ludzkiego, rozwoju terenów rolniczych, pomocy regionom peryferyjnym oraz na zarządzaniu zmianą przemysłową. Również Programy Wspólnotowe mogły w istotny sposób przyczynić się do osiągnięcia celów polityki regionalnej. W ich ramach można było realizować projekty w zakresie m.in. rozwoju edukacji i systemów kształcenia, stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego młodzieży, promowania kultury, rozwoju nowych technologii, programów społecznych oraz rozwoju obszaru zdrowia publicznego. Bardziej szczegółowa analiza obydwu programów, szczególnie pod kątem możliwości ich wykorzystania przez władze samorządowe w celu zwiększania zatrudnienia w regionie, będzie przeprowadzona w dalszej części niniejszej dysertacji.

Uzupełniając listę analizowanych instrumentów, trzeba również wskazać następujące inicjatywy:

- Nowy Instrument Wspólnotowy (New Community Instrument) – służący udzielaniu pożyczek małym i średnim przedsiębiorstwom⁴¹,

³⁸ L. Mączka, J. Kudełko, *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 27; M. Zajdel, H. Łowicka, *Fundusze...*, op. cit., s. 10.

³⁹ J. Szlachta, *Wpływ nowej polityki spójności Unii Europejskiej na politykę strukturalną Polski w latach 2007-2013*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004, s. 17; Por. M. Ciepielewska, *Fundusze...*, op. cit., s. 25.

⁴⁰ M. Żywioł, *Zmiany w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych w nowym okresie programowania 2007-2013*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 48.

⁴¹ Por. K. Romanowska, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 87.

- Zintegrowane Działania Rozwojowe (Integrated Development Operations) – umożliwiające udzielanie pomocy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego i odnawiania w geograficznie ograniczonych regionach kryzysowych,
- Zintegrowane Programy Śródziemnomorskie (Integrated Mediterranean Programmes) – stanowiące pakiety pomocowe przeznaczone na rozwój społeczny i gospodarczy w basenie Morza Śródziemnego⁴².

Ponadto należy zaznaczyć, że również Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali dostarczył możliwości wpływania na politykę regionalną. Chodzi tutaj o art. 54 i 56, które stanowiły podstawę prawną pomocy finansowej w zakresie zatrudnienia na nowo pracowników górnictwa i hutnictwa.

Prowadzenie skutecznej polityki regionalnej jest warunkiem wyrównywania różnic między państwami i regionami, a w rezultacie osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej. Cele polityki obejmują znaczny zakres przedsięwzięć, koncentrując się między innymi na stymulowaniu wzrostu gospodarczego poszczególnych regionów, walce z bezrobociem, aktywizacji obszarów wiejskich. Realizacja celów możliwa jest dzięki szerokiemu wachlarzowi instrumentów, dostarczających możliwości odpowiedniego dopasowania działań dla osiągnięcia określonych celów. Z punktu widzenia niniejszej dysertacji ważne jest podkreślenie faktu, że konieczność prowadzenia inicjatyw dotyczących rynku pracy, w tym zwiększania zatrudnienia, zawarta jest w priorytetach oraz głównych celach polityki regionalnej. Wykorzystanie odpowiednich instrumentów może prowadzić do ich skutecznej realizacji.

2. Podstawy prawne działań UE na rzecz zwiększania zatrudnienia

2.1. Traktat Amsterdamski

Inicjatywy na rzecz zwiększania zatrudnienia należą do najistotniejszych kwestii, które ma na względzie Unia Europejska. Troska o stworzenie skutecznych metod walki z bezrobociem przejawia się w wielu dokumentach nakreślających cele, strategię i metody skutecznych działań na rynku pracy.

Niezwykle ważne kroki pozwalające na prowadzenie spójnej polityki na rzecz zwiększenia zatrudnienia zostały podjęte w czerwcu 1997 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Amsterdamie. Po pierwsze, w Traktacie Amsterdamskim pojawił się nowy tytuł nt.

⁴² Por. P. Jasiński, *Europa jako szansa...*, op. cit., s. 43-44.

zatrudnienia, co miało mobilizować do poważniejszego zajęcia się sprawami rynku pracy⁴³, głównie poprzez wpływ na prawną i instytucjonalną strukturę dla promocji konwergencji polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej. Po drugie, Traktat pozwalał na natychmiastowe uruchomienie procedury nadzoru i kooperacji w zakresie narodowej polityki zatrudnienia. Państwa członkowskie oraz Unia Europejska mogły podejmować działania na rzecz opracowywania skoordynowanej polityki zatrudnienia, wspierania wykwalifikowanej, zdolnej do adaptacji siły roboczej, a także tworzyć rynki pracy zdolne do reagowania na zmiany ekonomiczne⁴⁴.

Analizując uregulowania prawne Traktatu, należy zwrócić uwagę na art. 126 i art. 127, zgodnie z którymi państwa członkowskie miały zachować zasadniczą odpowiedzialność za politykę zatrudnienia, ale traktować promocję zatrudnienia jako przedmiot wspólnej troski i koordynować swoje działania. We wszystkich obszarach polityki Wspólnoty należało zwracać uwagę na oddziaływanie na zatrudnienie; głównym celem był wysoki poziom zatrudnienia. Ponadto dokument dał podstawę prawną dla promocji bodźcowych instrumentów zatrudnienia, analizy, badań i wymiany wzorcowych praktyk w polityce zatrudnienia, a także stworzył struktury kontroli i wymiany informacji na temat problematyki zatrudnienia.

2.2. Strategia Lizbońska

Kwestie zwiększania zatrudnienia i problemy rynku pracy zostały także wyraźnie wyeksponowane w przyjętej w marcu 2000 r. Strategii Lizbońskiej. W głównym celu tego dokumentu, będącego kluczowym programem społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej, podkreślona została waga tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy⁴⁵. W celach odnoszących się do rynku pracy podkreślona została konieczność podjęcia inicjatyw na rzecz pełnego zatrudnienia, wysokiej jakości pracy i wysokiej produktywności bazującej na wiedzy,

⁴³ Szerzej: S. Golinowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej i problemy z dostosowaniem się do niej w Polsce*, w: *Unia Europejska wobec procesów integracyjnych – wyzwania dla Polski*, red. H. Januszewska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2000, s. 151-152; W. Anioł, *Polityka...*, op. cit., s. 118; P. Wahl, *Europejska...*, op. cit., s. 46; M. Matey-Tyrowicz, *Standardy Unii Europejskiej w dziedzinie pracy i spraw społecznych*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czystek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001, s. 11-12.

⁴⁴ *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 9.

⁴⁵ L. Pawłowicz, *Strategia Lizbońska – założenia i ich realizacja*, w: *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, red. J. Bieliński, CeDeWu.pl, Warszawa 2005, s. 13; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Strategia lizbońska: Europejski rynek energii – rekomendacje dla polskiej polityki gospodarczej*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004, s. 172-173.

a także pracy jako środka osiągnięcia spójności społecznej⁴⁶ i przeciwdziałania wykluczeniu⁴⁷. Problem tworzenia większej ilości lepszych miejsc pracy, czyli rozwoju aktywnej polityki zatrudnienia, wymieniony został w tzw. społecznym wymiarze Strategii Lizbońskiej, którego realizacja miała służyć modernizacji europejskiego modelu społecznego. Ponadto zwiększenie zatrudnienia uznane zostało za kluczowy kierunek działań. Szczegółowe zapisy podkreślały konieczność nie tylko likwidacji bezrobocia, ale także zatrudnienia osób nieaktywnych zawodowo. Założono, że muszą wzrosnąć stopy zatrudnienia; postulowano zwiększenie do 2010 r. średniej stopy zatrudnienia z 61% do 70%⁴⁸. Położono również nacisk na wzrost wykształcenia we wszystkich grupach wiekowych, dlatego wskazano na wagę kształcenia ustawicznego. Zwrócono też uwagę na wyrównywanie szans grup społecznych na rynku pracy⁴⁹. Istotne było również zapewnienie mobilności na rynku pracy, a zatem płynne zmienianie zawodów, miejsc pracy, a także zmienianie działów, regionów i krajów, w których się pracuje. W Strategii Lizbońskiej postulowano także równowagę między ochroną zatrudnienia a płynnością rynku pracy, dzięki czemu ludzie z mniejszymi oporami mogli poddać się restrukturyzacji⁵⁰.

Analizując zapisy i wagę Strategii Lizbońskiej, istotnym jest zwrócenie uwagi na częstą krytykę założeń w niej zawartych oraz bardzo interesujące konsekwencje tego faktu w zakresie inicjatyw skierowanych na zwiększanie zatrudnienia. Uważa się, że realizacja Strategii Lizbońskiej okazała się niedostateczna, by w perspektywie 2010 roku osiągnąć stan społeczeństw i gospodarek krajów-członków UE, który można byłoby określić jako najbardziej konkurencyjne w skali świata. Żeby sprostać wyzwaniom płynącym z globalizacji, zmian demograficznych, przyspieszenia technologicznego i szoków ekonomicznych należało podjąć radykalne kroki, które rzeczywiście realizowałyby cele i założenia Strategii Lizbońskiej, w tym preferowane kierunki reform krajowych polityk udzielania pomocy publicznej. Brak takiej pomocy mógłby doprowadzić do dalszej degradacji społecznej

⁴⁶ Szerzej: J. Olbrycht, *Polityka spójności i/lub wzrostu*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom I), red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 17-21.

⁴⁷ E. Okoń-Horodyńska, K. Piecha, *Strategia Lizbońska a możliwość budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce – wnioski i rekomendacje*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2005, s. 14-15.

⁴⁸ K. Kłosiński, *Unia Europejska – integracja, konkurencyjność, rozwój*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 11.

⁴⁹ Szerzej: M. J. Radło, *Strategia Lizbońska. Konkluzje dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 18; A. Zachorowska-Mazurkiewicz, *Rynek pracy – wzrost spójności społecznej*, w: *Strategia Lizbońska a możliwość budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce – wnioski i rekomendacje*, red. E. Okoń-Horodyńska, K. Piecha, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2005, s. 125-126.

⁵⁰ *Strategia Lizbońska...*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, op. cit., s. 11-18; L. Pawłowicz, *Strategia Lizbońska...*, op. cit., s. 19.

niektórych grup społecznych lub regionów⁵¹. Zatem nie wycofując się z żadnego z wcześniej ustalonych celów i działań, postanowiono wzmocnić te, które mają podnieść dynamikę PKB i zwiększyć zatrudnienie. Rewizja Strategii Lizbońskiej, dokonana w 2005 r., podniosła rolę wzrostu zatrudnienia dlatego, że uznano jego priorytet (wraz ze wzrostem PKB) nad innymi celami, przedtem stawianymi na równi⁵². Choć nie zrezygnowano całkowicie z dążenia do pozostałych celów społecznych, uznano jednak, że nie można traktować ich na równi ze wzrostem zatrudnienia. Można tutaj wskazać dwie główne przesłanki, które doprowadziły do priorytetowego traktowania zwiększania zatrudnienia. Po pierwsze, nie można osiągnąć spójności społecznej, jeśli występuje niedostatek pracy, bezprzedmiotowe również stają się prawa do wysokiej jakości pracy, kiedy pracy brakuje. Ponadto w warunkach głębokich zmian demograficznych niska stopa zatrudnienia uniemożliwia zachowanie większości podstawowych cech modelu społecznego i ekonomicznego⁵³. Dlatego też dążenie do wzrostu zatrudnienia posiada pierwszeństwo, szczególnie w sytuacji konfliktu między różnymi celami.

2.3. Europejska Strategia Zatrudnienia

Jednym z najistotniejszych projektów regulujących zagadnienia związane ze zwiększaniem zatrudnieniem jest bez wątpienia Europejska Strategia Zatrudnienia⁵⁴. Skoncentrowano się w niej wokół wzrostu stopy zatrudnienia, w szczególności poprzez promocję zatrudnialności, tworzenie zachęt do podejmowania zatrudnienia, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych wysokich standardów europejskiego modelu społecznego⁵⁵. Podjęto starania, aby zdiagnozować powody wpływające na niepowodzenie w tworzeniu wystarczającej ilości miejsc pracy. Oprócz aspektu zmian makroekonomicznych, wskazany został problem niezdolności radzenia sobie z transformacją rynku pracy. Zagrożenie długotrwałym bezrobociem wynika w dużej mierze ze złej organizacji polityki rynku pracy i systemu pomocy społecznej, zbyt dużego nacisku na pasywne formy wspierania dochodu oraz nieumiejętności wykorzystania potencjału dla tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze

⁵¹ Szerzej: E. Modzelewska-Wąchal, *Pomoc publiczna w Polsce – perspektywa unijna*, w: *Niebieskie księgi 2004. Priorytet pomocy publicznej*, red. J. Szomburg, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa 2004, s. 66-70.

⁵² J. Ciechański, *Półowiczna liberalizacja rynku usług w Unii Europejskiej: brak odwagi w realizacji celów Strategii Lizbońskiej*, „Rynek Pracy” 2006, nr 3 (153), s. 22-23.

⁵³ U. Sztanderska, *Wspólnotowe wytyczne polityki zatrudnienia. Efektywna polityka zatrudnienia*, w: *Biała Księga 2005. Narodowa Strategia Lizbońska dla wzrostu i zatrudnienia*, red. M. J. Radło, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa-Gdańsk 2005, s. 95.

⁵⁴ *Europejska Strategia Zatrudnienia* – zainicjowana przez Radę Europejską podczas szczytu w Luksemburgu w listopadzie 1997 r.

⁵⁵ *Strategia Lizbońska...*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, op. cit., s. 20; H. Bajorek-Ziaja, S. Ziaja, *Dotacje...*, op. cit., s. 11-12.

usług. Poza tym wiele osób bezrobotnych ma trudności w adaptacji do nowych technologii, co spowodowane jest niskimi umiejętnościami i kwalifikacjami. Na te właśnie problemy starano się odpowiedzieć tworząc Europejską Strategię Zatrudnienia.

Poszczególne państwa członkowskie borykają się, choć w różny sposób, ze wspólnym problemem niemożności doprowadzenia do zatrudnienia wszystkich, dlatego w Europejskiej Strategii Zatrudnienia zwrócono także uwagę na konieczność integracji polityki zatrudnienia z innymi obszarami polityki państwa, zarówno na poziomie narodowym, jak i na poziomie Wspólnoty. We obszarach tych należy brać pod uwagę wpływ danych działań na zatrudnienie. Ponadto w prowadzeniu polityki zatrudnienia wskazano na kluczowy udział regionalnych i lokalnych partnerów.

Europejska Strategia Zatrudnienia odgrywa wiodącą rolę we wdrażaniu celów Strategii Lizbońskiej odnoszących się do zatrudnienia i rynku pracy, jednocześnie odpowiada głównym celom, które mogą być finansowane z funduszy strukturalnych⁵⁶. Stanowi podstawę Wytocznych Polityki Zatrudnienia, mających na celu koordynację narodowych polityk zatrudnienia na poziomie UE⁵⁷, będących efektem zobowiązania się państw członkowskich do określenia zestawu celów ogólnych i szczegółowych w zakresie polityki zatrudnienia. W 2003 r. Rada Europejska przyjęła trzy główne cele:

- pełne zatrudnienie,
- poprawa jakości i produktywności pracy,
- wzmocnienie spójności społecznej i integracji.

W Wytocznych Polityki Zatrudnienia zawarto również 10 nowych wytycznych na okres trzech lat. Stanowiły one priorytety działania państw członkowskich w realizacji ww. trzech ogólnych celów. Do nowych wytycznych zaliczono:

- aktywne i prewencyjne działania na rzecz bezrobotnych i biernych zawodowo,
- tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość,
- promocja adaptacyjności i mobilności na rynku pracy,
- promocja rozwoju kapitału ludzkiego i kształcenia ustawicznego,
- wzrost podaży pracy i promowanie aktywnego starzenia się,
- polityka równości szans dla kobiet i mężczyzn,

⁵⁶ Por. U. Płowiec, *Unia Europejska a Polska*, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 2002, s. 197-198.

⁵⁷ *Wytyczne Polityki Zatrudnienia dla Państw Członkowskich* – dokument przyjęty przez Radę Europejską w dniu 22 lipca 2003 (2003/578/EC).

- wspieranie integracji i zwalczanie dyskryminacji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy,
- rozwijanie finansowych zachęt do podejmowania zatrudnienia,
- ograniczenie szarej strefy zatrudnienia,
- zmniejszanie regionalnych różnicowań w zatrudnieniu⁵⁸.

Wytyczne te w istocie wzywały państwa członkowskie do podjęcia konkretnych i pilnych działań według kierunków skoncentrowanych na rozwijaniu zdolności zawodowych, umożliwianiu łatwiejszego startu lub prowadzenia działalności gospodarczej i zatrudniania ludzi, rozwijaniu nowej elastycznej organizacji pracy oraz równym dostępie do pracy dla kobiet i mężczyzn⁵⁹. Istotnym jest fakt, że konkretne cele i zadania, zarówno na szczeblu narodowym, jak i Unii Europejskiej, służą za kryteria w ocenie powodzenia lub porażki polityki zatrudnienia poszczególnych państw członkowskich.

Koncentrując się na bezpośrednich powiązaniach tematycznych poszczególnych dokumentów wspólnotowych i narodowych, należy zwrócić uwagę na szczególne związki Europejskiej Strategii Zatrudnienia z obszarami działań ujętych w Europejskim Funduszu Socjalnym. Fundusz ten, zajmujący się szczególnie zatrudnieniem i zasobami ludzkimi, wspiera wiele celów polityki zatrudnienia, znajdujących swoje odzwierciedlenie w wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁶⁰. EFS jest głównym instrumentem finansowym Europejskiej Strategii na szczeblu Wspólnoty i przeznaczają ogromne kwoty na wsparcie działań państw członkowskich w ramach polityki rynku pracy.

3. Problemy zatrudnienia w polskich centralnych dokumentach strategicznych

3.1. Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia

Wspólnotowe regulacje prawne odnoszące się do działań na rzecz zwiększania zatrudnienia tworzą podstawę polskich dokumentów określających cele i zakres działań na tym polu. Rząd polski oraz Komisja Europejska podjęły pierwsze kroki mające na celu określenie polityki zatrudnienia oraz dostosowanie instytucji i realizowanych polityk do Europejskiej

⁵⁸ Por. L. Leszko, *Przewidywany wpływ polityki wspierania zatrudnienia w Unii Europejskiej na polski rynek pracy*, w: *Sytuacja gospodarcza państw Europy Środkowo-Wschodniej przed i po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, red. M. Majchrzak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 251-253.

⁵⁹ Por. M. Duszczyk, *Europejska polityka zatrudnienia*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czyszek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001, s. 50.

⁶⁰ Por. B. Ryszawska-Grzeszczak, *Jakość życia*, w: *Unia Europejska na przełomie tysiącleci*, red. B. Bernaś, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów, Wrocław 2002, s. 216.

Strategii Zatrudnienia, podpisując w styczniu 2001 r. Wspólną Ocenę Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (JAP). Dokument ten zawierał następujące priorytety:

- dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy,
- restrukturyzacja rynku pracy,
- aktywna polityka rynku pracy i jej realizacja,
- przygotowanie do wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zatem uwzględnione w nim zostały kluczowe kwestie związane ze zwiększaniem zatrudnienia oraz działania umożliwiające prowadzenie polityki zatrudnienia w taki sposób, aby sprostać strukturalnym problemom rynku pracy. Podstawowymi wyzwaniem, na których skoncentrowano się były m.in.: nierównowaga na rynku pracy, problemy towarzyszące reintegracji zawodowej pracowników opuszczających restrukturyzowane firmy i sektory oraz strukturalny charakter bezrobocia. W tym kontekście podkreślono również aktywną rolę partnerów społecznych w kształtowaniu polityki zatrudnienia, szczególnie w odniesieniu do podnoszenia zdolności adaptacyjnej przedsiębiorstw i ich pracowników. Poza tym za istotne uznane zostały próby rozwiązywania problemu wysokiego bezrobocia regionalnego poprzez podejmowanie działań na rzecz rozwoju regionalnego, a także zmniejszanie barier w mobilności geograficznej. Połączenie tych działań z innymi działaniami skierowanymi na wspieranie rozwoju przedsiębiorstw i tworzenie miejsc pracy, dało podstawę do skutecznego wpływu na rozwój społeczny i gospodarczy kraju. Poza tym dokument stanowił podstawę opracowania sprawozdań z realizacji polskich działań na rzecz zatrudnienia. Coroczne sprawozdania z realizacji zawartych w nim postanowień przedstawiały stopień zaawansowania realizacji celów polskiej polityki rynku pracy na rzecz zatrudnienia.

3.2. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006

Najważniejszym dokumentem mającym na celu wdrażanie priorytetów określonych we Wspólnej Ocenie Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia był Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR)⁶¹.

⁶¹ Należy tutaj zaznaczyć, że początkowo powstał Wstępny Narodowy Plan Rozwoju, przygotowany w 1999 r. Początkowo Wstępny Narodowy Plan Rozwoju obejmował tylko lata 2000-2002, później przedłużono jego horyzont czasowy do końca 2003 r. Jego zadaniem było zmniejszenie różnic rozwojowych między przygotowującą się do członkostwa Polską a Unią Europejską, w wybranych dziedzinach: sektor wytwórczy, infrastruktura sprzyjająca rozwojowi gospodarczemu oraz rozwój zasobów ludzkich. W WNPR określono, jakie inicjatywy należy podjąć, a także, jakie kwoty z funduszy przedakcesyjnych miały być dostępne w formie współfinansowania.

Polityka rynku pracy realizowana w ramach Narodowego Planu Rozwoju odpowiadała zasadom i wymogom polityki Wspólnoty określonej w Traktacie Amsterdamskim i opierała się na wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁶². Ponadto główne kierunki działań były zgodnie z celem przyjętym przez kraje członkowskie podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. Strategia Lizbońska miała wpływ na akty prawne i przedsięwzięcia odnoszące się do wzrostu zatrudnienia realizowane w Polsce. Należy tutaj wymienić przede wszystkim Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, którego cele w większości były zbieżne z wytycznymi Strategii. Ponadto uregulowania zawarte w Strategii Lizbońskiej oddziałują na treść m.in. takich dokumentów jak: Kodeks Pracy, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, program *Pierwsza praca*.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, będąc strategicznym średniookresowym dokumentem planistycznym wskazującym kierunki rozwoju kraju⁶³ oraz integrującym polityki sektorowe i uwzględniającym potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów, bazował również na dokumentach programowych i planistycznych stanowiących podstawę polityki prowadzonej przez rząd⁶⁴. Uwzględnione w nim zostały kierunki strategiczne sformułowane w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich⁶⁵. Ponadto nawiązywał bezpośrednio do następujących celów strategicznych nakreślonych w Strategii Gospodarczej Rządu *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*⁶⁶:

- stopniowy powrót w ciągu 2 lat na ścieżkę co najmniej 5% wzrostu PKB,
- aktywizacja zawodowa społeczeństwa i zwiększanie zatrudnienia,
- skuteczna absorpcja funduszy europejskich i wykorzystanie ich dla rozwoju kraju.

Cele te bezpośrednio wskazywały na kluczowy problem tworzenia nowych miejsc pracy. W samym Narodowym Planie Rozwoju określono, że struktura celów i priorytetów w nim przedstawiona bezpośrednio wynikała i nawiązywała do powyższego programu, jednak koncentrowała się wyłącznie na działaniach o charakterze strukturalnym, tworzących podstawy długofalowego rozwoju kraju.

⁶² *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* - dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.

⁶³ *O co pytamy najczęściej. Polska a Unia Europejska*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 51.

⁶⁴ W nowej perspektywie planistycznej na lata 2007-2013, zamiast tworzenia i zatwierdzania przez Komisję Europejską NPR, Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, ustanawia strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności, które są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Państwo członkowskie sporządza Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, które zapewniają, aby pomoc funduszy była zgodna ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności i które określają związek pomiędzy priorytetami Wspólnoty z jednej strony, a krajowym programem reform z drugiej strony.

⁶⁵ Ten dokument jest omówiony w dalszej części rozdziału.

⁶⁶ Strategia Gospodarcza Rządu „*Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 stycznia 2002 r.

W dziedzinie zatrudnienia w Narodowym Planie Rozwoju skupiono się na działaniach w ramach czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Uznano, że rynek pracy powinien odzwierciedlać potrzeby dynamicznej gospodarki rynkowej, stanowiącej część jednolitego rynku, w szczególności potrzebę posiadania mobilnych, łatwo przystosowujących się i wykwalifikowanych pracowników oraz kreowanie polityki i posiadanie odpowiednich instytucji, wspierających rozwój elastycznego rynku pracy. Biorąc pod uwagę powyższe zjawiska, w NPR wskazano na główne problemy, od których zależy rozwój gospodarki i społeczeństwa. Obok niskiego tempa wzrostu gospodarki, jako najważniejszy problem wskazana została wysoka stopa bezrobocia i niski poziom aktywności zawodowej społeczeństwa, obniżające poziom życia i zagrażające wykluczeniem dużej części populacji z procesów rozwojowych. Zwrócono uwagę na fakt, że wysokie bezrobocie wymaga zaangażowania znacznych środków publicznych na cele pomocy socjalnej, zaś niski poziom dochodów powoduje ograniczenia popytu, co prowadzi do redukcji poziomu produkcji i usług zaspokajających potrzeby konsumpcyjne⁶⁷. Te warunkujące się wzajemnie zjawiska mogły prowadzić do trudnych do przezwyciężenia problemów z wykorzystaniem szans rozwojowych Polski w perspektywie najbliższych kilku, a nawet kilkunastu lat. Z drugiej strony, skuteczne oddziaływanie m.in. na poziom bezrobocia oraz wzrost zatrudnienia mogło prowadzić do ograniczenia lub wyeliminowania jednych z najistotniejszych czynników powodujących zróżnicowanie regionalne⁶⁸.

Aby przezwyciężyć powyższe problemy, w NPR określono odpowiednie cele i osie rozwoju, w których podkreślano znaczenie zwiększania zatrudnienia⁶⁹. Już w samym celu strategicznym akcentowano wagę prowadzenia aktywnej polityki skierowanej na tworzenie nowych miejsc pracy. Mówił on o „rozwijaniu konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.” Idea ta znalazła swoje rozwinięcie w treści celów cząstkowych, które koncentrowały się na:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB,
- zwiększaniu poziomu zatrudnienia i wykształcenia,
- włączeniu Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej,

⁶⁷ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, op. cit., s. 34.

⁶⁸ Szerzej: I. Musiałkowska, *Rola polityki regionalnej w zmniejszaniu zróżnicowania regionalnego w Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska – współzależności i efekty jej polityki*, red. E. Małuszyńska, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2003, s. 153-156.

⁶⁹ Por. K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 139-140.

- intensyfikacji procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, rozwój technologii społeczeństwa informacyjnego,
- wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

W przypadku zwiększania poziomu zatrudnienia i wykształcenia, w Narodowym Planie Rozwoju wskazano na konieczność wdrożenia mechanizmów obniżania kosztów pracy, zmniejszania barier administracyjnych i instytucjonalnych, zwiększania elastyczności i mobilności przestrzennej oraz zawodowej pracowników, zwiększania dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym i średnim - w szczególności dla ludności wiejskiej oraz koncentracji polityki społecznej na najbardziej dynamicznych grupach aktualnych i potencjalnych pracowników. Na kwestie zwiększania zatrudnienia zwrócono również uwagę w celu ostatecznym. Stanowiło to jeden z kluczowych czynników wpływających na stały i dynamiczny rozwój regionów w kraju. Ponadto w NPR wskazano na konieczność bardziej szczegółowego określenia sektorów i branż gospodarki, w których istniała możliwość zwiększania zatrudnienia. Zakładało się na przykład stopniowe zmniejszanie się zatrudnienia w rolnictwie oraz zwiększenia tempa wzrostu zatrudnionych w sektorze usług, w tym przede wszystkim usług rynkowych. Jako sektory, w których miał nastąpić wzrost zatrudnienia wskazano m.in. turystykę budownictwo, usługi finansowe, sektor naukowo-badawczy, sektor wysokich technologii, usług związanych z ochroną środowiska.

Szczególnie istotne z punktu widzenia możliwości zwiększania zatrudnienia było ujęcie kwestii związanych z prowadzeniem polityki rynku pracy w osiach rozwoju NPR. Wytyczały one główne obszary koncentracji bezpośredniej interwencji publicznej o charakterze rozwojowym⁷⁰. Osie rozwojowe traktowano jako rozłączne kierunki wydatkowania środków w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych, projektów Funduszu Spójności, Inicjatyw Wspólnoty oraz programów krajowych. Wzrost gospodarczy, zwiększanie zatrudnienia oraz promowanie solidarności społecznej i przestrzennej, wokół których określono osie rozwoju, traktowane były zatem jako cele cząstkowe NPR, realizowane w ramach każdej osi i każdego programu operacyjnego.

Należy tutaj wskazać szczególnie osie *Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia* oraz *Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów*⁷¹. W pierwszej z nich skupiono się na działaniach prowadzących do zwiększenia konkurencyjności zasobów ludzkich, a tym samym zwiększenia szans na znalezienie

⁷⁰ Szerzej: J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008, s. 191-194.

⁷¹ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, op. cit., s. 69-74.

zatrudnienia na europejskim rynku pracy. Zaznaczono tutaj fakt, że działania realizowane w ramach osi będą skuteczne pod warunkiem sprawnej realizacji procesów modernizacyjnych i rozwojowych w skali całej gospodarki narodowej. Konieczna była zatem poprawa jakości funkcjonowania systemu rynku pracy i edukacji oraz przeznaczenie znacznych środków finansowych w obszarze:

- zwiększenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych przez młodzież i dorosłych,
- podwyższania efektywności i jakości działania systemu edukacji i kształcenia ustawicznego,
- podwyższania skuteczności funkcjonowania instytucji i instrumentów rynku pracy,
- wspomagania tworzenia nowych przedsiębiorstw i adaptacji kadr istniejących do funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim, w tym w szczególności tych, które wykazują największy potencjał rozwojowy także w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy.

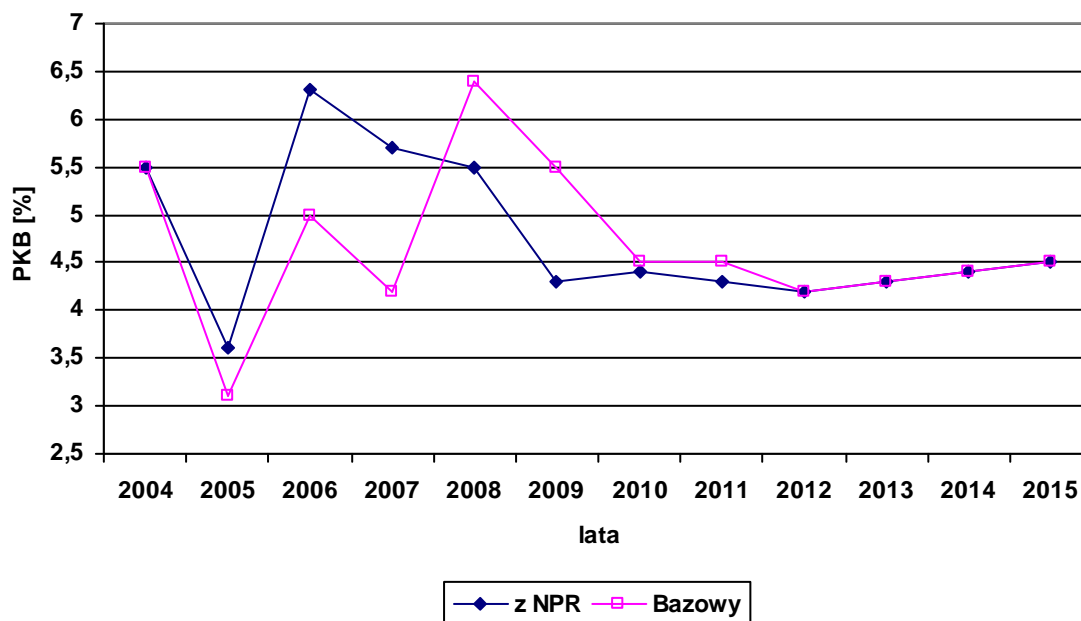
Poza tym wskazano na konieczność zwiększenia ilości i skuteczności działań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy oraz polityki integracji zawodowej i społecznej. Działania te były spowodowane wysokim poziomem bezrobocia, uwarunkowaniami demograficznymi, niedostosowaniem strukturalnym zasobów pracy, koniecznością zapewnienia w większym wymiarze równości szans oraz spodziewanym wpływem procesu integracji europejskiej.

Działania określone w ramach drugiej osi *Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów* miały na celu z jednej strony wsparcie budowy siły konkurencyjnej poszczególnych regionów w dostosowaniu do ich wewnętrznego potencjału oraz własnej strategii rozwojowej, a z drugiej strony przeciwdziałanie marginalizacji społecznej i gospodarczej obszarów poddawanych procesom restrukturyzacji. Pomoc adresowana do tych obszarów miała być udzielona w formie kompleksowej w ramach polityki regionalnej państwa, co miało poprawić skuteczność dotychczasowej interwencji publicznej. Zgodnie z ustalonymi priorytetami, środki finansowe miały koncentrować się m.in. na rozwoju zasobów ludzkich.

W stosunku do powyższych osi rozwoju, w NPR szczegółowo wskazano programy, poprzez które były realizowane poszczególne działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia. Najistotniejszymi uregulowaniami prawnymi były tutaj m.in. programy wynikające z realizacji Narodowej Strategii Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006 oraz strategii społeczno-gospodarczego rządu *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*, a także SPO Rozwój

Zasobów Ludzkich i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz INTERREG⁷².

Należy również zaznaczyć, że w Narodowym Planie Rozwoju jednostki samorządu terytorialnego zostały wskazane jako jedne z podmiotów, które powinny współfinansować realizację wyznaczonych celów, w ramach finansowania z krajowych zasobów środków publicznych (wraz ze środkami z budżetu państwa i funduszy celowych). Oczywiście jako kluczowe źródło środków finansowych określono budżet Unii Europejskiej, chodziło tutaj głównie o fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, jednak istotne było wskazanie samorządu jako podmiotu, który powinien aktywnie uczestniczyć m.in. w działaniach na rynku pracy. W tym kontekście należy również wziąć pod uwagę możliwość uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego znacznego wsparcia z funduszy UE, co znacznie poszerzyło obszar działań skierowanych na zwiększanie zatrudnienia.



Wykres 1. Stopy wzrostu PKB (liczonego w cenach stałych 2000 r.) w scenariuszu bazowym oraz w scenariuszu z NPR

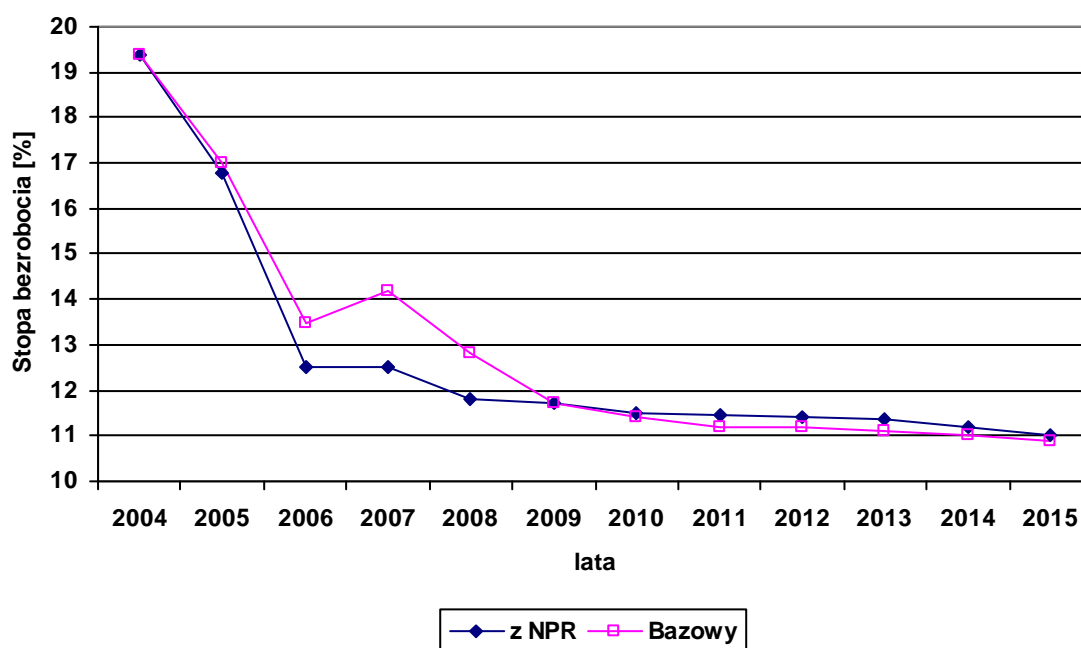
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena makroekonomicznego...*, op. cit., s. 6.

Niezwykle istotna rola, którą pełni realizacja NPR w zakresie oddziaływania na zatrudnienie, jest również widoczna przy ewaluacji i ocenie makroekonomicznego wpływu NPR na gospodarkę. Po pierwsze, wdrażanie NPR przyczynia się do wzrostu PKB, co z kolei bezpośrednio oddziałuje na poprawę sytuacji na rynku pracy. Jak wynika z wykresu 1,

⁷² Por. *O co pytamy...*, op. cit., s. 51.

obrazującego wpływ realizacji NPR na dynamikę PKB liczonego w cenach stałych 2000 r., do 2007 r. stopa wzrostu PKB była wyższa wskutek implementacji NPR. W kolejnych latach stopa wzrostu PKB będzie niższa niż zakładana stopa wzrostu PKB w scenariuszu bazowym, tj. bez NPR⁷³.

W latach 2005-2009 dzięki realizacji NPR obniżeniu ulega stopa bezrobocia (ze względu na małą wielkość transferów w 2004 r. nie zarejestrowano wpływu NPR na ten parametr). Na wykresie 2 przedstawiono kształtowanie się poziomu stopy bezrobocia w latach 2003-2015 dla obu scenariuszy, tj. z NPR i bez NPR⁷⁴.



Wykres 2. Wysokość stopy bezrobocia w scenariuszu bazowym oraz w scenariuszu z NPR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena makroekonomicznego...*, op. cit., s. 9.

Warto również wspomnieć, że istotne zapisy dotyczące działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia znalazły się w Podstawach Wsparcia Wspólnoty⁷⁵, czyli w dokumencie poprzez

⁷³ *Ocena makroekonomicznego wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 - 2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 - 2013 przy użyciu modelu HERMIN dla polskiej gospodarki*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007, s. 6.

⁷⁴ Analizując wyniki wpływu NPR na rynek pracy należy pamiętać, że w obecnej wersji model HERMIN nie uwzględnia migracji zarobkowej do tych krajów UE, które otworzyły swoje rynki pracy dla polskich obywateli. Brak jest bowiem rzetelnych danych na ten temat, pomimo niewątpliwie dużego odpływu siły roboczej z Polski.

⁷⁵ *Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006* - dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2003 oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 22 czerwca 2004.

który realizowany był Narodowy Plan Rozwoju⁷⁶. Cele przyjęte w PWW, potwierdzając kierunek działań NPR⁷⁷, koncentrowały się na konieczności zapewnienia wzrostu zatrudnienia oraz wysokiego i zrównoważonego rozwoju. Zarówno w celach cząstkowych, jak i w osiach rozwoju położono nacisk na zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia oraz konieczność rozwoju zasobów ludzkich. Podkreślano wagę m.in. zwiększania efektywności instrumentów polityki rynku pracy oraz poprawy usług pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, oraz uruchomienia działań aktywizujących skierowanych do określonych grup szczególnie zagrożonych na rynku pracy.

3.3. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego

Problemy zwiększania zatrudnienia uwzględnione zostały w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR)⁷⁸, która zgodnie z zapisami ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, stanowiła podstawę średniookresowej polityki rozwoju regionalnego w Polsce⁷⁹, określając cele, priorytety, kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich z punktu widzenia polityki państwa. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego była więc punktem odniesienia dla określania wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, na realizację kontraktów wojewódzkich oraz innych zadań z zakresu rozwoju regionalnego, także programów skierowanych bezpośrednio na poprawę sytuacji na rynku pracy. Wdrażanie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego było o tyle ważne, że dostosowywanie się Polski do Unii Europejskiej oznaczało kształtowanie polityki regionalnej od podstaw, a dokument ten oddziaływał na ten proces⁸⁰. Zapisy NSRR służyły jako odniesienie przy tworzeniu Narodowego Planu Rozwoju, a także przy przygotowywaniu programów operacyjnych. Jednym z priorytetów NSRR był rozwój zasobów ludzkich, w którym podkreślano konieczność m.in.: zindywidualizowanych działań interwencyjnych na rynku pracy, wspieranie aktywizacji zawodowej osób młodych i bezrobotnych, wsparcia działań samorządów w zakresie polityki zatrudnienia i lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia, zwrócenia szczególnej uwagi na problemy strukturalne rynku pracy, w tym

⁷⁶ Por. A. Ryszkiewicz, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 47; K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 133-134; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 18; J. Szlachta, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000, s. 21-22.

⁷⁷ Por. T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 235.

⁷⁸ *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006* – przyjęta uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r., Mon. Pol. Nr 43, poz. 851.

⁷⁹ Por. T. G. Grosse, *Polityka...*, op. cit., s. 230-233.

⁸⁰ U. Płowiec, *Unia...*, s. 206.

konieczność stosowania instrumentów aktywizujących w regionach szczególnie dotkniętych bezrobociem.

3.4. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich

Rozwinięcie i uszczegółowienie problematyki rynku pracy znalazło się w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, zawierającej zbiór kierunków działań, których realizacja miała przyczynić się do wzrostu produktywnego zatrudnienia⁸¹, dokument zawierał propozycje działań głównie o charakterze edukacyjnym, prawnym, jak też gospodarczo-fiskalnym. Punktem wyjścia było stwierdzenie, że możliwie pełne zatrudnienie jest warunkiem nieodłącznym wzrostu gospodarczego kraju a niski poziom bezrobocia stanowi niekwestionowaną wartość społeczną. Oprócz kontynuacji zamierzeń realizowanych w ramach wcześniejszych programów rządowych poświęconych rynkowi pracy, w strategii zawarto też nowe propozycje działań. Podkreślono tutaj znaczenie tzw. zatrudnialności, czyli wyposażania ludzi w atrybuty warunkujące ich zatrudnianie. Wzrost zatrudnienia traktowany był z jednej strony jako funkcja poprawy tej zatrudnialności i stosowania zasady równości szans na rynku pracy a z drugiej strony wynik rozwoju przedsiębiorczości i zdolności adaptacji przedsiębiorstw do zmiennych warunków rynku pracy. Stawiając za główny cel osiągnięcie wyższego zaangażowania ludności w procesie pracy⁸², w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich wskazano jednocześnie znaczącą rolę służby zatrudnienia w realizacji polityki zatrudnienia, konieczność stworzenia systemu standardów realizowanych usług, ponownego zdefiniowania miejsca i roli rad zatrudnienia.

Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich przedstawiała i odnosiła się do roli samorządu w realizacji polityki zatrudnienia⁸³. Z punktu widzenia samorządu i możliwości aktywnego uczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz zwiększenia zatrudnienia, istotne było zwrócenie uwagi na konieczność umożliwienia w znacznie szerszym niż dotychczas stopniu funkcjonowania niepublicznych instytucji obsługi rynku pracy, takich jak agencje pracy tymczasowej, instytucje doradztwa personalnego, pozarządowe pośrednictwo pracy oraz ich pełniejszą integrację. Szereg problemów rynku pracy podlegało silnym różnicowaniom regionalnym, dlatego podkreślano

⁸¹ *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

⁸² Por. M. Duszczyk, *Polityka równego traktowania kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czystek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001, s. 39; W. Jarmołowicz, *Ekonomiczne problemy ograniczania bezrobocia w Polsce*, w: *Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2007, s. 70-71.

⁸³ M. Duszczyk, *Europejska...*, op. cit., s. 50-52.

konieczność niwelowania niekorzystnych z punktu widzenia spójności społeczno-gospodarczej kraju różnic pomiędzy regionami i wyrównywania szans rozwojowych regionów. Zakładano również, że jednym z efektów realizacji strategii będzie wspieranie inicjatyw lokalnych i regionalnych promujących konkurencyjność regionów i ich endogeniczny potencjał, będących uzupełnieniem działań podejmowanych przez służby zatrudnienia w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Wśród podstawowych instrumentów realizacji programów wskazano wsparcie właśnie jednostek samorządu terytorialnego.

3.5. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia

W zakresie polityki rynku pracy rozwinięciem i dopełnieniem programów takich jak: Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006 oraz Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 był Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia⁸⁴. Dokument ten był efektem wykonania postanowień art. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jednocześnie był podporządkowany realizacji Europejskich Wytycznych Zatrudnienia. Zdefiniowano w nim zadania państwa w zakresie polityki zatrudnienia, jednocześnie informując o tym, jak polska polityka zatrudnienia odpowiada na wyzwania wynikające z przekrojowych i szczegółowych wytycznych zatrudnienia jako części Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Dokument stanowił też plan realizowania tej strategii przez Polskę, w sposób najbardziej odpowiadający własnym potrzebom. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia odnosił się również do wcześniejszych dokumentów powstałych we współpracy z UE takich jak: Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, czerpiąc z wniosków i rekomendacji w nich zawartych. Zwracano uwagę, iż regulacje prawne zawarte w dokumencie miały służyć stworzeniu podstawy do zwiększenia efektywności realizacji niekwestionowanych priorytetów polskiej polityki społeczno-gospodarczej, jakimi były: ograniczenie bezrobocia, wzrost zatrudnienia i rozwój zasobów ludzkich, m.in. poprzez uwzględnienie synergii działań przełamujących podziały resortowe i sektorowe, a także skupienie się na radykalnej poprawie efektywności działania publicznych służb zatrudnienia, pełnym wykorzystaniu partnerstwa społecznego dzięki współpracy m.in. z jednostkami

⁸⁴ *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r.

samorządu terytorialnego, oraz stabilnym i długoterminowym finansowaniu polityk rynku pracy. Wśród priorytetów polskiej polityki zatrudnienia zwrócono uwagę na:

- ograniczenie instytucjonalnych barier wzrostu zatrudnienia, poprzez zwiększenie dostępu do usług instytucji rynku pracy o lepszej jakości, wsparcie zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich oraz promocję rozwiązań zwiększających atrakcyjność pracy,
- rozwijanie aktywnych polityk rynku pracy na szczeblu regionalnym i lokalnym, wspieranych przez efektywną realizację sektorowych i regionalnych programów operacyjnych,
- aktywizację osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności poprzez szkolenie i doskonalenie zawodowe i ogólne,
- wzmocnienie koordynacji instytucjonalnej i zwiększenie przejrzystości procesów decyzyjnych.

3.6. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Zaznacza się również niezwykle ważną rolę relacji prawnych odnoszących się do działań na rynku pracy ujętych w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸⁵. Główną ideą ustawy, wynikającą z kompleksowej oceny zarówno sytuacji na rynku pracy, jak i potencjału publicznych służb zatrudnienia, było wzmocnienie pro-zatrudnieniowych działań na rynku pracy, umożliwiając zdecydowane wzmocnienie aktywnych form polityki rynku pracy. Do najistotniejszych uregulowań można zaliczyć przepisy dotyczące:

- definicji instytucji rynku pracy,
- wzmocnienia dialogu społecznego i partnerstwa na rynku pracy,
- jasnego wyodrębnienia podstawowych usług rynku pracy i instrumentów rynku pracy,
- wspierania lokalnych i regionalnych rynków pracy,
- rozwoju zasobów ludzkich,
- kategorii i wymagań wobec pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Ustawa stanowiła także podstawę szczegółowych regulacji w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Szczególnie ważne wydaje się zmodyfikowanie zasady funkcjonowania służb zatrudnienia, tworząc ramy prawne dla zwiększenia liczby podmiotów realizujących zadania z obszaru rynku pracy, tym samym

⁸⁵ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

umożliwiająca zlecenie przez publiczne służby zatrudnienia wielu zadań na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy innym podmiotom w regionie, m.in. niepublicznym instytucjom rynku pracy. Stworzyło to szansę na wprowadzenie alternatywnych (konkurencyjnych) sposobów działania na rzecz wsparcia osób bezrobotnych. Takie rozwiązania były istotne również dla jednostek samorządu terytorialnego, pozwalając na aktywny udział w realizowaniu zadań prowadzących do wzrostu zatrudnienia.

3.7. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Narodowa Strategia Spójności

Analizując uregulowania prawne odnoszące się do polityki regionalnej należy także podkreślić, że wskazane powyżej cele i priorytety związane z kwestią zwiększania zatrudnienia zawarte są również w głównych, odnoszących się do całego kraju dokumentach określających kierunki polityki regionalnej na kolejne lata. W przypadku krajowej polityki, należy wskazać głównie zapisy Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015⁸⁶ oraz Narodowej Strategii Spójności⁸⁷.

W Strategii Rozwoju Kraju jako główny cel strategiczny wskazano podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Cel ten powinien zostać osiągnięty poprzez realizację działań w ramach sześciu priorytetów⁸⁸. W priorytetach wskazano na konieczność m. in. wzrostu zatrudnienia, wzrostu konkurencyjności i innowacji gospodarki, rozwoju regionów oraz obszarów wiejskich. Natomiast w szczegółowych działaniach podkreślono wagę inicjatyw skierowanych na m. in. uelastycznienie rynku pracy oraz wzrost mobilności zasobów pracy, zapewnienie równości szans na rynku pracy, opracowanie odpowiedniej oferty edukacyjnej, wspieranie przedsiębiorczości, rozwój społeczeństwa informacyjnego, a także inicjatyw prowadzących do podniesienia konkurencyjności gospodarczej regionów, w tym zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich.

Narodowa Strategia Spójności przedstawia kontynuację i rozwinięcie powyższych założeń. Należy tutaj zwrócić uwagę, że dokument ten został jednocześnie oparty na przyjętym przez Radę Ministrów we wrześniu 2005 roku projekcie Narodowego Planu Rozwoju 2007-13. Zatem w dużym zakresie NSS stanowi także kontynuację celów i priorytetów skierowanych na

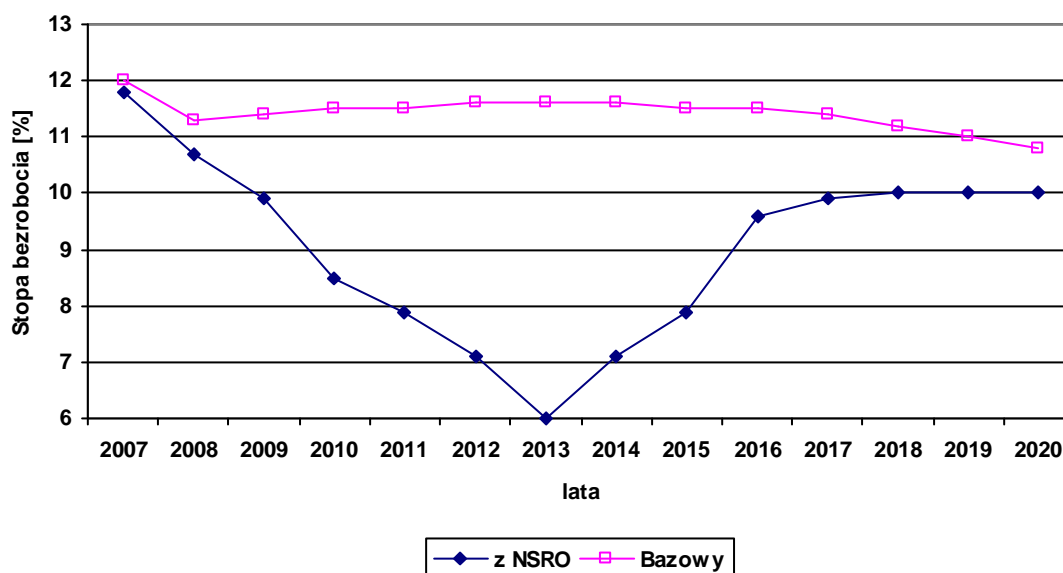
⁸⁶ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.

⁸⁷ *Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie)* - dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

⁸⁸ Por. M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013*, Wydawnictwo Cedetu, Warszawa 2008, s. 19-20.

prowadzenie polityki rynku pracy, które zawarto w NPR 2004-2006. Tak więc cel strategiczny NSS również skupia się na tworzeniu warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju⁸⁹. Także cele szczegółowe, wynikające bezpośrednio z założeń Strategii Lizbońskiej, odnoszą się wprost lub pośrednio do konieczności prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy. Chodzi tutaj o następujące cele:

- tworzenie warunków dla utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
- wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego oraz społecznego,
- podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w tym szczególnie sektora usług,
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- rozwój obszarów wiejskich.



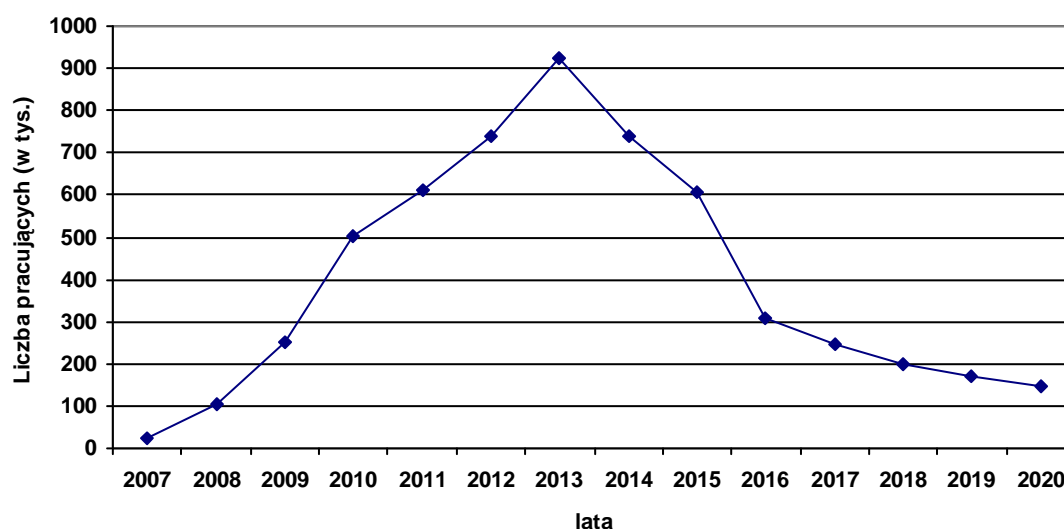
Wykres 3. Wysokość stopy bezrobocia w scenariuszu bazowym (bez NSRO) i w scenariuszu z NSRO

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena wpływu...*, op. cit., s. 11.

⁸⁹ Por. *Ocena szacunkowa Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, Raport końcowy*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006, s. 50-58.

Tak więc prowadzenie działań na rzecz zwiększania zatrudnienia posiada charakter stały i długookresowy, dzięki temu stanowiąc jeden z kluczowych elementów kształtujących długofalowy i harmonijny rozwój gospodarki.

Także analiza skutków realizacji NSS (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia) ukazuje, jak istotną rolę pełni ona w obszarze rynku pracy. Na wykresie 3 przedstawiono wielkość stopy bezrobocia w latach 2007-2020 dla obu scenariuszy, tj. z NSRO i bez NSRO.



Wykres 4. Wpływ NSRO na liczbę pracujących

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena wpływu...*, op. cit., s. 12.

Szacuje się, że stopa bezrobocia w 2013 r. wskutek realizacji NSRO obniży się do poziomu około 6%. Po zakończeniu NSRO 2007-2013 zacznie ona wzrastać i w 2020 r. będzie wynosić około 10%, jednak będzie niższa niż w przypadku braku realizacji NSRO⁹⁰.

Z kolei analizując wpływ NSRO na liczbę pracujących zakłada się, że liczba nowych miejsc pracy będzie stopniowo zwiększać się w stosunku do scenariusza bez NSRO i tendencja ta będzie trwała aż do 2013 r., kiedy to liczba osób pracujących będzie wyższa o ponad 900 tysięcy osób (wykres 4). Po 2013 r. widać coraz mniejszą różnicę w liczbie dodatkowych miejsc pracy pomiędzy wariantami z NSRO a wariantem bez NSRO. Jednak nawet po

⁹⁰ *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007 – 2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007, s. 10.

wygaśnięciu finansowania w ramach NSRO, liczba pracujących w kolejnych latach będzie nadal większa, niż gdyby nie realizowano NSRO⁹¹.

4. Problemy rynku pracy i zatrudnienia w Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego oraz w Regionalnym Programie Operacyjnym 2007-2013

Działalność gmin na rzecz zwiększania zatrudnienia powinno również mieć umocowanie i realizować zapisy dokumentów określających główne kierunki rozwoju regionu, w którym znajduje się dana jednostka samorządu terytorialnego⁹². W niniejszej rozprawie autor skupia się na badaniach gmin z obszaru województwa wielkopolskiego, starając się odpowiedzieć m.in. na pytanie: jakie działania związane z rynkiem pracy dana gmina realizowała lub ma zamiar realizować. Zatem istotne jest przeprowadzenie analizy priorytetów i celów Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego⁹³, aby określić wynikające z niej możliwości działania gminy w kontekście zwiększenia zatrudnienia. Kładąc w misji nacisk na tworzenie możliwości optymalnego rozwoju dla ogółu struktur wewnętrznych województwa oraz na tworzenie impulsów rozwojowych dla otoczenia, w priorytetach określono konieczność działań w obszarze rozwoju zasobów ludzkich. W dokumencie sprecyzowano działania w obszarze rynku pracy w celach szczegółowych, skupiając się na konieczności m.in. stworzenia warunków do trwałego i efektywnego generowania miejsc pracy dających ludziom szansę na spożytkowanie swych talentów i umiejętności. Podkreślono także wagę porządkowania rynku pracy, poprawy stanu wykorzystania zasobów ludzkich mającą odzwierciedlenie w dążeniu do zrównoważonego rynku pracy (ograniczania bezrobocia), wzroście wydajności pracy i wzroście konkurencyjności regionu. Zwrócono uwagę na fakt, iż w obszarze zasobów ludzkich należy podjąć współpracę między organami rządowymi, samorządowymi i społeczeństwem. Oprócz wskazania celów i priorytetów ukierunkowanych bezpośrednio na możliwość realizacji działań z zakresu polityki rynku pracy, należy podkreślić ujęcie w Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego problemu wykorzystania środków finansowych pochodzących ze źródeł Unii Europejskiej. Kwestia ta została określona w jednej z głównych funkcji Strategii, wskazując dokument jako mające szczególne znaczenie narzędzie w staraniach o uzyskanie zewnętrznych środków pomocowych.

⁹¹ Tamże, s. 11.

⁹² Szerzej: J. Lewczuk, *Polityka regionalna w procesie wielofunkcyjnego rozwoju transgranicznych obszarów wiejskich*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2004, s. 16-21.

⁹³ *Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego* – dokument przyjęty uchwałą nr XXVI/386/2000 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 10 lipca 2000 r.

W końcu, w Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego opisano program *Praca i Przedsiębiorczość*, gdzie w jednym z priorytetowych kierunków działań wskazano na konieczność kształtowania przedsiębiorczości gwarantującej przyrost nowych miejsc pracy i wykorzystania lokalnych zasobów. Wśród zadań programu określono działania mające na celu zwiększanie aktywności zawodowej ludności, lepsze łączenie pracy z edukacją, ustalenie zasad zatrudnienia pozwalających na wzrost możliwości legalnego zatrudnienia częściowego i okresowego, motywowanie ludzi do aktywności i przedsiębiorczości, oraz obniżenie podatków dla pracodawców tworzących miejsca pracy.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że kwestie rynku pracy, w tym zwiększania zatrudnienia, ujęto także w nowym dokumencie Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego Do 2020 Roku⁹⁴, wyznaczającym cele i priorytety na lata 2007-2020. W misji wskazano na konieczność skupienia wszystkich podmiotów publicznych działających na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu i poprawy warunków życia mieszkańców oraz na konieczność uzyskania efektu synergii poprzez spójną koncepcję wykorzystania środków publicznych. Bezpośrednie wskazanie na wagę działań w zakresie rynku pracy pojawiło już w celu generalnym strategii, w którym podkreślono, że wzrost poziomu życia mieszkańców może nastąpić poprzez poprawę m. in. właśnie rynku pracy oraz systemu edukacji. W szczegółowych celach wskazano na inicjatywy skierowane na poprawę jakości oraz wzrost różnorodności form kształcenia, ograniczanie barier w dostępie do edukacji, rozwój przedsiębiorczości i promocję samozatrudnienia, a także na przedsięwzięcia z zakresu poprawy organizacji rynku pracy.

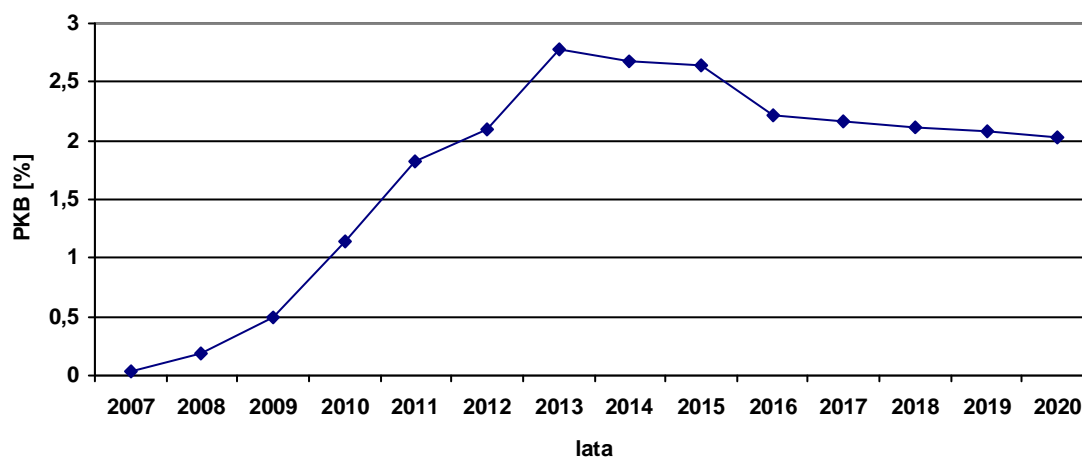
Do kluczowych aktów prawnych określających kierunki rozwoju województwa wielkopolskiego w najbliższych latach, a dzięki temu wskazujących możliwości działalności gmin na rzecz zwiększania zatrudnienia, trzeba także zaliczyć Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013⁹⁵. W celu głównym nawiązano do celu strategicznego Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego Do 2020 Roku, jednocześnie zaznaczając, że najistotniejsze jest wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia. Wzrost ten ma zostać osiągnięty poprzez realizację działań skierowanych na poprawę warunków inwestowania, zwiększenie aktywności zawodowej mieszkańców oraz zwiększenie udziału wiedzy i innowacji w gospodarce regionu. Również

⁹⁴ *Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego Do 2020 Roku* – dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego dnia 19.12.2005 r., na podstawie uchwały nr XXVI/412/04.

⁹⁵ *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.

analiza głównych priorytetów określonych w dokumencie wskazuje na istotną rolę podejmowania przedsięwzięć prowadzących do zwiększania zatrudnienia. Zawarto w nich konieczność m. in. wsparcia dla samo-zatrudnienia i uruchamiania działalności gospodarczej, rozwoju kapitału ludzkiego poprzez dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy, zwiększania potencjału ekonomicznego przedsiębiorstw, zmniejszenia wewnątrz-regionalnych różnic rozwojowych poprzez zwiększanie zatrudnienia w miejscowościach i obszarach będących w stagnacji⁹⁶.

Ważna rola, jaką pełni realizacja RPO dla Wielkopolski w zakresie oddziaływania na zatrudnienie, jest również widoczna przy ewaluacji i ocenie wpływu programu na gospodarkę. Implementacja RPO dla Wielkopolski będzie miała istotny wpływ na wysokość regionalnego PKB oraz na liczbę pracujących w latach 2007-2020. Szacuje się, że w kulminacyjnym okresie wdrażania, tj. w 2013 r., wpływ tego programu doprowadzi do wzrostu poziomu regionalnego PKB o 2,78% (wykres 5). Oznacza to, że w 2013 r. dzięki absorpcji funduszy UE poziom regionalnego PKB liczonego w cenach stałych 2000 r. będzie wyższy o 3,344 mld zł niż gdyby nie implementowano RPO. W kolejnych latach wpływ RPO na poziom regionalnego PKB będzie stopniowo malał, jednak nawet po zakończeniu programu, tj. w latach 2016-2020, będzie w dalszym ciągu wyższy o ponad 2% niż w sytuacji braku realizacji RPO⁹⁷.



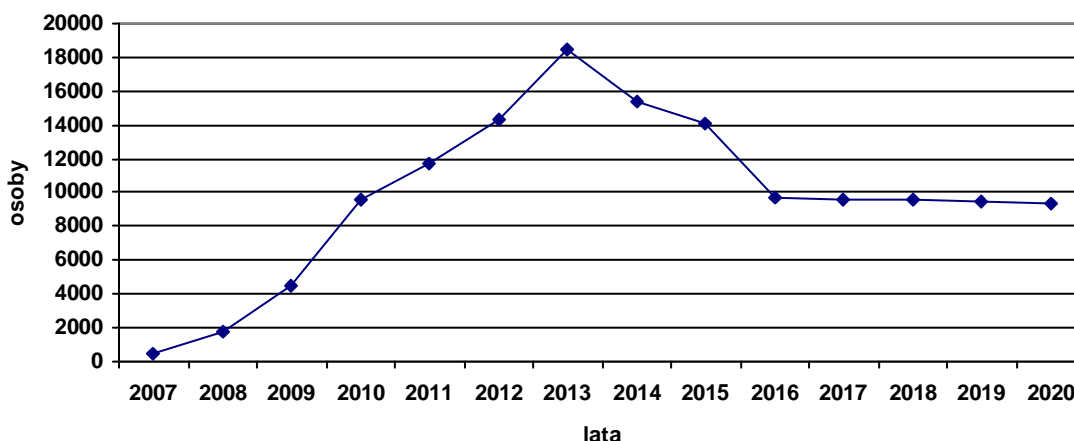
Wykres 5. Wpływ RPO dla Wielkopolski na poziom PKB w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wskaźniki realizacji...*, op. cit., s. 61.

⁹⁶ Por. L. Idzikowska, *Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013*, „UE Fundusze strukturalne” 2008, nr 2(12), s. 64-68.

⁹⁷ *Wskaźniki realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 – ocena makroekonomicznego wpływu 16 RPO na gospodarki regionalne przy użyciu modeli HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007, s. 60.

Zakłada się, że liczba nowych miejsc pracy w województwie wielkopolskim w kolejnych latach realizacji programu będzie stopniowo zwiększać się w stosunku do scenariusza bez realizacji RPO (wykres 6). Trend ten będzie trwał aż do 2013 r., wówczas liczba osób



Wykres 6. Wpływ RPO dla Wielkopolski na liczbę osób pracujących w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wskaźniki realizacji...*, op. cit., s. 61.

pracujących będzie wyższa o ponad 18500 osób. W kolejnych latach zaznacza się coraz mniejszy wpływ RPO na liczbę osób pracujących. Jednak nawet po zakończeniu finansowania programu jego wpływ będzie pozytywnie wpływał na rynek pracy w województwie. W latach 2016-2020 będzie pracowało od 9300 do 9700 osób więcej niż gdyby nie wdrażano RPO⁹⁸.

Podsumowując należy stwierdzić, że zakres celów i działań zmierzających do umożliwienia prowadzenia aktywnej i skutecznej polityki rynku pracy świadczy o ogromnej wadze, jaką przywiązuje się do kwestii zwiększania zatrudnienia, zarówno w wymiarze wspólnotowym, jak i krajowym oraz regionalnym. Wskazuje się na potrzebę dążenia do pełnego zatrudnienia przez rozwój kapitału ludzkiego, wspieranie procesów rozwojowych, wspieranie przedsiębiorczości, promowanie kształcenia, rozwijanie służb zatrudnienia oraz instrumentów rynku pracy. W tym kontekście szczególnie istotne stają się możliwości realizacji działań na rynku pracy dzięki wykorzystaniu środków finansowych dostępnych w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej. W powyższych działaniach powinny uczestniczyć podmioty z wszystkich szczebli i gałęzi gospodarki. Ważną rolę odgrywają zatem również jednostki samorządu terytorialnego. Mnogość celów i kierunków działań na rynku pracy daje im możliwości prowadzenia szeregu działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia w ich regionie, które będą realizowały założenia krajowej i europejskiej polityki rynku pracy.

⁹⁸ Tamże, s. 61.

Rozdział II

MOŻLIWOŚCI DZIAŁANIA POLSKICH GMIN NA RZECZ ZWIĘKSZANIA ZATRUDNIENIA

1. Działania na rzecz zwiększania zatrudnienia w świetle zasad i celów polityki regionalnej Polski

1.1. Rola władz lokalnych w stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego

Samorząd gminny powinien brać czynny udział w przedsięwzięciach na rzecz zwiększania zatrudnienia. Zasoby pracy ludzkiej zajmują szczególne miejsce wśród czynników rozwoju gospodarczego⁹⁹, zatem wpływanie na sytuację na rynku pracy jest jednym z niezbędnych warunków tego rozwoju w regionie. Istotnym jest fakt, że siła robocza nie jest w Polsce dostatecznie mobilna przestrzennie. Z tego względu bezrobocie ma wymiar regionalny i lokalny i konieczne jest aktywne przeciwdziałanie temu zjawisku również na poziomie gminnym. Samorząd terytorialny jest więc zmuszony do poszukiwania rozwiązań problemu bezrobocia, w tym aktywnego oddziaływania na poziom zatrudnienia. Konieczne jest zatem prowadzenie odpowiedniej polityki w tym zakresie, będącej integralną częścią skoordynowanych działań na rzecz rozwoju regionu¹⁰⁰.

Możliwość uczestniczenia przez gminę w polityce rynku pracy wynika z faktu, że w systemie gospodarki rynkowej samorząd przestał być wykonawcą ustaleń planowych, stając się samodzielnym podmiotem gospodarującym¹⁰¹. Gospodarka lokalna jest zbiorem współzależnych podmiotów gospodarujących, działających na terenie gminy, z których każdy pełni określone funkcje i dąży do realizacji własnych celów. Podmioty te posiadają różny zasięg oddziaływania, niektóre funkcjonują w granicach administracyjnych gminy, inne mają zasięg regionalny, a nawet krajowy. Gospodarka lokalna jest więc elementem gospodarki regionu i kraju. Ma ona wszelkie cechy systemu i dlatego można ją przedstawić w ujęciu systemowym, określając jako lokalny system społeczno-gospodarczy. Z tego punktu widzenia

⁹⁹ E. J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Publication, London-New Delhi 1989, s. 42; J. Parysek, *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Poznań 1996, s. 38-40.

¹⁰⁰ Por. T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 13-14.

¹⁰¹ Por. K. Górka, *Wpływ samorządu terytorialnego na regionalny rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 265-267; K. Pająk, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Poznań 2001, s. 9-27.

na obszar gminy można spojrzeć jako na zbiór podmiotów, w których skład wchodzi władze samorządowe, firmy nastawione na zysk, organizacje pozarządowe, gospodarstwa domowe i rolne. System składa się z podsystemu społecznego i gospodarczego, wraz z zasadami zagospodarowania i zarządzania, jednocześnie będąc w otoczeniu innych systemów lokalnych i systemów wyższego rzędu. Funkcjonowanie i rozwój gminy zależy od określonych proporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi podsystemami, jak i od relacji z otoczeniem.

Pomiędzy celami działalności podmiotów gospodarki lokalnej występują różne sprzeczności i konflikty. W związku z tym szczególna rola w omawianym systemie przypada władzom lokalnym¹⁰². Ich zadaniem jest rozwiązywanie tych sprzeczności i koordynacja działań podmiotów gospodarujących w sposób korzystny dla całego systemu lokalnego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że najważniejszym zadaniem gminy jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb jej mieszkańców.

Według ustawy samorządowej gmina zobowiązana jest zająć się sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym¹⁰³. Musi ona mieć rozeznanie i wpływać m.in. na:

- potrzeby mieszkańców, zarówno w zakresie ich warunków życia, jak i czynników je kształtujących, np. w sferze zatrudnienia, pozyskiwania dochodów z pracy i działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek,
- potencjał usługowy i produkcyjny zlokalizowany na terenie gminy, określający możliwości w zakresie zarówno bezpośredniego zaspokajania potrzeb mieszkańców, jak i pozwalający na gromadzenie środków finansowych zasilających dochody budżetu gminy¹⁰⁴.

Taki status samorządu terytorialnego zakłada jego aktywną rolę w gospodarce lokalnej, która powinna wyrażać się w koncentracji jego działalności na kształtowaniu warunków sprzyjających rozwojowi lokalnemu. Ponieważ samorządność oznacza autonomię i samodzielność, zadaniem gminy jest również interesowanie się i wpływanie na poziom zatrudnienia.

Zatem troska o lokalny rynek pracy wynika bezpośrednio z konieczności zaspokajania lokalnych potrzeb społecznych i rozwiązywania przez władze samorządowe kwestii wynikających z zakresu swobody w decydowaniu o sobie i wspólnym majątku. Tak więc problem poziomu zatrudnienia należy brać pod uwagę podczas próby odpowiedzi przez gminę na następujące pytania:

¹⁰² M. Majchrzak, A. Zalewski, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, SGH, Warszawa 2000, s. 11

¹⁰³ Art. 6 p.1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990, Dz. U. 01.142.1591.

¹⁰⁴ T. Żabińska, *Cele analizy strategicznej gminy*, w: *Analiza strategiczna gminy na potrzeby wyboru strategii rozwoju*, red. T. Żabińska, AE im. Karola Adamickiego, Katowice 1997, s.23.

- w jaki sposób skutecznie wykorzystywać szanse dla rozwoju gminy, wynikające z procesów transformacji i dostosowywania się podmiotów do funkcjonowania na rynku wspólnotowym?
- jak stymulować procesy rozwoju lokalnej gospodarki, czyli co należy zrobić, aby stworzyć dogodne warunki dla lokalizowania na terenie gminy różnych nowych podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji, a także dla dalszego rozwoju już istniejących (chodzi tutaj o podnoszenie poziomu atrakcyjności lokalizacyjnej gminy)?
- jakie podjąć kroki, aby racjonalnie i efektywnie wykorzystywać zasoby własne gminy (w tym także zasoby ludzkie)?
- jak chronić interes publiczny i przeciwdziałać różnorodnym konfliktom nieuchronnie pojawiającym się w procesie rozwojowym, opartym o grę rynkową wielu niezależnych podmiotów gospodarujących, funkcjonujących na terenie gminy?

Należy przy tym pamiętać, że rozwiązywanie przez władze samorządowe powyższych problemów wymaga podjęcia inicjatyw związanych z rynkiem pracy o charakterze aktywnym, biorąc jednocześnie pod uwagę konieczność optymalnego wykorzystania wszystkich potencjalnych podstaw rozwoju gminy. Władze samorządowe, będąc podmiotem gospodarującym i jednocześnie podmiotem sterującym funkcjonowaniem i rozwojem gminy, powinny kreować i stymulować powstanie określonych walorów użytkowych, aby spożytkować je w celu wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz zdynamizowania rozwoju gminy jako całości¹⁰⁵.

Aby jednak osiągnąć powyższe cele, władze samorządowe kreują i stymulują rozwój lokalny w oparciu o usystematyzowane, długofalowe rozwiązania, które przyjmują formę ustalonej polityki regionalnej. W istotny sposób odzwierciedla ona zakres i cele funkcjonowania samorządu. Należy zatem kwestie działań gminy na rynku pracy odnieść do realizowanej przez samorząd polityki regionalnej.

Polityka regionalna jest częścią polityki ekonomicznej i wynika z regionalizacji ekonomicznej kraju. Rozumiana jest jako przedsięwzięcia zmierzające do efektywnego wykorzystania możliwości ekonomiczno-społecznych danego regionu i przy udziale lokalnych podmiotów powinna stać się siłą napędową rozwoju społeczno-gospodarczego społeczności

¹⁰⁵ M. Majchrzak, A. Zalewski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 49.

lokalnej¹⁰⁶. Służy wspieraniu miejscowych inicjatyw, także w zakresie rynku pracy, ukierunkowując rozwój ekonomiczny w układzie terytorialnym.

Polityka regionalna określana jest również jako świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego. Rozwój regionalny jest w tym kontekście definiowany jako wzrost potencjału gospodarczego regionów, trwała poprawa ich konkurencyjności i poziomu życia ich mieszkańców¹⁰⁷.

Działania władz lokalnych w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy ujmuje się jako:

- bezpośrednio – prowadzone w sektorze publicznym w ramach zadań własnych gminy i zadań zleconych przez administrację rządową,
- pośrednio – polegające na tworzeniu warunków do rozwoju gospodarczego, które głównie polegają na planowaniu, stymulowaniu i promocji gospodarki¹⁰⁸.

Należy tutaj także zaznaczyć, że formalne podstawy prowadzenia przez władze gminy lokalnej polityki społeczno-gospodarczej zawarte są w następujących kompetencjach rady gminy¹⁰⁹:

- uchwalanie programów gospodarczych,
- uchwalanie budżetu gminy oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej gminy,
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Polityka regionalna może być prowadzona jako polityka interregionalna, a więc polityka centralnych organów władzy publicznej wobec regionów oraz jako polityka intraregionalna¹¹⁰, a więc polityka prowadzona przez organy władzy publicznej reprezentujące poszczególne

¹⁰⁶ Por. W. Pełka, *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarzkiego, Warszawa 2008, s. 169-174.

¹⁰⁷ A. Mikołajczyk, W. Toczyński, *Polityka regionalna w Polsce*, Gdańsk 2001, s. 93; Por. L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Poznań 1996, s. 99-101.

¹⁰⁸ T. Topczewska, *Strategia i program rozwoju społeczno-gospodarczego gminy – metoda i organizacja prac*, w: *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji*, red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1996, s. 13.

¹⁰⁹ Tamże, s. 14; W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we wspólnocie samorządowej*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 1999, s. 57-67

¹¹⁰ D. Golik, *Znaczenie rozwoju lokalnego oraz przedsiębiorczości w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 196.

regiony¹¹¹. W niniejszym opracowaniu zaprezentowane są działania zmierzające do zwiększenia zatrudnienia, które mogą być podejmowane przez organy władzy samorządowej, a więc kładzie się nacisk na realizację przedsięwzięć w zakresie rynku pracy w kontekście prowadzenia polityki intraregionalnej.

Należy również zaznaczyć, że prowadzenie polityki regionalnej powinno się wiązać z przyjęciem przez gminę odpowiedniej strategii rozwoju¹¹², czyli określonej koncepcji świadomego i systemowego sterowania długofalowym rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym gminy, które dotyczy rozwiązań podstawowych, decydujących o kierunkach, tempie i skali tego rozwoju¹¹³. Zatem strategia rozwoju jest swoistym planem działania, określającym główne strategiczne cele rozwoju gminy i przyjmującym takie kierunki i priorytety oraz alokację zasobów, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i przedsięwzięć rozwojowych. Stanowi ona również główny wyznacznik sukcesów lub niepowodzeń rozwojowych gminy, także w zakresie rozwiązań na rzecz zwiększania zatrudnienia. W myśleniu strategicznym należy mieć na uwadze wzajemne powiązania pomiędzy następującymi elementami:

- obecnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz stanem zagospodarowania przestrzennego gminy,
- celami rozwoju gminy,
- preferencjami i oczekiwaniami społecznymi,
- zasobami gminy (w tym siłą roboczą),
- dziedzinami działalności występującymi na terenie gminy,
- otoczeniem gminy,
- zdolnością zarządzania władzy samorządowej.

Zatem inicjatywy gminy na rzecz zwiększania zatrudnienia powinny wpisywać się i uwzględniać powyższe czynniki, współtworząc spójny system oddziaływania samorządu terytorialnego na sytuację społeczno-gospodarczą regionu.

¹¹¹ W przypadku działań mających na celu rozwój regionu i podejmowanych oddolnie, czyli przez władze samorządowe, działalność tą określa się również mianem polityki rozwoju regionu. Jednak zarówno określenie „polityka regionalna” jak i „polityka rozwoju regionalnego” mogą być stosowane zamiennie, opisują bowiem treści nie odbiegające od siebie pod względem merytorycznym i akcentują dualizm działań władz centralnych państwa z jednej strony, oraz władz regionalnych z drugiej.

¹¹² Por. E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, PARP, Warszawa 2001, s. 111; B. Koźuch, M. Stefanowicz, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego jako instrument zarządzania gminą*, w: *Od administrowania do zarządzania w gminie i powiecie*, red. A. Potoczek, Akademia Podlaska, Siedlce 2001, s. 95-101; R. Bról, *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 192-204.

¹¹³ M. Majchrzak, A. Zalewski, *Samorząd terytorialny...* op. cit., s. 54.

Istnieje kilka ważnych przesłanek będących wyzwaniem dla regionalnej polityki rozwoju, które oddziałują na sytuację na rynku pracy. Są to głównie narastające zróżnicowania rozwoju na obszarze Polski. Podczas procesu transformacji społeczno-gospodarczej kształtowana jest nowa geografia regionów kraju, co prowadzi do powstawania regionów silnych i słabych. Za kryteria podziału można tutaj przyjąć: wielkość potencjału demograficznego lub gospodarczego, efektywność regionalnych struktur gospodarczych, lub jakość życia w poszczególnych regionach¹¹⁴. Na różnice w rozwoju regionów wpływ mają przede wszystkim takie zjawiska i procesy, jak: poziom zamożności mieszkańców regionów, ich sytuacja dochodowa, zmiany struktury własnościowej gospodarki, napływ kapitału zagranicznego, rozwój sektora prywatnego, rozwój instytucji gospodarki rynkowej, a także bezrobocie.

Istotne różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym zauważalne są szczególnie na obszarach wiejskich. Jako główne bariery ich rozwoju wskazuje się m.in. nierówny dostęp do kształcenia, brak miejsc pracy dla ludności wiejskiej niezwiązanej z działalnością rolniczą, a także trudną sytuację materialną ludności wiejskiej, będącą przyczyną biedy i ubóstwa. Co więcej, zauważalny jest także proces pogłębiania się niekorzystnej struktury dochodów ludności wiejskiej; spada znaczenie dochodów z pracy na rzecz świadczeń socjalnych, wzrasta też liczba osób będących na utrzymaniu¹¹⁵.

Brak dopasowania odpowiedniej polityki regionalnej powoduje, że tracą swoją pozycję regiony wcześniej uprzywilejowane, wyróżniające się, na terenie których są zagłębia wydobywczo-przetwórcze, tzw. stare regiony przemysłowe, o tradycyjnych branżach przemysłowych. Regiony te są problemem niezwykle poważnym, o wiele bardziej złożonym niż istnienie tradycyjnych regionów depresji i zacofania. Niepokojąca jest sytuacja w regionach północnych kraju, w których występuje głęboki regres gospodarczy i wysoki poziom bezrobocia. Regiony zacofane w rozwoju społeczno-gospodarczym znajdują się również w północno-wschodniej i wschodniej Polsce. Tam jest najniższa aktywność sektora prywatnego i najmniejszy napływ kapitału zagranicznego. Regiony nie mogą nie uwzględniać przewidywanych zmian w skali makroekonomicznej i powinny szukać szans rozwiązywania niektórych problemów na poziomie ponadregionalnym lub makroregionalnym. Jeszcze

¹¹⁴ Z. Szymła, *Determinanty rozwoju regionalnego*, AE w Krakowie, Wrocław 2000, s. 36.

¹¹⁵ Szerzej: G. Krzyminiewska, *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania aktywizacji zawodowej mieszkańców wsi*, w: *Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 139-147.

wyraźniej rysują się wzajemne uzależnienia w skali lokalnej i regionalnej¹¹⁶, wymuszając ustalenie i prowadzenie odpowiedniej polityki regionalnej. Oprócz różnic w rozwoju i sytuacji społeczno-ekonomicznej poszczególnych regionów, niemniej istotnym wyzwaniem dla prowadzenia spójnej polityki rozwoju jest potrzeba wspierania konkurencyjności polskich regionów oraz konieczność stworzenia spójnego ze strukturami europejskimi systemu terytorialnego, organizacyjnego i instytucjonalnego¹¹⁷.

Zatem za najważniejsze cele polityki regionalnej w Polsce przyjmuje się:

- hamowanie nadmiernego regionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju i warunków życia ludności,
- wspieranie ogólnej modernizacji kraju poprzez wyzwalanie lub wzmacnianie konkurencyjności regionów, głównie dzięki wpływowi na strukturę lokalnej gospodarki¹¹⁸.

Wynikające z powyższych celów działania składające się na politykę regionalną obejmują kilka obszarów aktywności. Po pierwsze polityka regionalna zmierza do określenia funkcji, roli i miejsca danego regionu w całej gospodarce narodowej. Aspekt ten jest ściśle powiązany z przedsięwzięciami mającymi na celu wyznaczenie kierunków specjalizacji rozwoju regionu. W każdym regionie konieczne jest zlokalizowanie dziedzin, które mogą region wyróżnić i przyczynić się do jego rozwoju, przez co umacnia się znaczenie regionu w kontekście ogólnokrajowym. Kolejnymi inicjatywami wchodzącymi w skład polityki regionalnej jest wyodrębnienie regionów słabiej rozwiniętych i ustalenie dla nich programu aktywizacji. W tym kontekście często wskazuje się konieczność wspierania nieuchronnych, a zarazem pożądaných zmian, prowadzących do powstania efektywnych struktur gospodarczych regionu. Realizacja programów aktywizacji prowadzi do zmniejszania dysproporcji w zagospodarowaniu między regionami. Zmniejszenie różnic regionalnych pozwala na realizację działań docelowych. Należy do nich skonkretyzowanie powiązań międzyregionalnych, które w rezultacie prowadzą do zawiązania współpracy poszczególnych regionów¹¹⁹. Na podstawie powyższych głównych celów polityki regionalnej określa się najważniejsze zadania, jakie

¹¹⁶ J. Meller, *Restrukturyzacja i rozwój gospodarki lokalnej a miejscowy rynek pracy*, w: *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, red. W. Kosiedowski, J. Meller, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s.95.

¹¹⁷ Por. D. Yuill, M. Ferry, T. Gross, *Przegląd, zmiany, reformy – zmiany polityki regionalnej w Unii Europejskiej i Norwegii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(31) s. 9-12.

¹¹⁸ Z. Szymła, *Determinanty...*, op. cit., s. 51.

¹¹⁹ A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka regionalna*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 1998, s.11.

przed nią stoją. Wśród nich, jako jeden z kluczowych kierunków działań wskazuje się walkę z bezrobociem¹²⁰.

Kwestia zaangażowania władz gminnych w zwiększanie zatrudnienia musi być brana pod uwagę podczas realizacji inicjatyw, które podejmowane są przez gminę w ramach realizacji strategii rozwoju gminy. Działania te można ująć jako konieczność stworzenia podstaw do¹²¹:

- wytyczania perspektywicznych strategicznych kierunków rozwoju gminy,
- sprawnego, skutecznego i efektywnego zarządzania gminą przez jej władze zarówno w krótkim, jak i dłuższym horyzoncie czasu¹²²,
- tworzenia jak najlepszych walorów użytkowych lokalizacji dla inwestorów, co składa się na działanie na rzecz wspierania przedsiębiorczości w regionie,
- optymalnego wykorzystania ograniczonych własnych środków finansowych,
- pozyskiwania przez władze gminne środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (np. banków, prywatnych i publicznych inwestorów krajowych oraz zagranicznych, zagranicznych organizacji pomocowych, fundacji, agencji, itp.) na realizację przewidzianych w strategii rozwoju przedsięwzięć inwestycyjnych,
- lepszego dostosowania się gminy do zmieniającego się otoczenia, w którym znajdują się zarówno szanse, jak i zagrożenia dla jej dalszego rozwoju,
- prowadzenia działalności reklamowo-promocyjnej gminy, a przede wszystkim jej walorów i zasobów.

Zatem na treść polityki regionalnej składają się problemy rozwoju ekonomicznego i społecznego regionu. Z punktu widzenia możliwości zwiększania zatrudnienia istotne jest zwrócenie uwagi na konieczność oddziaływania gminy na racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych w regionie. Oznacza to zapewnienie optymalnego wykorzystania w danym czasie warunków i zasobów umiejscowionych w regionach oraz osiągnięcie maksymalnej wydajności czynników wytwórczych zaangażowanych w procesie gospodarczym. W tym zakresie istotne jest również wspieranie walorów szeroko rozumianego otoczenia gospodarczego, w całym jego złożonym terytorialnym kontekście społeczno-gospodarczym,

¹²⁰ A. Prusek, *Strategia rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1995, s. 20.

¹²¹ M. Majchrzak, A. Zalewski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 56.

¹²² Por. A. Potoczek, *Od administrowania do zarządzania w gminie i powiecie*, Akademia Podlaska, Siedlce 2001, s. 13-23.

aby zapewnić względnie trwałe podstawy do konkurowania¹²³. Przedsięwzięcia te są częścią polityki inwestycyjnej samorządu terytorialnego, prowadzącej do rozwoju przedsiębiorczości w regionie, a dzięki temu wpływającej na poziom zatrudnienia.

W zakresie polityki regionalnej i jej wpływu na rynek pracy, należy także zwrócić uwagę na prowadzenie przez samorząd polityki społecznej¹²⁴, rozumianej jako celowe oddziaływanie na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz poprawy kultury życia. Polityka ta pozwala na zapobieganie występowaniu, a co najmniej łagodzenie skutków społecznych procesów transformacji i dostosowania do warunków ekonomicznych występujących w Unii Europejskiej. Jednym z kluczowych zagadnień objętych przez politykę społeczną są kwestie zatrudnienia.

1.2. Polityka zatrudnienia

Oczywiście jednym z najważniejszych aspektów prowadzenia przez samorząd terytorialny polityki regionalnej jest aktywizacja siły roboczej poprzez politykę zatrudnienia. Przyczynia się ona do pełnego, ale przede wszystkim racjonalnego wykorzystania zasobów rynku pracy. Pełne zatrudnienie, czyli sytuacja, w której każdy zdolny i chcący pracować dostaje pracę zgodnie z kwalifikacjami i na warunkach ustalonych przez prawo, jest pojęciem umownym. Oznacza ono stan gospodarki, w której bezrobocie nie przekracza pewnego poziomu. Dlatego potrzebne jest prowadzenie odpowiedniej polityki pełnego zatrudnienia. Należy tutaj również zaznaczyć, że polityka pełnego zatrudnienia nie jest pojęciem jednoznacznym, ponieważ dotyczy stanu pełnego zatrudnienia występującego zarówno wówczas, gdy nikt nie poszukuje pracy lub gdy występuje deficyt siły roboczej, jak i wtedy, kiedy stopa bezrobocia nie przekracza granicy 2-3%. Zatem w granicach pełnego zatrudnienia mogą wystąpić różne stany na rynku pracy – od skrajnego deficytu siły roboczej, poprzez względną równowagę do stanu nadwyżek siły roboczej. Warto pamiętać, że praktyka gospodarki rynkowej wykazała, że pełne zatrudnienie nie jest realne ani ekonomicznie i społecznie pożądane, dlatego bezrobocie jest nieodłączną cechą każdej dynamicznie rozwijającej się gospodarki. Istnieje jednak granica wzrostu bezrobocia, której nie można przekroczyć, nie ryzykując strat gospodarczych i konfliktów społecznych. Bezrobocie w

¹²³ *Polityka regionalna – doświadczenia i stan badań*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1996, s.16.

¹²⁴ Por. E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze...*, op. cit., s. 147.

okresie przemian systemowych przekroczyło bezpieczny poziom, stając się ważnym problemem społecznym, gospodarczym, psychologicznym i kulturowym. Traktując bezrobocie jako problem społeczny, uznaje się je w świadomości społecznej za fakt stanowiący szczególną uciążliwość społeczną o trwałym charakterze. Sytuacja ta jest uznawana za stan wymagający specyficznych działań społecznych i gospodarczych, które powinny mu przeciwdziałać. Dlatego w gospodarce rynkowej polityka zatrudnienia prowadzona przez podmioty administracji rządowej i samorządowej powinna skupiać się na utrzymaniu bezrobocia w bezpiecznych granicach, wykorzystując dostępne im instrumenty.

Polityka zatrudnienia polega na umiejętnym doborze celów związanych z zatrudnieniem i sprawnej, efektywnej ich realizacji. Problem walki z bezrobociem jest jednym z elementów tej polityki. Należy jednak przypomnieć, że polityka gospodarowania zasobami siły roboczej powinna być również elementem długookresowej strategii rozwoju gospodarczego i społecznego. Jej realizacja odbywa się na różnych poziomach. Na poziomie krajowym dąży się do możliwie pełnego wykorzystania zasobów pracy, przy jednoczesnym dążeniu do kreowania jak największej społecznej wydajności oraz konkurencyjności gospodarki. Makroekonomiczna polityka zatrudnienia koryguje lub zmniejsza nierównowagę na rynku pracy, zwalcza dysfunkcjonalność rynku, utrudniającą osiągnięcie wyższego poziomu zatrudnienia. Polityka ta jest rezultatem wyboru pomiędzy trzema głównymi koncepcjami: walką o utrzymanie lub ograniczenie zmniejszania miejsc pracy, wyborem przyśpieszonych przekształceń strukturalnych, poszukiwaniem form wzrostu związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy. W związku z tematem niniejszego opracowania, należy zwrócić szczególną uwagę na ostatnią z wymienionych koncepcji, której realizacja powoduje ożywienie działalności gospodarczej oraz w rezultacie możliwość wzrostu zatrudnienia. Jest to możliwe dzięki tworzeniu ekonomiczno-finansowych i prawnych mechanizmów.

Jednak, jak już wspomniano, problem zwiększania zatrudnienia ma także wymiar regionalny i wymaga polityki regionalnej. Polityka makroekonomiczna jest skuteczna tylko do pewnych granic. Rząd może wspierać inicjatywy lokalne poprzez gwarancje kredytowe, napływ kapitału do regionów najbardziej zagrożonych bezrobociem, w tym środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich, wzmocnienie budżetów władz terenowych, rozwój sprawnego systemu informacji dotyczącej rynku pracy. Jednak niektóre instrumenty tej polityki mogą być nieskuteczne ze względu na brak doskonałej mobilności kapitału, siły roboczej i uwarunkowań infrastrukturalnych. Polityka zatrudnienia na poziomie regionalnym i lokalnym jest realizowana przez władze regionalne i lokalne, które najlepiej

znają swoje potrzeby i możliwości w dziedzinie rozwoju gospodarczego i rynku pracy. Polityka regionalna dotycząca rynku pracy powinna polegać na:

- stworzeniu lokalnych warunków sprzyjających powstawaniu miejsc pracy i wejściu gospodarki w fazę wzrostu,
- doskonaleniu regionalnych i lokalnych rynków pracy,
- ułatwianiu mobilności międzyregionalnej,
- dostosowaniu zawodowo-kwalifikacyjnym pracobiorców do zapotrzebowania pracodawców,
- wzmacnianiu popytu na towary i usługi wytwarzane przez lokalne przedsiębiorstwa,
- zapobieganiu i łagodzeniu skutków upadku gospodarki lokalnej.

Umiejscowienie rozwiązań na rzecz zwiększania zatrudnienia w odpowiednim kontekście całościowej polityki regionalnej pozwala na optymalny wpływ samorządu gminnego na konkurencyjność regionu¹²⁵. Konkurencyjność rozumiana jest jako zdolność gospodarki lub jej elementu do odnoszenia korzyści z działalności gospodarczej w otoczeniu z innymi podmiotami. Jednak w odniesieniu do regionów, konkurencyjność regionu może oznaczać przewagę nad innymi regionami ze względu na posiadane zasoby materialne, jak i też istniejący potencjał intelektualny¹²⁶. Kluczowa jest tutaj zdolność do synergii zasobów materialnych i zasobów intelektualnych wynikających między innymi z infrastruktury innowacyjności i przedsiębiorczości. Z punktu widzenia polityki rynku pracy, istotny jest fakt, że ostatnio obserwuje się rosnący wpływ na konkurencyjność regionów tzw. kapitału ludzkiego. Wiąże się to ze zdolnością systemu społecznego do odtwarzania i rozwoju kapitału ludzkiego, zdolnością do innowacji oraz wysokim poziomem edukacji.

Należy jednak pamiętać, że wszystkie poczynania będące częścią polityki regionalnej muszą być uwarunkowane rachunkiem ekonomicznym. Nowe miejsca pracy finansowane ze środków publicznych, w tym także przy współdziałaniu funduszy europejskich, powinny być trwałe i wydajne. Dlatego o ich skali powinna decydować opłacalność. Zatem metody aktywnej polityki rynku pracy należy wkomponować w ogólne zasady restrukturyzacji i rozwoju gospodarki lokalnej¹²⁷. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że mimo dolegliwych następstw bezrobocia rozwój lokalny nie może być nastawiony wyłącznie na pełne zatrudnienie, lecz kierunki rozwoju powinny prowadzić do poprawy jakości życia w

¹²⁵ Por. J. Biniński, B. Szczupak, *Konkurencyjność w strategiach rozwoju lokalnego*, w: *Konkurencyjność miast i regionów*, red. Z. Szymła, AE w Krakowie, Kraków 2001, s. 85-95; A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK, Toruń 2003, s.162-177.

¹²⁶ Z. Szymła, *Determinanty...*, op. cit., s. 61.

¹²⁷ A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka regionalna*, op. cit., s. 176.

społeczności lokalnej. W tym celu należy wspierać takie rodzaje działalności, na które jest społeczne zapotrzebowanie. Przedsięwzięcia te przyczyniają się również do wzrostu zatrudnienia.

Gmina realizuje swoje zadania w ramach prowadzonej polityki regionalnej. Polityka ta wyznacza główne cele i sposoby działania, które powinny prowadzić do stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Okazuje się, że polityka skierowana na wzrost zatrudnienia jest istotnym czynnikiem wpisującym się w zakres funkcjonowania gminy. Obejmuje ona szereg rozwiązań, które wraz z innymi obszarami aktywności samorządu, bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na poziom zatrudnienia. Zatem większość działań i programów, jakie realizuje gmina może wywoływać określone skutki na rynku pracy. Władze lokalne muszą więc prowadzić aktywną, przemyślaną politykę zatrudnienia, która powinna być brana pod uwagę podczas realizacji większości inicjatyw wchodzących w skład polityki regionalnej.

2. Prawne podstawy działań gmin na rzecz zwiększania zatrudnienia

Podejmowanie przez gminę działań na rzecz zwiększania zatrudnienia uwarunkowane jest odpowiednim umocowaniem prawnym. Podstawy prawne umożliwiają sprecyzowanie zakresu i roli gminy w prowadzeniu polityki nakierowanej na zwiększanie zatrudnienia. Aby to uczynić, należy przeanalizować akty prawne, w ramach których określone są możliwości funkcjonowania gminy na tym polu.

Problematyka oraz rola samorządu terytorialnego w zwalczaniu bezrobocia ujęta jest już w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁸. Ustawa zasadnicza stwierdza, że władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych¹²⁹. Gmina, będąc „podstawową jednostką samorządu terytorialnego”¹³⁰, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹³¹. Zatem gmina jest samodzielną jednostką mogącą aktywnie wpływać na

¹²⁸ Por. J. Adamiak, *Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001, s. 56-57; I. Skrzydło-Niżnik, *Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego*, w: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 108-110.

¹²⁹ Art. 65 ust. 5 Konstytucji RP.

¹³⁰ Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³¹ Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

wzrost zatrudnienia w regionie, na obszarze wyznaczonym przez szczegółowe uregulowania prawne.

Zakres funkcjonowania gminy jest bardziej szczegółowo określony w ustawie o samorządzie gminnym¹³². Analiza dokumentu wykazuje, że z określonego w nim obszaru działania gminy nie wynika jednoznacznie i wyraźnie jej rola w zwiększaniu zatrudnienia. Można jedynie wskazać zadania, które mogą pośrednio o takiej działalności świadczyć. Należy tutaj w szczególności wymienić wybrane zadania własne, które obejmują sprawy:

- edukacji publicznej,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw,
- promocji gminy.

Poza tym, zgodnie z Art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może uchylać programy gospodarcze, których celem może być m.in. tworzenie nowych miejsc pracy.

Istnieje również możliwość realizacji przez gminę inicjatyw zmierzających do zwiększenia zatrudnienia w ramach tworzenia jednostek organizacyjnych¹³³, a także zawierania umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gmina może także wykonywać zadania publiczne w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, tworząc związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego¹³⁴, w tym również z powiatami i województwami.

Zgodnie z art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej¹³⁵, gmina ma prawo do tworzenia instytucji wspierających podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej¹³⁶ takich jak agencje rozwoju regionalnego, centra wspierania biznesu oraz inkubatory przedsiębiorczości¹³⁷. Prawo to jest ściśle związane z działalnością gminy na rzecz zwalczania bezrobocia na rynku lokalnym, co potwierdza art. 10 ust. 1 tejże ustawy, zgodnie z którym poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,

¹³² Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. 01.142.1591; Szerzej: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, PWN, Warszawa 2008, s. 37-43.

¹³³ Por. E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997, s. 11-14.

¹³⁴ Art. 9 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. 01.142.1591.

¹³⁵ Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r., Dz. U. 97.9.43.

¹³⁶ S. Czarnow, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 22-24.

¹³⁷ Por. E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze...*, op. cit., s. 164.

- występujące w gminie bezrobocie z znacznym stopniem wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia¹³⁸.

Należy także zauważyć, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej¹³⁹, a także gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego¹⁴⁰. Tutaj również istnieje możliwość zaangażowania gminy we współpracę mającą na celu zwiększenie zatrudnienia.

Regulacje prawne dotyczące możliwości współpracy gminy z podmiotami samorządowymi i na szczeblu wojewódzkim zawiera ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴¹. Istotnym wydaje się podkreślenie, że do podmiotów realizujących zadania określone w ustawie nie zalicza się bezpośrednio gmina. Istnieją jednak uregulowania umożliwiające partycypację gminy w przedsięwzięciach na rzecz zwiększenia zatrudnienia. Zgodnie z Art. 3 ust.1., zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia, oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych. W zapisie tym wyraźnie zaznaczona jest możliwość aktywnego udziału samorządu gminy w realizacji programów. Należy tutaj również zaznaczyć, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego wchodzi w skład powiatowej rady zatrudnienia, mają zatem bezpośredni wpływ na:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w województwie,
- ocenę racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy,
- opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i finansowanie innych fakultatywnych zadań oraz opiniowanie opracowanych przez

¹³⁸ Szerzej: P. Zabornia, W. Maciejko, *Tworzenie spółek kapitałowych przez samorząd gminny jako forma ograniczania lokalnego bezrobocia*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 68-73.

¹³⁹ Por. A. Nowakowska, *Ekonomiczno-prawne podstawy funkcjonowania i rozwoju gminy – wybrane problemy*, w: *Teoretyczne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego*, red. A. Jewtuchowicz, „Folia Oeconomica”, nr 143, Łódź 1997, s. 56-60.

¹⁴⁰ Art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. 01.142.1591.

¹⁴¹ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

wojewódzkie urzędy pracy propozycji przeznaczenia środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu województwa i sprawozdań z ich wykorzystania,

- składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie,
- ocenianie okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich urzędów pracy oraz przedstawianie Naczelnej Radzie Zatrudnienia okresowych sprawozdań i wniosków w sprawach zatrudnienia,
- delegowanie przedstawicieli do komisji konkursowej w liczbie równej co najmniej połowie składu komisji dokonującej wyboru kandydata na stanowisko dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy,
- opiniowanie wniosków o odwołanie lub wnioskowanie o odwołanie dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy,
- delegowanie przedstawiciela do Naczelnej Rady Zatrudnienia.

Publiczne służby zatrudnienia mogą zlecać jednostkom samorządu terytorialnego niektóre zadania wymienione w ustawie. Zadania z zakresu promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, poszukujących pracy i osób zagrożonych zwolnieniem z pracy, może zlecać marszałek województwa lub starosta¹⁴². Ich realizacja może być dokonywana w formie:

- powierzenia wykonywanych zadań,
- wspierania realizacji zadań¹⁴³.

Istnieje jednak możliwość, aby gminy wystąpiły z ofertą realizacji zadania z własnej inicjatywy. Poza tym należy zauważyć, że gmina może współpracować ze starostą przy realizacji projektów lokalnych, które stanowią element programów regionalnych.

Jednym z kluczowych partnerów gminy w zakresie współpracy na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy są powiatowe urzędy pracy. Jednostki te w oczywisty sposób stają się niezwykle ważnym podmiotem z powodu szerokiego zakresu wykonywanych przez urzędy pracy zadań mających na celu zwiększenie zatrudnienia. Gmina ma możliwość współpracy szczególnie w obszarze upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego¹⁴⁴. Oprócz urzędów pracy, ważną instytucją, z którą współpracują jednostki

¹⁴² Art. 24 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

¹⁴³ Działania te odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Powierzenie wykonywania zadań może nastąpić w innym trybie, jeżeli określone zadanie można zrealizować efektywniej, przez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

¹⁴⁴ Art. 9, ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

samorządu terytorialnego są Ochotnicze Hufce Pracy. Wykonują one zadania państwa m.in. w zakresie zatrudniania młodzieży. Współdziałanie Ochotniczych Hufców Pracy z jednostkami samorządu terytorialnego odbywa się na warunkach określonych w zawieranych umowach lub porozumieniach, określających cele, zadania do realizacji na rzecz młodzieży oraz wzajemne zobowiązania organizacyjne i finansowe w tym zakresie¹⁴⁵.

Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego programów wpływających na poziom zatrudnienia jest możliwa poprzez udział samorządu gminnego w projektach zapisanych w kontraktach wojewódzkich¹⁴⁶. Fakt ten wynikał już z uregulowań zawartych w Programie wsparcia, który był dokumentem określającym m.in. zakres, tryb i warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich¹⁴⁷. Zgodnie z treścią paragrafu 9, do podmiotów uprawnionych, wykonujących zadania Programu wsparcia i otrzymujących w tym celu środki, zaliczał się m.in. samorząd gminy. Priorytet 4 Programu odwoływał się do rozwoju zasobów ludzkich, który może zostać realizowany m.in. poprzez zwiększanie zatrudnienia.

Tak więc samorząd gminny może współpracować i wspierać realizowane inicjatywy, a także ubiegać się o umieszczenie zadania w kontrakcie wojewódzkim. W ostatnim przypadku jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do złożenia stosownego wniosku do samorządu województwa. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że możliwość realizacji programów obejmujących działanie na rzecz zwiększenia zatrudnienia zależy od listy szczegółowych zadań do realizacji, wymienionych w kontraktach wojewódzkich na określony rok. Nie zawsze więc gmina będzie mogła w ten sposób wpływać na lokalny rynek pracy.

Oprócz bezpośrednich wskazań na możliwość wprowadzenia przez gminę rozwiązań na rzecz zwiększenia zatrudnienia, należy również zaznaczyć, że istnieje szereg dokumentów określających strategiczne działania kraju w kontekście społeczno-gospodarczym, w których wskazuje się na konieczność prowadzenia aktywnej polityki na rynku pracy. Najczęściej dokumenty te koncentrują się na analizie najważniejszych problemów i wskazują cele, priorytety i optymalny zakres koniecznych do realizacji przedsięwzięć. Problematyka ujęcia

¹⁴⁵ Art. 13 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

¹⁴⁶ Główne uregulowania stanowiące podstawę do zawarcia kontraktów wojewódzkich zawarto w ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U.00.48.550, którą zastąpiła ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju Dz.U.04.116.1206. Obecnie obowiązuje ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz. U. 06.227.1658; Szerzej: A. Ignasiak-Szulc, K. Kiljan, *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania realizacji kontraktów wojewódzkich jako instrumentu rozwoju regionalnego*, w: *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 154-155.

¹⁴⁷ Paragraf 1, p.1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie Programu wsparcia na lata 2001-2002, Dz. U. Nr 122 poz. 1326.

kwestii dotyczących prowadzenia polityki zatrudnienia w tych regulacjach przybliżona została w pierwszym rozdziale niniejszej pracy. Biorąc jednak pod uwagę kontekst omawianego w tym punkcie problemu, należy tutaj zaznaczyć, że kwestie regulowane w strategicznych dokumentach odnoszą się do działań, które powinny być traktowane jako kompleksowe, wymagające zaangażowania wszystkich podmiotów mogących wpłynąć na sytuację na rynku pracy. Zatem w działaniach tych powinny mieć swój udział również jednostki samorządu terytorialnego, w tym także gminy.

Należy zatem zwrócić uwagę na zapisy Narodowego Planu Rozwoju, który wskazywał na konieczność zaangażowania szeregu podmiotów w kształtowanie polityki zatrudnienia, podejmowanie inicjatyw na rzecz rozwoju regionalnego, czy też wagę podwyższania skuteczności funkcjonowania instytucji i instrumentów rynku pracy. Konieczność rozwijania partnerstwa i wsparcia działań samorządów wyrażona została także w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego¹⁴⁸, która wskazywał główne wyzwania stojące przed polityką regionalną. Rozwinięcie zagadnień związanych z rynkiem pracy, wskazanie na wagę przedsięwzięć prowadzących do pełnego zatrudnienia i rozwój instytucji obsługi rynku pracy znajdowało się w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich¹⁴⁹. Kwestie likwidowania barier o charakterze instytucjonalnym, konieczności uwzględnienia działań przełamujących podziały resortowe i sektorowe poprzez rozwijanie aktywnych polityk rynku pracy na szczeblu regionalnym i lokalnym, zostały także podkreślane w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia¹⁵⁰. W kontekście regionalnym należy wskazać na istotną rolę samorządów w realizacji strategii wojewódzkich.

Chociaż regulacje prawne odnoszące się do zakresu funkcjonowania gminy nie wskazują bezpośrednio na konieczność udziału gminy w działaniach na rzecz zwiększania zatrudnienia, gmina może realizować takie inicjatywy i powinna być nimi zainteresowana ze względu na fakt, że samorząd gminny jest podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie społeczno-ekonomicznych podstaw funkcjonowania swoich mieszkańców. Istotne jest podkreślenie, że istnieje szereg dokumentów regulujących kwestie polityki zatrudnienia, wskazujących na możliwość odgrywania przez samorząd gminny aktywnej roli na rynku pracy. Gmina może angażować się w realizację strategicznych przedsięwzięć o wymiarze zarówno krajowym, jak i regionalnym, podejmując kroki z własnej inicjatywy, będąc partnerem, lub realizując zlecenia

¹⁴⁸ *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006* – przyjęta uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r., Mon. Pol. Nr 43, poz. 851.

¹⁴⁹ *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

¹⁵⁰ *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r.

publicznych służb zatrudnienia. Zatem najistotniejszym wydaje się stwierdzenie, że regulacje prawne wskazują na fakt, iż gmina może brać aktywny udział w szeregu działaniach na rzecz zwiększenia zatrudnienia.

3. Możliwości współpracy gminy z innymi podmiotami

W procesie rozwoju regionalnego biorą udział wszystkie podmioty funkcjonujące w danym regionie, gminie. Jak zostało wykazane we wcześniejszej części opracowania, polityka rynku pracy, w tym działania na rzecz zwiększania zatrudnienia, realizowana jest w ramach ogólnej polityki regionalnej. Zagadnienia związane z rynkiem pracy i wpływaniem na poziom zatrudnienia są na tyle istotnymi kwestiami, że w ich realizacji biorą udział, pośrednio lub bezpośrednio, wszystkie podmioty. Należy więc przedstawić ich rodzaje, obszar oddziaływania na regionalną i lokalną sytuację społeczno-gospodarczą, oraz określić rolę gminy w zakresie możliwości współpracy z tymi podmiotami i wynikający z niej wpływ na sytuację na rynku pracy.

Zatem do podmiotów funkcjonujących na terenie gminy i mogących mieć wpływ na poziom zatrudnienia można zaliczyć:

- urzędy pracy,
- jednostki samorządu terytorialnego (urzędy gminy),
- jednostki i organizacje gospodarcze.
 - a także tzw. instytucje „otoczenia biznesu”, na które składają się m.in.:
- izby i stowarzyszenia gospodarcze,
- agencje i fundacje rozwoju regionalnego i lokalnego,
- banki,
- instytucje promocyjno-szkoleniowo-doradcze – m.in. szkoły zarządzania i biznesu, ośrodki informacji gospodarczej, firmy konsultingowe,
- instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego,
- placówki badawcze i naukowe.

Bez wątplenia jednym z kluczowych podmiotów, z którym gmina może współpracować w celu zwiększania zatrudnienia w regionie są powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład administracji specjalnej ds. zatrudnienia i będące tym samym jedną z najistotniejszych instytucji zajmujących się rynkiem pracy. Realizują one strategię polityki rynku pracy jako integralnego elementu długofalowej polityki gospodarczej województwa, zmierzającej do

zahamowania tempa wzrostu i stabilizacji liczby bezrobotnych, a w rezultacie do spadku osób pozostających bez pracy. Do ich głównych zadań można zaliczyć m.in.:

- realizację polityki rynku pracy, opracowywanie analiz i prognoz sytuacji na rynku pracy,
- wykorzystywanie instrumentów polityki rynku pracy, takich jak: organizowanie pośrednictwa pracy, szkoleń, poradnictwa zawodowego, prac interwencyjnych i robót publicznych oraz promowanie zatrudnienia poprzez rozwój drobnej przedsiębiorczości,
- realizacja przedsięwzięć prowadzonych w ramach pomocy zagranicznej w dziedzinie rynku pracy,
- prowadzenie działalności informacyjnej dotyczącej rynku pracy.

Zatem istotna jest analiza działalność urzędów pracy w zakresie możliwości współpracy z gminą. Jak już zaznaczono we wcześniejszej części niniejszego opracowania, najistotniejsze wydaje się wspólne realizowanie zadań w obszarze upowszechniania ofert pracy i informacji o usługach poradnictwa zawodowego oraz szkoleniach, organizacji robót publicznych i zatrudnienia socjalnego¹⁵¹. Wprawdzie to powiatowym urzędem pracy przypisano formalnie status organu prowadzącego politykę zatrudnieniową, jednak gmina ma tu do odegrania dużą rolę¹⁵². Warto pamiętać, że rolą gminy nie jest wyręczenie urzędu pracy, ale wykorzystanie wszystkich dostępnych środków, aby łagodzić bezrobocie i wpływać na rozwój gospodarczy, który jest z kolei jednym z najistotniejszych czynników kształtujących poziom bezrobocia.

Omawiając możliwość kooperacji władz lokalnych z przedsiębiorstwami w celu wpływania na sytuację na rynku pracy, należy spojrzeć na to zagadnienie z punktu widzenia możliwości wpływania gminy na wzrost przedsiębiorczości, co przyczynia się bezpośrednio do rozwoju gospodarczego. W konsekwencji decentralizacji zadań i kompetencji dotyczących zagadnień wspierania inicjatyw gospodarczych, środek ciężkości w kształtowaniu warunków dla rozwoju przedsiębiorczości przeniesiony został na najniższy szczebel działalności samorządu terytorialnego¹⁵³. Zatem oddziaływanie przez gminy na przedsiębiorców lokalnych odbywa się poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów. Zagadnienia te będą przedmiotem szerszej analizy w dalszej części niniejszego opracowania, teraz wystarczy ograniczyć się do przedstawienia głównych kierunków działań możliwych do podjęcia. Obejmują one m.in.:

¹⁵¹ Art. 9, ust. 1 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

¹⁵² E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze...*, op. cit., s. 94.

¹⁵³ T. Skica, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. podkarpackiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 43.

- stosowanie instrumentów finansowych w celu oddziaływania gminy na zjawiska gospodarcze i warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych – chodzi głównie o budżet jako instrument stymulowania gospodarki,
- inwestycje, m.in. w infrastrukturę,
- działania rynkowe,
- działania informacyjne i promocyjne,
- specyficzne formy wspierania przedsiębiorczości.

Istotną rolę w kwestii wspierania inicjatyw na rynku pracy, w tym także na rzecz zwiększenia zatrudnienia, mogą odgrywać tzw. instytucje „otoczenia biznesu”. Ich działalność może być szczególnie pomocna na obszarach wymagających głębokich zmian strukturalnych, jak również pobudzania lokalnej innowacyjności. Tworzą one sprzyjający klimat do aktywizacji poszczególnych regionów oraz służą szeroko pojętemu rozwojowi lokalnemu¹⁵⁴. Warto tutaj wspomnieć, że współpraca władz samorządowych z prywatnymi przedsiębiorcami, jak i instytucjami otoczenia biznesu, może przyczynić się do powstania lub przyłączenia do tzw. Specjalnych Stref Ekonomicznych. Stanowią one istotny element pobudzania przedsiębiorczości w regionie, przyczyniając się w dużym stopniu do poprawy sytuacji na rynku pracy¹⁵⁵.

Należy zwrócić szczególną uwagę na rolę agencji rozwoju regionalnego. Są to instytucje o charakterze publicznym, stawiające sobie za cel działalność na rzecz rozwoju określonego obszaru geograficznego. Podstawowymi ich funkcjami są m.in. wzmacnianie zdolności regionu do adaptacji i zmian w otoczeniu, współpraca z władzami lokalnymi w zakresie kształtowania i promowania interesów gospodarczych oraz korzystnego wizerunku regionu. Niezwykle istotnym jest fakt, że agencje te są elementem kreowania polityki regionalnej, w tym tworzenia nowych miejsc pracy, szkolenia i edukacji kadr samorządów lokalnych oraz tworzenia finansowych instrumentów polityki regionalnej¹⁵⁶. Zatem władza lokalna powinna nawiązać z nimi kontakt przede wszystkim dlatego, że agencje rozwoju regionalnego:

- mogą organizować pewną grupę osób, a nawet całe środowisko lokalnych przedsiębiorców, bezrobotnych, szukających pracy absolwentów do wyrażania swoich potrzeb, podejmowania inicjatyw i współpracy,

¹⁵⁴ Z. Szymła, *Determinanty...*, op. cit., s. 52.

¹⁵⁵ Szerzej: W. Jarczewski, *Specjalne strefy ekonomiczne w gminach*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, s. 90-91.

¹⁵⁶ Z. Szymła, *Determinanty...*, op. cit., s. 53.

- zwykle oferują pomoc w postaci m.in. szkoleń, porad, która często jest jedyną tego rodzaju pomocą po przystępnych cenach,
- otwierają dostęp do możliwości, które w innym przypadku pozostałyby nieznane lub trudno dostępne – chodzi tutaj głównie o programy pomocowe, sieć kooperacji, szkolenia, finansowanie.

Kolejnymi podmiotami, z którymi gmina może realizować inicjatywy skutecznie wpływające na sytuację na rynku pracy, są takie organizacje pozarządowe jak np. związki przedsiębiorców, izby przemysłowo-handlowe¹⁵⁷ czy fundacje zakładane w celu pomocy bezrobotnym lub rozpoczynającym działalność drobnym przedsiębiorcom. Niektóre z tych organizacji powstają przy udziale gmin, włączając w to także pomoc finansową. Współpraca pomiędzy władzą lokalną a organizacjami pozarządowymi może przybierać różne formy i stopnie intensywności. Uznając cele i autonomiczność organizacji można ją dotować albo finansować tylko określone programy mające na celu zwiększenie zatrudnienia. Można też potraktować organizację jako partnera przy opracowywaniu programów¹⁵⁸. Istotną rolę w kształtowaniu tej współpracy spełnia Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵⁹. Ustawa wymienia trzy pozafinansowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności,
- konsultowanie z NGO projektów aktów prawnych,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym¹⁶⁰.

Odnosząc się głównie do punktu trzeciego, należy zwrócić szczególną uwagę na możliwość kooperacji gminy z organizacjami pozarządowymi w celu pozyskiwania środków finansowych z funduszy UE¹⁶¹.

Oczywiście niezwykle ważnym podmiotem, który może być zaangażowany przy realizacji polityki zatrudnienia przez gminę, jest bank. Władze lokalne powinny być zainteresowane powiększaniem kapitału dostępnego dla lokalnych przedsiębiorców, co prowadzi do zwiększenia inwestycji w regionie, a to z kolei może prowadzić do tworzenia

¹⁵⁷ E. L. Zieliński, *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorców*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998, s. 207-220.

¹⁵⁸ E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze...*, op. cit., s. 154.

¹⁵⁹ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873.

¹⁶⁰ E. Kulesza, U. Krojec, *Formy i zakres współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi (na przykładzie Sopotu)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 26.

¹⁶¹ Por. M. Dobranowska-Wittels, *Trudna współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 15/16, s. 62-64.

nowych miejsc pracy. Oczywiście gmina ma również możliwość szukania wsparcia kredytowego na działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia inicjowane we własnym zakresie. W dużej mierze wynika to z dobrych kontaktów z bankami. Dzięki nim można starać się doprowadzić do uruchomienia odpowiednich kredytów i korzystnych warunków spłat, lepiej dostosowanych do lokalnych potrzeb. Ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje również możliwość nabycia przez gminę istotnego pakietu akcji lub udziałów spółki zajmującej się czynnościami bankowymi¹⁶². Pozwala to na wpływanie na stopy procentowe kredytów udzielanych podmiotom lokalnym, okresy spłat, kwestie związane z kryteriami przyznawania kredytów. Należy również zwrócić uwagę, że pomoc władz gminnych dla przedsiębiorców działających w regionie może także polegać na tworzeniu odpowiedniego klimatu zaufania poprzez poparcie i współpracę z tymi podmiotami podczas kontaktów z bankami.

Współpraca władz samorządowych z instytucjami doradczymi często przyczynia się do przezwyciężenia problemów marnotrawienia szans na otrzymanie środków pomocowych z szeregu programów, w tym programów dostępnych w ramach funduszy europejskich. Pomoc doradcza pozwala zatem na intensyfikację rozwoju gospodarczego i wzmożony rozwój przedsiębiorczości w gminie, który przekłada się na poprawienie sytuacji na rynku pracy. Często wykorzystywani są konsultanci z zewnątrz, szczególnie gdy ich praca służy wykonaniu konkretnych inwestycji i pozyskaniu środków na finansowanie tych inwestycji. Wiąże się to z koniecznością zaangażowania przy realizacji projektów osób kompetentnych, wyspecjalizowanych w danych działaniach. Należy tutaj jednak zwrócić uwagę na fakt, że czasami współdziałanie gminy z podmiotami świadczącymi usługi doradcze napotyka na problemy. Chodzi głównie o nieprzygotowanie do takiego kontaktu po stronie gminy: niezdolność do dostarczenia odpowiednich informacji niezbędnych do oceny sytuacji, brak osób kompetentnych do współpracy z konsultantami, co prowadzi do braku możliwości oceny propozycji konsultantów, niechęć do współpracy na zasadzie partnerskim, brak zaufania i przekonania, że działalność firm doradczych jest skuteczna, niechęć do przyznania się do niewiedzy lub błędów w dotychczasowym postępowaniu.

Warto tutaj także wspomnieć o tym, że nawiązanie kontaktu z bankami oraz firmami doradczymi w dużym stopniu przyczynia się do tego, że władze lokalne decydują się na wykorzystanie środków pomocowych i kredytowych do finansowania inwestycji gminnych w szerszym zakresie. Prowadzi to do finansowania szeroko zakrojonych programów inwestycji w gminie, wykonania montażu kapitałów pochodzących z różnych źródeł, finansowania

¹⁶² Art. 10 ust.3 ustawy o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r., Dz. U. 97.9.43.

wspólnych inwestycji publiczno-prawnych. Dzięki współpracy istnieje większa szansa na to, że inwestycje mające ogromny wpływ na lokalny rozwój gospodarczy zaczną dominować wśród inwestycji kredytowanych z udziałem krajowych i zagranicznych funduszy zapewniających preferencyjne oprocentowanie. Jest to tendencja ogólnie sprzyjająca rozwojowi przedsiębiorczości w gminach, a wykorzystanie tego typu kredytów może wydatnie przyczynić się do poprawy kondycji wielu małych i średnich firm, których działalność najczęściej skupia się w obrębie jednej gminy. Podmioty te są dla gmin szczególnie ważne, głównie ze względu na fakt, że kreują większość nowych miejsc pracy.

Istotna jest również możliwość współpracy gminy z podmiotami zajmującymi się realizacją polityki edukacyjnej¹⁶³. Niezaprzeczalnie od polityki edukacyjnej zależą warunki sprzyjające rozwojowi gospodarczemu, a co za tym idzie – sytuacja na rynku pracy. Wyraźnym przykładem mogą tutaj być kontrowersyjne, ponieważ wciąż niezmieniane, programy nauczania, które w pewnych rejonach kraju prowadzą do „produkowania” bezrobotnych, gdyż w danych zawodach nie ma ofert pracy. To właśnie system edukacyjny jest odpowiedzialny za te zjawiska. Z drugiej strony, może on pozytywnie wpływać na rozwój gospodarczy odpowiednio szybko reagując na potrzeby rynku pracy. W tym miejscu ważne jest zastanowienie się nad możliwością aktywnego udziału gminy w tych przedsięwzięciach. Wydaje się, że przy odpowiedniej atmosferze współpracy pomiędzy różnymi instytucjami w gminie, możliwe jest wpływanie władz samorządowych także w tym obszarze. Jednym ze sposobów jest analiza trendów na rynku pracy oraz tendencji w polityce państwa. Lokalne szkoły i instytucje wraz z gminą mogą pochwycić takie trendy, zaproponować realizację nowatorskich rozwiązań i przez to uzyskać akceptację i wsparcie dla swoich szczególnych działań.

Współdziałanie, np. na zasadzie serii wspólnych spotkań, przedstawicieli szkół, urzędów pracy i przedsiębiorców, może być wystarczającą inicjatywą, aby skutecznie wpływać na politykę edukacyjną. Wspólna analiza potrzeb rozwojowych, szczególnie lokalnego rynku pracy, ma szansę doprowadzić do uświadomienia szkołom ich ogromnej roli w oddziaływaniu na poziom zatrudnienia. Powinno to zaowocować zmianami programowymi, które wbrew pozorom często są możliwe do podjęcia na poziomie lokalnym. Dobrym przykładem wydaje się być możliwość organizowania zajęć mających na celu informowanie uczniów o tym jak funkcjonuje rynek pracy lub jak szukać pracy. W ramach wpływania na szkoły zawodowe i ich

¹⁶³ Por. K. Pająk, *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Bydgoszcz 2003, s. 154-177.

programy gmina może stosować różnego rodzaju dotacje na pomoce wspierające pożądane kierunki kształcenia, np. kształcenie komputerowe lub językowe.

Przedsięwzięcia na rzecz zwiększania zatrudnienia gmina może także realizować dzięki współpracy z instytucjami dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. Instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy są organizacje i instytucje zajmujące się problematyką rynku pracy, do których możemy zaliczyć głównie organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe¹⁶⁴. Z kolei instytucje partnerstwa lokalnego określane są jako instytucje realizujące inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzone na rzecz realizacji zadań określonych ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i wspierane przez organy samorządu terytorialnego¹⁶⁵. Zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r., polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach: działalności rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego, oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia¹⁶⁶. Warto przypomnieć tutaj fakt, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, w tym przedstawiciele gmin, mogą wchodzić w skład powiatowej rady zatrudnienia, w ten sposób przyczyniając się do realizacji przydzielonych jej zadań odnośnie do sytuacji na rynku pracy.

Choć mogłoby się wydawać, że placówki badawcze i naukowe są na tyle niezależne i oderwane od spraw lokalnych, że gmina nie będzie miała na nie wpływu, również te podmioty mogą z gminą współpracować m.in. w celu przeciwdziałania bezrobociu. Oczywistym jest fakt, że placówki badawcze potrzebują obiektów do badań, ekspertyz, a gminy z kolei potrzebują tych ekspertyz, spojrzenia z boku ułatwiającego podejmowanie racjonalnych decyzji. Gmina może korzystać z różnych opracowań np. na temat trendów rozwojowych, z szeregu analiz regionalnych, które może wykorzystywać w podejmowaniu decyzji, czy to bieżących, czy też strategicznych. Takie opracowania mogą wskazywać na istotne czynniki i trendy na rynku pracy.

Omawiając podmioty, z którymi władze samorządowe mogą współpracować w ramach działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia¹⁶⁷, należy także wspomnieć o Ochotniczych

¹⁶⁴ Szerzej: S. L. Stadniczeńko, *Współdziałanie oraz wzajemne wspieranie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, w: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 143-144.

¹⁶⁵ Art. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

¹⁶⁶ Art. 21 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

¹⁶⁷ Art. 12 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

Hufcach Pracy. Wchodzą one w skład instytucji rynku pracy i wykonują zadania państwa m.in. w zakresie zatrudnienia młodzieży.

Podsumowując rozważania na temat roli i możliwości udziału podmiotów funkcjonujących w danym regionie w inicjatywach na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy oraz możliwości ich współpracy w tym zakresie z władzami samorządowymi, należy stwierdzić, że każdy ze wskazanych podmiotów może aktywnie uczestniczyć w takich przedsięwzięciach. Jest to o tyle ważne, gdy weźmie się pod uwagę fakt, że poszczególne jednostki często działają w zupełnie różnych dziedzinach, mają inne cele, realizują inne programy. Jednak mimo wszystko istnieje realna możliwość współpracy i dzięki temu wpływania na wzrost zatrudnienia. Nie do przecenienia jest tutaj rola gminy, która w pewnym zakresie może pełnić rolę inicjatora i koordynatora działań. Współdziałanie gminy z poszczególnymi podmiotami może powodować efekt synergii, który przekłada się na większą skuteczność realizowanych przedsięwzięć. Dobrym pretekstem do podjęcia takiej współpracy jest praca nad strategią rozwoju gminy, realizowaną w ramach polityki rozwoju regionalnego. Pozwala to na uświadomienie sobie przez poszczególnych partnerów wagi problemów związanych z rynkiem pracy oraz ich roli w wypracowywaniu najskuteczniejszych rozwiązań. Poza tym istotny jest fakt, że współpraca poszczególnych podmiotów w regionie i aktywny udział gminy pozwala na lepsze wykorzystanie możliwości, jakie niosą ze sobą programy finansowane z UE mające na celu zwiększanie zatrudnienia.

4. Instrumenty umożliwiające zwiększanie zatrudnienia przez gminę

Gmina, aby skutecznie wpływać na poziom zatrudnienia, powinna posługiwać się odpowiednimi instrumentami. Władze samorządowe posiadają szereg instrumentów, których użycie może powodować zmianę sytuacji na rynku pracy, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Za instrument oddziaływania na poziom zatrudnienia można uznać każdą informację, działanie lub zaniechanie działania, które może mieć wpływ na wzrost zatrudnienia. Zatem z założenia przyjmuje się, że instrument ten powinien być pozytywny, to znaczy, że powinien przyczyniać się do wzrostu zatrudnienia, a nie tylko wpływać na jego poziom, niezależnie od kierunku tego wpływu.

Analizując instrumenty oddziaływania na poziom zatrudnienia w szerszej perspektywie, odnosząc je do instrumentów polityki rozwoju regionalnego, można je podzielić na dwie

grupy: instrumenty polityki regionalnej sensu stricto i sensu largo¹⁶⁸. Do pierwszych należą tylko instrumenty, które adresują przepływ środków finansowych do konkretnych obszarów kraju. Realizowane są przez szereg instytucji i finansowane z wielu źródeł. W zakresie wpływania na rynek pracy, należy tutaj zwrócić szczególną uwagę na możliwość realizacji działań poprzez dostępne różnorodne środki pomocowe, w tym także środki finansowe pochodzące z funduszy europejskich. Natomiast instrumenty sensu largo to te, które pośrednio związane są z przestrzenią. Tutaj należy umiejscowić instrumenty związane ze zwalczaniem bezrobocia, takie jak: ulgi podatkowe i inne dla pracodawców tworzących nowe miejsca pracy lub zatrudniających absolwentów, szkolenia dla bezrobotnych itp.

Można również przyjąć inny podział instrumentów polityki rozwoju regionalnego. W Unii Europejskiej stosuje się następującą klasyfikację stosowanych narzędzi:

- programowanie rozwoju regionalnego,
- instrumenty finansowe,
- rozbudowa infrastruktury technicznej,
- niematerialne sposoby wspierania rozwoju regionalnego¹⁶⁹.

Jednym z oczywistych warunków rozwoju regionalnego jest odpowiednie wpływanie na poziom zatrudnienia. Zatem instrumenty oddziaływania na poziom zatrudnienia będą pojawiały się we wszystkich wymienionych wyżej obszarach aktywności. Dotyczy to szczególnie działań skierowanych na wsparcie lokalizacji¹⁷⁰ i rozwoju podmiotów gospodarczych, m.in. poprzez subsydiowanie nowych miejsc pracy, rozwój funduszy inwestycyjnych, wsparcie instytucji tzw. otoczenia biznesu, itp.

4.1. Wspieranie przedsiębiorczości

Koncentrując się już na podziale instrumentów oddziaływania na poziom zatrudnienia dostępnych bezpośrednio gminom, kluczowe wydają się sposoby wpływania władz gminnych na podmioty prywatne w ramach wspierania przedsiębiorczości. Jedną z najważniejszych przesłanek funkcjonowania gminy na tym obszarze jest możliwość wpływu na poziom zatrudnienia. Istnieje szereg instrumentów wspierania przedsiębiorczości, należy zatem przeanalizować te, których zastosowanie może prowadzić do zwiększenia ilości miejsc pracy. Tym samym stają się one instrumentami oddziaływania na poziom zatrudnienia.

¹⁶⁸ Z. Szymła, *Determinanty...*, op. cit., s. 51; Por. S. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Toruń 1994, s. 87-91.

¹⁶⁹ Z. Szymła, *Determinanty...*, op. cit., s. 121.

¹⁷⁰ Por. A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka...*, op. cit., s. 71-81.

Zatem instrumenty można podzielić na takie, które wywierają wpływ bezpośrednio na podmioty gospodarcze, oraz te, które oddziałują na ich otoczenie. Te pierwsze mogą stanowić nakaz administracyjny lub formę sugestii, np. ulgi podatkowe. Drugie zaś wiążą się z kształtowaniem walorów użytkowych gminy, które mogą mieć wpływ na decyzje gospodarcze podmiotów. Chodzi tutaj o m.in. zasoby siły roboczej, a także infrastrukturę techniczną, możliwości lokalizacyjne oraz stan środowiska naturalnego¹⁷¹.

Biorąc za kryterium przymus stosowania danego instrumentu, dzieli się je na narzędzia obligatoryjne i fakultatywne. Obligatoryjne muszą być stosowane na mocy przepisów prawa, natomiast fakultatywne są kreowane oraz stosowane z inicjatywy gminy. Ponadto działania gminy mogą mieć charakter uniwersalny, skierowane do wszystkich podmiotów, lub selektywny. Zwraca się również uwagę na rozgraniczenie między działaniami stymulującymi, mającymi za zadanie zachęcenie do prowadzenia określonej działalności, oraz działaniami represyjnymi, w przypadku gdy określone działanie traktowane jest jako niepożądane pod względem rozwoju lokalnego, w tym również wpływu na poziom zatrudnienia.

Inne rozgraniczenie może wskazywać na instrumenty finansowe i niefinansowe¹⁷². Do pierwszych zalicza się:

- budżet gminy,
- podatki i opłaty,
- politykę finansową gminy,
- ulgi i zwolnienia podatkowe,
- opłaty za usługi komunalne,
- wydatki inwestycyjne.

Instrumenty niefinansowe obejmują:

- sposoby wykorzystania mienia gminy,
- działalność gospodarczą gminy i przedsiębiorstw komunalnych¹⁷³,
- stymulowanie rozwoju rynku pracy dzięki szkoleniom, kursom zawodowym,
- promocję gminy i regionu,
- strategię rozwoju gospodarczego gminy.

¹⁷¹ R. Brol, *Rola i zadania samorządu i administracji w realizacji strategii rozwoju turystyki*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, AE we Wrocławiu, Wrocław 1997; Por. K. Kuciński, *Przestrzeń operacyjna firmy a jej otoczenie lokalne*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński, SGH, Warszawa 2001, s. 29-33; W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw*, AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 209-234.

¹⁷² Por. W. Misiąg, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 42; E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze...*, op. cit., s. 17-89.

¹⁷³ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 24-32.

Z punktu widzenia decyzji finansowych wpływających na wzrost przedsiębiorczości w regionie, powszechnie przyjmuje się również rozgraniczenie na instrumenty:

- dochodowe,
- wydatkowe,
- zewnętrzne środki finansowe¹⁷⁴.

Instrumenty dochodowe obejmują wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych. Oprócz możliwości stosowania odpowiednich systemów ulg i zwolnień podatkowych, gmina może odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących ich dochody. W przypadku, gdy podatki i opłaty stanowią w całości dochody gminy, ale są pobierane przez urząd skarbowy, istnieje możliwość, aby przewodniczący zarządu gminy wnioskował o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków oraz zwolnienie podatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek.

Instrumenty wydatkowe są bardziej zróżnicowane od instrumentów dochodowych i pozwalają władzom samorządowym na szerokie pole manewru pod względem wpływu na działalność podmiotów gospodarczych. Może ona prowadzić do polepszenia ich sytuacji na rynku, co przekłada się na pozytywne oddziaływanie na poziom zatrudnienia, zarówno bezpośrednio w tych podmiotach, jak i w firmach kooperujących i w instytucjach otoczenia biznesu. Do instrumentów tych można zaliczyć m.in. odpowiednio ukierunkowane wydatki inwestycyjne, wsparcie instytucji służących rozwojowi gospodarczemu, instrumenty informacyjno-promocyjne oraz działania mające na celu sprawną i przyjazną obsługę inwestorów.

Szczególnie istotne w kontekście problematyki niniejszego opracowania, w dużej części skupiającej się na możliwościach korzystania gmin ze środków finansowych Unii Europejskiej, jest zwrócenie uwagi na instrument, jakim jest wykorzystanie zewnętrznych środków finansowych. Instrument ten nie ogranicza się jednak wyłącznie do możliwości partycypacji w funduszach unijnych. Obejmuje on również środki finansowe dostępne z programów krajowych, realizowanych w ramach działania rządu. Szczegóły dotyczące programów finansowanych z UE dostępnych gminom omówione zostaną w dalszej części pracy.

¹⁷⁴ Por. W. Misiąg, *Wspieranie przedsiębiorczości...*, op. cit., s. 8-16.

Jednym z kluczowych, także szczegółowych podziałów jest klasyfikacja instrumentów pod kątem ich oddziaływania na podmioty, do których są skierowane¹⁷⁵. Należy tutaj wskazać osiem podstawowych grup instrumentów:

- nakazy, zakazy, zezwolenia i przepisy gminne,
- narzędzia oddziaływania ekonomiczno-rynkowego,
- działania kontrolne oraz o charakterze diagnostycznym,
- tworzenie jednostek organizacyjnych przez gminy,
- inwestycje infrastrukturalne,
- wspomaganie oświaty, nauki oraz prac badawczo-rozwojowych,
- instrumenty informacyjne¹⁷⁶.

W odniesieniu do grupy pierwszej należy zaznaczyć, że działania podejmowane w jej obszarze charakteryzują się przymusem administracyjnym. Oznacza to, że w przypadku nie zastosowania się podmiotu do wskazań danego instrumentu, stosowana jest określona sankcja¹⁷⁷. W odniesieniu do zezwoleń ważnym jest, aby pamiętać, że ich szczególną cechą jest to, że oddziałują na podmioty w momencie ich udzielania lub cofania. W zakresie wpływu na podejmowanie działalności gospodarczej, a co za tym idzie na poziom zatrudnienia, należy szczególnie wskazać wagę zezwolenia na prowadzenie targowisk.

W przypadku przepisów gminnych, stanowiących kolejną kategorię instrumentów, istotna wydaje się możliwość kształtowania przez władze samorządowe zachowań podmiotów gospodarczych np. w zakresie zasad zarządzania mieniem gminy. Należy tutaj wskazać chociażby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dzięki któremu gmina wywiera wpływ na m.in. przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów, zasady obsługi z zakresu infrastruktury technicznej, lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, czy też granice obszarów zorganizowanej działalności inwestycyjnej¹⁷⁸.

Niezwykle ważne pod względem możliwości stymulowania przez władze samorządowe wzrostu zatrudnienia są instrumenty oddziaływania ekonomiczno-rynkowego. Mają one charakter ogólny, gdyż adresatem nie jest indywidualny podmiot gospodarczy, lecz wszystkie

¹⁷⁵ Por. D. Golik, *Znaczenie rozwoju...*, op. cit., s. 196.

¹⁷⁶ A. Sztando, *Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*, w: *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 126; M. Majchrzak, A. Zalewski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 31-32.

¹⁷⁷ Sankcja również może być traktowana jako instrument, gdy jej dotkliwość zależy od gminy. Sankcja jest w tym przypadku traktowana jako instrument uzupełniający ten, z którego wynika.

¹⁷⁸ Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r., Dz. U. 1994 nr 89, poz. 415.

podmioty lub podmioty spełniające określone kryteria podmiotów gospodarczych¹⁷⁹. Do instrumentów tych można zaliczyć narzędzia mające na celu:

- zwiększenie dostępności kapitału pieniężnego,
- działania w zakresie dochodów budżetu gminy,
- zarządzanie mieniem gminy,
- prowadzenie odpowiedniej polityki usług komunalnych.

Szczególnie istotne z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania wydają się działania z pierwszej grupy. Chodzi tutaj o przedsięwzięcia mające na celu m.in. ułatwienie korzystania z programów oferowanych w ramach funduszy europejskich. Wiąże się to z koniecznością współfinansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, dostępnych w poszczególnych programach. Zatem i gmina, i pragnące skorzystać z pomocy unijnej przedsiębiorstwa, muszą dysponować określonym wkładem pieniężnym. Należy w tym kontekście przypomnieć analizowany w poprzednim punkcie fakt, że gmina może nabyć istotny pakiet akcji lub udziałów spółki zajmującej się czynnościami bankowymi¹⁸⁰. Jako współwłaściciel podmiotu bankowego, gmina ma możliwość wpływania na korzystne dla podmiotów lokalnych stopy procentowe kredytów, okresów spłaty, kryteriów przyznawania kredytów, czy kwestie związane z gwarancjami kredytowymi. W znacznym stopniu może to ułatwić ubieganie się o środki finansowe z Unii Europejskiej.

Ważne jest także operowanie przez gminę narzędziami z zakresu decyzji odnoszących się do dochodów gminy. Ich stosowanie prowadzi do zwiększenia efektywności finansowej podmiotów gospodarczych. Dzieje się tak dzięki zmniejszeniu:

- kosztów ich funkcjonowania,
- kosztów inwestycyjnych,
- obciążeń podatkowych.

Szczególnie ważne wydają się tutaj decyzje dotyczące: stawek podatku od nieruchomości, podatku od środków transportu¹⁸¹, zwolnienia od opłat lokalnych, odroczenia terminu płatności podatków lub rozłożenia na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej, umorzenia zaległości podatkowych, zwolnienia i ulgi w podatku rolnym, opłat adiacenckich, opłat za użytkowanie wieczyste. W przypadku stosowania przez władze samorządowe ulg i

¹⁷⁹ Istnieje pewna grupa instrumentów oddziaływania ekonomiczno-rynkowego, które są kierowane do indywidualnych podmiotów. Chodzi tutaj o umowy zawierane pomiędzy gminą a przedsiębiorstwami prywatnymi, które łączą zasoby finansowe gminy z wiedzą i pracą ze strony wykonawców, a także o umowy dotyczące zasad korzystania z mienia gminy.

¹⁸⁰ Art. 10 ust.3 ustawy o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r., Dz. U. 97.9.43.

¹⁸¹ D. Szewczak, *Podatki obciążające koszty, podatki i opłaty lokalne*, Warszawa 2000, s. 7-35; J. Dworniak, *Podatki kosztowe i opłaty*, Warszawa 2000, s. 24-26, 31-32.

zwolnień podatkowych, należy zaznaczyć, że konieczne jest przestrzeganie kilku istotnych zasad, aby ten instrument dobrze spełnił swoją rolę. Zatem wszystkie regulacje muszą być stałe, a ich przestrzeganie nie może polegać na nieustannym stosowaniu wyjątków. Należy więc stwarzać równe szanse wszystkim podmiotom funkcjonującym na rynku, wszelkie ulgi i zwolnienia powinny być regulowane uchwałami i dotyczyć całych grup podatników. Ewentualne podejmowanie decyzji w stosunku do indywidualnych podmiotów powinno być uzasadnione nie szczególną sytuacją podatnika, lecz dobrem gminy i ogółu mieszkańców.

Również w procesie zarządzania mieniem gminy można wyróżnić narzędzia, które, dzięki poprawie sytuacji przedsiębiorców, mogą przyczyniać się do zmiany sytuacji na rynku pracy. Należy tutaj wskazać głównie:

- szczegółowe zasady wykorzystania mienia komunalnego,
- opłaty za korzystanie z terenów, obiektów i urządzeń stanowiących własność komunalną oraz systemy ustalania tych opłat,
- zasady sprzedaży, użytkowania wieczystego i zamiany nieruchomości komunalnych¹⁸².

Prowadzenie przez gminę przychylniej podmiotom gospodarczym polityki usług komunalnych koncentruje się na stworzeniu odpowiedniego systemu ustalania cen za świadczone usługi komunalne oraz zasad korzystania z tych usług.

Kształtowanie poziomu zatrudnienia może mieć miejsce również dzięki podejmowaniu przez gminę działań kontrolnych i diagnostycznych. Przedsięwzięcia kontrolne mają na celu sprawdzenie, czy dany podmiot postępuje zgodnie z władczymi decyzjami gminy oraz z postanowieniami umownymi, w których stroną jest gmina. Charakterystyczną cechą działań diagnostycznych jest brak możliwości zastosowania sankcji, w przeciwieństwie do działań kontrolnych. Szczególnie istotne w kontekście wpływu na rozwój lokalny mają czynności diagnostyczne. Pod względem możliwości wpływania na sytuację na rynku pracy należy szczególnie wskazać wagę analizy danych dotyczących:

- lokalnego bezrobocia,
- lokalnych i globalnych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości lokalnej,
- tendencji rozwojowych i zmian strukturalnych przedsiębiorczości lokalnej,
- kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

Istotnym instrumentem oddziaływania władz gminnych na sytuację na rynku pracy jest także możliwość tworzenia przez gminę jednostek organizacyjnych¹⁸³. Poza tym gmina może

¹⁸² Por. A. Sztando, *Instrumenty...*, op. cit., s. 137; T. Topczewska, *Marketing w gospodarce nieruchomościami gminy*, w: *Działalność marketingowa gmin*, red. Z. Frankowski, Wyższa Szkoła Humanistyczna Instytut Marketingu i Reklamy, Ciechanów 2000, s. 101-106.

przystępować do spółek. Rozwiązanie to ma ważny wpływ na funkcjonowanie podmiotów prywatnych i ich zaangażowanie w tworzenie nowych miejsc pracy, ponieważ pozwala na bezpośredni udział w rozwoju tych przedsiębiorstw. Wiąże się to m.in. z możliwością zlecenia wykonania określonych zadań przedsiębiorstwu prywatnym. Współpraca taka może dotyczyć zadań ustawowo narzuconych gminie, lub zadań wykraczających poza ten obszar. Stopień zaangażowania gminy może nawet prowadzić do sytuacji, w której gmina będzie głównym i długookresowym partnerem danego podmiotu¹⁸⁴.

Podobnie ważny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców prywatnych w regionie, a co za tym idzie - na poziom zatrudnienia, mają inicjatywy gminy w zakresie inwestycji w infrastrukturę. Mogą one w dużym stopniu przyczyniać się do rozwoju działalności gospodarczej. Chodzi tutaj o działania obejmujące samodzielną realizację inwestycji infrastrukturalnych przez gminę, prowadzenie inwestycji wspólnie z zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi, lub wsparcie mające charakter niefinansowy. Do tych ostatnich można zaliczyć m.in. przedsięwzięcia gminy na rzecz najkorzystniejszego doboru lokalizacji urządzeń infrastrukturalnych.

Istotny wpływ na dopasowanie struktury kwalifikacji siły roboczej do potrzeb rynku pracy poprzez wzrost poziomu wiedzy mają działania gminy ukierunkowane na wspomaganie oświaty¹⁸⁵, nauki oraz prac badawczo-rozwojowych. Należy tutaj zwrócić szczególną uwagę na możliwość finansowania placówek, które prowadzą szkolenia, porady prawne oraz doradztwo ekonomiczne, a także działania związane z zarządem nieruchomości komunalnych. W tym ostatnim przypadku chodzi głównie o przekazanie nieruchomości komunalnej w formie darowizny na cel publiczny, którym może być budowa i utrzymywanie państwowych szkół wyższych, czy też ustalenie atrakcyjnych cen sprzedaży i opłat rocznych od nieruchomości podmiotom, które prowadzą działalność oświatową, naukową lub badawczo-rozwojową.

Pod pewnym względem także instrumenty informacyjne można potraktować jako narzędzia stymulujące rynek pracy. Wpływ ten ma charakter pośredni i należy go traktować jako wynik rozwoju przedsiębiorczości, do którego przyczyniają się właśnie działania informacyjne. Do najistotniejszych stosowanych przez władze samorządowe instrumentów zaliczyć można:

- informacje o kierunkach polityki gospodarczej,
- gminne programy gospodarcze,

¹⁸³ Art. 9 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. 01.142.1591.

¹⁸⁴ Szczegóły takiej współpracy regulowane są w ustawie o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r., Dz. U. 1994 nr 76, poz. 344.

¹⁸⁵ A. Jeżowski, *Finanse oświaty samorządowej*, Municipium, Warszawa 1997, s. 12, 102-103.

- streszczenia strategii rozwoju gminy, grupujące informacje o celach strategicznych i operacyjnych, o zadaniach strategicznych oraz o terminach i formach ich realizacji,
- założenia projektu budżetu gminy oraz uchwała budżetowa,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- zbiorcze pakiety informacji o lokalnych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej,
- narzędzia promocyjne¹⁸⁶.

Należy również podkreślić wagę zaangażowania gminy w koordynację działań instytucji i organizacji ważnych dla rozwoju przedsiębiorczości, a także w powstanie i funkcjonowanie parków naukowo-technologicznych, centrów innowacji i inkubatorów przedsiębiorczości¹⁸⁷. Mają one ogromny wpływ na rozwój przedsiębiorczości w regionie, tym samym istotnie przyczyniając się do zwiększania zatrudnienia.

Głównym celem koordynacji przez gminę działań różnych podmiotów gospodarczych funkcjonujących na jej terenie jest zainteresowanie ich problemami lokalnymi i zwrócenie uwagi na zagadnienia związane m.in. ze wspieraniem zatrudnienia. Skutecznymi inicjatywami może być organizowanie cyklicznych spotkań z udziałem przedstawicieli tych organizacji oraz zaproszenie ich do udziału w budowie strategii rozwoju. Prowadzi to do łatwiejszego nawiązania współpracy, zarówno podczas planowania, jak i realizacji poszczególnych zadań operacyjnych. Pomocne jest także nawiązanie współpracy na płaszczyźnie agencji rozwoju lub stowarzyszenia. Do działań na rzecz zwiększania zatrudnienia powinny również przyłączyć się organizacje pozarządowe, takie jak: związki przedsiębiorców, fundacje, izby przemysłowo-handlowe, agencje rozwoju regionalnego, które zarządzają nieruchomościami, zaangażowane są w rozprowadzanie środków z programów pomocowych i zarządzają specjalnymi strefami ekonomicznymi¹⁸⁸. Znaczna część tych podmiotów organizuje szkolenia i porady oraz podejmuje się różnych zadań na rzecz środowisk lokalnych¹⁸⁹. Współpraca gminy z tymi organizacjami może owocować właśnie pomocą w postaci szkoleń, porad, pożyczek, co

¹⁸⁶ Por. A. Sztando, *Instrumenty...*, op. cit., s. 147.

¹⁸⁷ Por. W. Misiąg, *Wspieranie przedsiębiorczości...*, op. cit., s. 10-12; E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne...*, op. cit., s. 164.

¹⁸⁸ Por. K. Wilk, P. Paszko, *Inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych a konkurencyjność regionów*, w: *Konkurencyjność miast i regionów*, red. Z. Szymła, AE w Krakowie, Kraków 2001, s. 173-177.

¹⁸⁹ Por. R. Kamiński, *Rola lokalnych organizacji pozarządowych w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej*, w: *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w warunkach integracji z Unią Europejską*, red. M. Kłodziński, PAN, Warszawa 2000, s. 45-52.

powoduje, że lokalne przedsiębiorstwa skorzystać mogą z umiejętności i sposobów zarządzania, które w przeciwnym wypadku byłyby dla nich niedostępne.

Złożonym przedsięwzięciem jest zaangażowanie gminy w budowę centrum technologii lub parku technologicznego¹⁹⁰. Działanie to wymaga znacznych nakładów i sprawnej organizacji, jednak może w znacznym stopniu przyczynić się do zmiany sytuacji na rynku pracy. Inicjatywy takie powinny podejmować głównie gminy posiadające odpowiednie zasoby i zaplecze naukowe. Transfer technologii może stać się kluczowym elementem rozwoju gospodarczego gminy, a placówki naukowe mogą w tych działaniach odgrywać niezwykle ważną rolę. Mogą one odbywać się etapowo, można na początku zaangażować się w stworzenie inkubatora z preferencjami dla zaawansowanych technologii, następnie zbudować centrum transferu technologii, który z kolei może posłużyć jako podstawa stworzenia parku technologicznego.

Władze lokalne mogą również przyczyniać się do wzrostu przedsiębiorczości dzięki udziałowi w powstaniu i funkcjonowaniu inkubatora przedsiębiorczości. Inkubator przedsiębiorczości jest niekomercyjnym instrumentem rozwoju przedsiębiorczości, którego celem jest ułatwienie warunków powstania i funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw¹⁹¹. Inkubator powstaje z powodu zapotrzebowania na pomieszczenia biurowe, usługowe czy produkcyjne wśród potencjalnych przedsiębiorców, dlatego też najczęściej inkubator przyjmuje formę określonej przestrzeni udostępnianej podmiotom na preferencyjnych warunkach. Ważne jest, aby inkubator był zarządzany przez odpowiedni zespół ludzi, którzy są kompetentni do dostarczenia obsługiwany podmiotom usług sekretarskich, organizowania szkoleń, doradztwa finansowego, podatkowego i marketingowego. Podmiotami korzystającymi z inkubatora mogą być zarówno firmy już istniejące na rynku, które potrzebują wsparcia w celu rozwinięcia działalności, jak i nowe podmioty, co bezpośrednio przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy.

Parki przemysłowe są przygotowanymi przez gminę terenami przemysłowymi dla firm, które są zainteresowane inwestowaniem w regionie. Instrument ten jest zatem bardziej skomplikowanym przedsięwzięciem niż inkubator i może pełnić rolę kolejnego etapu w rozwoju firm, które wyszły z inkubatorów i chcą dalej rozwijać swoją działalność. Często powstanie parku przemysłowego przyciąga podmioty zagraniczne, które są skłonne

¹⁹⁰ Szerzej: A. Tołoczko, T. Kuchlewski, T. Sadowski, G. Świdorski, *Fundusze pomocowe UE. Dotacje dla każdego przedsiębiorcy w okresie 2007-2013*, Provent Investment, Kleosin-Ignaski 2008, s. 221-236.

¹⁹¹ M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, PARP, Warszawa 1997.

zainwestować znaczne kwoty w rozwój działalności. Proces ten może w dużym stopniu prowadzić do zwiększenia zatrudnienia w regionie.

4.2. Aktywne i pasywne formy ograniczania bezrobocia

Niezwykle ważnym podziałem wskazującym instrumenty oddziałujące na poziom zatrudnienia jest klasyfikacja narzędzi w zakresie polityki aktywnego lub pasywnego ograniczania bezrobocia. Instrumenty można zatem podzielić na aktywne i pasywne¹⁹². Należy tutaj jednak zaznaczyć, że klasyfikacja ta odnosi się głównie do inicjatyw, które mogą być podejmowane przez organy zatrudnienia. Gmina ma jednak możliwość wykorzystania niektórych aktywnych form oddziaływania na poziom zatrudnienia. Za ich pomocą można kształtować sytuację na rynku pracy poprzez:

- zwiększenie popytu na siłę roboczą – chodzi tutaj o działania skierowane na:
 - a/ tworzenie nowych miejsc pracy:
 - prace interwencyjne,
 - roboty publiczne,
 - b/ ochronę istniejących miejsc pracy:
 - udzielanie pomocy finansowej przedsiębiorstwom i osobom fizycznym na tworzenie nowych miejsc pracy,
 - subsydiowania zatrudnienia,
 - ograniczanie nielegalnego zatrudnienia,
- poprawę skuteczności funkcjonowania rynku pracy w sensie dopasowania bezrobotnych i wolnych miejsc pracy:
 - szkolenia,
 - doradztwo zawodowe,
 - pośrednictwo pracy.

Prace interwencyjne oznaczają zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę i mają na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy¹⁹³. Prace te mają walor doraźny, tzn. przerywają bezczynność zawodową na pewien okres. Jest to szczególnie istotne dla osób długotrwale bezrobotnych ze względu na fakt, że podtrzymują one umiejętności

¹⁹² A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka regionalna*, op. cit., s. 164-170; J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008, s. 101; W. Jarmołowicz, *Ekonomiczne problemy...*, op. cit., s. 76-77.

¹⁹³ Art. 2. p.1 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

kwalifikacyjne, psychiczną gotowość do pracy, ułatwiają reaktywizację zawodową. Wykonujący prace interwencyjne otrzymują wynagrodzenie odpowiadające stawce wynagrodzenia na stanowisku, na którym są zatrudnieni. Jednostka prowadząca prace otrzymuje od urzędu pracy zwrot kosztów wynagrodzenia, składki ubezpieczenia społecznego, dodatki i inne świadczenia. Głównymi podmiotami zaangażowanymi w organizowanie prac interwencyjnych powinny być zakłady podległe terenowym organom administracji, w tym gminom. Walorem prac jest również możliwość pomocy placówkom niedoinwestowanym, w których darmowa siła robocza jest dużym wsparciem. Decydując się na organizowanie prac interwencyjnych należy jednak zdawać sobie sprawę, że nie rozwiązują one problemu na rynku pracy, ponieważ dają jedynie krótkookresowe korzyści bezrobotnym oraz lokalnym przedsiębiorstwom.

Podobną rolę pełnią roboty publiczne. Oznaczają one zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy¹⁹⁴ przy wykonywaniu prac mających na celu reintegrację zawodową i społeczną, określoną na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym¹⁹⁵. Roboty publiczne stanowią istotny środek produkcyjnej walki z bezrobociem, dążącej do zmniejszenia jego rozmiarów, a nie tylko łagodzenia jego skutków. Do robót publicznych powinno się kierować głównie osoby znajdujące się w szczególnie trudnych warunkach materialnych, długotrwale bezrobotnych, z niewielkimi kwalifikacjami zawodowymi.

Roboty publiczne mogą mieć ogromne znaczenie dla rozwoju regionu. Powinny one wpisywać się w założenia planu przestrzennego zagospodarowania kraju i służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu oraz zaspokajaniu potrzeb zbiorowych danego regionu. Jednakże często samorządy odmawiają podjęcia się organizacji robót publicznych, co wynika przede wszystkim z niewiedzy i chęci do organizowania, promowania, rozliczenia oraz nadzoru robót.

W ramach pomocy skierowanej do przedsiębiorców w regionie, władze lokalne mogą pomagać podczas otwierania własnej działalności gospodarczej lub już istniejącym przedsiębiorstwom w celu stworzenia miejsc pracy. Prowadzi to do zmniejszenia bezrobocia poprzez samozatrudnienie lub stworzenie nowych miejsc pracy. Działania takie stwarzają zachętę do tworzenia małych firm, w których tkwią duże możliwości rozwojowe. Mogą one powstać znacznie szybciej na terenach zagrożonych bezrobociem niż duże firmy, ponieważ

¹⁹⁴ Starosta zwraca organizatorowi robót publicznych, który zatrudniał skierowanych bezrobotnych przez okres do 6 miesięcy, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składek na ubezpieczenia społeczne bezrobotnych w wysokości uprzednio uzgodnionej. Ponadto, starosta może dokonywać zwrotu poniesionych przez organizatora robót publicznych kosztów z tytułu zatrudnienia na okres do 12 miesięcy skierowanych bezrobotnych, w wysokości uprzednio uzgodnionej; Por Art. 57 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

¹⁹⁵ Art. 2. p.1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.

duże podmioty potrzebują uruchomienia znacznych środków finansowych. Małe przedsiębiorstwa mogą również łatwiej przyczynić się do stworzenia stosunkowo szybko tanich miejsc pracy oraz dostosować profil swojej działalności do lokalnych potrzeb i warunków.

Subwencjonowanie zatrudnienia może mieć charakter bezpośredni, polegający na pokryciu w całości lub części płac dotowanych stanowisk pracy, lub mogą też przyjąć charakter ulgi podatkowej. Rozwiązanie to jest niezwykle korzystne ze społecznego punktu widzenia, ponieważ bezrobotny otrzymuje miejsce pracy, stanowiska niezbyt rentowne są utrzymane, a przedsiębiorstwo korzysta z taniej siły roboczej. Oczywiście trzeba sobie zdawać sprawę z faktu, że czasem istnieje problem uzasadnienia ekonomicznego takiego zachowania.

Inicjatywy na rzecz eliminowania nielegalnego zatrudnienia stanowią ważny obszar funkcjonowania rynku pracy. Ograniczenie nielegalnej pracy prowadzi do zwolnienia części miejsc pracy dla zatrudnienia legalnego, co z kolei wpływa na wzrost popytu na pracę i jednocześnie zwiększa zainteresowanie poszukiwaniem legalnej pracy przez część bezrobotnych. Działania te jednak często napotykają na opór i brak poparcia zarówno pracujących, jak i pracodawców. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne, jednocześnie pracujące w tzw. szarej strefie, nie są zainteresowane otrzymaniem statusu zatrudnionego, ponieważ otrzymują i wynagrodzenie za pracę, i zasiłek dla bezrobotnych. Również pracodawcy często wolą uchylać się od płacenia świadczeń od legalnego zatrudnienia, co mogłoby doprowadzić do konieczności likwidacji danego stanowiska pracy ze względu na zbyt wysokie koszty pracy. Jednak, gdy szara strefa przyjmuje zbyt duże rozmiary, zaczyna przynosić ogromne szkody, nie tylko w postaci zajmowania miejsc pracy dla legalnego zatrudnienia, lecz także dla gospodarki w postaci niepłaconych przez pracodawców świadczeń do budżetu państwa.

Kolejnym ważnym narzędziem wpływającym na poziom zatrudnienia są szkolenia zawodowe. Umożliwiają one zdobywanie zawodów, na które istnieje zapotrzebowanie na rynku pracy. Należy również zwrócić uwagę na przekwalifikowanie bezrobotnych, co stwarza szanse szybszego otrzymania odpowiedniego miejsca pracy¹⁹⁶. Przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie jest organizowane głównie w przypadku, gdy bezrobotny nie posiada kwalifikacji zawodowych, gdy istnieje konieczność zmiany posiadanych kwalifikacji, aby dostosować się do warunków na rynku, lub gdy stan zdrowia nie pozwala na wykonywanie dotychczasowej pracy. Organizator szkoleń powinien oszacować zmiany przyszłego popytu na

¹⁹⁶ H. Retkiewicz, Z. Wójcik, *Bezrobocie w województwie łódzkim w I półroczu 1991 roku*, IPiSS, Warszawa 1992, s. 40.

pracę, możliwości kształcenia i przydatności do określonych prac, i dzięki temu stworzyć warunki do kształcenia poprzez budowę odpowiednich programów, opracowanie metody oceny ich skuteczności oraz określenie źródeł finansowania. Ważne są szkolenia, podczas których bezrobotni mają możliwość zapoznania się ze sposobami podejmowania własnej działalności gospodarczej oraz związanymi z tym zagadnieniem zasadami prawnymi, ekonomicznymi, finansowymi i organizacyjnymi. Jest to istotne działanie szczególnie pod względem wspierania przedsiębiorczości w regionie.

Doradztwo zawodowe, podobnie jak szkolenia, ma na celu ułatwienie poszukiwania pracy poprzez próbę dostosowania się do wymagań rynku pracy. Powinno ono minimalizować ryzyko utraty pracy, zapewnić stabilną przyszłość zawodową oraz przyczyniać się do rozwoju społeczno-gospodarczego.

Omawiając instrumenty oddziaływania na poziom zatrudnienia należy także wspomnieć o pośrednictwie pracy. Polega ono na udzielaniu pomocy osobom poszukującym pracy, a także przedsiębiorcom, którzy poszukują odpowiednich pracowników. Pomoc ta w zasadzie sprowadza się do zbierania ofert pracy i przedstawianiu ich odpowiednim poszukującym pracy. Trzeba jednak zaznaczyć, że choć pośrednictwo pracy jest podstawowym instrumentem polityki zatrudnienia¹⁹⁷, gmina posiada ograniczoną możliwość stosowania tego instrumentu. Prowadzenie pośrednictwa pracy jest w zasadzie przypisane urzędowi pracy i właśnie te podmioty zajmują się kompleksową obsługą bezrobotnych w tym zakresie. Gmina wydaje się móc zaangażować w tę działalność jedynie poprzez gminne centra informacji.

Podsumowując należy stwierdzić, że szereg inicjatyw podejmowanych przez gminę może mieć wpływ na poziom zatrudnienia w regionie. Jest to tym bardziej istotne, ponieważ władze gminne są jednym z najważniejszych podmiotów kształtujących sytuację społeczno-gospodarczą w regionie. Instrumenty oddziaływania na poziom zatrudnienia w dużym zakresie łączą się z funkcjonowaniem gminy w obszarze wspierania przedsiębiorczości. Ponadto władze samorządowe mogą uczestniczyć w inicjatywach związanych z funkcjonowaniem publicznych organów zatrudnienia, w tym głównie urzędów pracy. Zatem gmina ma możliwość zaangażowania się w aktywne działania na rzecz zwiększania zatrudnienia na rynku lokalnym i regionalnym poprzez wykorzystanie zróżnicowanych narzędzi.

¹⁹⁷ A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka regionalna*, op. cit., s. 168.

5. Źródła finansowania działań mających na celu wzrost zatrudnienia

Wiele działań na rzecz zwiększania zatrudnienia wymaga zaangażowania finansowego ze strony gminy. Podstawę gospodarki finansowej gminy stanowi ustawa budżetowa. Zatem ustalenie budżetu jest głównym elementem planowania finansowego, które rozumiane jest jako proces określania finansowych efektów zaplanowanych czynności w określonym czasie oraz porównywania i uzgadniania tych zamierzeń z przewidywanymi środkami finansowymi¹⁹⁸. Budżet można rozpatrywać na różnych płaszczyznach może on więc być traktowany jako akt prawny, plan finansowy, fundusz zasobów środków pieniężnych oraz strumień kompensujących się w określonym czasie dochodów i wydatków¹⁹⁹. Ustawa o finansach publicznych określa budżet jednostki samorządu terytorialnego jako roczny plan:

- dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki,
- przychodów i wydatków:
 - a) zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych,
 - b) funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego²⁰⁰.

Ważne jest, że budżet, stanowiąc główny plan finansowy gminy, łączy w sobie koszty planowanej działalności całej gminy z dostępnymi na dany rok środkami finansowymi. Jest on jednym z najważniejszych narzędzi zarządzania finansami. Dochody i wydatki dają władzom samorządowym możliwość oddziaływania na otoczenie, pełnią funkcję instrumentów polityki finansowej. Zatem uzyskiwanie odpowiednich dochodów budżetowych ma zasadniczy wpływ na stopień zaangażowania gminy w działania na rynku pracy.

Można wyróżnić dwie grupy w ramach ogólnej klasyfikacji dochodów – są to dochody własne i dochody uzupełniające.

Do dochodów własnych zalicza się przede wszystkim wpływy ze stabilnych źródeł, uzyskiwane w oparciu o własną bazę ekonomiczną. Można je podzielić na następujące ogólne grupy:

- wpływy z podatków i opłat,
- wpływy z majątku własnego gminy²⁰¹,

¹⁹⁸ E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 21; E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 157-167

¹⁹⁹ L. Patrzalek, *Finanse lokalne*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 74; H. Kuzińska, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001, s. 61-69; G. Krasowska – Walczak, *Finanse publiczne*, WSB, Poznań 1997, s. 134

²⁰⁰ Art. 109 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 98.155.1014.

- udział gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

Wpływy z podatków i opłat mogą stanowić regulacje państwa lub być ustalane przez samorządy terytorialne²⁰². Wpływy z majątku własnego gminy obejmują dochody ze sprzedaży, dzierżawy i najmu mienia komunalnego, a także dochody z akcji i udziału gmin w spółkach. Natomiast udziały gminy w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa są formą systemowej redystrybucji dochodów budżetu centralnego.

Dochody uzupełniające stanowią drugą, obok dochodów własnych, grupę wpływów budżetów gmin. Zalicza się do nich subwencje i dotacje, stanowiące dochody budżetu państwa, które zasilają budżety samorządowe²⁰³.

Powyższy podział dochodów budżetu gminy należy uzupełnić o dochody o charakterze zwrotnym²⁰⁴. Chodzi tutaj o dochody w postaci zaciąganych kredytów bankowych oraz pożyczek udzielanych przez organy państwowe i inne podmioty. Można także do tej grupy zaliczyć wpływy z emisji obligacji komunalnych.

Szczegółowa klasyfikacja dochodów gminy²⁰⁵ ujęta jest w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁰⁶. W art. 3. i 4. ustawa ta wskazuje, że dochodami gminy są:

- wpływy z ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw podatków:
 - a) od nieruchomości,
 - b) rolnego,
 - c) leśnego,
 - d) od środków transportowych,
 - e) od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
 - f) od spadków i darowizn,
 - g) od posiadania psów,
- wpływy z opłat:
 - a) skarbowej,

²⁰¹ K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*, AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 45-47.

²⁰² Szerzej: L. Etel, M. Popławski, *Podatki i opłaty realizowane przez gminy*, Difin, Warszawa 2002, s. 320-326; E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne...*, op. cit., s. 27-28.

²⁰³ H. Kuzińska, *Finanse publiczne*, op. cit., s. 140-142.

²⁰⁴ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997, s. 66.

²⁰⁵ Por. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2001, s. 150-174; E. Antoniszyn, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 121-126.

²⁰⁶ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Dz. U. 98.150.983, ze zm.

- b) eksploatacyjnej, w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze,
 - c) lokalnych, uiszczanych na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych ,
 - d) innych, pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, o ile te ustawy stanowią, że jest to dochód gminy,
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w wysokości:
 - a) 27,6% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy,
 - b) 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy,
 - subwencja ogólna,
 - dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy,
 - dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz inne zadania zlecone ustawami,
 - odsetki od środków finansowych gminy, gromadzonych na rachunkach bankowych,
 - dochody z majątku gminy.
- Ponadto dochodami gminy mogą być:
- dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy,
 - dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
 - dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
 - dotacje z funduszy celowych,
 - spadki, zapisy i darowizny,
 - odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę,
 - opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności, stanowiących dochody gminy,
 - odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek,
 - dochody z kar pieniężnych i grzywien, określonych odrębnymi przepisami,
 - inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Zasady opodatkowania poszczególnymi podatkami są regulowane odrębnymi przepisami. Jak już wspomniano, często wyznaczane są jedynie górne granice stawek podatkowych, kwestię określenia wysokości podatku pozostawiając decyzji władz gminy. Ponadto wójt i zarząd posiada prawo udzielania ulg, odroczeń i umorzeń oraz zaniechania poboru należnych podatków.

Do grupy podatków i opłat lokalnych pobieranych w całości przez gminę zalicza się podatki: od nieruchomości, od środków transportu, od posiadania psów²⁰⁷, oraz opłaty: targową, miejscową i administracyjną²⁰⁸. Natomiast grupa podatków pobieranych w całości przez gminę, ale nie objętych jej władztwem podatkowym, obejmuje podatki: rolny, leśny²⁰⁹, od spadków i darowizn, opłacanych w formie karty podatkowej, a także opłata skarbową i inne przyznane ustawowo opłaty. Warto tutaj wspomnieć o możliwości samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne. Stanowi ono dochód gminy, który może zostać wprowadzony wyłącznie w drodze referendum gminnego. Samoopodatkowanie może być źródłem finansowania różnych inwestycji lokalnych, np. budowy szkoły.

W przypadku udziałów budżetów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, podstawę opodatkowania stanowią dochody, czyli przychody pomniejszone o koszty ich uzyskania osiągnięte przez podatnika ze wszystkich źródeł. Przy podatku dochodowym od osób prawnych, podstawę opodatkowania stanowi dochód po dokonaniu ewentualnie należnych odliczeń. Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa mają istotne znaczenie nie tylko ze względu na ich funkcję w finansowaniu zadań gminy, ale również ze względu na pobudzenie zainteresowania gmin rozwojem funkcji gospodarczych, tworzeniem korzystnych warunków dla działalności różnych podmiotów, co przekłada się na poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Subwencja ogólna traktowana jest jako suma trzech części: podstawowej, oświatowej oraz rekompensującej²¹⁰. Są one kalkulowane i rozdzielane pomiędzy gminy według różnych kryteriów. Łączną kwotę subwencji ogólnej dla gmin ustala się jako sumę kwoty stanowiącej nie mniej niż 7,5% planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa oraz kwoty wpłat zobowiązanych gmin. Ważne jest, że ostatecznie subwencja ogólna stanowi w

²⁰⁷ B. Dauter, A. Jankowski, *Podatki i opłaty samorządowe*, Difin, Warszawa 2001, s. 43-155.

²⁰⁸ E. Góra, M. Kotula, *Podatki i opłaty lokalne po nowelizacji*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, s. 57-67; B. Dauter, A. Jankowski, op. cit., s. 161-193; K. Sobkowicz, *Podatki i opłaty lokalne*, WSB, Poznań 1997, s. 7-16.

²⁰⁹ L. Eteł, M. Popławski, *Podatnik w urzędzie gminy*, Warszawa 2002, s. 112-167; J. Bogusławska-Klejment, *Podatki od nieruchomości i inne lokalne*, Jaktorów 1999, s. 210-241, 250-255; D. Szewczak, *Podatki obciążające...*, op. cit., s. 39-54.

²¹⁰ Art. 19 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. 98.150.983, ze zm.

budżecie gminy dochody o charakterze ogólnym, a o ich przeznaczeniu rada gminy może decydować samodzielnie.

Dotacje na zadania własne obejmują głównie dofinansowanie zadań inwestycyjnych gmin²¹¹. Aby je otrzymać, gmina musi spełniać określone warunki, np. udział własny w inwestycji, partycypacja mieszkańców, stopień zaawansowania inwestycji. Z budżetu państwa udzielane są również dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie określonych w odrębnych przepisach zadań własnych gminy z zakresu: pomocy społecznej, wypłat dodatków mieszkaniowych, innych zadań²¹². Ponadto, jeśli gmina realizuje zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, lub, jeśli gmina realizuje zadania z zakresu administracji rządowej na mocy porozumień zawartych z organami tej administracji, otrzymuje od nich dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia²¹³.

Ważnym źródłem dochodów gminy mogą być również kredyty i pożyczki. Gminy mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu gminy – w tym przypadku suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie gminy,
- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy²¹⁴.

Ponadto gmina posiada możliwość zaciągania zobowiązań tylko do takiej wysokości, przy której łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez gminę, nie może przekroczyć 15%²¹⁵ planowanych na dany rok budżetowy dochodów gminy²¹⁶.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że środki finansowe uzyskane przez gminę dzięki udziałowi w programach realizowanych w ramach funduszy europejskich ujmowane są po

²¹¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 161.

²¹² Art. 50 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. 98.150.983, ze zm.

²¹³ Art. 46 i 47 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. 98.150.983, ze zm.

²¹⁴ Art. 48 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 98.155.1014.

²¹⁵ W przypadku, gdy relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do PKB przekroczy 55%, to kwota ta nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

²¹⁶ Art. 113 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 98.155.1014; Por. S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, 232-234.

stronie dochodów jako kredyty i pożyczki. W zależności od programu, dana inwestycja może być finansowana w całości z tych środków, lub wymagać współfinansowania z budżetu gminy. Należy przy tym przypomnieć, że środki z funduszy europejskich stanowią pomoc bezzwrotną. Ponadto zgodnie z art. 30 ustawy o finansach publicznych, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi są:

- przeznaczane wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy,
- wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu.

Alternatywnym w stosunku do kredytów bankowych źródłem środków finansowych są obligacje komunalne²¹⁷. Mogą one być emitowane zarówno przez gminy, jak i związki międzygminne. Gmina pełni w tym wypadku rolę dłużnika i odpowiada za swoje zobowiązania posiadaniem majątkiem oraz osiąganymi dochodami. Najczęściej obligacje komunalne są wypuszczane przez gminę na realizację dużych projektów inwestycyjnych. Istotnym jest, że koszt zebranego kapitału jest w większości przypadków niższy niż koszt kredytu bankowego.

Środki finansowe uzyskane z dochodów zapisanych w budżecie gminy mogą stanowić źródło finansowania działań gminy na rynku pracy. Ich wielkość zależy od rodzaju danego dochodu. Należy jednak pamiętać, że zaangażowanie samorządu na rynku pracy nie jest jego głównym zadaniem, co wpływa na ograniczenie swobody przeznaczania znacznych środków na te cele. Dlatego też wśród wymienionych dochodów coraz większe znaczenie zyskuje możliwość realizowania przedsięwzięć na rzecz zwiększania zatrudnienia poprzez wykorzystanie funduszy UE. Istnieje szereg programów mających na celu wzrost zatrudnienia, w których gmina może uczestniczyć. Fundusze UE stanowią ważne źródło finansowania, w ogromnym stopniu przyczyniając się do aktywnego i skutecznego zaangażowania władz gminnych na rynku pracy. Możliwości ich wykorzystania przez gminy zostaną zaprezentowane w następnym rozdziale pracy.

²¹⁷ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 167-180.

Rozdział III

FUNDUSZE UE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA DZIAŁAŃ GMINY WPLYWAJĄCYCH NA POZIOM ZATRUDNIENIA W LATACH 2002-2006

1. Programy przedakcesyjne na rzecz wzrostu zatrudnienia

W ramach pomocy przedakcesyjnej dla krajów kandydujących do Unii Europejskiej, w tym Polski, istniała możliwość wykorzystania programów Phare, SAPARD oraz ISPA. Program Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza składał się z trzech głównych części (komponentów):

- wsparcie rozwoju infrastruktury,
- wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw,
- wsparcie rozwoju zasobów ludzkich.

Oprócz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych polskich regionów, Phare miał za zadanie przygotować polską administrację na wszystkich szczeblach do programowania i wdrażania projektów realizowanych przy wsparciu funduszy strukturalnych po przystąpieniu Polski do struktur europejskich.

Najistotniejszą częścią programu Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza pod względem wpływu na poziom zatrudnienia był komponent *Rozwój Zasobów Ludzkich*. Miał on na celu wsparcie czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia: wzrost możliwości zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, umiejętność dostosowania się i równość szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy. Działania te miały doprowadzić do wzmocnienia potencjału ludzkiego w regionach, zgodnie z zasadami Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach programu Phare SSG RZL osobom poszukującym pracy oferowano szkolenia i poradnictwo zawodowe, a także pośrednictwo pracy. Niektóre projekty adresowane były do ściśle określonych grup, takich jak: osoby odchodzące z restrukturyzowanych branż gospodarki, młodzież oraz absolwenci. Ponadto wspierano osoby rozpoczynające działalność gospodarczą. Program obejmował także wsparcie dla inicjatyw w zakresie rozwoju lokalnego, przeciwdziałania bezrobociu i promocji przedsiębiorczości.

Program SAPARD był instrumentem przedakcesyjnego wsparcia dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Składał się z osi priorytetowych obejmujących:

- poprawę efektywności sektora rolno-spożywczego,
- poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy.

Samorząd gminny mógł aplikować głównie w ramach Działania 3 - *Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich*²¹⁸. Jednak dostępne inicjatywy nie były skierowane na wzrost zatrudnienia. Ponadto gminy i związki międzygminne miały możliwość aplikowania w obszarze Działania 4 – *Różnicowanie działalności gospodarczej*, w którym przewidziano wsparcie dla inwestycji tworzących nowe źródła dochodu poza konwencjonalnym rolnictwem oraz inwestycji w promocję i marketing. Gminy mogły jednak zaangażować się tylko w projekty skierowane na rozwój infrastruktury turystycznej na obszarach wiejskich.

Program ISPA miał za zadanie przyczynić się do poprawy infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Przeznaczony był do realizowania dużych projektów o wartości powyżej 5 mln euro. Samorządy lub ich związki w zasadzie mogły skorzystać z dofinansowania projektów z zakresu ochrony środowiska.

2. Możliwości absorpcji przez gminy funduszy strukturalnych w latach 2004-2006

Unijne uregulowania prawne dotyczące możliwości podejmowania inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia tworzą ramy odniesienia do opracowania dokumentów na poziomie krajowym. Są to akty prawne bardziej szczegółowe, wskazujące zakres możliwych do podjęcia działań, odpowiadających potrzebom danego kraju. Programowanie obejmuje również wskazanie podmiotów uprawnionych do korzystania z tych rozwiązań prawnych. W ramach absorpcji środków finansowych Unii Europejskiej, dla gmin najważniejszym źródłem finansowania inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia stanowią fundusze strukturalne. Gminy miały możliwość partycypacji w poszczególnych sektorowych programach operacyjnych zarówno jako samodzielny beneficjent, jak i partner w projekcie.

2.1. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

Najszerszy zakres przedsięwzięć związanych z tematem i zakresem niniejszej rozprawy, zawierał Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich. W głównym celu tego programu, wynikającym ze Strategii rozwoju zasobów ludzkich, wyeksponowana została konieczność budowy otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie

²¹⁸ W przypadku gmin wnioskodawcą mogły być: gminy wiejskie oraz miasta do 7 tys. mieszkańców, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin.

warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy²¹⁹. Natomiast w celach szczegółowych znalazły się inicjatywy skierowane na:

- poprawę zdolności do zatrudnienia poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich i promowanie postaw przedsiębiorczych,
- poprawę zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku,
- wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa,
- wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy, w tym równości płci.

Koncentrując się na poszczególnych działaniach w ramach SPO RZL, należy najpierw wskazać możliwości partycypacji gminy w inicjatywach objętych priorytetem pierwszym, którym była *Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej*²²⁰. Skupiono się w nim głównie na zastąpieniu pasywnych działań rynku pracy aktywnymi oraz na promocji podejścia prewencyjnego. Jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne wskazane były jako potencjalni projektodawcy w zakresie inicjatyw obejmujących przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia²²¹. Chodzi tutaj głównie o oferowanie aktywnej formy przeciwdziałania bezrobociu oraz wspieranie innych działań zmierzających do zwiększenia zdolności do zatrudnienia, w zależności od statusu bezrobotnego w urzędzie pracy. Biorąc pod uwagę charakter przedsięwzięć, naturalnym wydaje się współpraca gminy właśnie z urzędami pracy. Gmina mogła także uczestniczyć w realizacji celów dotyczących osób z grup szczególnego ryzyka oraz celów związanych z realizacją zasady równości szans, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu zatrudnienia w regionie. Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka polegała na wspieraniu integracji zawodowej osób z tych grup na otwartym rynku pracy, głównie poprzez zdobywanie lub doskonalenie umiejętności zawodowych, jak również na promowaniu doradztwa i poradnictwa, aktywnego poszukiwania zatrudnienia oraz zatrudnienia socjalnego²²². Zasada równości szans odnosiła się głównie do problemu:

- integracji i reintegracji zawodowej kobiet,
- przeszkód ze znalezieniem pierwszej pracy przez młodzież,

²¹⁹ *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, Dz. U. Nr 166, Poz. 1743, s. 155; Por. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 45-53.

²²⁰ B. Bakalarska, K. Czerwiński, *Zasady wykorzystania funduszy inwestycyjnych i Funduszu Spójności*, Warszawa 2004, s. 17; H. Bajorek-Ziaja, S. Ziaja, *Dotacje...*, op. cit., s. 19-34; A. J. Kożuch, *Czynniki ograniczające efektywność wykorzystania sektorowych programów operacyjnych w procesie inwestowania w kapitał ludzki*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom II), red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 13-14.

²²¹ Por. *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, op. cit., s. 177-178.

²²² Por. J. Warda, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2005, s. 84-95.

- integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

W tym kontekście w SPO RZL wskazano na możliwości aktywnego zaangażowania się gminy w przedsięwzięcia dotyczące promowania równego dostępu kobiet i mężczyzn do zatrudnienia, wspierania kształcenia ustawicznego, usług doradczych i pośrednictwa pracy również poza tradycyjnymi obszarami zatrudnienia, a także promocji i wdrażania nietradycyjnych form zatrudniania kobiet oraz wprowadzania elastycznych form zatrudnienia pozwalających na godzenie ról zawodowych i społecznych. Istotna była również promocja szkoleń, wspieranie wolontariatu, wzrost poziomu przygotowania zawodowego i zdolności do zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz budowanie nowych i doskonalenie istniejących instrumentów zwiększających szanse osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy²²³.

W ramach przedsięwzięć skierowanych na aktywną politykę rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej, wskazane były również inicjatywy mające na celu rozwój i modernizację instrumentów i instytucji rynku pracy (również organizacje pozarządowe), a także rozwój sieci usług w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego oraz systemu szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy²²⁴. Chodzi tutaj głównie o wzmocnienie i modernizację publicznych służb zatrudnienia. Jednak w przypadku tego działania gmina mogła wystąpić jedynie jako partner w projekcie.

Oddziaływanie gminy na wzrost zatrudnienia możliwe było także poprzez realizację przedsięwzięć z priorytetu 2. *Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy*. Koncentrowały się one głównie na:

- wyrównywaniu szans edukacyjnych między regionami miejskimi i wiejskimi,
- poprawie jakości kształcenia,
- promocji e-edukacji i kształcenia na odległość,
- zapewnieniu równego dostępu do edukacji,
- dostosowaniu kwalifikacji i poziomu umiejętności do potrzeb rynku pracy,
- doskonaleniu systemu kształcenia ustawicznego,
- wspieraniu szkolenia MSP dla potrzeb nowoczesnej gospodarki,
- ułatwianiu transferu wiedzy i współpracy między szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami²²⁵.

²²³ Por. *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, op. cit., s. 178, 181.

²²⁴ Szerzej: E. Bartczak, *Problemy bezrobocia na obszarach wiejskich*, w: *Przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu*, red. W. Łuczec-Bakuła, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego, Poznań 2000, s. 19-23.

²²⁵ Por. H. Bajorek-Ziaja, S. Ziaja, *Dotacje...*, op. cit., s. 35-43.

W praktyce jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne mogły uczestniczyć w realizacji działań skierowanych na zwiększenie dostępu do edukacji (promocję kształcenia przez całe życie) oraz rozwój kadr nowoczesnej gospodarki²²⁶. Należy tutaj zwrócić uwagę, że w przypadku ostatnich działań jednostki samorządu terytorialnego wskazane były jako beneficjenci (grupa docelowa) realizowanych przedsięwzięć. Inicjatywy odnoszące się do zwiększania dostępu do edukacji polegały m.in. na doskonaleniu oferty edukacyjnej na obszarach wiejskich, począwszy od wychowania przedszkolnego a skończywszy na systemie kształcenia ustawicznego dorosłych, w celu zwalczania różnic edukacyjnych między obszarami wiejskimi i miejskimi. Mogło się to odbywać np. w drodze dotacji dla szkół na projekty rozwojowe, lub w formie tworzenia na wsiach centrów kształcenia na odległość. Ponadto wsparcie mogło obejmować dostosowanie infrastruktury szkoleniowej do potrzeb uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi²²⁷. W przypadku przedsięwzięć z zakresu rozwoju kadr nowoczesnej gospodarki, skupiały się one na doskonaleniu umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających oraz pracowników przedsiębiorstw, szczególnie szkoleniach w zakresie wykorzystania nowoczesnych technologii, a także kontynuacji kształcenia na poziomie wyższym.

2.2. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Szeroki zakres inicjatyw gminy na rzecz zwiększania zatrudnienia dostępny był także w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego. W programie tym skupiono się na tworzeniu warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałaniu marginalizacji niektórych obszarów. Jednocześnie przedsięwzięcia te powinny sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską²²⁸. Oznaczało to także dążenie do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju poszczególnych krajów²²⁹. Szczególnie istotne w kontekście możliwości gminy wpływania na wzrost zatrudnienia wydają się działania z priorytetu

²²⁶ Por. *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, op. cit., s. 186-189.

²²⁷ *Europejski Fundusz Społeczny. Wsparcie dla sektora edukacji w Polsce*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2005, s. 12-15.

²²⁸ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Dz. U. Nr 166, Poz. 1745, s. 442; Por. L. Mączka, J. Kudełko, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 33; M. Czeszejko-Sochacka, *Zarządzanie funduszami unijnymi w rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom II), red. B. Pławgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 485-486.

²²⁹ *O co pytamy...*, op. cit., s. 36.

*Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach*²³⁰. Koncentrowały się one zwłaszcza na obszarach zagrożonych marginalizacją, w tym obszarach wiejskich i obszarach restrukturyzacji przemysłów. Tutaj gmina mogła podjąć inicjatywy dostosowane do specyfiki regionalnej i ukierunkowane na uzupełnienie ogólnokrajowych programów wsparcia rozwoju zatrudnienia i edukacji. Chodziło tu głównie o:

- polepszenie zdolności dostosowania umiejętności i kwalifikacji do wymagań regionalnego rynku pracy,
- monitorowanie regionalnych rynków pracy,
- dostosowanie ofert szkoleniowych oraz usług w zakresie orientacji i poradnictwa zawodowego wraz z kursami szkoleniowymi dla osób dorosłych oraz praktykami zawodowymi dla młodzieży.

Bardzo ważna była także możliwość zaangażowania przez gminę w projekty dotyczące reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa oraz osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi²³¹. Głównym celem tych działań było wyposażenie osób zamierzających opuścić sektor rolny i osób opuszczających przemysł i tradycyjne sektory dotknięte restrukturyzacją oraz inne osoby zagrożone utratą pracy w wyniku procesów restrukturyzacyjnych, w umiejętności umożliwiające wykonywanie nowego zawodu oraz tworzenie miejsc pracy na terenach wiejskich i obszarach podlegających restrukturyzacji²³². Przedsięwzięcia te łączyły się i uzupełniały z inicjatywami z priorytetu trzeciego – *Rozwój lokalny*. Tutaj gmina miała możliwość włączenia się w projekty dotyczące przeciwdziałania marginalizacji społecznej i ekonomicznej obszarów wiejskich, małych miast (chodzi głównie o wpływanie na wzrost mobilności zawodowej mieszkańców wsi i małych miast oraz tworzenie warunków do dywersyfikacji działalności gospodarczej) oraz obszarów restrukturyzowanych²³³. Zwracało się również uwagę na zachęcanie do rozwijania nowych form aktywności gospodarczej generujących miejsca pracy w zdegradowanych obszarach miejskich, po-przemysłowych i po-wojskowych, szczególnie poprzez oferowanie infrastruktury do prowadzenia działalności dostosowanej do potrzeb nowych przedsiębiorstw²³⁴.

²³⁰ Por. T. Rzychoń, *Dotacje na inwestycje*, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2006, s. 204-214; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 77-83; T. G. Grosse, *Polityka...*, op. cit., s. 263-264.

²³¹ Por. J. Warda, *Fundusze...*, op. cit., s. 76-82.

²³² Por. *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, op. cit., s. 466-468.

²³³ Tamże, s. 473-475.

²³⁴ A. Brouwer, R. Brown, C. A. Heller, *Rewitalizacja obszarów miejskich, po-przemysłowych i po-wojskowych – sytuacja w Polsce, podejście UE i doświadczenia innych krajów członkowskich*, w: *Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce*, red. W. Sartorius, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 274-298.

Ponadto szczególnie istotne było umożliwienie gminom włączenia się w ramach ZPORR w pomoc przedsiębiorcom²³⁵. Działania te wpisywały się w realizację polityki regionalnej ukierunkowanej na podniesienie konkurencyjności podmiotów gospodarczych²³⁶. Pomoc wyrażała się zarówno we wspieraniu osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą (tzw. promocja przedsiębiorczości), jak i oddziaływaniu na mikroprzedsiębiorstwa, zwłaszcza te spoza sektorów przemysłów tradycyjnych. Podczas gdy promocja przedsiębiorczości skierowana była do podmiotów jeszcze nieprowadzących działalności gospodarczej, ta ostatnia polegała na udzielaniu wsparcia finansowego nowopowstałym mikroprzedsiębiorstwom. Opierało się ono głównie na wspieraniu rozwoju, szczególnie poprzez współfinansowanie usług doradczych oraz inwestycji.

Samorząd gminny mógł również wpływać na wzrost zatrudnienia angażując się w realizację programów dotyczących infrastruktury i promocji turystyki i kultury²³⁷ oraz wspierających rozwój województw. Na rozwój ten można było wpływać poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz wyrównanie dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania Internetu i innych technologii informacyjnych oraz komunikacyjnych, zarówno pomiędzy regionami, jak i w układzie wewnątrz regionalnym²³⁸. W kontekście wpływania na wzrost zatrudnienia, w ZPORR zaoferowano gminie także możliwość zaangażowania się w przedsięwzięcia prowadzące do wzmocnienia współpracy między sektorem naukowo-badawczym a gospodarką. Dotyczyły one głównie działań skierowanych na podnoszenie potencjału regionalnego w zakresie innowacji i transferu informacji pomiędzy sektorem naukowo-badawczym a podmiotami funkcjonującymi w regionie²³⁹. Poza tym, należy wskazać możliwość oddziaływania samorządu gminnego na infrastrukturę edukacyjną w regionie. W tym przypadku celem było wzmocnienie roli szkół wyższych i przygotowanie ich do odgrywania kluczowej roli w procesie tworzenia konkurencyjnej gospodarki regionalnej oraz wyrównanie szans w dostępie do edukacji pomiędzy uczniami z obszarów wiejskich i miejskich²⁴⁰. Miało to istotny wpływ

²³⁵ Por. J. Warda, *Fundusze...*, op. cit., s. 148-154.

²³⁶ Szerzej: E. Latoszek, *Zasady finansowania rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i przewidywane skutki włączenia Polski do polityki regionalnej*, w: *Unia Europejska wobec procesów integracyjnych – wyzwania dla Polski*, red. H. Januszewska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2000, s. 200-202.

²³⁷ Por. J. Warda, *Fundusze...*, op. cit., s. 194-196.

²³⁸ A. Kolesiński, *Spółczesność informacyjne w ramach ZPORR*, w: *Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce*, red. W. Sartorius, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 238-250.

²³⁹ Por. B. Bidzińska-Jakubowska, *Unia Europejska. Akcesja Polski do UE*, Uniwersytet Opolski, Opole 2004, s. 281.

²⁴⁰ Por. *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, op. cit., s. 479.

na polepszenie sytuacji uczniów na rynku pracy po ukończeniu edukacji. Na koniec rozważań na temat roli i możliwości angażowania się gminy w przedsięwzięcia na rzecz zwiększania zatrudnienia w ramach ZPORR, warto także zauważyć, że gminy z siedmiu największych aglomeracji w kraju (posiadających powyżej 500 tys. mieszkańców) mogły wpływać na wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich oraz stworzenie nowych możliwości w zakresie zatrudnienia poprzez rozwój systemów transportu publicznego²⁴¹. W tym przypadku chodziło głównie o doprowadzenie do poprawy atrakcyjności powyższych gmin dla lokalizacji inwestycji zagranicznych, co z kolei przekładało się na utworzenie nowych miejsc pracy.

2.3. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw

Kolejnym programem, za pośrednictwem którego jednostki samorządu terytorialnego mogły wykorzystywać fundusze strukturalne na realizację zadań mających wpływ na zwiększanie zatrudnienia, był Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. W celu strategicznym Programu odwołano się do konieczności poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego. Jego osiągnięcie miało nastąpić poprzez:

- wpływ na czynniki makroekonomiczne,
- bezpośrednie wsparcie działań przedsiębiorstw.

Głównym kryterium wyboru działań i celów SPO WKP, obok wpływania na wysoki i zrównoważony rozwój ekonomiczny, było zwiększanie zatrudnienia. Fakt ten ukazuje wagę przywiązywaną do podejmowania poprzez Program inicjatyw w tym obszarze.

W kontekście wykorzystania programu przez gminy na rzecz zwiększania zatrudnienia, należy wskazać priorytet pierwszy odnoszący się do rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu²⁴². Szczególnie ważną inicjatywą było ułatwianie przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Jako odbiorcy ostateczni wskazane tutaj były regionalne i lokalne fundusze mikro-pożyczkowe, regionalne i lokalne fundusze poręczeń kredytowych oraz fundusze kapitału załóżkowego (seed capital)²⁴³. Przewidywało się, że głównie w początkowym okresie głównymi inwestorami mogły być właśnie samorządy regionalne i lokalne, wraz ze

²⁴¹ Tamże, s. 459.

²⁴² Por. T. Rzychoń, *Dotacje...*, op. cit., s. 202-204; K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 144-145; B. Bakalarska, K. Czerwiński, *Zasady wykorzystania...*, op. cit., s. 16-17.

²⁴³ *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006*, Dz. U. Nr 166, poz. 1744, s. 295-296.

wspierającymi je organizacjami, fundacjami i instytucjami edukacyjnymi. Zatem działanie to mogło stanowić kluczową formę pomocy przedsiębiorcom w ramach SPO WKP. Oprócz ułatwienia dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania, do oczekiwanych rezultatów projektów zaliczało się:

- ułatwienia podejmowania działalności gospodarczej,
- pojawienie się innowacyjnych form, w szczególności opartych na zaawansowanych technologiach,
- tworzenie nowych miejsc pracy, w tym miejsc pracy w innowacyjnych sektorach gospodarki.

Samorząd gminny mógł także partycypować w działaniach przeznaczonych na wsparcie bezpośrednio instytucji wspomagających działalność przedsiębiorstw. Chodziło tutaj zatem o wzmocnienie samych instytucji wsparcia biznesu, niezależnie w jakim sektorze gospodarki udzielały swoich usług. Wyrażało się ono głównie poprzez realizację projektów poprawiających ofertę tych instytucji oraz wspieranie nowopowstających ponadregionalnych sieci instytucji²⁴⁴. Celem było zwiększenie dostępu przedsiębiorstw do spójnego systemu usług wysokiej jakości oferowanych przez te instytucje. Oczekiwany wynik był wzrost liczby przedsiębiorstw korzystających z zewnętrznych usług poprawiających efektywność funkcjonowania na rynku, co z kolei prowadziło między innymi do wzrostu organizacyjnej i technologicznej innowacyjności przedsiębiorstw. Ponadto gmina mogła angażować się w przedsięwzięcia mające na celu poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców poprzez stworzenie odpowiedniej infrastruktury technicznej i doradztwa w zakresie zarządzania. Tutaj również oczekiwane rezultaty skupiały się na ułatwianiu rozwoju innowacyjnych produktów i technologii, a także wzmocnieniu współpracy między przedsiębiorstwami i ośrodkami badawczo-rozwojowymi oraz tworzeniu nowych miejsc pracy, szczególnie w nowoczesnych sektorach gospodarki²⁴⁵. Należy przy tym działaniu zaznaczyć, że rola gminy postrzegana była raczej jako partner w projekcie. Samorząd realizował zatem cele we współpracy z podmiotami takimi jak spółki zarządzające parkami przemysłowymi, parkami naukowo-technologicznymi oraz inkubatorami technologicznymi. Chodziło tutaj głównie o agencje rozwoju regionalnego, fundacje, stowarzyszenia lub inne podmioty prawne.

²⁴⁴ Por. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 40-44.

²⁴⁵ Por. *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006*, op. cit., s. 294, 297; Por. J. Warda, *Fundusze...*, op. cit., s. 141-147.

Analizując SPO WKP pod kątem możliwości wpływania przez jednostki samorządu terytorialnego na wzrost zatrudnienia, należy też wspomnieć o działaniu zbliżonym do rozwiązań analizowanych w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego. Chodzi tutaj o inicjatywy skierowane na wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką. Celem również było zwiększenie poziomu innowacyjności we wszystkich sferach działalności przedsiębiorstwa. Do oczekiwanych wyników należały m.in. bliższa współpraca między ośrodkami badawczo-rozwojowymi i przedsiębiorstwami, wyrażona poprzez efektywność wspólnie realizowanych projektów mających wpływ na poziom innowacyjności gospodarki²⁴⁶.

2.4. Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich

Przeanalizowane powyżej programy stanowiły najistotniejszą część funduszy strukturalnych w kontekście możliwości wykorzystania ich przez samorząd gminny w celu zwiększania zatrudnienia. Pozostałe programy w ograniczony sposób spełniały kryterium prowadzonych w niniejszej rozprawie badań – poszczególne działania najczęściej nie były jednocześnie ukierunkowane na zwiększanie zatrudnienia i adresowane do jednostek samorządu terytorialnego. Jednak również tutaj istniało pewne pole manewru dla gmin. Należy w tym zakresie wskazać uregulowania Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich. W ramach wspierania zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, istniała możliwość realizowania projektów polegających na organizacji szkoleń zawodowych dla rolników i innych osób pracujących w rolnictwie lub leśnictwie, z zakresu prowadzenia gospodarstwa rolnego lub leśnego oraz produkcji rolniczej lub leśnej. Ponadto poprzez program wspierano działalność publicznych i prywatnych służb doradztwa rolniczego, polegającego na świadczeniu usług doradczych w zakresie korzystania z pomocy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej²⁴⁷, instrumentów towarzyszących WPR²⁴⁸, polityki strukturalnej oraz upowszechniania informacji z tym

²⁴⁶ Por. *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006*, op. cit., s. 299.

²⁴⁷ Por. W. Sługocki, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej instrumentem kształtowania rozwoju regionalnego*, w: *Polityka regionalna i lokalna w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2004, s. 33-53; M. Zajdel, H. Łowicka, *Fundusze...*, op. cit., s. 12-15; J. Lewczuk, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 62-64.

²⁴⁸ Szerzej: K. Romanowska, *Wspólna Polityka Rolna*, w: *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne*, red. J. Kiryjow, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 1998, s. 32-34; W. Łuczka-Bakuła, *Wspólna Polityka Rolna a problemy środowiska – wskazania dla Polski*, w: *Przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu*, red. W. Łuczka-Bakuła, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego, Poznań 2000, s. 19-23.

związanych²⁴⁹. W przypadku wskazanych przedsięwzięć trzeba jednak zaznaczyć, że gmina nie była wskazana jako podmiot uprawniony do składania wniosku samodzielnie. Głównymi projektodawcami były instytucje lub podmioty prowadzące działalność szkoleniową. Rola samorządu gminnego ograniczała się tutaj raczej do partycypacji w projekcie jako partner (istniała możliwość tworzenia konsorcjów). Ponadto w ramach SPO ROL samorządy gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich mogły realizować inicjatywy wpływające na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich²⁵⁰. Dzięki nim gmina wpływała na wzrost zatrudnienia, jednak był on w tym przypadku bardzo pośredni. Chodziło tutaj głównie o finansowanie budowy i modernizacji infrastruktury turystycznej oraz zaangażowanie w Pilotażowy Program Leader+, który obejmował m.in. tworzenie i realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich²⁵¹.

W przypadku pozostałych programów dostępnych w ramach funduszy strukturalnych można stwierdzić, że w zasadzie nie oferowały one samorządom gminnym możliwości angażowania się w inicjatywy skierowane na wzrost zatrudnienia. Chodzi tutaj o Sektorowy Program Operacyjny Transport oraz Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb²⁵². W większości działania, w których mogła uczestniczyć gmina, wpływały bardzo pośrednio na poprawę sytuacji na rynku pracy. Chociaż w niniejszym rozdziale poddano analizie programy w ramach funduszy strukturalnych, warto również w tym miejscu zaznaczyć, że Fundusz Spójności także nie oferował gminom możliwości oddziaływania na zwiększenie zatrudnienia. Było to spowodowane głównie skalą projektów. Podobne inicjatywy związane z infrastrukturą transportową, ale o mniejszej skali, były dostępne samorządom gminnym w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego.

Na koniec należy zwrócić uwagę na rolę Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Jednym z głównych celów Programu było właśnie wpływanie na wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego²⁵³. PO PT oczywiście był komplementarny z komponentami pomocy technicznej w poszczególnych Programach Operacyjnych. Szczegółowa pomoc na poziomie Programów Operacyjnych różniła się w zależności od charakteru celów oraz działań przewidzianych w danym programie. Jednak ogólnym celem

²⁴⁹ Por. *Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich*, Dz. U. Nr 69, Poz. 488, s. 88-91.

²⁵⁰ A. Bisaga, *Instrumenty finansowe wspierania przemian strukturalnych wsi i rolnictwa po akcesji Polski do UE*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004, s. 236-238.

²⁵¹ Por. M. Zajdel, H. Łowicka, *Fundusze...*, op. cit., s. 19-23.

²⁵² Por. I. Skoczko, *Fundusze pomocy finansowej z Unii Europejskiej*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom II), red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 522-523.

²⁵³ Por. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 222-227.

tych priorytetów było maksymalne wykorzystanie pomocy dla zapewnienia właściwego zarządzania, oceny oraz promocji danych programów²⁵⁴.

Zatem w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych ujętych zostało szereg działań mających na celu zwiększanie zatrudnienia, które jednocześnie adresowane były do samorządów gminnych. Inicjatywy obejmowały tak zróżnicowane obszary jak zwiększenie dostępu do edukacji, organizacja szkoleń, promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie szeregu grup społecznych, wpływ na instrumenty i instytucje rynku pracy, promocja turystyki, wzmocnienie współpracy między sektorem naukowo-badawczym a gospodarką, czy w końcu pomoc skierowana na wspieranie przedsiębiorczości w regionie. Partycypacja w tych projektach stanowiła jeden z kluczowych elementów finansowania działań odnoszących się do wzrostu zatrudnienia, jednocześnie wpływając na złagodzenie kosztów społecznych związanych z transformacją gospodarczą, polepszenie pozycji w ramach rywalizacji między regionami oraz na przyspieszenie wzrostu gospodarczego²⁵⁵.

3. Zwiększanie zatrudnienia w ramach Inicjatyw Wspólnotowych

Przeanalizowane w poprzednim punkcie rozprawy programy finansowane z funduszy strukturalnych stanowiły kluczowe źródło finansowania ze środków UE działań gminy na rzecz zwiększania zatrudnienia w okresie badawczym. Samorząd gminny posiadał jednak także inne możliwości absorpcji funduszy pomocowych. Jedną z nich była realizacja projektów w ramach Inicjatyw Wspólnotowych²⁵⁶. Poniżej przybliżone zostaną najistotniejsze cechy oraz elementy dostępnych Inicjatyw, ukazując zarówno charakter uregulowań ukierunkowanych na wzrost zatrudnienia, jak i możliwości partycypacji w nich władz lokalnych.

²⁵⁴ Por. *Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Uzupelnienie programu*, Dz. U. Nr 32, Poz. 225, z dnia 27 lutego 2006 r., s. 6-7.

²⁵⁵ Por. J. M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 126-129; M. Sapała, *Rola władz regionalnych i lokalnych w procesie integracji europejskiej*, w: *Unia Europejska – Polska. Polityka, regulacje i sposoby działania*, red. E. Małuszyńska, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002, s. 82-83; Szerzej: J. Kundera, *Makroekonomiczne korzyści i koszty związane z przystąpieniem Polski do Jednolitego Rynku Europejskiego*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Kotyński, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000, s. 41-43.

²⁵⁶ Por. A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000, s. 56-57; K. Wilk, A. Dziecielska, *Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 254; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 21-22; K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 73-75; B. Bakalarska, K. Czerwiński, *Zasady wykorzystania...*, op. cit., s. 21; P. Wahl, *Europejska...*, op. cit., s. 50; E. Tałałaj, *Wykorzystanie środków pomocowych w finansowaniu rozwoju regionalnego na przykładzie województwa podlaskiego*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom II), red. B. Pławgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 502-503.

3.1. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL

Szczególnie ważna w tym kontekście była Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL. Program ten odnosił się bezpośrednio do strategii Unii Europejskiej na rzecz stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienia szerokiego do nich dostępu²⁵⁷. Główny cel wyrażał się w konieczności promowania nowych sposobów zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, zarówno wobec osób zatrudnionych, jak i poszukujących pracy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w inicjatywie EQUAL akcentowano potrzebę prowadzenia działań o charakterze innowacyjnym. Mogły one dotyczyć m.in. rozwoju nowych metod, narzędzi lub nowego podejścia do problemów związanych z rynkiem pracy i określania nowatorskich celów pozwalających na otwarcie nowych dróg do zatrudnienia. Chodziło głównie o poszukiwanie nowych sposobów rozwiązywania problemów wspólnych dla różnych rodzajów dyskryminacji i nierówności²⁵⁸. W okresie wdrażania drugiej rundy programu Polska miała możliwość partycypacji w pięciu tzw. tematach²⁵⁹. Biorąc pod uwagę analizowane w niniejszej dysertacji kwestie zwiększania zatrudnienia przez gminy, należy wskazać cztery tematy odpowiadające na ten problem. Pierwszy służył ułatwianiu wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich. Tak więc w temacie tym skoncentrowano się na problemach związanych z nierównościami i dyskryminacją na rynku pracy, będących udziałem mieszkańców obszarów wiejskich i restrukturyzowanych. Programy realizowane w jego ramach powinny umożliwiać wypracowanie mechanizmów wyrównywania szans zatrudnienia grup społecznych, które doświadczały nierówności ze względu na brak kwalifikacji i niski poziom wykształcenia. Zwracano także uwagę na uwzględnienie w projektach aspektu rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Zatem działania powinny być ukierunkowane głównie na:

- identyfikację grup w największym stopniu zagrożonych marginalizacją oraz zidentyfikowanie barier, jakie napotykają one na drodze do znalezienia zatrudnienia,
- tworzenie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, poprzez angażowanie we wspólne rozwiązywanie problemów lokalnych z jednej strony grupy znajdujące się w

²⁵⁷ Por. M. Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji społecznej Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2001, s. 247-248.

²⁵⁸ Por. *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*, Dz. U. Nr 189, Poz. 1948, s. 83; L. Leszko, *Przewidywany wpływ...*, op. cit., s. 254-255.

²⁵⁹ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, DW Elipsa, Warszawa 2003, s. 137; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 215.

niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (aktywizacja społeczności lokalnych), a z drugiej instytucje lokalne i organizacje pozarządowe,

- aktywizację zawodową oraz zwiększenie motywacji do aktywności zawodowej grup najmniej mobilnych,
- promowanie działań na rzecz zwiększenia społecznej świadomości o konieczności uczestnictwa w kształceniu ustawicznym i społeczeństwie informacyjnym oraz opracowanie strategii integrowania ze społeczeństwem informacyjnym grup zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- zapewnienie równych szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy,
- tworzenie nowych struktur i systemów wsparcia prowadzących do integracji grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy lub z niego wykluczonych²⁶⁰.

Kolejne przedsięwzięcia realizowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL odnosiły się do wzmocnienia gospodarki społecznej (trzeciego sektora). Tutaj akcent położony był na wspieranie usług na rzecz społeczności lokalnych oraz na podnoszenie jakości miejsc pracy²⁶¹. Chodziło głównie o wsparcie tworzenia polskiego modelu gospodarki społecznej poprzez określenie roli i zadań gospodarki społecznej w zwiększaniu atrakcyjności lokalnych rynków pracy i usług. Duże znaczenie odgrywało tu wypracowanie metod zaangażowania społeczności lokalnych na rzecz wykorzystania instrumentów gospodarki społecznej w aktywizacji zawodowej grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy oraz na rzecz rewitalizacji lokalnych rynków pracy. Szczególnie istotne było zainicjowanie współpracy między lokalnymi instytucjami, co przyczyniało się do zintegrowania wysiłków i zaktywizowania władz lokalnych i regionalnych w walce z wykluczeniem społecznym, a także do dostosowania poziomu świadczonych usług do określonych potrzeb grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Należy także zwrócić uwagę na inicjatywy odnoszące się do wypracowania modelowych rozwiązań na rzecz budowania potencjału trzeciego sektora, głównie poprzez podnoszenie kwalifikacji pracowników w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami społecznymi, a także na możliwość poprawy dostępu przedsiębiorstw społecznym do kapitału inwestycyjnego²⁶².

Istniała także możliwość zaangażowania się samorządu gminnego w działania na rzecz zwiększania zatrudnienia w ramach tematu obejmującego wspieranie zdolności adaptacyjnych firm i pracowników do strukturalnych zmian gospodarczych oraz wspieranie wykorzystania

²⁶⁰ Por. *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*, op. cit., s. 86-87.

²⁶¹ Por. K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 96-99.

²⁶² Por. *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*, op. cit., s. 88-89.

nowych technologii, szczególnie informacyjno-komunikacyjnych. Rozwiązania te miały podnieść konkurencyjność przedsiębiorstw oraz przekonać pracodawców o konieczności doksztalcania kadry zarządzającej i pracowników, by zapewnić rozwój firmy i utrzymanie miejsc pracy. Ten ostatni aspekt był szczególnie istotny w stosunku do pracowników starszych wiekiem oraz kobiet. Wydaje się, że gmina mogła zaangażować się w działania odnoszące się do m.in.:

- analizowania przeszkód stojących na drodze do zwiększenia zdolności adaptacyjnych polskich przedsiębiorstw w zakresie wykorzystania nowych technologii oraz wypracowania modelowych rozwiązań w zakresie wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w procesie zastosowania nowych technologii oraz innowacyjnych metod zarządzania,
- promowania i wdrażania zasad kształcenia ustawicznego oraz wypracowania innowacyjnych metod szkolenia w celu utrzymania zatrudnienia pracowników zagrożonych utratą pracy,
- wdrażania elastycznych form zatrudnienia oraz organizacji pracy w celu wypracowania rozwiązań modelowych,
- włączenia pracowników zagrożonych utratą pracy do innowacyjnych przedsięwzięć podejmowanych w celu podniesienia ich kwalifikacji,
- zachęcania przedsiębiorców do opracowywania strategii rozwoju zasobów ludzkich²⁶³.

Dzięki Inicjatywie Wspólnotowej EQUAL władze lokalne mogły także zaangażować się w przedsięwzięcia umożliwiające ponowną integrację na rynku pracy osób, które ten rynek opuściły ze względu na wymogi życia rodzinnego²⁶⁴. Godzenie życia rodzinnego i zawodowego mogło następować głównie poprzez rozwój bardziej elastycznych i skutecznych form organizacji pracy (promocja elastycznych form zatrudnienia). Istniała także możliwość ujęcia w projekcie działań polegających na rozwoju instytucji opieki nad dziećmi i osobami zależnymi, ułatwieniu podnoszenia kwalifikacji oraz wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Ostatnie dotyczyło osób, które powracają na rynek pracy po długiej przerwie wynikającej z pełnienia obowiązków rodzinnych, samotnie wychowujących dzieci oraz kobiet z obszarów wiejskich i obszarów charakteryzujących się trudną sytuacją gospodarczą. Wskazując bardziej szczegółowo, gmina mogła skupić się na przedsięwzięciach dotyczących:

- badania skuteczności dotychczasowych działań na rzecz przedsiębiorczości kobiet i innych osób wykluczonych z rynku pracy,

²⁶³ Por. Tamże, s. 90-91.

²⁶⁴ Por. K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne...*, op. cit., s. 97-104.

- analizy dotychczasowych metod aktywizacji zawodowej, głównie szkoleń i staży,
- tworzenia wsparcia instytucjonalnego dla aktywności zawodowej kobiet oraz pomocy przy podejmowaniu działalności gospodarczej w sektorze usług z wykorzystaniem nowoczesnych technologii,
- wypracowania skutecznych mechanizmów zapobiegania segregacji zawodowej oraz mechanizmów utrzymania aktywności zawodowej i podnoszenia kwalifikacji zawodowych podczas przerwy w wykonywaniu pracy,
- inicjowania współpracy władz samorządowych m.in. z organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami w zakresie tworzenia i prowadzenia placówek opiekuńczych i wychowawczych oraz likwidacji barier komunikacyjnych,
- upowszechniania znajomości i przestrzegania prawa w zakresie praw rodzicielskich oraz praw pracowniczych kobiet²⁶⁵.

Analizując możliwości partycypacji gminy w działaniach na rzecz zwiększania zatrudnienia poprzez Inicjatywę EQUAL, należy także na koniec wspomnieć o pomocy skierowanej na społeczne i zawodowe wsparcie osób ubiegających się o status uchodźcy. Jednym z celów było tutaj badanie sytuacji tych osób na rynku pracy oraz wspomaganie ich w zakresie informacji na temat możliwości zatrudnienia.

Niezwykle istotnym jest fakt, że powyższe inicjatywy mogły być podejmowane przez samorząd gminny tylko w ramach tzw. Partnerstwa na rzecz Rozwoju. Obowiązującą przy realizacji projektów w ramach EQUAL zasada partnerstwa oznaczała, że projekty realizowane były nie przez pojedynczych projektodawców, ale przez partnerstwo kilku organizacji i instytucji²⁶⁶. Aby zawiązać Partnerstwo na rzecz Rozwoju, inicjator projektu musiał pozyskać co najmniej dwie instytucje (każda innego typu), które chciały połączyć środki i działania w celu rozwiązania danego problemu rynku pracy. Ważnym jest, że partnerstwo powinno uwzględniać wszystkich przedstawicieli instytucji i organizacji istotnych dla rozwiązania danego problemu, na różnych poziomach funkcjonowania partnerstwa²⁶⁷. Zatem do konkursu projektów mogły przystąpić Partnerstwa na Rzecz Rozwoju utworzone m.in. przez:

- samorządy gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz instytucje im podlegające: gminne ośrodki pomocy, powiatowe centra pomocy rodzinie, regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe urzędy pracy, wojewódzkie urzędy pracy,
- organizacje samorządowe,

²⁶⁵ Por. *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*, op. cit., s. 93.

²⁶⁶ M. Grewiński, *Europejski...*, op. cit., s. 248-249; J. Warda, *Fundusze...*, op. cit., s. 99-100.

²⁶⁷ Por. K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska...*, op. cit., s. 137-138.

- organizacje pozarządowe o zasięgu krajowym lub lokalnym,
- instytucje edukacyjne i szkoleniowe,
- uniwersytety i jednostki badawczo-rozwojowe, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym krajowym oraz wspólnotowym,
- przedsiębiorstwa oraz związki pracodawców,
- związki zawodowe,
- ministerstwa i urzędy centralne oraz podlegające im instytucje,
- kościoły i związki wyznaniowe,
- ośrodki recepcyjne dla uchodźców.

Ponadto podczas tworzenia Partnerstwa na rzecz Rozwoju należało kierować się kilkoma ściśle określonymi zasadami. Jedną z najważniejszych wydaje się zasada współpracy ponadnarodowej. Oznaczała ona, że co najmniej jeden partner w projekcie powinien pochodzić z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Co więcej, każde wybrane Partnerstwo na rzecz Rozwoju powinno podjąć współpracę z co najmniej jednym Partnerstwem na rzecz Rozwoju z innego Kraju Członkowskiego. Kolejną zasadą była konieczność aktywnego angażowania we wszystkie czynności podejmowane w celu wdrożenia programu EQUAL zarówno potencjalnych partnerów jak i przedstawicieli grup dyskryminowanych. Jednym z kryteriów wyboru projektów była zdolność nawiązania współpracy z grupami docelowymi i sposób ich zaangażowania w działania Partnerstwa. Poza tym, istniała zasada włączania rezultatów programu EQUAL do głównego nurtu polityki (w celu integrowania i uwzględniania nowych pomysłów i sposobów podejścia do rozwiązywanych problemów), zasada osiągania równości płci (koncentrująca się głównie na poprawie dostępu i udziału kobiet w rynku pracy) oraz wspomniana na początku niniejszego punktu zasada innowacyjności²⁶⁸. Zasady te musiały być uświadomione przy decyzji zaangażowania się władz samorządowych w działania w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Wymagały one spełnienia warunków, które mogły w istotny sposób wpływać na przebieg programowania i osiągnięcia zamierzonych celów w zakresie zwiększania zatrudnienia przez gminy.

3.2 Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG III

Kolejnym obszarem, na którym władze lokalne mogły funkcjonować w celu zwiększania zatrudnienia, była Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG III. Należy jednak na wstępie

²⁶⁸ Por. *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*, op. cit., s. 81-83.

zaznaczyć, że program ten nie był skierowany głównie na prowadzenie działań na rynku pracy. Zakładało się w nim wspieranie współpracy przygranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej²⁶⁹, a fakt oddziaływania na sytuację na rynku pracy przejawiał się najczęściej w sposób pośredni.

Wykorzystanie zasobów ludzkich i edukacji w celu zwiększania zdolności do kreowania nowych miejsc pracy wskazane zostało w głównych założeniach Komponentu A programu INTERREG III²⁷⁰. W zależności od obszaru, do którego skierowane były poszczególne elementy inicjatywy, można wskazać działania odnoszące się m.in. do:

- kształcenia i dokształcania w celu przystosowania do wymogów rynku pracy w regionie oraz w celu utworzenia dodatkowych możliwości zatrudnienia poprzez publiczne miejsca pracy,
- wspierania instytucji oświatowych i naukowych,
- przekazywania wyższych kwalifikacji mającym zatrudnienie pracownikom małych i średnich przedsiębiorstw oraz administracji,
- trwałej odnowy wsi i alternatywy zatrudnienia ludności wiejskiej.

Oprócz tego możliwe było zaangażowanie w przedsięwzięcia wpływające pośrednio na wzrost zatrudnienia. Można tutaj wskazać głównie:

- rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej²⁷¹,
- wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych, co wyraża się przez kreowanie funduszy mikroprojektów,
- wspieranie przedsiębiorczości i rozwoju małych firm, także z sektora turystycznego,
- ulepszanie sieci powiązań transportowych²⁷².

²⁶⁹ Por. J. Bachtler, S. Taylor, *Współpraca międzyregionalna w Unii Europejskiej: korzyści z przeszłości i perspektywy na przyszłość*, w: *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: doświadczenia polsko-niemieckie*, red. G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Warszawa 2004, s. 347-348; A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze...*, op. cit., s. 195-206; K. Cisz, F. Kamiński, *Finansowanie polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej w ramach INTERREG i Phare CBC*, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2003, s. 17-18.

²⁷⁰ D. Wyszowska, *Fundusze unijne jako instrument polityki regionalnej*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom I), red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 84-85; Por. K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska...*, op. cit., s. 132-133; J. Warda, *Fundusze...*, op. cit., s. 173.

²⁷¹ Por. J. Szlachta, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 29.

²⁷² Por. *Programy Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A: Województwo Lubuskie - Kraj Związkowy Brandenburgia*, zatwierdzony Decyzją Komisji z dnia 13 grudnia 2004 r.; *Meklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia - Polska*, zatwierdzony Decyzją Komisji z dnia 3 grudnia 2004 r.; *Wolne Państwo Saksonia - Polska*, zatwierdzony Decyzją Komisji z dnia 29 listopada 2004 r.; *Polska - Republika Słowacka 2004 - 2006*, zatwierdzony Decyzją Komisji z dnia 15 listopada 2004 r.; *Polska - Czechy*, zatwierdzony Decyzją Komisji z dnia 18 października 2004 r.; *Program Sąsiedztwa Polska - Białoruś - Ukraina INTERREG III A/TACIS CBC*, zatwierdzony Decyzją Komisji z dnia 5 listopada 2004 r.; *Program Sąsiedztwa Litwa - Polska - Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG III A*, zatwierdzony Decyzją Komisji z dnia 22 grudnia 2004 r.

W realizacji programów jednostki samorządu terytorialnego i ich związki mogły współpracować z podmiotami takimi jak: partnerzy społeczno ekonomiczni, instytucje edukacyjne i kulturalne, organizacje pozarządowe itp. Należy jednak podkreślić, że powyższe działania nie były skierowane do gmin z całego obszaru Polski. Koncentrowały się one na współpracy władz publicznych z sąsiadującymi krajów, co miało służyć wspieraniu zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej, społecznej i kulturowej terenów przygranicznych. W komponencie A zawarto podział na siedem programów, przy czym każdy z nich skierowany był do innego obszaru przygranicznego kraju²⁷³. Biorąc pod uwagę obszar, który poddany jest badaniom w niniejszej dysertacji, trzeba zaznaczyć, że teren województwa wielkopolskiego nie został objęty działaniami przewidzianymi w Komp. A.

Terytorium całej Polski, czyli także samorząd gminny w Wielkopolsce, zostało natomiast objęte przez programy realizowane w ramach Komponentu B i C²⁷⁴. Jednak w działaniach nimi objętych w zasadzie nie wskazano bezpośrednio możliwości zwiększania zatrudnienia przez realizujące je podmioty. W pierwszym programie akcentowano współpracę ponadnarodową pomiędzy władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, a jego celem był zrównoważony i skoordynowany rozwój przestrzenny, w tym wzmacnianie regionów peryferyjnych²⁷⁵. Wskazywano konieczność rozwoju infrastruktury transeuropejskiej oraz opracowania strategii rozwoju przestrzennego w skali międzynarodowej. Ponadto finansowane były projekty z zakresu ochrony środowiska i rozwoju społeczeństwa informacyjnego²⁷⁶. Natomiast komponent C pozwalał na zaangażowanie się w przedsięwzięcia odnoszące się do współpracy międzyregionalnej w skali europejskiej, której celem był rozwój powiązań sieciowych w zakresie polityki regionalnej, a także upowszechnianie właściwego rozwiązywania problemów, wymiana informacji i doświadczeń dotyczących rozwoju regionalnego²⁷⁷. Choć współpraca transgraniczna lub ponadlokalna niesie ze sobą wiele korzyści społeczno-gospodarczych²⁷⁸, należy stwierdzić, że w obydwu komponentach nie zaoferowano jednostkom samorządu terytorialnego możliwości realizacji inicjatyw w zakresie rynku pracy.

²⁷³ Por. J. Ładysz, *Interreg III A instrumentem zrównoważonego i harmonijnego rozwoju regionów przygranicznych*, w: *Polityka regionalna i lokalna w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2004, s. 55-60.

²⁷⁴ Por. J. Warda, *Fundusze...*, op. cit., s. 174-175.

²⁷⁵ Por. I. Pietrzyk, *Polityka...*, op. cit., s. 164.

²⁷⁶ Por. *Program Sąsiedztwa INTERREG III B BSR; Program Sąsiedztwa INTERREG III B CADSES*, zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 17 grudnia 2004 r.

²⁷⁷ Por. K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska...*, op. cit., s. 134.

²⁷⁸ E. Nowińska-Łażniewska, *Innowacyjne rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych stosowane przez samorządy lokalne*, w: *Unia Europejska – Polska. Polityka, regulacje i sposoby działania*, red. E. Małuszyńska, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002, s. 132-133.

Tak więc w wybranych Inicjatywach Wspólnotowych zawarto programy odnoszące się do działań na rzecz zwiększania zatrudnienia. W tym kontekście szczególnie istotne wydają się uregulowania Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Dzięki niej władze samorządowe mogły przyczynić się m.in. do integracji i reintegracji grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy, wpływania na przedsiębiorstwa w zakresie adaptacji do strukturalnych zmian gospodarczych czy też podnoszenia jakości miejsc pracy. Należy jednak podkreślić konieczność dostosowania się jednostek samorządu terytorialnego do specyficznych zasad, które wyznaczały sposób realizacji poszczególnych projektów. Chodzi tutaj głównie o wymóg tworzenia partnerstwa z innymi uprawnionymi podmiotami, ze wskazaniem na udział partnerów z innych krajów członkowskich, a także konieczność kreowania projektów proponujących rozwiązania innowacyjne. Założenia te z jednej strony stanowiły ceną wskazówkę jak opracować poprawny projekt, a z drugiej tworzyły sztywne ramy, które nie zawsze mogły odpowiadać potrzebom lub możliwościom samorządu gminnego odnośnie do sposobu rozwiązania danego problemu na regionalnym lub lokalnym rynku pracy.

4. Zwiększanie zatrudnienia w ramach Programów Wspólnotowych

Kolejne źródło finansowania przedsięwzięć na rzecz wzrostu zatrudnienia w okresie badawczym mogły stanowić Programy Wspólnotowe. Polska przystąpiła do kilkunastu programów, które swoim zakresem obejmowały szereg zróżnicowanych inicjatyw, zarówno na polu ekonomicznym, społecznym, jak i kulturowym. Pośród nich znajdowały się także programy, których realizacja mogła przyczynić się do polepszenia sytuacji na rynku pracy i w których jednocześnie określono jednostki samorządu terytorialnego jako potencjalnych beneficjentów. Istotne jest zatem wskazanie tych możliwości, przeanalizowanie uregulowań dotyczących zwiększania zatrudnienia oraz ukazanie najistotniejszych zasad poszczególnych programów wpływających na charakter partycypacji w nich samorządu gminnego.

4.1. Program Wspólnotowy Leonardo da Vinci

Jednym z kluczowych Programów Wspólnotowych w tym zakresie był program Leonardo da Vinci. Koncentrując się na założeniach i celach drugiej fazy programu na lata 2000-2006, można stwierdzić, że gmina posiadała możliwość zaangażowania się działania skierowane głównie na dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy poprzez poprawę jakości i dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego na każdym

poziomie, prowadząc do zdobywania umiejętności oraz kwalifikacji przez całe życie²⁷⁹. Ponadto w programie umożliwiono podjęcie i rozwijanie współpracy międzynarodowej w zakresie stymulowania innowacyjności, co z kolei prowadziło do wzmocnienia rozwoju konkurencyjności i kształtowania przedsiębiorczości w celu zwiększenia szans zatrudnienia. Wskazano również kwestię wymiany doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego oraz promowania idei wspólnych standardów w dziedzinie edukacji zawodowej²⁸⁰. Dla władz samorządowych oznaczało to m.in. wzmocnienie konkurencyjności w przemyśle w stosunku do innych regionów, rozwój społeczeństwa informacyjnego, wzmocnienie związków społecznych i ekonomicznych, w konsekwencji polepszając sytuację na rynku pracy. Rozwinięcie i uzupełnienie powyższych założeń zawarte zostało w głównych priorytetach, bardziej szczegółowo wskazujących gminom obszar możliwych do podjęcia inicjatyw:

- nadanie wartości uczeniu się – opracowanie całościowego, zintegrowanego podejścia pozwalającego na ocenę kwalifikacji i kompetencji, bez względu na to gdzie zostały zdobyte,
- nowe formy uczenia się i nauczania oraz podstawowe umiejętności w zakresie kształcenia i szkolenia,
- poradnictwo i doradztwo zawodowe – wzmocnienie obecnego systemu oraz ocena istniejących rozwiązań.

Program Leonardo da Vinci składał się z kilku rodzajów działań, z których każdy akcentował inny obszar przedsięwzięć. Z punktu widzenia wpływu na zwiększanie zatrudnienia, bardzo ważne dla jednostek samorządu terytorialnego wydają się tzw. projekty pilotażowe. Rezultatem programu powinno być powstanie konkretnego produktu szkoleniowego, który przyczyniał się do podniesienia jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz doradztwa zawodowego. Powinien on również dostarczyć innowacyjnych metod nauczania z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Należy także zaznaczyć, że program *Projekty pilotażowe* miał na celu przeciwdziałanie dyskryminacji oraz zaspokajanie potrzeb szkoleniowych osób rozpoczynających pracę w innym kraju. Ostatnia kwestia wiązała się z kolejnym typem projektów, w których skupiono się na organizacji wymian i staży. Służyły one głównie:

²⁷⁹ Por. *O co pytamy najczęściej. Edukacja, kultura, sport, społeczeństwo informacyjne*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 13-14; W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wokół Nas, Gliwice 1999, s. 203-204.

²⁸⁰ Por. *Konkurs projektów w ramach Programu Leonardo da Vinci*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury, Warszawa 2000, s. 4-5; B. Ryszawska-Grzeszczak, *Jakość życia*, op. cit., s. 223.

- organizowaniu szkoleń,
- wspieraniu mobilności pracowników,
- wzmocnienie więzi między światem edukacji i pracy.

Szczególnie ważna wydawała się możliwość dofinansowania staży uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów²⁸¹. Fakt ten mógł w istotny sposób wpłynąć na sytuację wskazanych osób na rynku pracy.

Uzupełniający wymiar, w odniesieniu do działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, posiadały projekty w zakresie tworzenie międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim. Chodziło tutaj głównie o gromadzenie wiedzy na poziomie regionalnym lub branżowym oraz upowszechnianie wyników prac wprowadzających innowacje. Ponadto realizowano projekty umożliwiające przeprowadzanie badań i analiz obejmujących tworzenie i aktualizację zbiorów i opracowań badawczych dotyczących zagadnień kształcenia i szkolenia zawodowego oraz wymianę informacji na ten temat.

Analizując cechy Programu Wspólnotowego Leonardo da Vinci trzeba zaznaczyć, że gmina nie mogła realizować projektów samodzielnie. Program dofinansowywał projekty, które zostały przygotowane wspólnie przez instytucje z kilku państw, z udziałem co najmniej jednej instytucji z kraju Unii Europejskiej. Zatem dopiero znalezienie zagranicznego partnera umożliwiało zatwierdzenie projektu i otrzymanie dotacji. Jednostki samorządu terytorialnego mogły podjąć współpracę z instytucjami publicznymi i prywatnymi zaangażowanymi w kształcenie i szkolenie zawodowe, do których można zaliczyć:

- placówki szkolenia zawodowego, centra kształcenia i instytucje szkoleniowe na wszystkich poziomach, w tym szkoły wyższe,
- przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie (MŚP) i przemysł rzemieślniczy lub sektor publiczny lub prywatny, w tym instytucje zaangażowane w szkolenie zawodowe,
- organizacje zawodowe, w tym izby przemysłu i handlu,
- ośrodki i instytuty badawcze,
- organizacje partnerów społecznych,
- inne organy i organizacje samorządów lokalnych i regionalnych,
- stowarzyszenia i organizacje pozarządowe.

²⁸¹ *Przewodnik administracyjno-finansowy*, Krajowa Agencja Programu Leonardo da Vinci, Warszawa 2000, s. 7-8.

4.2 Program Wspólnotowy Sokrates

Podobny do Leonardo da Vinci rodzaj projektów władze gminne mogły realizować poprzez Program Wspólnotowy Sokrates²⁸². W dużej części Sokrates pokrywał się z obszarem działań wyznaczonym przez poprzedni program, jednocześnie oferując kilka dodatkowych komponentów i inicjatyw²⁸³. Trzeba tutaj jednak zaznaczyć, że uczestnictwo w Sokratesie mogło wpływać na zwiększenie zatrudnienia w sposób pośredni, ponieważ główne cele skupiały się na:

- wzmocnieniu wymiaru europejskiego na wszystkich szczeblach edukacji,
- promowaniu równości szans we wszystkich dziedzinach edukacji,
- zapewnieniu szerokiego dostępu do istniejących w Europie pomocy edukacyjnych,
- promowaniu współpracy i mobilności w dziedzinie edukacji,
- promowaniu poprawy znajomości języków Unii Europejskiej, szczególnie języków rzadziej używanych i nauczanych,
- zachęcaniu do opracowywania innowacyjnych praktyk i materiałów edukacyjnych,
- badaniu zagadnień polityki edukacyjnej²⁸⁴.

Osiągnięcie powyższych celów możliwe było poprzez zaangażowanie się gminy w realizację projektów w poszczególnych komponentach programu. W zakresie wpływu na wzrost zatrudnienia należy wskazać szczególnie działania obejmujące:

- wymianę studentów,
- opracowywanie innowacyjnych metod nauczania i podnoszenie poziomu kształcenia,
- zastosowanie technologii informatyczno-komunikacyjnych w edukacji oraz promowanie dostępu do nowoczesnych metod kształcenia i zasobów edukacyjnych,
- bezpośrednie poznawanie i analiza porównawcza systemów i polityk edukacyjnych,
- tworzenie międzynarodowych sieci współpracy ułatwiających stałą wymianę doświadczeń,
- opracowywanie oraz rozpowszechnianie metod przeciwdziałania marginalizacji w edukacji i niepowodzeniom w nauce szkolnej,
- promowanie integracji uczniów mających specjalne potrzeby edukacyjne oraz promowanie równości szans we wszystkich sektorach edukacji,

²⁸² Por. B. Ryszawska-Grzeszczak, *Jakość życia*, op. cit., s. 223.

²⁸³ Szerzej: *O co pytamy...*, op. cit., s. 18-19.

²⁸⁴ Por. W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa...*, op. cit., s. 203.

- promowanie nauki języków obcych, co przekłada się na m.in. na poprawę sytuacji studentów na przyszłym rynku pracy,
- promowanie szerszego dostępu do różnych form kształcenia dorosłych oraz popularyzacja idei uczenia się przez całe życie wraz z promowaniem aktywnych postaw obywatelskich w zdobywaniu i odnawianiu wiedzy, umiejętności i kompetencji.

Głównymi podmiotami, z którymi gmina miała możliwość współpracy w celu realizacji przedsięwzięć w ramach programu Socrates, były wszelkie rodzaje placówek edukacyjnych wskazanych przez każdy uczestniczący w projekcie kraj, instytucje odpowiedzialne za systemy i polityki edukacyjne na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Poza tym, w odpowiednich programach uczestniczyć mogły stowarzyszenia zajmujące się edukacją, inne instytucje i organizacje lokalne i regionalne, a także partnerzy społeczni, ośrodki badawcze, firmy, konsorcja oraz izby handlu i przemysłu.

4.3 Program Wspólnotowy Młodzież

Analizując możliwości wpływania gminy na wzrost zatrudnienia dzięki uczestnictwu w projektach w ramach Programów Wspólnotowych, należy w końcu wspomnieć o Programie Młodzież. Choć cele podejmowanych w jego obszarze inicjatyw koncentrowały się na przygotowaniu młodzieży do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym państw europejskich, rozwijaniu ich osobowości oraz przewyciężaniu uprzedzeń²⁸⁵, można wskazać działania, które wpływały na polepszenie sytuacji młodzieży na rynku pracy. Odnosiło się to głównie do akcji *Wolontariat Europejski* oraz *Inicjatywy Młodzieżowe*. Pierwsza polegała na organizowaniu wyjazdów pełnoletnich młodych Polaków za granicę w celu podjęcia pracy wolontariackiej. Praca ta pozwalała na rozwinięcie zainteresowań, zdobycie doświadczeń w nowych dziedzinach, a dzięki temu na zwiększenie szans na znalezienie w przyszłości dobrej i ciekawej pracy. Zatem pod tym względem *Wolontariat Europejski* przekładał się na polepszenie sytuacji młodych ludzi na rynku pracy. W przypadku akcji *Inicjatywy Młodzieżowe*, pozwalała ona na wykorzystanie oraz rozwijanie w środowisku lokalnym doświadczeń zdobytych w ramach projektów *Wolontariatu Europejskiego*. Młodzież mogła zorganizować przedsięwzięcia głównie o charakterze społecznym i kulturowym. Choć bezpośrednim rezultatem tych działań nie było stworzenie nowych miejsc pracy, często realizowane projekty przeradzały się w inicjatywy o charakterze stałym. To z kolei mogło prowadzić do rozpoczęcia przez młodych ludzi prowadzenia działalności gospodarczej, która

²⁸⁵ Por. *O co pytamy...*, op. cit., s. 14.

opierała się o dotychczasowe doświadczenie wywodzące się z realizowanych projektów. W przypadku ostatniej akcji trzeba zaznaczyć, że projekty składane do *Inicjatyw Młodzieżowych* nie mogły być przygotowane przez pracowników urzędów gmin, którzy chcieli zrobić coś z myślą o młodzieży. Inicjatywa powinna wyjść od samej młodzieży. Jednakże dany projekt musiał odnosić się do życia społeczności lokalnej i powinien zmieniać coś w lokalnej rzeczywistości, dlatego też zaznaczono, że w tym kontekście mile widziane było zaangażowanie i wsparcie m.in. właśnie lokalnych samorządów.

Podsumowując, z analizy uregulowań Programów Wspólnotowych pod względem możliwości władz samorządowych oddziaływania na rynek pracy wynika, że wpływ ten mógł mieć miejsce, jednak w sposób pośredni. W przedstawionych programach skoncentrowano się głównie na poprawie systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, stymulowaniu innowacyjności w tym zakresie, organizacji szkoleń i staży, tworzeniu systemów wymiany informacji, popularyzacji idei uczenia się przez całe życie, czy też na wspieraniu wolontariatu. Ponieważ realizacja powyższych inicjatyw prowadziła do polepszenia wiedzy i umiejętności w szeregu dziedzinach przez osoby objęte danym projektem, fakt ten bezpośrednio oddziaływał na zwiększenie ich szans na znalezienie pracy. W tym kontekście jednostki samorządu terytorialnego posiadały możliwość zaangażowania w zwiększanie zatrudnienia poprzez Programy Wspólnotowe. Ponadto trzeba ponownie wyraźnie zaznaczyć, że w regulacjach odnoszących się do sposobu realizacji projektów w ramach Programów Wspólnotowych wskazano na stosowanie zasady partnerstwa. Zatem gmina musiała brać pod uwagę fakt, że realizowanie przedsięwzięć na rzecz wzrostu zatrudnienia w regionie powinno odbywać się w kooperacji z innymi podmiotami, zarówno krajowymi, jak i z pozostałymi krajów członkowskich. Cecha ta ukazuje pewne podobieństwo w sposobie programowania i wdrażania działań w ramach Programów Wspólnotowych oraz Inicjatyw Wspólnotowych, jednocześnie odróżniając je w tym zakresie od zasad partycypacji w programach finansowanych z funduszy strukturalnych.

Rozdział IV

CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA BADANYCH GMIN ORAZ ZAKRESU PRZEPROWADZONYCH ANALIZ

1. Główne kryterium doboru gmin

Po określeniu głównego kryterium doboru gmin, czyli wysokości stopy bezrobocia, dodatkowo zestawiono ją ze wskaźnikiem zatrudnienia (tabela 1).

Tabela 1. Stopa bezrobocia i zatrudnienia w badanych gminach w 2002 r.

Lp.	Gminy	Stopa bezrobocia [%]	Wskaźnik zatrudnienia [%]
1.	Pakosław	7,3	56,0
2.	Wielichowo	8,2	55,7
3.	Jutrosin	8,4	53,5
4.	Wijewo	8,5	58,9
5.	Siedlec	10,1	54,2
6.	Kleszczewo	11,7	56,0
7.	Krobia	12,1	49,3
8.	Trzcinica	12,4	51,5
9.	Koło*	19,9	45,7
10.	Wągrowiec**	25,3	42,1
11.	Ślesin	25,8	41,0
12.	Wieleń	26,3	38,8
13.	Trzemeszno	26,5	40,6
14.	Orchowo	27,5	38,7
15.	Jastrowie	33,1	35,7

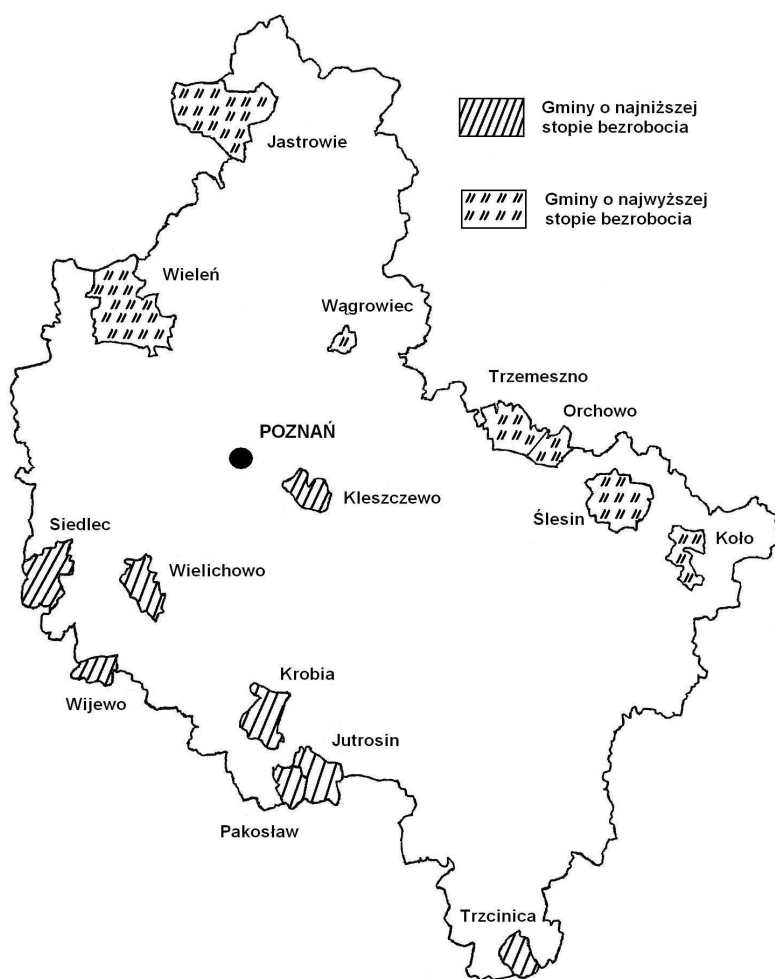
* Gmina wiejska.

** Gmina miejska.

Źródło: Badania własne oraz dane GUS.

Najniższą stopą bezrobocia charakteryzowały się głównie gminy z południowo-zachodniej części województwa wielkopolskiego: Wielichowo, Wijewo, Siedlec, Pakosław i Jutrosin oraz Krobia (rysunek 1). Kolejnymi badanymi gminami o niskim poziomie bezrobocia były Kleszczewo oraz położona na południowym krańcu województwa Trzcinica. We

wszystkich powyższych gminach poziom bezrobocia oscylował w granicach 7,3-12,4% (przy stopie bezrobocia dla województwa wielkopolskiego na poziomie 20%). Natomiast większość poddanych analizie gmin o najwyższej stopie bezrobocia znajduje się w środkowo-wschodniej części województwa wielkopolskiego. Są to gminy: Trzemeszno, Orchowo, Ślesin oraz Koło. Ponadto badano gminę Jastrowie, znajdującą się w powiecie złotowskim, oraz gminę Wągrowiec (powiat wągrowiecki) i Wieleń (powiat czarnkowsko-trzcianecki).



Rysunek 1. Lokalizacja badanych gmin

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza wskaźnika zatrudnienia dodatkowo potwierdziła różnice w sytuacji ekonomiczno-społecznej poszczególnych gmin. W gminach o najniższej stopie bezrobocia wskaźnik zatrudnienia miał najwyższe wartości (dla gminy Wijewo 58,9%). Zatem udział osób pracujących w ogólnej liczbie ludności był większy, gdy odsetek bezrobotnych wśród osób

aktywnych zawodowo był mniejszy. Analogicznie odwrotną zależność można zaobserwować w przypadku gmin charakteryzujących się bardzo wysokim poziomem bezrobocia. Różnica w wysokości wskaźnika zatrudnienia sięgała nawet 23 punktów procentowych.

Dodatkowo warto wskazać, jak kształtował się poziom stopy bezrobocia oraz wskaźnika zatrudnienia na początku okresu badawczego dla całego województwa wielkopolskiego. Zatem w 2002 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 20%, a wskaźnik zatrudnienia 51,5%.

Należy jednak w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że analizując powyższe różnice trzeba wziąć pod uwagę występowanie zjawiska tzw. bezrobocia utajonego, wynikającego z rolniczego charakteru gmin²⁸⁶. W opracowaniach statystycznych dotyczących bezrobocia uwzględnia się tylko osoby nieznajdujące zatrudnienia pomimo poszukiwania pracy, zjawisko bezrobocia utajonego nie jest zatem objęte statystyką. Niewątpliwie wpływało ono jednak na podwyższenie poziomu bezrobocia realnego w badanych gminach.

2. Status, wielkość, oraz charakter i kondycja finansowa badanych gmin

Spośród piętnastu poddanych badaniom gmin, siedem stanowiły gminy wiejskie, siedem miejsko-wiejskie, a gmina Wągrowiec, jako jedyna, posiadała status miejski (tabela 2). Wśród gmin o najniższej stopie bezrobocia dominowały gminy wiejskie (Pakoślav, Wijewo, Siedlec, Kleszczewo, Trzcinica).

Najmniejszą powierzchnię posiadała gmina miejska Wągrowiec (17,91 km²), usytuowana w centrum oddzielonej gminy wiejskiej Wągrowiec, otaczającej miasto i posiadającej znacznie większą powierzchnię. Do gmin o powierzchni mniejszej niż 100 km² należało także pięć gmin: Wijewo, Kleszczewo, Trzcinica, Pakoślav oraz Orchowo. Natomiast do największych należały gminy: Wieleń (428,32 km²) oraz Jastrowie (353,40 km²). Należy jednak zauważyć, że obydwie gminy posiadały bardzo wysoki odsetek użytków leśnych (Wieleń 65% powierzchni, Jastrowie 67%), w przeciwieństwie do pozostałych badanych gmin, gdzie użytki leśne stanowiły 2-27% powierzchni. Ponadto warto zaznaczyć, że bardzo wysokim odsetkiem użytków rolnych w ogólnej powierzchni charakteryzowały się gminy: Koło (91% powierzchni), Kleszczewo (90%) oraz Krobia (87%). Szczególnie interesujący wydaje się rolniczy charakter gminy Kleszczewo, gdy weźmie się pod uwagę fakt, że jest ona położona w bezpośrednim sąsiedztwie Poznania, dużej aglomeracji miejskiej.

²⁸⁶ W krajach rozwiniętych bezrobocie utajone jest wynikiem zachowań tych ludzi, którzy zrezygnowali z poszukiwania pracy z powodu beznadziejności swoich usiłowań.

Pomimo najmniejszej powierzchni, gmina miejska Wągrowiec posiadała największą liczbę mieszkańców (24590 osoby). W rezultacie gmina ta wyróżniała się bardzo wysoką gęstością zaludnienia wynoszącą 1371 osób/km², podczas gdy w pozostałych badanych gminach wielkość ta nie przekraczała 100 osób/ km². Kolejnymi gminami największymi pod względem liczby mieszkańców były: Trzemeszno (14235 osób), Ślesin (13628 osób), Krobia (13007 osób), Wieleń (12830 osób), Siedlec (12169 osób) i Jastrowie (11473 osoby). W pozostałych gminach liczba mieszkańców nie przekracza poziomu 7195 osób, przy czym najmniej ludzi zamieszkiwało gminę Wijewo (3450 osób). Warto tutaj zwrócić uwagę, że średnia liczba mieszkańców siedmiu gmin o najwyższej stopie bezrobocia wynosiła aż 12554 osoby, przy średniej dla wszystkich badanych gmin na poziomie 9693 osoby. Lokalizację i wielkość poddanych analizie gmin przedstawiono w tabeli 2.

Analizując wysokość stopy bezrobocia w poszczególnych gminach trzeba zaznaczyć, że oficjalnie wielkość ta nie jest szacowana. GUS oblicza oraz udostępnia powyższe dane jedynie w podziale na powiaty, ponieważ nie szacuje się liczby osób aktywnych zawodowo w skali gmin, które z kolei są niezbędne do oszacowania stopy bezrobocia w gminach. Ostatnie oficjalne dane odnośnie poziomu bezrobocia w poszczególnych gminach pochodzą z 2002 r., gdy przeprowadzono Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. W przypadku kolejnych analizowanych lat, autor niniejszego opracowania dysponował danymi dotyczącymi stopy bezrobocia w odniesieniu do tych spośród gmin, które posiadały dane umożliwiające jej oszacowanie. W pozostałych przypadkach autor odwołał się do wielkości obliczanych dla danego powiatu.

We wszystkich gminach (powiatach) w badanym okresie 2002-2006 wysokość stopy bezrobocia ulegała wyraźnemu obniżeniu. W ośmiu gminach charakteryzujących się najniższą stopą bezrobocia w skali powiatu wielkość ta obniżyła się z 16,6-12,2% w 2002 r. do wielkości oscylujących w przedziale 10,2-5,4% w 2006 r., z wyjątkiem 15,5% stopy w powiecie gostyńskim (gmina Krobia).

Tabela 2. Wielkość oraz status badanych gmin (stan na koniec 2006 r.)

L.p.	Gminy	Pow. [km ²]	Liczba mieszkańców	Powiat	Status gminy
1.	Pakosław	77,54	4656	Rawicki	wiejska
2.	Wielichowo	107,43	7027	Grodziski	miejsko-wiejska
3.	Jutrosin	114,93	7195	Rawicki	miejsko-wiejska
4.	Wijewo	61,37	3450	Leszczyński	wiejska
5.	Siedlec	205,06	12169	Wolsztyński	wiejska
6.	Kleszczewo	74,77	5314	Poznański	wiejska
7.	Krobia	129,59	13007	Gostyński	miejsko-wiejska
8.	Trzcinica	75,14	4699	Kępiński	wiejska
9.	Koło	101,88	7065	Kolski	wiejska
10.	Wągrowiec	17,91	24590	Wągrowiecki	miejska
11.	Ślesin	145,69	13628	Koniński	miejsko-wiejska
12.	Wieleń	428,32	12830	czarnkowsko-trzcianecki	miejsko-wiejska
13.	Trzemeszno	174,81	14235	Gnieźnieński	miejsko-wiejska
14.	Orchowo	98,12	4060	Słupecki	wiejska
15.	Jastrowie	353,40	11473	Złotowski	miejsko-wiejska

Zródło: Badania własne oraz dane GUS.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w niektórych powiatach (grodziski, leszczyński, wolsztyński, gostyński) w 2003 r. nastąpił wzrost stopy bezrobocia w porównaniu do roku poprzedniego. W pozostałych przypadkach w całym okresie badawczym wielkość ta ulegała systematycznemu obniżeniu w każdym kolejnym roku. Największy spadek poziomu bezrobocia w okresie badawczym zanotowano w powiecie poznańskim (od 15,2% do 6,9%) i kępińskim (od 15,1% do 5,4%), natomiast najmniejszy w powiecie gostyńskim (od 16,6% do 15,5%). Należy również zaznaczyć, że we wszystkich ośmiu gminach o najniższej stopie bezrobocia, wielkość ta była wyraźnie niższa od poziomu szacowanego dla powiatów (tabela 3).

Analogiczną tendencję spadkową zaobserwowano w liczbie bezrobotnych w poszczególnych gminach i powiatach. We wszystkich gminach o najniższym poziomie bezrobocia (oprócz Krobi), w latach 2002 - 2006 wielkość ta obniżyła się. Największy procentowy spadek liczby bezrobotnych zanotowano w gminie Trzcinica (o 60,2%, z 269 osób do 107 osób) oraz w gminie Wielichowo (o 52,1%, z 313 osób do 150 osób). Ponadto należy wskazać, że w skali powiatów, na terenie których znajdują się badane gminy, zanotowano podobny spadek liczby bezrobotnych. Wyjątek stanowiła gmina Wijewo, w której liczba

bezrobotnych nie obniżała się systematycznie i ostatecznie spadek był niewielki, w przeciwieństwie do wyraźnej tendencji spadkowej w skali powiatu.

O poprawie sytuacji ekonomicznej w badanym okresie świadczy także wzrost dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca. Ich poziom powiększał się systematycznie z każdym kolejnym rokiem (oprócz gminy Pakośław, gdzie w 2006 r. zanotowano spadek dochodów). Największy przyrost miał miejsce w gminach Wielichowo i Siedlec, w których w latach 2002-2006 wyniósł on odpowiednio 96% i 105%. Wysokim poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca w całym okresie badawczym charakteryzowała się gmina Kleszczewo, w której wzrosły one z 782,93 zł w 2002 r. do 1259,64 zł w 2006 r. Dla porównania warto zaznaczyć, że w pozostałych gminach o najniższym poziomie bezrobocia wielkość ta w 2002 r. oscylowała w przedziale 351,53 - 519,28 zł, a w 2006 r. w przedziale 512,72 - 732,67 zł. Jednocześnie warto zauważyć, że wysokość dochodów własnych jednostek samorządowych zależy nie tylko od przedsiębiorczości i umiejętności zarządzania gminą, ale także od zespołu czynników określanych mianem lokalnych warunków gospodarowania. Można tutaj zwrócić uwagę chociażby na wpływ położenia gminy względem dużych aglomeracji miejskich (badania wskazują, że im wieś jest bardziej oddalona od ośrodków miejskich, tym niższy jest poziom dochodów własnych w budżecie gmin)²⁸⁷.

Analizowane powyżej wielkości dla badanych gmin o najniższej stopie bezrobocia przedstawiono w tabeli 3.

Koncentrując się na analizie wysokości stopy bezrobocia dla siedmiu gmin charakteryzujących się bezrobociem najwyższym, należy stwierdzić, że w skali powiatu najwyższy poziom zanotowano we wszystkich powiatach w 2003 r., gdy stopa bezrobocia oscylowała w przedziale 28,8-24,3%. W kolejnych latach wielkość ta systematycznie zmniejszała się i w 2006 r. osiągnęła poziom 17,5-22,7%.

Największy spadek stopy bezrobocia odnotowano w latach 2003-2006 w powiecie czarnkowsko-trzcianeckim (z poziomu 27,2% do 17,5%) i w powiecie złotowskim (z poziomu 28,8% do 20,5%). Z kolei spadek najmniejszy nastąpił w powiecie konińskim (z poziomu 27,5% w 2003 r. do 22,7% w 2006 r.). Jednocześnie należy zaznaczyć, że oprócz

²⁸⁷ J. Heller, *Położenie gmin wiejskich jako czynnik różnicujący dochody budżetowe samorządów lokalnych (na przykładzie gmin woj. Kujawsko-pomorskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, Wolters Kluwer Polska - OFICYNA, Warszawa, s. 38-43.

Tabela 3. Zmiany podstawowych cech ekonomiczno-społecznych badanych gmin o najniższej stopie bezrobocia w latach 2002-2006

Gminy	Cechy ekonomiczno-społeczne			
	Liczba mieszkańców gminy	Liczba bezrobotnych w powiecie (gminie)	Stopa bezrobocia w powiecie (gminie) [%]	Dochody własne gminy na 1 mieszkańca [zł]
Pakośćaw				
2002	4584	3895 (164)	14,8 (7,3)	420,49
2003	4609	3636 (166)	14,0	452,86
2004	4584	3258 (141)	12,5	609,20
2005	4634	3024 (124)	11,7	719,00
2006	4656	2448 (106)	9,5	620,33
Wielichowo				
2002	6858	2723 (313)	12,2 (8,2)	371,27
2003	6873	2668 (285)	13,2	394,25
2004	6884	2170 (269)	10,8	435,66
2005	6900	2006 (255)	9,7	594,89
2006	7027	1479 (150)	7,3	727,54
Jutrosin				
2002	7071	3895 (312)	14,8 (8,4)	441,40
2003	7064	3636 (327)	14,0	448,24
2004	7041	3258 (266)	12,5	491,16
2005	7080	3024 (250)	11,7	567,62
2006	7195	2448 (195)	9,5	601,60
Wijewo				
2002	3418	3236 (161)	14,7 (8,5)	351,53
2003	3446	3153 (170)	16,3 (7,9)	368,84
2004	3449	2982 (165)	15,6 (7,7)	427,96
2005	3467	2520 (171)	13,3 (8,0)	480,81
2006	3450	1908 (131)	10,2 (6,1)	512,72
Siedlec				
2002	11837	3281 (551)	13,2 (10,1)	357,45
2003	11862	3264 (581)	14,3	390,32
2004	11909	2521 (510)	11,4	486,97
2005	11983	2347 (396)	10,3	645,16
2006	12169	1691 (319)	7,5	732,58
Kleszczewo				
2002	5017	19095 (283)	15,2 (8,8)	782,93
2003	5075	11433 (190)	10,0 (8,2)	956,62
2004	5174	11361 (212)	9,7 (9,0)	1042,24
2005	5276	10593 (188)	8,9 (8,0)	1140,05
2006	5314	8189 (149)	6,9 (6,4)	1259,64
Krobia				
2002	12781	5689 (681)	16,6 (12,1)	519,28
2003	12797	6577 (1001)	20,6	500,96
2004	12801	6129 (953)	18,6	603,09
2005	12799	5737 (909)	17,7	696,60
2006	13007	4952 (765)	15,5	732,67
Trzcinica				
2002	4718	3877 (269)	15,1 (12,4)	463,22
2003	4730	3168 (246)	13,0 (11,7)	509,87
2004	4713	2148 (153)	8,9 (9,2)	567,54
2005	4689	1975 (164)	7,9 (8,1)	579,90
2006	4699	1330 (107)	5,4 (5,4)	608,85

Źródło: Badania własne oraz dane GUS.

gminy Koło poziom stopy bezrobocia w poszczególnych gminach w pierwszym roku okresu badawczego był wyraźnie wyższy od wielkości liczonych dla całego powiatu. W gminie Jastrowie wyniosła ona aż 33,1% (tabela 4).

Powyższą tendencję potwierdza analiza zmian liczby bezrobotnych w poszczególnych gminach o najwyższym bezrobociu. Przez cały okres badawczy następował systematyczny spadek tej wielkości, przy czym w gminach: Koło, Wągrowiec oraz Ślesin, największą liczbę bezrobotnych zanotowano w 2003 r. Analogiczne obniżenie liczby bezrobotnych zaobserwowano w skali powiatów. Największy procentowy spadek liczby bezrobotnych w latach 2002-2006 nastąpił w gminie Wieleń, Trzemeszno i Jastrowie. Zmiany te jednak oscylowały w przedziale 31,8-34,5%, podczas gdy dla badanych gmin o najniższej stopie bezrobocia sięgały one poziomu 60,2%. Natomiast najmniejszy procentowy spadek liczby bezrobotnych miał miejsce w gminie Koło (o 8,8%, z poziomu 593 osób w 2002 r. do 541 osób w 2006 r.).

W przypadku dochodów własnych gmin na jednego mieszkańca można stwierdzić, że w badanych gminach o najwyższym poziomie bezrobocia, podobnie jak w gminach o stopie bezrobocia przyjmującej wartości najniższe, w okresie badawczym zanotowano wzrost tej wielkości. W niektórych gminach wzrost nie następował jednak systematycznie z roku na rok (Koło, Ślesin, Orchowo, Jastrowie). We wszystkich gminach poziom dochodów własnych na 1 mieszkańca w latach 2002-2006 oscylował w przedziale 425,92 - 882,39 zł. Wyjątek stanowiła gmina Ślesin, która, ze względu na inny charakter i znacznie większe wpływy podatku od n. charakteryzowała się najwyższym poziomem tych dochodów spośród wszystkich badanych gmin (w okresie badawczym kształtowały się na poziomie 1208,89 - 1478,98 zł).

Dodatkowo należy wskazać, że zmiany badanych wielkości następowały przy bardzo niewielkich wahaniami liczby mieszkańców gmin. Można zatem przyjąć, że nie wystąpiły żadne wyraźne tendencje spadkowe lub wzrostowe w którejkolwiek badanej gminie.

Przeanalizowane wielkości dla badanych gmin o najwyższej stopie bezrobocia przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Zmiany podstawowych cech ekonomiczno-społecznych badanych gmin o najwyższej stopie bezrobocia w latach 2002-2006

Gminy	Cechy ekonomiczno-społeczne			
	Liczba mieszkańców gminy	Liczba bezrobotnych w powiecie (gminie)	Stopa bezrobocia w powiecie (gminie) [%]	Dochody własne gminy na 1 mieszkańca [zł]
Koło				
2002	6763	9060 (593)	23,3 (19,9)	458,05
2003	6872	9800 (679)	26,5	453,12
2004	6952	9064 (655)	24,1	540,77
2005	6961	8708 (631)	23,4	574,40
2006	7065	7080 (541)	19,7	614,82
Wągrowiec				
2002	24401	7021 (2159)	23,9 (25,3)	553,59
2003	24463	6782 (2462)	27,3	561,19
2004	24529	6399 (2260)	26,0	641,45
2005	24574	5771 (2127)	23,8	824,29
2006	24590	4726 (1624)	20,1	882,39
Ślesin				
2002	13136	11521 (1331)	21,6 (25,8)	1297,51
2003	13214	13085 (1339)	27,5	1208,89
2004	13342	12915 (1313)	27,5	1478,98
2005	13410	12194 (1292)	26,1	1393,69
2006	13628	10289 (1025)	22,7	1374,45
Wieleń				
2002	12782	9076 (1485)	23,9 (26,3)	425,92
2003	12692	9238 (1415)	27,2	494,11
2004	12699	7983 (1281)	23,8	558,57
2005	12607	7162 (1163)	21,2	607,04
2006	12830	5732 (1013)	17,5	718,54
Trzemeszno				
2002	14013	14344 (1628)	23,6 (26,5)	632,47
2003	14012	12885 (1570)	24,3	609,11
2004	14102	12737 (1511)	24,0	678,60
2005	14050	11075 (1354)	21,4	753,76
2006	14235	8996 (1099)	17,8	781,21
Orchowo				
2002	3955	5627 (528)	21,5 (27,5)	475,55
2003	3914	6389 (521)	26,8	484,14
2004	3937	6045 (508)	25,4	487,47
2005	3886	5706 (468)	23,9	658,81
2006	4060	4790 (390)	20,6	542,12
Jastrowie				
2002	11574	7776 (1661)	27,0 (33,1)	588,00
2003	11507	7258 (1441)	28,8	602,09
2004	11435	6578 (1392)	26,9	905,68
2005	11404	6045 (1285)	25,3	726,01
2006	11473	4667 (1088)	20,5	741,76

Zródło: Badania własne oraz dane GUS.

Tabela 5. Wysokość stopy bezrobocia dla województwa wielkopolskiego w latach 2002-2006

	Lata				
	2002	2003	2004	2005	2006
	[%]				
Stopa bezrobocia rejestrowanego (stan na 31.XII)	20,0	20,0	19,0	17,6	14,9
Zharmonizowana stopa bezrobocia (średnio w roku)	19,9	19,6	19,0	17,7	13,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Analizując zmianę poziomu bezrobocia w badanych gminach w kolejnych latach okresu badawczego, warto także odnieść te wielkości do zmian w skali całego województwa wielkopolskiego (tabela 5). Zatem w latach 2002-2006 następował systematyczny spadek stopy bezrobocia, od poziomu 20% (19,9%) w 2002 r., do 14,9% (13,8%) w 2006 r.

2.1. Najistotniejsze cechy gmin determinujące sytuację na lokalnym rynku pracy

Oprócz przeanalizowanych powyżej podstawowych danych ekonomiczno-społecznych, należy także wskazać na pozostałe typowe cechy badanych gmin, które decydowały o ich charakterze i jednocześnie oddziaływały na sytuację na lokalnym rynku pracy.

Władze samorządowe Jastrowia akcentowały wyjątkowe walory przyrodnicze gminy pozwalające na rozwój różnych form turystyki na jej terenie, a także na atrakcyjne położenie komunikacyjne (przez Jastrowie przebiegają drogi krajowe: Poznań-Koszalin i Gorzów-Gdańsk oraz zelektryfikowana linia kolejowa Poznań-Koło) ²⁸⁸, które wraz z niskimi cenami gruntów oferowanych dla potencjalnych inwestorów stanowią główne czynniki wspierające rozwój gminy. Z kolei głównymi słabościami gminy są m.in. brak infrastruktury turystycznej, brak przemysłu rolno-przetwórczego, niewielka ilość inwestorów zewnętrznych, brak perspektyw dla młodzieży.

Dużym atutem typowo rolniczej gminy Koło jest jej korzystne położenie geograficzne z dobrym dostępem do głównych tras komunikacyjnych (linia kolejowa i autostrada A2 Poznań-Warszawa). Jednak ludność z terenu gminy w większości pracuje we własnych gospodarstwach rolnych. Pozostała część zatrudniona jest w sferze pozarolniczej, z czego większość poza granicami gminy, głównie w mieście Kole. Stopa bezrobocia jest wysoka

²⁸⁸ *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy i Miasta Jastrowie*, uchwalona przez Radę Miasta Jastrowie w grudniu 2000 r., s. 22,34.

głównie z powodu ograniczenia możliwości zatrudnienia w firmach prywatnych. Działalność gospodarcza prowadzona na terenie gminy Koło charakteryzuje się dość dużym rozdrobnieniem. Większość działających podmiotów gospodarczych stanowią małe firmy, często jednoosobowe lub zatrudniające kilka osób (na terenie gminy zlokalizowano 520 podmiotów gospodarczych).

Gmina Orchowo charakteryzuje się peryferyjnym położeniem, zarówno pod względem administracyjnym (leży na skraju powiatu słupeckiego i województwa wielkopolskiego), jak i głównych centrów rozwoju oraz korytarzy funkcjonalnych (położenie poza strefą oddziaływania Gniezna i Konina). Ponad połowę ogółu mieszkańców gminy stanowią osoby związane z rolnictwem. Samorząd gminny uważa rozwój rolnictwa i przedsiębiorczości oraz świadczenie usług turystycznych za wiodący kierunek rozwoju gminy oraz najważniejszy instrument restrukturyzacji rynku pracy w gminie. Służyć temu ma zróżnicowanie i wzbogacenie ofert dla wielu inicjatyw, wewnętrznych i zewnętrznych, w tym oferty usług turystycznych. Choć gmina zadeklarowała otwartość na pozyskiwanie inwestycji zewnętrznych, na jej terenie brak jest inwestycji zagranicznych²⁸⁹. Do głównych słabości gminy zaliczono m.in. małą aktywność gospodarczą (na terenie gminy działa ok. 300 podmiotów gospodarczych), małe zainteresowanie inwestorów, niskie dochody własne gminy, a także rozwarstwienie gospodarstw rolnych²⁹⁰.

Gmina Trzemeszno ma charakter przemysłowo–rolniczy, a miasto Trzemeszno pełni funkcję lokalnego centrum przemysłowo–handlowo–usługowego. Do głównych atutów Trzemeszna można zaliczyć dogodne połączenia komunikacyjne, zarówno drogowe, jak i kolejowe, oraz atrakcyjny dla inwestorów plan zagospodarowania przestrzennego. Dzięki niemu wyznaczono tereny pod zabudowę przemysłową, rzemieślniczo-produkcyjną, warsztatową, magazynową itp. o łącznej powierzchni ponad 30 ha. W mieście i gminie już działa wiele prężnych firm, w tym kilka z kapitałem zagranicznym.

Gmina Wieleń stara się wykorzystywać duże obszary leśne znajdujące się na jej terenie. Dlatego też w gminie działa wiele tartaków, stolarni i zakładów meblarskich (na terenie miasta i gminy Wieleń działalność gospodarczą prowadzi ponad 600 podmiotów gospodarczych). Ponadto do mocnych stron gminy władze samorządowe zaliczyły głównie: uzbrojone tereny przemysłowe i tereny pod budownictwo, dobre warunki do rozwoju turystyki oraz duży potencjał siły roboczej. Natomiast za główne problemy gminy można uznać: wciąż niski

²⁸⁹ *Strategia Rozwoju Gminy Orchowo na lata 2006-2018*, Voter Public Relations, Poznań 2006, s. 19-27.

²⁹⁰ *Plan Rozwoju Lokalnego. Urząd Gminy Orchowo*, Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych, sierpień 2007 r., s. 31-34.

potencjał gospodarczy (brak przemysłu), upadający sektor rolnictwa, słaba komunikacja zewnętrzna, brak kapitału zewnętrznego, a także niski poziom wykształcenia mieszkańców²⁹¹.

W przypadku gminy Ślesin należy wskazać przede wszystkim na korzystne położenie geograficzne w bezpośrednim sąsiedztwie miasta Konina, w stosunkowo małej odległości od głównych połączeń w komunikacji drogowej i kolejowej o znaczeniu krajowym oraz międzynarodowym na kierunku wschód – zachód, a także znacznie rozwiniętą ilościowo infrastrukturę turystyczną. Ponadto do mocnych stron gminy należy wyższy niż przeciętnie w powiecie i gminach sąsiadujących poziom wykształcenia ludności w zakresie wykształcenia wyższego i średniego oraz duża skłonność mieszkańców wsi do podejmowania na własny rachunek pozarolniczej działalności gospodarczej. Władze samorządowe wskazały także na wysoki, relatywnie do liczby mieszkańców, poziom ogólnych dochodów budżetowych z wysokim udziałem dochodów własnych oraz wysoki proinwestycyjny charakter wydatków budżetowych. Z drugiej strony kluczowymi przeszkodami w rozwoju gminy są: duże rozdrobnienie indywidualnych gospodarstw rolnych i relatywnie niski poziom produkcji towarowej, przy średniej jakości naturalnych warunków produkcyjnych, w dominującej w gospodarce gminy działalności rolniczej; niski poziom rozwoju lokalnego przetwórstwa rolno – spożywczego oraz innych rodzajów drobnej wytwórczości; niski ogólny standard infrastruktury turystycznej; brak lokalnej polityki wspierającej przebudowę struktury gospodarczej na wsi; brak lokalnego kapitału spowodowany niskim poziomem dochodów ludności²⁹².

Z kolei samorząd gminy Wągrowiec zwrócił uwagę na atrakcyjne tereny dla inwestycji turystycznych, przemysłowych i usługowo-handlowych, a także na dogodne połączenia kolejowe i drogowe z Poznaniem i Bydgoszczą. Ponadto na terenie gminy można pozyskać wykwalifikowaną i stosunkowo tanią kadrę pracowniczą. Gmina stara się także pomóc przedsiębiorcom w rozwoju poprzez stworzenie Miejskiego Ośrodka Informacji Europejskiej. Dzięki temu firmy pragnące zainwestować w regionie lub rozwinąć dotychczasową działalność mogą uzyskać informacje o możliwościach finansowania przedsięwzięć ze środków pomocowych UE, pomoc w nawiązywaniu kontaktów z instytucjami zarządzającymi i prowadzącymi programy pomocowe oraz doradztwo w opracowaniu wstępnych założeń projektowych.

²⁹¹ *Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Wieluń na lata 2005-2006 (z przedłużonym okresem programowania do 2013 roku)*, przyjęty uchwałą nr 251/XXXII/05 Rady Miejskiej w Wieleniu z dnia 18 maja 2005 r., s. 20-21, 40-41.

²⁹² *Gmina Ślesin. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, przyjęty uchwałą nr 246/XXVII/05 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 28 czerwca 2005 r., s. 36-37.

Gmina Pakosław to obszar typowo rolniczy, na którym dynamicznie rozwija się przetwórstwo rolno-spożywcze. Zwraca się także uwagę na rozwój turystyki wiejskiej w nieskażonym odpadami przemysłowymi środowisku naturalnym, w tym gospodarstwa agroturystyczne. Gmina stara się także przyciągnąć inwestorów poprzez stworzenie strefy rozwoju gospodarczego, a wraz z nią zaproponowanie szeregu ulg dla potencjalnych inwestycji.

Wielichowo jest gminą o zdecydowanie rolniczym charakterze, aż 81% jej powierzchni zajmują użytki rolne. Rolnictwo jest podstawą utrzymania mieszkańców, a od lat 70-tych w znacznej mierze jest ono nastawione na uprawę pieczarek. Na sferę społeczną i gospodarczą zachodniej części gminy pewien wpływ wywiera bliskie położenie Rakoniewic - miasta większego od Wielichowa i korzystniej usytuowanego pod względem powiązań komunikacyjnych. Do czynników stanowiących mocną stronę gminy pod względem możliwości rozwoju gospodarczego należy zaliczyć: dostępne duże tereny inwestycyjne wraz z relatywnie niskimi cenami gruntów i kosztami produkcji oraz szereg zachęt dla inwestorów, głównie w postaci zwolnień z podatków. Z drugiej strony problemem jest niski poziom aktywności gospodarczej mieszkańców, duża liczba małych gospodarstw rolnych, niska skłonność do przedsiębiorczości wokół rolnictwa oraz konkurencja okolicznych miast oraz gmin leżących bliżej Poznania²⁹³.

Także w gminie Jutrosin rolnictwo tradycyjne odgrywa wiodącą rolę w gospodarce gminy. Wyraża się to wysokim udziałem tego sektora w produkcji, zatrudnieniu i źródłach dochodu ludności. Prawie 83% użytków rolnych należy do rolników indywidualnych. Oprócz tego na terenie gminy działalność rolniczą prowadzą również wielkoobszarowe i nowoczesne zakłady rolne. W ostatnim okresie nastąpił znaczny rozwój miasta w różnych strefach gospodarczych, powstały liczne placówki handlowe i usługowe o charakterze wielobranżowym. Na terenie gminy działa ok. 300 podmiotów gospodarczych, z czego 96% to przedsiębiorcy prywatni. Zwraca się także uwagę na wielość i różnorodność atrakcji turystycznych, dlatego też gmina stara się rozwijać usługi turystyczne m.in. poprzez członkostwo w Międzygminnym Związku Turystycznym „Wielkopolska Gościńska”.

Za główną barierę rozwoju gminy Jutrosin wskazuje się układ komunikacyjny, który nie przystaje do wzrastających potrzeb przewozowych, oraz usytuowanie gminy na peryferiach województwa wielkopolskiego. Położenie w znacznej odległości od regionalnych centrów

²⁹³ *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Wielichowo na lata 2004-2014*, Urząd Miasta i Gminy w Wielichowie, luty 2004 r., s. 11; Por.: *Plan Rozwoju Lokalnego dla Miasta i Gminy Wielichowo na lata 2007-2013*, przyjęty uchwałą XV/93/08 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 30 stycznia 2008 r., s. 52.

rozwoju społeczno-gospodarczego znacznie ogranicza rynek pracy i zmniejsza szanse zawodowe mieszkańców gminy. Ponadto główne problemy gospodarcze skupiają się na: braku dużych inwestorów zewnętrznych i lokalnych, małej integracji i kooperacji sektora MŚP, braku zaawansowania technologicznego firm, niskiej rentowności firm, a także niskim poziomie usług doradczych dla przedsiębiorców²⁹⁴.

Podstawą funkcjonowania gminy Wijewo jest rolnictwo i turystyka. Dobre wyniki osiąga też gospodarka leśna i rybna, nie ma natomiast większych zakładów przemysłowych (na terenie gminy działa ponad 200 podmiotów gospodarczych). Wśród pozytywnych zjawisk, wpływających na rynek pracy i łagodzących problem bezrobocia, wskazuje się głównie korzystne oddziaływanie Leszna, stosunkowo dużego ośrodka przemysłowo-usługowego. Natomiast do negatywnych tendencji można zaliczyć ogólnie niski poziom wykształcenia ludności gminy (niskie kwalifikacje wolnych zasobów pracy) oraz duże bezrobocie w grupie ludności utrzymującej się z rolnictwa²⁹⁵.

Gmina Siedlec ma zdecydowanie rolniczy charakter. Na jej terenie działa wiele wielkotowarowych gospodarstw rolnych. Poza hodowlaną działalnością rolniczą, popularna jest uprawa grzybów. Ten rodzaj rolniczej przedsiębiorczości daje zatrudnienie całym wsiom. Na obszarze gminy działalność gospodarczą prowadzi ponad 600 firm, z czego większość nastawiona jest na handel i naprawy.

Gmina Kleszczewo jest jedną z najmniejszych gmin w województwie wielkopolskim i ma również charakter typowo rolniczy (ponad 60% ludności pracuje w rolnictwie). Funkcją uzupełniającą gminy jest rozwijające się mieszkalnictwo. Gmina charakteryzuje się niską aktywnością gospodarczą o charakterze pozarolniczym. Pod względem ilości podmiotów gospodarczych na 1000 osób zajmuje ostatnią pozycję wśród gmin powiatu poznańskiego. Jedynie lokalnie, głównie w skrajnie zachodniej części gminy, istnieją warunki dla wielofunkcyjnego zagospodarowania terenu, a wysokie walory przyrodniczo-krajobrazowe predestynują do rozwoju funkcji turystyczno-wypoczynkowej²⁹⁶. Na jej terenie działalność gospodarczą prowadzi ok. 340 firm. Dla rozwoju przedsiębiorczości istotny jest także fakt, że przez teren gminy przebiega autostrada A2. Ponadto do ważnych czynników mogących

²⁹⁴ *Plan Rozwoju Lokalnego gminy Jutrosin*, Urząd Gminy Jutrosin, czerwiec 2004 r., s. 5-14.

²⁹⁵ *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Wijewo na lata 2004-2006 i 2007-2013*, Urząd Gminy Wijewo, luty 2004 r., s. 13-14.

²⁹⁶ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kleszczewo. Diagnoza stanu gminy*, Zarząd Gminy Kleszczewo, listopad 2000 r., s. 5-6, 49-55.

poprawić sytuację na lokalnym rynku pracy można zaliczyć tworzenie infrastruktury oraz zachęt dla potencjalnych inwestorów²⁹⁷.

W gminie Krobia rolnictwo stanowi jedną z podstawowych dziedzin gospodarki i znacząco wpływa na rozwój i standard życia mieszkańców. Działalność rolnicza jest główną formą zatrudnienia i głównym źródłem utrzymania. Jednocześnie generuje niewielką ilość miejsc pracy i charakteryzuje się występowaniem ukrytego bezrobocia. Na obszarze gminy dominującą formą, a właściwie jedyną, jest rolnictwo indywidualne, z przewagą gospodarstw małoobszarowych. Nie brak jednak podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, na terenie gminy zarejestrowanych jest prawie tysiąc podmiotów gospodarczych. Największy udział mają jednostki zajmujące się handlem, budownictwem oraz przemysłem i wytwórstwem. Ponadto władze gminy deklarują, że są bardzo zainteresowane napływem inwestorów z zewnątrz i że wspierają każdy rodzaj aktywności gospodarczej²⁹⁸. Problemem jest niski poziom wykształcenia znacznej części bezrobotnych. Do najważniejszych barier rozwojowych gminy zalicza się także: niezadowalający stan szlaków komunikacyjnych, brak opłacalności produkcji rolnej, brak inwestorów z zewnątrz, niska mobilność ludności rolniczej na rynku pracy²⁹⁹.

Gmina Trzcinica jest gminą rolno-produkcyjną o przewadze funkcji produkcji rolnej. Na jej terenie nie występują duże zakłady przemysłowe (łącznie zarejestrowanych jest prawie 200 podmiotów gospodarczych), a istotne znaczenie na rynku pracy mają firmy produkujące meble. Dochody z produkcji rolnej stanowią podstawowe źródło utrzymania mieszkańców gminy, jednak następuje stopniowy i stały odpływ czynnych zawodowo mieszkańców do innych branż, zwłaszcza związanych z przemysłem meblarskim³⁰⁰. Do mocnych stron gminy można zaliczyć m.in. systematyczny rozwój infrastruktury gminy oraz aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców. Natomiast głównymi słabymi stronami są: brak zaangażowania kapitału zagranicznego, brak systemu zarządzania przestrzenią wiejską, który zabezpieczyłby potrzeby rozwojowe gminy, niska dochodowość i rozdrobnienie gospodarstw rolnych, a także starzejące się społeczeństwo³⁰¹.

²⁹⁷ *Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Kleszczewo w latach 2007-2010*, przyjęta uchwałą nr IV/23/2007 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 31 stycznia 2007 r., s. 19-21.

²⁹⁸ *Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Krobia na lata 2007-2013*, przyjęty uchwałą nr XXI/154/2008 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 21 maja 2008 r., s. 29-32.

²⁹⁹ Tamże, s. 60.

³⁰⁰ *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Trzcinica 2007-2013*, Urząd Gminy Trzcinica, styczeń 2008 r., s. 33-34.

³⁰¹ *Strategia Rozwoju Gminy Trzcinica na lata 2000-2010*, Urząd Gminy w Trzcinicy, przyjęty 27 września 2000 r., s. 13, 27-28.

3. Techniki badawcze

Podstawową technikę badawczą stanowiła ankieta (załącznik 1) skierowana do gmin. Zawarte w niej pytania ściśle odpowiadały opisanym powyżej obszarom analizy gmin, jednocześnie nawiązując do zawartości poprzednich rozdziałów pracy. Większość pytań miała charakter zamknięty, umożliwiając zaznaczenie odpowiedzi spośród wskazanych opcji. W niektórych pytaniach dodatkowo umieszczono opcję pozwalającą na dopisanie własnej odpowiedzi, jeśli nie było jej zawartej we wskazanych odpowiedziach. W części ankiety, w której badane były czynniki wpływające na poziom absorpcji środków finansowych z UE, zawarto głównie pytania, w których należało ocenić (w skali 1-6) wymienione działanie lub czynnik. Ponadto w przypadku odpowiedzi do pytań dotyczących podstawowych danych finansowych i ekonomicznych należało wpisać odpowiednie wielkości w tabele zamieszczone w ankiecie.

Ankiety zostały rozesłane do wybranych gmin drogą listowną lub elektroniczną, po uprzednim uzyskaniu przez autora zgody na przeprowadzenie badań. W trakcie wypełniania ankiet autor kontaktował się z władzami gmin, aby wyjaśnić ewentualne wątpliwości dotyczących szczegółów pytań i charakteru odpowiedzi. Część pytań ankietowych przekazana została pracownikom poszczególnych działów w urzędzie gminy, którzy uzupełniali odpowiedzi po zebraniu odpowiednich danych liczbowych. Po odesłaniu ankiet, niektóre szczegóły odpowiedzi były konsultowane i uzupełniane w rozmowach telefonicznych lub drogą elektroniczną. Autor starał się dotrzeć do pracowników, którzy byli najbardziej kompetentni w kwestii absorpcji środków UE, choć jednocześnie był on świadom, że dane otrzymane z gmin pochodziły od osób posiadających różny stan wiedzy na temat wykorzystania funduszy UE, ponieważ badane gminy w różnym stopniu były zaangażowane w ten proces.

Oprócz ankiety zastosowano następujące techniki badawcze: wywiady z przedstawicielami władz samorządowych, analiza wniosków składanych w ramach poszczególnych działań, dokumentów sprawozdawczych, budżetów gmin, planów rozwojowych, strategii rozwoju, dokumentów dotyczących finansowania działań i pozyskiwania środków.

Podstawowe informacje statystyczne o badanych gminach zgromadzone zostały na podstawie analizy materiałów Głównego Urzędu Statystycznego³⁰², udostępnionych autorowi

³⁰² Roczniki statystyczne z badanego okresu 2002-2006, opracowania statystyczne odnoszące się do województwa wielkopolskiego.

w oddziale GUS w Poznaniu i Kościanie, jak również internetowych baz danych GUS. Informacje dodatkowe na temat charakterystyki społeczno-gospodarczej gmin uzyskano ze stron internetowych poszczególnych gmin oraz z internetowych baz danych o regionach.

4. Zakres analizy absorpcji środków UE przez badane gminy

Zakres ankiety wynikał bezpośrednio z głównego celu niniejszej pracy, dlatego też w badaniach skoncentrowano się na analizie:

- zakresu i rezultatów absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej,
- czynników wpływających na poziom absorpcji środków unijnych.

Zatem w pierwszym etapie przeanalizowano stopień wykorzystania środków pomocowych z UE poprzez ustalenie, czy w okresie programowania 2004-2006 gmina realizowała działania finansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, oraz czy uczestniczyła w realizacji projektów w ramach wskazanych Inicjatyw Wspólnotowych lub Programów Wspólnotowych³⁰³.

Następnie określono, jakie cele z zakresu zwiększania zatrudnienia w regionie realizowała gmina wykorzystując fundusze strukturalne. Chodziło tutaj głównie o organizowanie szkoleń zawodowych, reorientację zawodową oraz wsparcie integracji zawodowej różnych grup społecznych, wsparcie młodzieży, budowę społeczeństwa informacyjnego, a także bezpośrednio i pośrednio wsparcie przedsiębiorców prywatnych.

W dalszej części przeanalizowano, które z celów z zakresu zwiększania zatrudnienia w regionie gmina realizowała poprzez partycypację w Inicjatywach Wspólnotowych lub Programach Wspólnotowych. Cele te koncentrowały się głównie na promowaniu nauki języków obcych, popularyzacji idei uczenia się przez całe życie, wspieraniu staży i wolontariatu młodzieży, poprawie dostępności i unowocześnianiu systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz międzynarodowej wymianie doświadczeń³⁰⁴.

Uzupełniając badanie zakresu partycypacji w programach Unii Europejskiej przeanalizowano, czy w ramach programów przedakcesyjnych gmina realizowała projekty, których bezpośrednim lub pośrednim celem było zwiększanie zatrudnienia, oraz jaki był charakter tych działań.

W celu ustalenia rezultatów absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej w obszarze zwiększania zatrudnienia, proszono o określenie liczby miejsc pracy powstałych w

³⁰³ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 1; 4.

³⁰⁴ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 2; 5.

okresie badawczym dzięki absorpcji środków z programów przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych, Inicjatyw Wspólnotowych oraz Programów Wspólnotowych.

Aby określić zakres otrzymanych środków z programów finansowanych z Unii Europejskiej w poszczególnych latach, z wyodrębnieniem pomocy skierowanej na zwiększanie zatrudnienia, przeanalizowano budżety gmin. Zatem skoncentrowano się na zbadaniu:

- jaką część dochodów budżetu gminy stanowiły środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej? - analizowano kwotę dochodów ogółem oraz zawartą w nich kwotę środków z UE (uwzględniając wszystkie środki unijne, bez względu na cel, na jaki zostały pozyskane),
- jaką część pozyskanych dotacji stanowiły środki przeznaczone na bezpośrednie lub pośrednie zwiększenia zatrudnienia w regionie?
- jaką część wydatków z budżetu gminy stanowiły wydatki, których celem był bezpośredni lub pośredni wpływ na zwiększenie zatrudnienia w regionie? - analizowano kwotę wydatków ogółem oraz zawartą w nich kwotę wydatków na zwiększenie zatrudnienia³⁰⁵.

Odpowiedzi na te pytania pozwoliły na:

- ocenę aktywności poszczególnych gmin w zakresie pozyskiwania funduszy UE,
- określenie stopnia wykorzystania finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w ramach realizowanych projektów finansowanych z UE,
- ocenę stopnia wydatkowania środków z budżetu gminy na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy w regionie.

Uzupełniając badanie zakresu i rezultatów absorpcji funduszy europejskich pytano gminy o ewentualne plany związane z przyszłym wykorzystaniem dostępnych programów Unii Europejskiej, których celem jest m.in. zwiększanie zatrudnienia w regionie, jednocześnie prosząc o określenie charakteru tych działań. Zbadano także, czy dana gmina realizowała, realizuje lub planuje realizować projekty na rzecz zwiększania zatrudnienia bez wykorzystania finansowania środkami UE. Informacje te pozwoliły na stworzenie całościowego obrazu wszystkich przedsięwzięć gminy mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy, oraz jednoczesne umiejscowienie w nim inicjatyw realizowanych w ramach pomocy unijnej.

Ponadto badania obejmowały ustalenie, czy dana gmina współpracowała lub współpracuje z innymi podmiotami w regionie przy opracowywaniu i realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia finansowanych z Unii Europejskiej, a następnie proszono o

³⁰⁵ Do tych wydatków zaliczono wydatki pochodzące ze wszystkich źródeł finansowania (zarówno ze środków UE, jak i z innych dochodów gminy).

wskazanie tych podmiotów³⁰⁶. Określono także, czy w poszczególnych urzędach gminy są zatrudnione osoby, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie środków finansowych z Unii Europejskiej na realizację projektów w regionie. Jeśli tak, proszono o podanie liczby osób zajmujących się wskazaną problematyką. Informacja ta wraz z danymi dotyczącymi podmiotów współpracujących z gminą przy opracowywaniu i realizacji projektów umożliwiła oszacowanie kolejnego aspektu wpływającego na określenie skali zaangażowania gmin w pozyskiwanie środków z funduszy europejskich.

Druga część analizy gmin dotyczyła ustalenia czynników wpływających na poziom absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej. Na wstępie proszono o ocenę przedstawionych działań, dostępnych w ramach programów finansowanych z UE, poprzez wskazanie, które z nich gmina uważa za istotne z perspektywy zwiększania zatrudnienia w regionie. Każde działanie należało ocenić w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznaczała działanie najistotniejsze. W zależności od celu, jakiemu działania te miały służyć, proszono o wskazanie inicjatyw w ramach trzech następujących grup:

- działania mające na celu podnoszenie poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspieranie integracji zawodowej,
- działania skierowane na usprawnienie procesu kształcenia i szkolenia,
- działania mające na celu wspieranie przedsiębiorczości³⁰⁷.

Analiza wyników oceny tych działań pozwoliła na ustalenie, które z nich dana gmina postrzega jako ważne lub mało istotne w kontekście oddziaływania na poziom zatrudnienia w regionie. Dzięki temu możliwa była ocena atrakcyjności dla gmin programów finansowanych z UE pod względem możliwości ich wykorzystania w celu zwiększania zatrudnienia. Ponadto uzupełniając ocenę dostępnych inicjatyw, proszono o wskazanie, czy według gmin należałoby umożliwić dofinansowanie z UE innych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów, oraz o określenie charakteru tych przedsięwzięć. Dane te pozwoliły na określenie ewentualnych zmian w stosunku do dostępnych inicjatyw, które według gmin mogłyby poszerzyć zakres partycypacji w funduszach europejskich.

Po zbadaniu atrakcyjności dostępnych działań, ocenie gmin poddane zostały kolejne czynniki wpływające na poziom absorpcji środków pomocowych UE. Proszono o ocenę, które z czynników stanowiły dla gminy przeszkodę w wykorzystaniu możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia ze środków Unii Europejskiej (każdy czynnik

³⁰⁶ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 14.

³⁰⁷ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 16-18.

oceniano w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznaczała czynnik stanowiący największą przeszkodę). Gminy oceniały czynniki z zakresu m.in. procedur opracowywania, realizacji i rozliczania wniosków, wysokości dofinansowania i współfinansowania projektów przez gminę, pozyskiwania partnerów do realizacji projektów³⁰⁸. Dodatkowo skupiono się na szczegółowej analizie problemów związanych z samą procedurą opracowywania wniosków. Dlatego też zbadano, które z poszczególnych elementów tej procedury stanowiły dla gminy utrudnienie³⁰⁹.

Logicznym rozwinięciem zdiagnozowania najistotniejszych przeszkód, na które napotykały gminy podczas procesu przygotowania oraz realizacji projektów, było ustalenie zmian, jakie powinny zostać wprowadzone w celu jego usprawnienia. Dlatego też przeanalizowano ułatwienia, które były najbardziej oczekiwane przez gminy. Chodziło tutaj głównie o inicjatywy skierowane na uproszczenie procedur, zwiększenie poziomu współfinansowania działań ze środków UE, czy też zapewnienie doradztwa przy opracowywaniu i realizacji projektów³¹⁰.

Uzupełnieniem analizy dotyczącej poprawy skuteczności procesu absorpcji środków finansowych z UE było określenie, jakie działania zmierzające do usprawnienia tego procesu dana gmina prowadziła lub prowadzi z własnej inicjatywy. Tutaj z kolei chodziło o przedsięwzięcia skierowane na m.in. szkolenie pracowników z zakresu pozyskiwania środków UE, zatrudnianie pracowników zajmujących się absorpcją tych środków, podejmowanie współpracy z podmiotami działającymi zarówno w regionie, jak i za granicą³¹¹. Informacje te pozwoliły oszacować w jakim stopniu badane gminy zaangażowane były w usprawnianie i poszerzanie zakresu wykorzystania pomocy unijnej w odniesieniu do działań możliwych do zainicjowania przez same gminy. Dane te, wraz z opisaną wcześniej oceną dostępnych oraz oczekiwanych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w ramach programów dofinansowanych ze środków UE, analizą najistotniejszych przeszkód w ich wykorzystaniu oraz wskazaniem oczekiwanych usprawnień procesu absorpcji, składają się na całościową analizę czynników oddziałujących na skalę partycypacji w funduszach UE.

³⁰⁸ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 20.

³⁰⁹ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 21.

³¹⁰ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 22.

³¹¹ Załącznik 1: Ankieta dla gmin, pyt. 23.

Rozdział V

ZAKRES ABSORPCJI ŚRODKÓW UE PRZEZ BADANE GMINY NA TLE PORÓWNAWCZYM

1. Skala i rezultaty wykorzystania funduszy UE przez badane gmin

1.1. Udział gmin w programach współfinansowanych ze środków UE

Analizując zakres aplikowania przez badane gminy o środki z programów przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych, Inicjatyw Wspólnotowych oraz Programów Wspólnotowych należy stwierdzić, że największa liczba gmin wykorzystwała możliwość pozyskania środków UE z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego za pośrednictwem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (osiem gmin) i SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (siedem gmin). Warto tutaj zauważyć, że większość gmin aplikujących z tych programów stanowiły gminy charakteryzujące się najniższym poziomem bezrobocia (tabela 6).

Jednocześnie w całym okresie badawczym z SPO Rozwój Zasobów Ludzkich skorzystały jedynie dwie gminy (Jutrosin, Wieleń), a środki z SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw nie zostały wykorzystane przez żadną z badanych gmin.

Analiza zakresu wykorzystania przez gminy Inicjatyw Wspólnotowych ukazuje, że z możliwości oferowanych w ramach Inicjatywy EQUAL skorzystała jedynie jedna gmina (Wieleń). Podobny, niewielki stopień zaangażowania gmin w pozyskiwanie funduszy UE zaobserwowano przy realizacji projektów w ramach Programów Wspólnotowych. Z programu Socrates aplikowały dwie gminy (Wieleń i Trzemeszno), a z programu Młodzież gmina Wągrowiec. Natomiast z programu Leonardo da Vinci nie skorzystała żadna z badanych gmin.

Część spośród poddanych badaniom gmin była również zaangażowana w pozyskiwanie środków UE na rzecz zwiększania zatrudnienia dzięki wykorzystaniu programów przedakcesyjnych. W ich ramach projekty realizowały gminy Siedlec, Koło oraz Wieleń.

Należy także zaznaczyć, że gminą, która w okresie badawczym skorzystała z największej ilości dostępnych programów finansowanych z UE jest gmina Wieleń (pięć programów).

Z drugiej strony wśród badanych gmin znajdują się również takie, które nie aplikowały z żadnego programu – są to gminy Ślesin i Orchowo (obydwie należą do grupy gmin o najwyższym poziomie bezrobocia).

Udział badanych gmin w realizacji programów finansowanych z UE przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Udział badanych gmin w realizacji programów współfinansowanych z funduszy UE w latach 2000-2006

Lp.	Gminy	Programy								
		SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz ROW	Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL	Program Wspólnotowy Leonardo da Vinci	Program Wspólnotowy Socrates	Program Wspólnotowy Młodzież	Programy przedakcesyjne
1.	Pakosław	-	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-
2.	Wielichowo	-	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-
3.	Jutrosin	TAK	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-
4.	Wijewo	-	-	-	TAK	-	-	-	-	-
5.	Siedlec	-	-	TAK	TAK	-	-	-	-	TAK
6.	Kleszczewo	-	-	TAK	-	-	-	-	-	-
7.	Krobia	-	-	TAK	-	-	-	-	-	-
8.	Trzcinica	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.	Koło	-	-	-	-	-	-	-	-	TAK
10.	Wągrowiec	-	-	-	-	-	-	-	TAK	-
11.	Ślesin	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12.	Wieleń	TAK	-	-	TAK	TAK	-	TAK	-	TAK
13.	Trzemeszno	-	-	TAK	TAK	-	-	TAK	-	-
14.	Orchowo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15.	Jastrowie	-	-	TAK	-	-	-	-	-	-

Źródło: Badania własne.

1.2. Charakter projektów realizowanych w ramach programów przedakcesyjnych

W przypadku programów przedakcesyjnych, gminy skorzystały z programu SAPARD. W ramach realizacji projektów, których bezpośrednim lub pośrednim celem było zwiększanie zatrudnienia:

- w gminie Siedlec środki finansowe wykorzystane zostały do budowy drogi, przy której powstał zakład pracy. W ten sposób realizacja projektu pośrednio wpłynęła na powstanie nowych miejsc pracy,
- w gminie Koło poprawiono infrastrukturę drogową poprzez sfinansowanie budowy drogi gminnej. Dzięki temu zwiększono atrakcyjność obszaru dla potencjalnych inwestorów zamierzających umiejscowić tam działalność gospodarczą,
- gmina Wieleń zaangażowana była w aktywizację obszarów wiejskich poprzez realizowanie polityki przeciwdziałania bezrobociu. W rezultacie w Urzędzie Miejskim w Wieleniu stworzony został punkt doradczo-informacyjny, dzięki któremu umożliwiono świadczenie indywidualnego doradztwa dla osób bezrobotnych.

1.3. Realizacja działań na rzecz zwiększania zatrudnienia współfinansowanych z funduszy strukturalnych

Największym zainteresowaniem gmin cieszyły się przedsięwzięcia mające na celu rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Projekty z tego zakresu realizowały gminy: Jutrosin, Wieleń, Wijewo oraz Siedlec. W przypadku gminy Wijewo projekt polegał na budowie na wsiach internetowych centrów edukacyjno-oświatowych, natomiast w gminie Siedlec i Jutrosin powstały Gminne Centra Informacji. W gminie Wieleń środki wykorzystano na unowocześnienie i rozszerzenie oferty Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury.

Trzy gminy (Jutrosin, Kleszczewo, Siedlec) skorzystały z możliwości modernizacji i rozbudowy regionalnego układu transportowego (tabela 7). Tutaj skupiono się na rozbudowie lokalnej infrastruktury drogowej (w tym przyłączy komunikacyjnych). Działania te wpływały m.in. na podniesienie atrakcyjności regionu dla inwestorów szukających lokalizacji dla realizacji projektów inwestycyjnych, co przekłada się na tworzenie nowych miejsc pracy. Dodatkowo gmina Jutrosin realizowała kolejną inicjatywę mającą na celu zagospodarowanie terenu dla celów inwestycyjnych. Projekt ten polegał na opracowaniu studium, którego celem było określenie i przeznaczenie nowych terenów pod inwestycje. Ponadto gminy Jutrosin,

Wieleń, Pakosław i Wielichowo realizowały projekty infrastrukturalne i promocyjne obejmujące swym zakresem turystykę, kulturę oraz sport. Należy tutaj wskazać głównie na program *Wielkopolska gościnna*, realizowany przez zrzeszone gminy położone w południowej części Wielkopolski (Dolsk, Jutrosin, Kobylin, Kościan, Krzywiń, Pakosław, Miejska Górka, Pępowo i Piaski), mający na celu rozwój potencjału turystycznego i rekreacyjnego gmin m.in. poprzez budowę szlaków turystycznych oraz wymianę młodzieży.

Kolejnymi działaniami, w które zaangażowały się badane gminy, były szkolenia zawodowe dla rolników i doradztwo mające na celu reorientację zawodową. Szkolenia te realizowały gminy Jutrosin i Wieleń, angażując się również w organizację praktyk zawodowych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych i studentów, a także w rozwój lokalny poprzez tworzenie i realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich.

Ponadto gmina Kleszczewo zrealizowała projekty z zakresu szkolenia i kształcenia bezrobotnych i poszukujących pracy, oraz z zakresu wsparcia integracji i reintegracji zawodowej kobiet. Były one realizowane przy współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej, który jednocześnie współdziałał z Urzędem Miejskim i Urzędem Pracy w Poznaniu. Projekty polegały na aktywizacji zawodowej kobiet poprzez umożliwienie udziału w szkoleniach przygotowujących do wykonywania prac, na które istnieje popyt w regionie. Część programu polegała na przeprowadzeniu wywiadów z kobietami na temat ich miejsca na rynku pracy, a także na umożliwieniu zasięgnięcia porad prawnych i ekonomicznych w tym zakresie. Ponadto w gminie zorganizowano i przeprowadzono kursy językowe.

Gmina Jutrosin zaangażowana była również w realizację inicjatyw skierowanych na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W rezultacie w urzędzie gminy utworzone zostało jedno stanowisko pracy dla osoby niepełnosprawnej. W końcu, gmina Wieleń pozyskała fundusze na reorientację zawodową osób zagrożonych utratą pracy w wyniku procesów restrukturyzacyjnych.

Należy również zaznaczyć, że żadna z badanych gmin nie wykorzystwała możliwości sfinansowania inicjatyw z zakresu wsparcia podmiotów przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej, współfinansowania usług doradczych i inwestycji dla mikroprzedsiębiorstw, oraz poprawy dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania (dokapitalizowanie funduszy mikro-pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych lub wspieranie funduszy kapitału zaangażowanego). Ponadto gminy nie angażowały się w tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych i inkubatorów technologicznych, a także we wsparcie tzw. instytucji otoczenia biznesu.

Tabela 7. Działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia realizowane przez badane gminy w ramach programów operacyjnych w latach 2004-2006

Lp.	Działanie	Gmina
1.	Szkolenie (i kształcenie) bezrobotnych i poszukujących pracy	Kleszczewo
2.	Szkolenia zawodowe dla rolników (reorientacja zawodowa) i doradztwo rolnicze	Jutrosin, Wieleń
3.	Poradnictwo zawodowe	-
4.	Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (tworzenie miejsc pracy na obszarach podlegających restrukturyzacji)	Wieleń
5.	Wsparcie integracji i reintegracji zawodowej kobiet	Kleszczewo
6.	Wsparcie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych	Jutrosin
7.	Praktyki zawodowe dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów	Jutrosin, Wieleń
8.	Wspieranie wolontariatu młodzieży	Jutrosin
9.	Wspieranie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą	-
10.	Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw (tzw. instytucji otoczenia biznesu - organizacje pozarządowe, firmy doradcze, itp.)	-
11.	Rozbudowa regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego (np. umożliwienie dostępu i wykorzystania Internetu)	Jutrosin, Wieleń, Wijewo, Siedlec
12.	Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego (w tym lokalna infrastruktura drogowa)	Jutrosin, Kleszczewo, Siedlec
13.	Zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych	Jutrosin, Siedlec
14.	Wsparcie mikroprzedsiębiorstw (poprzez współfinansowanie usług doradczych i inwestycji)	-
15.	Poprawa dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania poprzez dokapitalizowanie funduszy mikro-pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych lub wspieranie funduszy kapitału załączkowego (seed capital)	-
16.	Tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości	-
17.	Pomoc w tworzeniu i funkcjonowaniu parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych	-
18.	Usprawnienie przekazywania informacji na temat regionalnego rynku pracy	-
19.	Tworzenie i realizacja lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich	Jutrosin, Wieleń
20.	Wzmocnienie współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką	-
21.	Projekty infrastrukturalne i promocyjne z zakresu turystyki, kultury lub sportu	Jutrosin, Wielichowo, Wieleń, Pakosław

Zródło: Badania własne.

Żadna gmina nie realizowała również projektów z zakresu zwiększania poziomu innowacyjności poprzez współpracę między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką. Powyższe przedsięwzięcia są typowymi działaniami mającymi na celu pobudzenie i wzrost przedsiębiorczości w regionie. Nie podjęto też inicjatyw z obszaru poradnictwa zawodowego oraz usprawnienia przekazywania informacji na temat regionalnego rynku pracy.

Zestawienie realizowanych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych przedstawiono w tabeli 7.

1.4. Udział gmin w działaniach na rzecz wzrostu zatrudnienia w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych

Analizując charakter przedsięwzięć na rzecz zwiększania zatrudnienia, realizowanych w okresie badawczym przez badane gminy w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych, należy stwierdzić, że największym zainteresowaniem cieszyły się przedsięwzięcia mające na celu spopularyzowanie idei uczenia się przez całe życie (w działania te zaangażowane były dwie gminy - Wieleń i Trzemeszno – tabela 8). Ponadto gmina Trzemeszno brała udział w inicjatywach skierowanych na międzynarodową wymianę doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego, a gmina Wieleń realizowała projekty z zakresu promowania nauki języków obcych.

Tabela 8. Działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia realizowane przez badane gminy w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych

Lp.	Działanie	Gmina
1.	Poprawa dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego	-
2.	Opracowywanie innowacyjnych metod nauczania (także poprzez współpracę międzynarodową) m.in. wykorzystując nowoczesne technologie	-
3.	Staże zagraniczne uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów	-
4.	Wspieranie wolontariatu młodzieży za granicą	-
5.	Międzynarodowa wymiana doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego	Trzemeszno
6.	Tworzenie międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim	-
7.	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)	-
8.	Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy	-
9.	Promowanie nauki języków obcych	Wieleń
10.	Popularyzacja idei uczenia się przez całe życie	Wieleń, Trzemeszno

Źródło: Badania własne.

Jednocześnie analizowane gminy nie partycypowały w dostępnych w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych przedsięwzięciach skierowanych na poprawę dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, a także na tworzenie innowacyjnych metod nauczania oraz międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe w wymiarze europejskim. Żadna z gmin nie pozyskiwała również środków UE na organizację staży zagranicznych dla uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów. Nie wykorzystano także możliwości wsparcia wolontariatu młodzieży za granicą, budowania szerokiej gamy rozwiązań mających

ułatwiać godzenie życia zawodowego i rodzinnego, a także wyrównywać szanse kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

Zestawienie realizowanych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych przedstawiono w tabeli 8.

1.5. Liczba nowych miejsc pracy utworzonych dzięki zrealizowanym projektom

Badane gminy posiadały wyraźne problemy z dokładnym oszacowaniem liczby miejsc pracy utworzonych dzięki projektom realizowanym w ramach przeanalizowanych inicjatyw. Kluczowym czynnikiem oddziałującym na ten fakt był charakter samych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, z których gminy aplikowały. Większość z tych inicjatyw wpływała na wzrost zatrudnienia w sposób pośredni, ponieważ zapoczątkowywały one pewne procesy, które w założeniu miały poprawiać sytuację osób na rynku pracy.

Typowym przykładem są szkolenia, które pomagają w uzyskaniu odpowiednich umiejętności i wiedzy, lecz nie prowadzą bezpośrednio do stworzenia nowych miejsc pracy dla szkolonych osób. Podobnie funkcjonują programy skierowane na wsparcie prywatnych podmiotów gospodarczych w regionie. Często umożliwiają one przeprowadzenie nowych inwestycji, które w rezultacie przełożą się na wzrost zatrudnienia.

Drugim istotnym czynnikiem utrudniającym szczegółowe oszacowanie liczby nowych miejsc pracy był fakt, iż często działania na rzecz wzrostu zatrudnienia realizowane były równolegle z szeregiem innych przedsięwzięć w ramach danego projektu, które w swoim charakterze nie oddziaływały na rynek pracy.

Jednakże, pomimo wskazanych powyżej trudności, niektóre spośród badanych gmin określiły liczbę stworzonych miejsc pracy dzięki realizacji projektów:

1. Z programów przedakcesyjnych:

- gmina Siedlec:
 - 10 miejsc pracy,
- gmina Koło:
 - 4 miejsca pracy.

2. Z funduszy strukturalnych:

- gmina Kleszczewo:
 - 3 miejsca pracy,
- gmina Jastrowie:
 - 2 miejsca pracy,
- gmina Wieleń:
 - 2 miejsca pracy.

2. Środki finansowe z Unii Europejskiej pozyskane przez badane gminy

Poddając analizie budżety gmin z punktu widzenia największej aktywności badanych gmin w zakresie pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej oraz ich wysokości, należy stwierdzić, że najczęściej otrzymywały one dofinansowanie w latach 2005-2006 (tabela 9). Jednocześnie warto zauważyć, że niektóre gminy pozyskiwały środki z UE w każdym roku okresu programowania 2004-2006 (Jutrosin, Kleszczewo, a także Trzemeszno, które aplikowało również w 2003 r.) lub w latach 2005 i 2006 (Pakośław, Wielichowo, Siedlec, Jastrowie). W 2003 r., oprócz wspomnianej już gminy Trzemeszno, środki unijne otrzymały gminy Krobia, Ślesin, Wągrowiec oraz Wieleń.

Najwyższy procentowy udział funduszy UE w dochodach ogółem odnotowano w gminie Pakośław w 2005 r. (tabela 9). Kwota 1 563 705 zł dofinansowania ze środków UE stanowiła tam 16,1% dochodów ogółem.

Kolejnymi gminami o relatywnie wysokim udziale w dochodach budżetowych funduszy UE były:

- gmina Siedlec, w której kwota 2 336 049 zł stanowiła 2005 r. 9,9% dochodów,
- gmina Kleszczewo z udziałem 9,3%, liczoną od kwoty dofinansowania w 2004 r. na poziomie 1 036 672 zł.

Znaczny udział funduszy UE w dochodach ogółem odnotowano także w 2006 r. w gminie Trzemeszno (1 798 050 zł, co stanowi 7% dochodów) i w 2005 r. w gminie Jutrosin (959 684 zł, co stanowi 6,6% dochodów). W pozostałych gminach poziom dofinansowania nie przekraczał 5% dochodów ogółem.

Tabela 9. Absorpcja przez badane gminy środków finansowych z wszystkich analizowanych programów finansowanych z UE

Gminy	Dane budżetowe			
	Dochody ogółem [zł]	Środki z UE ogółem [zł]	Wydatki ogółem [zł]	Wydatki na zwiększenie zatrudnienia [zł]
Pakosław				
2002	6 082 700		5 919 300	
2003	6 237 284		6 224 249	
2004	8 707 161		5 487 951	
2005	9 740 052	1 563 705	8 658 739	
2006	8 976 768	482 107	11 179 393	
Wielichowo				
2002	8 567 575		8 000 321	
2003	8 961 487		10 342 968	
2004	10 345 890		10 002 797	
2005	12 807 781	617 190	12 655 300	
2006	15 599 899	307 837	13 613 685	
Jutrosin				
2002	10 003 595		9 858 014	
2003	10 648 079		12 565 079	
2004	11 607 708	11 695	13 156 469	
2005	14 525 373	959 684	14 500 457	
2006	15 657 257	238 259	16 666 583	
Wijewo				
2002	4 786 000		4 693 900	
2003	4 937 600		5 047 200	
2004	5 636 900		5 592 600	
2005	6 402 400		5 989 300	
2006	7 857 336	400 000	7 907 471	
Siedlec				
2002	15 569 427		16 305 600	
2003	16 966 066		17 278 000	
2004	18 594 234		22 778 200	
2005	23 656 028	2 336 049	22 449 200	
2006	24 941 061	231 798	26 581 252	
Kleszczewo				
2002	7 439 635		8 073 600	
2003	9 348 683		9 757 800	
2004	11 189 513	1 036 672	10 799 300	
2005	13 599 993	506 676	14 176 500	
2006	14 175 963	680 802	15 364 436	
Krobia				
2002	16 507 364		16 805 200	
2003	16 557 400	403 667	18 871 300	
2004	18 216 700		19 223 200	
2005	19 706 843	801 104	21 048 900	
2006	22 923 247		24 265 329	
Trzcinica				
2002	6 378 300		6 711 800	
2003	6 620 000		6 369 500	
2004	7 367 600		7 320 100	
2005	9 123 300		9 551 900	
2006	9 330 626		8 931 884	

Koło				
2002	8 133 944		8 231 094	
2003	8 520 207		8 000 622	
2004	10 175 890	410 724	11 550 890	
2005	11 477 103		11 786 611	
2006	12 559 268		13 208 060	31 180
Wągrowiec				
2002	27 558 818		25 699 319	
2003	28 239 756	39 300	26 088 240	
2004	31 486 701	76 100	31 999 156	
2005	38 231 618		36 891 549	
2006	41 053 907		40 462 527	
Ślesin				
2002	26 180 164		26 654 708	
2003	26 246 392	739 545	25 704 248	
2004	30 385 136		33 192 019	
2005	30 523 572		36 401 617	
2006	31 965 178		38 157 750	5 460
Wieleń				
2002	16 300 942		18 164 010	
2003	17 543 978	509 077	16 479 102	
2004	19 368 964		18 441 043	
2005	20 748 138		20 098 781	
2006	23 879 056		22 808 902	
Trzemeszno				
2002	17 929 971		16 781 600	
2003	18 900 376	171 360	20 413 000	
2004	19 868 689	289 287	19 484 800	
2005	21 838 153	991 102	25 084 000	
2006	25 770 074	1 798 050	24 568 300	
Orchowo				
2002	5 372 796		5 188 263	
2003	5 755 510		5 806 870	
2004	6 560 397		9 142 190	
2005	6 878 163		7 750 853	
2006	8 373 730		8 085 830	
Jastrowie				
2002	15 268 684		15 902 339	
2003	15 489 732		16 269 469	
2004	21 075 536		17 895 731	
2005	20 764 902	618 744	21 692 847	
2006	21 987 156	436 197	23 966 678	

Źródło: Badania własne

Należy także podkreślić, że oprócz gminy Koło, żadna spośród analizowanych gmin nie potrafiła precyzyjnie określić, jaką część wszystkich środków z UE pozyskanych każdego roku stanowiły środki, których celem było wyłącznie zwiększenie zatrudnienia. Wynika to głównie z faktu, że najczęściej zwiększanie zatrudnienia stanowiło jeden spośród kilku celów, które osiągnąć były podczas realizacji poszczególnych projektów. Drugim czynnikiem utrudniającym sporządzenie dokładnych szacunków był fakt, że często realizacja przedsięwzięć wpływała na wzrost liczby miejsc pracy w sposób pośredni, poprzez osiągnięcie innych celów bezpośrednich. Jedynie gmina Koło określiła precyzyjnie, że całą kwotę 410 724

zł środków UE, pozyskaną w 2004 r. na szkolenia zawodowe dla rolników, doradztwo rolnicze i poradnictwo zawodowe w ramach SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, należy zaliczyć do środków przeznaczonych na zwiększenie zatrudnienia w regionie.

Badane gminy miały również problem z określeniem, jaką część wydatków ogółem stanowiły wydatki na zwiększenie zatrudnienia³¹². Tutaj główną przeszkodą wydawał się być sposób klasyfikacji wydatków w budżecie gminy, według której nie szacuje się oddzielnie tej wielkości. Tak więc wydatki na zwiększanie zatrudnienia zawarte były w innych pozycjach, odpowiadających celom ogólniejszym. Spośród poddanych analizie gmin, poziom wydatków przeznaczonych na wzrost liczby miejsc pracy określiła jedynie gmina Koło (31 180 zł, co stanowiło 2,4% wydatków budżetowych ogółem w 2006 r.), oraz gmina Ślesin (5 460 zł, co stanowiło 0,1% wydatków budżetowych ogółem w 2006 r.).

Zakres pozyskanych środków finansowych przez badane gminy w ramach wszystkich analizowanych programów finansowanych z UE przedstawiono w tabeli 9.

3. Plany dotyczące przyszłej absorpcji funduszy UE oraz zakres realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia bez wykorzystania środków unijnych

Podczas badania, czy gminy posiadają plany związane z przyszłym wykorzystaniem dostępnych programów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej, których celem jest m.in. zwiększanie zatrudnienia, osiem z piętnastu poddanych badaniom gmin stwierdziło, że ma zamiar realizować inicjatywy w ramach powyższych programów. Były to gminy Wieleń, Wijewo, Trzemeszno, Ślesin, Orchowo, Jutrosin, Wielichowo oraz Koło. Wskazały one, że planują realizację następujących działań:

- roboty publiczne,
- prace społecznie użyteczne,
- prace interwencyjne,
- szkolenia,
- przygotowanie zawodowe (w tym podnoszenie lub zmiana kwalifikacji),
- staże,
- promowanie samozatrudnienia,
- pośrednictwo pracy,
- praca w Internecie,

³¹² Do tych wydatków zaliczono wydatki pochodzące ze wszystkich źródeł finansowania (zarówno ze środków UE, jak i z innych dochodów gminy).

- wymiany młodzieży,
- kluby pracy,
- pomoc grupom zagrożonym wykluczeniem społecznym,
- inwestycje w budowę infrastruktury technicznej,
- projekty odnowy wsi – poprawa jakości życia na wsi.

Oprócz wskazanych powyżej grup przedsięwzięć, część gmin określiła bardzo ogólnie charakter planowanych inicjatyw. Zaznaczono, że realizowane będą działania w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) oraz programu Leader+.

Sześć spośród badanych gmin wskazała, że realizowały, realizują lub planują realizację projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia bez wykorzystania finansowania ze środków UE. Gmina Wieleń, poprzez udział w konkursach grantowych, zaangażowana była w częściowe refinansowanie nowych miejsc pracy, utworzonych dzięki współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Czarnkowie oraz z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Poznaniu (pełniącym jednocześnie rolę koordynatora działań). Inicjatywy te obejmowały swym zakresem organizowanie szkoleń, staży, robót publicznych, prac interwencyjnych oraz prac społecznie użytecznych, a także pośrednictwa pracy i wymiany młodzieży. Natomiast urząd gminy w Wielichowie w 2006 r. realizował *Program Rowy*, w ramach którego na czas określony zatrudniano osoby bezrobotne. Koszty zatrudnienia w całości refundowane były z funduszu pracy WUP, na podstawie umowy między gminą Wielichowo a Urzędem Pracy. Gmina Trzemeszno realizowała i planowała kontynuację działań w ramach programu Aktywizacji Zawodowej Absolwentów *Pierwsza Praca*. Pozyskano już i planowane było aplikowanie po kolejne granty przeznaczone na doposażenie, rozwój i organizację szkoleń dla osób bezrobotnych. Organizowaniem powyższych działań zajmowało się Gminne Centrum Informacji.

Kolejną gminą zaangażowaną w zwiększanie zatrudnienia bez wykorzystania funduszy UE była gmina Kleszczewo. Poprzez Ośrodek Pomocy Społecznej prowadziła ona działania na rzecz aktywizacji zawodowej, szczególnie kobiet. Ponadto urząd gminy zaangażowany był w pośrednictwo pomiędzy OPS a Powiatowym Urzędem Pracy oraz prywatnymi pracodawcami w zakresie pozyskiwania miejsc pracy dla podopiecznych oraz motywowanie bezrobotnych do podjęcia pracy. Gmina Kleszczewo wspierała także naukę języków obcych poprzez podjęcie współpracy ze szkołą językową, która na terenie gminy organizowała kursy nauki kilku języków obcych. Udział gminy w tym przedsięwzięciu polegał na nieodpłatnym udostępnieniu

pomieszczeń, w których odbywały się zajęcia. Cały projekt finansowany był przez firmy prywatne, które dzięki pomocy gminy miały możliwość szkolenia swoich pracowników po niższej cenie.

Gmina Trzcinica zaangażowana była w organizowanie praktyk zawodowych dla uczniów (koordynatorem był UP, który jednocześnie finansował przedsięwzięcie), a gmina Koło realizowała projekty, w ramach których organizowane były praktyki zawodowe, doradztwo, szkolenia zawodowe, a także wspierane były osoby zamierzające rozpocząć działalność gospodarczą oraz wolontariat młodzieży. Ponadto gmina Koło zaangażowana była w rozbudowę infrastruktury drogowej, zagospodarowanie gminy dla celów inwestycyjnych, a także była uczestnikiem ogólnopolskiego programu *Turystyka Wspólna Sprawa*. Program ten polegał na tworzeniu grup współpracy, głównie z podmiotami prywatnymi, w celu rozwijania turystyki w regionie.

4. Współpraca gmin z innymi podmiotami w regionie

Na zakres wykorzystania środków UE na rzecz zwiększania zatrudnienia wpływa także skala kooperacji gminy z innymi podmiotami w regionie przy opracowywaniu i realizacji projektów finansowanych z UE. Zdecydowana większość poddanych badaniom gmin (oprócz gminy Pakosław, Wijewo i Siedlec) zadeklarowała, że współpracuje z urzędem pracy, który jednocześnie był najczęściej wskazywanym podmiotem. Cztery gminy podjęły kooperację z organizacjami pozarządowymi (Kleszczewo, Krobica, Wieleń i Orchowo) oraz z instytucjami szkoleniowymi (Siedlec, Wieleń, Trzemeszno i Orchowo). Ponadto gminy Siedlec i Wieleń realizowały projekty przy udziale instytucji doradczych, a gminy Koło i Orchowo współpracowały z przedsiębiorstwami prywatnymi. Należy również zaznaczyć, że przy realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia, z największą liczbą podmiotów kooperowały gminy Wieleń oraz Orchowo. Jednocześnie żadna z poddanych analizie gmin w okresie badawczym nie podjęła współpracy z bankami oraz placówkami badawczymi i naukowymi.

Współpracę gmin z poszczególnymi podmiotami w regionie przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Współpraca gmin z podmiotami w regionie przy opracowywaniu i realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia finansowanych z UE

Lp.	Gminy	Rodzaj podmiotu						
		Urząd pracy	Przedsiębiorstwa prywatne	Organizacje pozarządowe	Banki	Instytucje doradcze	Instytucje szkoleniowe	Placówki badawcze i naukowe
1.	Pakośław	-	-	-	-	-	-	-
2.	Wielichowo	TAK	-	-	-	-	-	-
3.	Jutrosin	TAK	-	-	-	-	-	-
4.	Wijewo	-	-	-	-	-	-	-
5.	Siedlec	-	-	-	-	TAK	TAK	-
6.	Kleszczewo	TAK	-	TAK	-	-	-	-
7.	Krobia	TAK	-	TAK	-	-	-	-
8.	Trzcinica	TAK	-	-	-	-	-	-
9.	Koło	TAK	TAK	-	-	-	-	-
10.	Wągrowiec	TAK	-	-	-	-	-	-
11.	Ślesin	TAK	-	-	-	-	-	-
12.	Wieleń	TAK	-	TAK	-	TAK	TAK	-
13.	Trzemeszno	TAK	-	-	-	-	TAK	-
14.	Orchowo	TAK	TAK	TAK	-	-	TAK	-
15.	Jastrowie	TAK	-	-	-	-	-	-

Źródło: Badania własne.

5. Pracownicy gmin ds. pozyskiwania środków UE

Spośród piętnastu urzędów gmin, jedynie sześć utworzyło odrębne stanowiska pracy dla osób, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie środków finansowych z Unii Europejskiej na realizację projektów w regionie. Należy tutaj zaznaczyć, że w trzech urzędach (Krobia, Wielichowo i Wijewo) zatrudniono jedną osobę na pełen etat, przy czym w przypadku Wijewa zaznaczono, że zatrudniona osoba wykonuje jeszcze inne obowiązki w ramach zajmowanego stanowiska. Gmina Wągrowiec jako jedyna zatrudniła dwie osoby, gmina Pakośław utworzyła 0,75 stanowiska, a gmina Wieleń 0,5 etatu. W przypadku pozostałych gmin nie utworzono odrębnego stanowiska w celu realizacji powyższego celu, a ewentualne działania na rzecz pozyskiwania środków unijnych realizowane były przez pracowników urzędu, dla których stanowiły one jeden z wielu innych wykonywanych obowiązków. Warto tutaj również

zauważyć, że spośród powyższych gmin, które utworzyły odrębne stanowisko, jedynie gmina Wągrowiec i Wieleń należą do tych badanych gmin, które charakteryzują się najwyższym poziomem bezrobocia na swoim terenie.

6. Ocena zakresu wykorzystania środków UE w celu zwiększania zatrudnienia na tle innych badań i raportów ewaluacyjnych

6.1. Partycypacja w inicjatywach na rzecz wzrostu zatrudnienia dostępnych w ramach programów finansowanych z UE

Koncentrując się na skali wykorzystania wszystkich dostępnych programów w okresie badawczym należy stwierdzić, że badane gminy w ograniczony sposób skorzystały z możliwości, które programy te oferowały. Szczególnie zaskakujący okazał się brak zainteresowania aplikowaniem z SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw oraz bardzo ograniczone wykorzystanie możliwości oferowanych przez SPO Rozwój Zasobów Ludzkich. Zatem negatywnie należy ocenić brak zaangażowania gmin w proces zwiększania zatrudnienia poprzez wspieranie przedsiębiorczości w regionie. Nie były one dostatecznie zainteresowane inicjowaniem współpracy z sektorem prywatnym. Należy zwrócić uwagę, że działania pobudzające rozwój przedsiębiorczości lokalnej, zapewniające dopływ kapitału i inwestorów zewnętrznych uważa się za jeden z głównych przedmiotów marketingu gminy³¹³. Tak więc gminy nie wykorzystwały możliwości ułatwienia firmom działającym na ich terenie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Warto tutaj zauważyć, iż zakładało się, że w początkowym okresie funkcjonowania powyższego działania w ramach SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, głównymi inwestorami miały być właśnie samorządy regionalne i lokalne, wraz ze wspierającymi je organizacjami, fundacjami i instytucjami edukacyjnymi. Miały one wspólnie tworzyć regionalne i lokalne fundusze mikro-pożyczkowe, regionalne i lokalne fundusze poręczeń kredytowych oraz fundusze kapitału zaangażowanego³¹⁴.

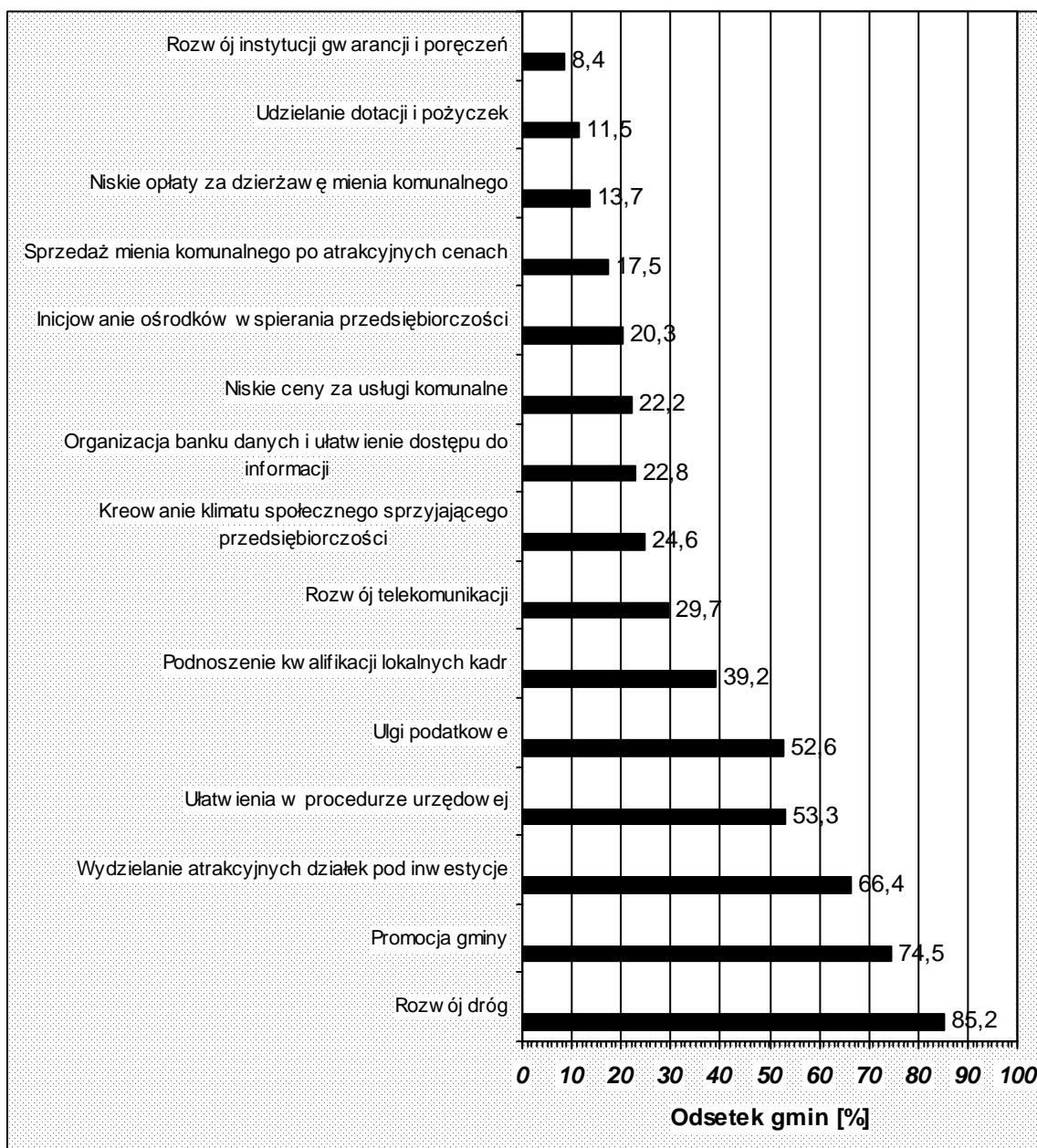
W przypadku tworzenia parków naukowych i technologicznych (a także centrów informacji innowacyjnej) w literaturze można zauważyć sugestie, że brak aktywności na tym polu nie dotyczy tylko gmin, lecz jest problemem szerszym, skłaniającym do twierdzenia, że lata 2004-2006 zostały zmarnowane w odniesieniu do wszystkich podmiotów mających możliwość realizacji inicjatyw w tym obszarze³¹⁵. Problem ten był już sygnalizowany w wynikach badań przeprowadzonych w 2004 r. w 144 jednostkach samorządu terytorialnego z

³¹³ Z. Frankowski, *Marketing w zarządzaniu gminą*, w: *Działalność marketingowa gmin*, red. Z. Frankowski, Wyższa Szkoła Humanistyczna Instytut Marketingu i Reklamy, Ciechanów 2000, s. 19-20.

³¹⁴ Z. Szymba, *Determinanty...*, op. cit., s. 121-122.

³¹⁵ W. Błasiak, *Polskie miasta wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 37-38.

regionu Podkarpacia. Jedynie 7,6% JST angażowało się w tworzenie parków przemysłowych, 4,9% - centrów transferu technologii oraz 2,1% - parków technologicznych³¹⁶.



Wykres 7. Skala stosowania działań mających na celu wspieranie przedsiębiorczości przez 100 urzędów gmin z 11 województw

Źródło: B. Słomińska, *Gmina w procesach...*, op. cit., s. 25.

Niepokojący jest fakt, że jedynymi przedsięwzięciami, które bezpośrednio lub pośrednio mogły wspomagać lokalnych przedsiębiorców, podjętymi przez gminy poddane badaniu w niniejszej rozprawie, były inicjatywy z zakresu modernizacji i rozbudowy regionalnego układu

³¹⁶ B. Tuziak, *Samorządy lokalne regionu Podkarpacia a rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2, s. 63.

transportowego (rozbudowa lokalnej infrastruktury drogowej) oraz zagospodarowania gminy dla celów inwestycyjnych (przeznaczenie nowych terenów pod inwestycje). Działania te składały się na podniesienie atrakcyjności regionu pod względem możliwości i dogodności zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej na danym obszarze. Podobny pogląd wyrażono w badaniach 30 gmin z województwa lubuskiego, przeprowadzonych w 2005 r. Wśród najważniejszych celów rozwojowych władze gmin wskazały rozwój infrastruktury transportowej (67%) i komunalnej (54%) oraz rozwój przedsiębiorczości (48%). Co ważne, wysoko oceniono także konieczność tworzenia miejsc pracy w regionie (64%)³¹⁷.

Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki kolejnych badań przeprowadzonych w 2005 r. przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur dotyczących uwarunkowań i przejawów przedsiębiorczości na lokalnych rynkach oraz działań i instrumentów wykorzystywanych przez gminy do stymulowania rozwoju tych rynków.

Badaniami objętych zostało 100 urzędów gmin (z 11 województw), zróżnicowanych pod względem usytuowania w regionach wysoko i słabo rozwiniętych gospodarczo, o różnej wielkości i specjalizacji gospodarczej, a także 309 przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie tych gmin. Spośród badanej reprezentacji gmin 16% nie podejmowało dotychczas działań mających na celu pobudzenie przedsiębiorczości.

Analizując skalę wykorzystania możliwości wspierania przedsiębiorczości przez pozostałe gminy, można stwierdzić, że była ona ograniczona. Jedynie pięć inicjatyw podjętych zostało przez ponad połowę poddanych badaniom gmin, podczas gdy większością pozostałych działań zainteresowanych było zaledwie ok. 20-25% gmin (wykres 7). Najszerzej stosowanym działaniem sprzyjającym pobudzeniu aktywności gospodarczej był rozwój infrastruktury drogowej, promocja gminy oraz zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych³¹⁸. Tak więc wyniki tych badań są zbliżone do rezultatów badań podjętych w niniejszej rozprawie. Chodzi tutaj zarówno o charakter podejmowanych inicjatyw na rzecz wspierania przedsiębiorczości, jak i ograniczony zakres ich stosowania.

Również w badaniach przeprowadzonych na 144 JST z regionu Podkarpacia wynika, że 61,1% podmiotów nie wspierało w żadnej formie małych i średnich przedsiębiorstw wdrażających innowacje. Wśród pozostałych samorządów deklarujących wsparcie tego typu przedsiębiorstw dominowała pomoc w postaci przekazywania informacji o funduszach UE i krajowych wspierających rozwój MŚP (80,4%) oraz udostępnianie Internetu (41,2%). Ponadto

³¹⁷ G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętowski, *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3(25), s. 76.

³¹⁸ B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3, s. 24.

badania wskazały, że do najczęściej wykorzystywanych instytucjonalnych instrumentów wspierania innowacyjności należą: ośrodki szkoleniowo-doradcze (33,3%), oraz inkubatory przedsiębiorczości (24,3%)³¹⁹. Ich wykorzystanie wydaje się jednak wciąż bardzo ograniczone.

W rezultacie wyniki dalszych badań IBRKiK potwierdziły, że działania podejmowane przez gminy w wielu przypadkach były słabo odczuwalne przez przedsiębiorców. Około 51,6% respondentów stwierdziło, że zainteresowanie władz lokalnych rozwojem przedsiębiorczości było raczej niedostateczne (27,9%), bądź niedostateczne (23,7%). Zaledwie 9,7% przedsiębiorców uznało zainteresowanie władz gminnych za dostateczne³²⁰.

Niedostrzeżenie inicjatyw gmin skierowanych do lokalnego biznesu zostało także potwierdzone empirycznie w innych badaniach. Ranking działań administracyjnych i samorządowych na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw w woj. mazowieckim, utworzony w 2006 r., wykazał, że takie inicjatywy jak: tworzenie klimatu przychylności i pomocy na rzecz rozwoju MŚP oraz wspieranie przedsiębiorczości MŚP przez władze regionalne dostrzegło zaledwie 14% zbadanych firm. W rezultacie, jedynie 23,7% przedsiębiorców uważało, że zwiększyli oni zatrudnienie dzięki aktywizacji rynku lokalnego przez samorząd gminny, podczas gdy 34,5% firm twierdziło, że nie zaobserwowało żadnych istotnych skutków tych działań.

W tym kontekście interesujące wydają się także wyniki badań IBRKiK z 2005 r. dotyczących postrzegania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości przez same gminy. W opinii 43% gmin rozwój przedsiębiorczości na rynku lokalnym był zbyt wolny, a w opinii 7% gmin nie obserwowano się rozwoju przedsiębiorczości na ich terenie. Zatem aż 50% respondentów miało zdecydowanie negatywne odczucia na temat lokalnej aktywności przedsiębiorców. Druga połowa dostrzegała dynamiczny (13%), bądź wystarczający (39%) stopień rozwoju przedsiębiorczości. Wreszcie, koncentrując się na tym, w jakim zakresie działania gmin wspierające lokalne firmy wpływały na wielkość bezrobocia, należy zauważyć, że 36,5% gmin uznało, że dzięki nim spada poziom bezrobocia w regionie³²¹.

Potwierdzeniem niedostatecznego wykorzystania możliwości współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami przez gminy poddane badaniom w niniejszej rozprawie był brak realizowania działań z tego zakresu dostępnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Chodzi tutaj głównie o projekty skierowane na

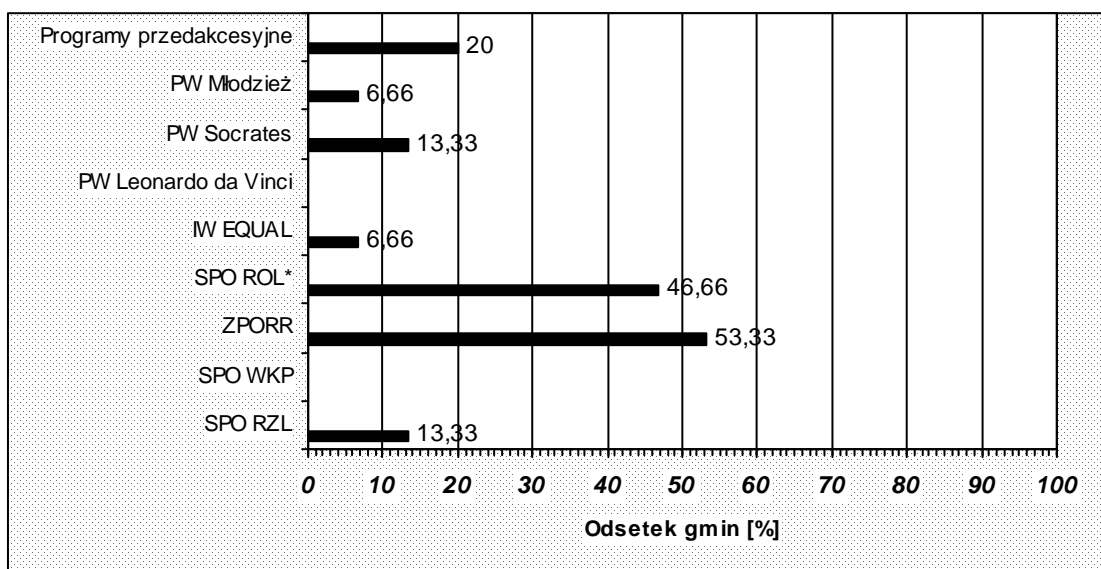
³¹⁹ B. Tuziak, *Samorzady lokalne...*, op. cit., s. 62.

³²⁰ B. Słomińska, *Gmina w procesach...*, op. cit., s. 25.

³²¹ Tamże, s. 30-32.

wsparcie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą (w ramach tzw. promocji przedsiębiorczości) oraz współfinansowanie usług doradczych i inwestycji dla mikroprzedsiębiorstw.

Oceniając skalę przedsięwzięć na rzecz zwiększania zatrudnienia podejmowanych przez badane w niniejszej rozprawie gminy w ramach programów przedakcesyjnych należy stwierdzić, że możliwości wpływania na sytuację na rynku pracy nie zostały wykorzystane.



*SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich.

Wykres 8. Skala wykorzystania programów finansowanych z UE przez 15 gmin z województwa wielkopolskiego (ujęcie procentowe)

Źródło: Badania własne.

Warto jednak zaznaczyć, że pomimo faktu, że tylko jedna gmina prowadziła aktywną politykę przeciwdziałania bezrobociu, a dwie inne gminy jedynie w sposób pośredni przyczyniły się do powstania nowych miejsc pracy (poprzez poprawę infrastruktury drogowej), badane gminy wykorzystywały możliwości oferowane przez programy przedakcesyjne w szerszym zakresie. W zdecydowanej większości były to jednak projekty o charakterze infrastrukturalnym, które nie przekładały się bezpośrednio na zwiększenie zatrudnienia. Chodzi tutaj głównie o inicjatywy takie jak budowa i rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Zatem w pierwszych latach dostępu do współfinansowania inwestycji ze środków UE gminy nie stawiały kwestii bezrobocia jako priorytetowej, koncentrując się na pozyskiwaniu środków na inne, ich zdaniem pilniejsze cele rozwojowe.

Szczególną uwagę należy zwrócić na dość duże zainteresowanie inicjatywami oferowanymi w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz

SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (wykres 8). Trzeba tutaj jednak wyraźnie zaznaczyć, że często badane gminy realizowały w ich zakresie działania, które nie miały wpływu na wzrost zatrudnienia w regionie. Sam fakt uczestnictwa w tych programach nie przekładał się na pozytywne oddziaływanie na sytuację na rynku pracy.

Duże zainteresowanie ZPORR i SPO ROL przez gminy potwierdzone zostało także wynikami badań przeprowadzonych w 2005 r. przez Dominikę Bielecką wśród 703 wójtów i burmistrzów z gmin z terenu całej Polski. Aż 49% badanych zadeklarowało, że wystąpiło z wnioskiem o dofinansowanie projektu w ramach tych dwóch programów, a wniosek został zatwierdzony do realizacji. Programy te były najczęściej wykorzystywane spośród programów strukturalnych³²².

Brak wykorzystania wielu możliwości wspierania przedsiębiorczości dziwi szczególnie wówczas, gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż większość poddanych badaniom gmin w dokumentach strategicznych wskazała rozwój lokalnej przedsiębiorczości jako jeden z priorytetów rozwoju gminy.

W strategii rozwoju gminy Jastrowie zdefiniowano misję, w której zwrócono uwagę na konieczność zrównoważonego rozwoju gospodarczego opartego na małej i średniej przedsiębiorczości, a pozyskanie inwestorów tworzących nowe miejsca pracy uznano za priorytet gospodarczy³²³.

Również gmina Orchowo wśród głównych celów rozwoju wskazała na konieczność aktywizacji gospodarczej poprzez rozwój przedsiębiorczości oraz tworzenie nowych miejsc pracy³²⁴, a w głównym celu rozwoju lokalnego gminy Wieleń podkreślona została konieczność tworzenia silnego gospodarczo i społecznie zintegrowanego obszaru sprzyjającego właśnie rozwojowi małej i średniej przedsiębiorczości³²⁵.

Także głównym celem rozwoju gminy Ślesin była aktywizacja społeczno-gospodarcza gminy poprzez m.in. wzmocnienie bazy ekonomicznej i poszerzenie rynku pracy przez pobudzanie przedsiębiorczości lokalnej i przyciąganie kapitału z zewnątrz³²⁶. Za jeden z trzech celów strategicznych rozwoju gminy Wielichowo uznano zatem wspieranie rozwoju

³²² D. Bielecka, *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10, s. 42-43; M. Kasprzak, *Na co samorządy wydawały unijne pieniądze?*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 6(16), s. 8-10.

³²³ *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy i Miasta Jastrowie*, op. cit., s. 32-34.

³²⁴ *Strategia Rozwoju Gminy Orchowo...*, op. cit., s. 35.

³²⁵ *Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Wieleń...*, op. cit., s. 38.

³²⁶ *Gmina Ślesin. Studium uwarunkowań...*, op. cit., s. 40-41.

działalności gospodarczej. Działanie to określono jako bardzo istotny element walki z bezrobociem³²⁷.

Gmina Siedlec w swojej misji określiła, że będzie gminą wyróżniającą się spośród gmin wiejskich województwa wielkopolskiego dzięki dobrze rozwiniętej działalności gospodarczej w sektorze średnich i małych przedsiębiorstw, wysokiemu poziomowi rolnictwa i stabilnemu rynkowi pracy. Za jeden z kluczowych celów strategicznych uznano aktywizację działalności gospodarczej poprzez wypracowanie i wdrożenie programu jej wspierania oraz tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw.

Podobnie gmina Krobia w swojej misji założyła, że najważniejsze jest zapewnienie mieszkańcom wysokiej jakości życia poprzez tworzenie warunków do powstawania nowych miejsc pracy. Jednocześnie zwrócono uwagę, że najlepszym sposobem na walkę z bezrobociem jest rozwój gospodarczy gminy³²⁸.

W końcu, w misji samorządu gminy Trzcinica wyraźnie wskazano na konieczność zapewnienia podmiotom gospodarczym atrakcyjnych możliwości inwestowania i rozwoju. Zgodnie z ustawą prawo działalności gospodarczej samorząd miał wspierać przedsiębiorczość, prowadzić działalność informacyjną i oświatową oraz organizować stosowne szkolenia. Wskazano także na plany prowadzenia agresywnej polityki pozyskiwania zewnętrznego kapitału na cele inwestycyjne³²⁹.

Wracając do wyników badań przeprowadzonych przez autora pracy, pozytywnie należy ocenić fakt, że wśród inicjatyw, które jednak miały wpływ na wzrost zatrudnienia, oprócz wspomnianych wcześniej działań wspierających przedsiębiorczość, dominowały przedsięwzięcia z zakresu szkolenia, poradnictwa zawodowego, wspierania integracji i reintegracji zawodowej różnych grup społecznych, a także tworzenia infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz opracowywania lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich. Zainteresowanie tymi przedsięwzięciami w istotnym stopniu wpływa na zwiększenie możliwości znalezienia nowej pracy. Szczególnie ważne są szkolenia, które bezpośrednio pomagają osobom bezrobotnym w nabyciu nowych kwalifikacji i wiedzy, które są dostosowane do wymagań regionalnego i lokalnego rynku pracy (o wadze prowadzenia szkoleń świadczy także fakt, że zaledwie ok. 5% osób w wieku 25-64 lata bierze udział w kształceniu ustawicznym). Zatem jest to pomoc, która dociera do konkretnych, będących w potrzebie osób, wyposażając ich w ważne instrumenty pozwalające na zwiększenie szans

³²⁷ *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Wielichowo...*, op. cit., s. 21-22.

³²⁸ *Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Krobia*, op. cit., s. 61, 69.

³²⁹ *Strategia Rozwoju Gminy Trzcinica...*, op. cit., s. 30-32.

uzyskania zatrudnienia lub zmiany miejsca pracy. Podobną funkcję spełnia wsparcie integracji zawodowej grup społecznych (m. in. kobiet, osób niepełnosprawnych³³⁰, osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi). Ważne jest także, iż część gmin zauważyła konieczność stworzenia i rozbudowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Chodziło tutaj głównie o umożliwienie korzystania z Internetu. Zatem wydaje się, że władze gminne zdały sobie sprawę z wagi podejmowania inicjatyw w tym obszarze i faktu, że działania te wpisują się w kluczowy aspekt rozwoju nowoczesnych społeczeństw. W krajach rozwiniętych kładzie się szczególny nacisk na umożliwienie powszechnego dostępu do technologii informacyjnych i komunikacyjnych, ponieważ w przyszłości będą one stanowiły coraz ważniejszy aspekt życia obywateli. Dzięki ich wykorzystaniu społeczeństwo staje się bardziej konkurencyjne także na rynku pracy. Zatem fakt podejmowania przedsięwzięć w tym zakresie przez badane gminy należy ocenić jako bardzo ważny, ponieważ w istotnym stopniu mogły przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy w regionie i wpływać na jego szybki rozwój.

Należy jednak również stwierdzić, że liczba gmin biorących udział w powyższych działaniach była wciąż niewystarczająca. Z każdej ze wskazanych powyżej inicjatyw aplikowały od jednej do czterech gmin³³¹ (na piętnaście poddanych badaniom), jednocześnie dziewięć na dwadzieścia jeden działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, dostępnych w ramach funduszy europejskich, nie zostało wykorzystanych przez żadną z gmin.

Negatywnie trzeba także ocenić skalę zaangażowania gmin w programy oferowane przez Inicjatywy Wspólnotowe i Programy Wspólnotowe³³². Skoro ze wszystkich dostępnych w ich ramach programów na rzecz zwiększania zatrudnienia skorzystały zaledwie dwie gminy, można stwierdzić, że pozostałe gminy nie dostrzegły dużych możliwości wpływania na rynek pracy poprzez realizowanie szerokiej gamy projektów z zakresu szkoleń, wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy³³³, wyrównywania szans zatrudnienia grup społecznych doświadczających nierówności ze względu na brak kwalifikacji i niski poziom wykształcenia, a także promocji elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy (w celu umożliwienia pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego). Zaskakujące jest również, że pomimo szeregu działań możliwych do realizacji w ramach Programów Wspólnotowych, skupiono się jedynie na przedsięwzięciach z zakresu nauki języków obcych oraz popularyzacji idei uczenia się

³³⁰ W 2006 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił zaledwie 18,2%, współczynnik aktywności zawodowej 22,1%.

³³¹ Tabela 7, s. 139.

³³² Tabela 8, s. 140.

³³³ W Polsce w 2006 r. wskaźnik aktywności osób w wieku 15-64 lat dla kobiet wynosił 47,1%, podczas gdy dla mężczyzn 62,2%, natomiast wskaźnik zatrudnienia kształtował się odpowiednio na poziomie 40,4% i 55,1%.

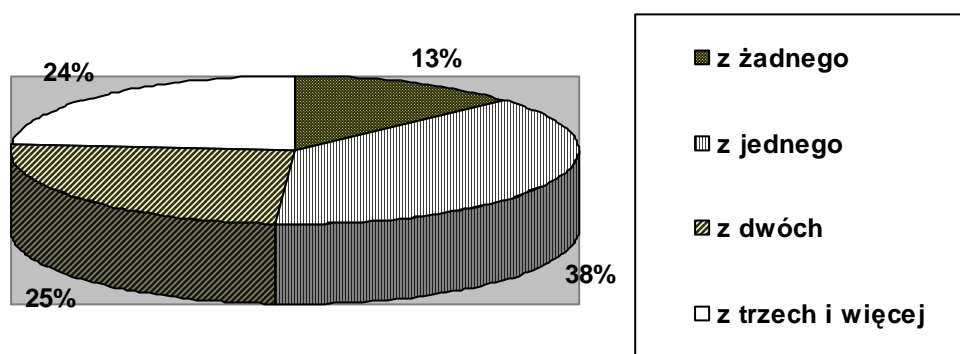
przez całe życie. Ponadto jedna gmina uczestniczyła w programie Młodzież, jednak realizowane w jego ramach przedsięwzięcia nie wpływały na wzrost zatrudnienia.

Ograniczony poziom wykorzystania, zarówno Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, jak i Programów Wspólnotowych, odzwierciedla także brak chęci lub pomysłu na nawiązywanie i prowadzenie współpracy z wieloma partnerami przy danym projekcie. Oprócz kooperacji z innymi podmiotami w regionie, szczególnie istotnym wydawała się współpraca z partnerami z innych krajów członkowskich. Rozwijanie takiej współpracy i realizowanie w jej ramach projektów międzynarodowych było jednym z kluczowych aspektów zaangażowania w powyższe programy. Pozwalała ona na międzynarodową wymianę doświadczeń i informacji dotyczących rynku pracy, szkoleń, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań na tym polu, a także organizację wymian i staży zagranicznych dla uczniów i pracowników. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że proces poszukiwania partnerów był wspomagany bazami danych, w których istniała możliwość odnalezienia podmiotów odpowiednich do realizacji interesujących daną gminę przedsięwzięć. W ten sam sposób gminy mogły zostać wybrane przez instytucje zagraniczne, które wyrażały chęć współpracy. W rezultacie istniała możliwość uczestniczenia w projekcie jako partner, który nie był jego głównym pomysłodawcą i koordynatorem. Zatem powyższe programy oferowały szereg możliwości uczestnictwa w projektach na rzecz zwiększania zatrudnienia na poziomie europejskim. Tym bardziej negatywnie należy ocenić niewielką skalę wykorzystania ich przez poddane analizie gminy.

Niewielki stopień wykorzystania środków pomocowych UE przez samorządy potwierdzony został przez wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego *„Pasywność samorządu lokalnego jako czynnik utrwalający zróżnicowanie regionalne w Polsce w świetle członkostwa w Unii Europejskiej”*, kierowanego przez W. Dziemianowicza (Uniwersytet Warszawski). Wskazują one, że w latach 2002-2004 aż 592 gminy ani razu nie wykorzystywały żadnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (w tym 384 stanowiły gminy wiejskie). Sytuacja zmieniła się wyraźnie w 2005 r., kiedy liczba pasywnych gmin spadła do 259 (wśród nich 197 gmin wiejskich, 34 miejsko-wiejskie oraz 28 miejskich). Warto tutaj jednocześnie dodać, że analiza rozkładu gmin pasywnych w podziale na województwa, w których się znajdowały (stan na koniec 2005 r.), wykazała, że najgorzej wypadły gminy z województwa mazowieckiego – ponad 25% z nich nie korzystało z żadnych środków zagranicznych. Wiele pasywnych gmin znajdowało się także w woj. warmińsko-

mazurskim i zachodnio-pomorskim (po 15%). Z kolei najmniej gmin pasywnych było w woj. świętokrzyskim (3%), pomorskim i podkarpackim (4%)³³⁴.

Warto tutaj również przytoczyć wyniki wspomnianych wcześniej badań przeprowadzonych przez D. Bielecką. Spośród 703 analizowanych gmin 13% nie korzystało z żadnego programu pomocowego UE, 38% wykorzystało jeden program, a 25% dwa programy. Z trzech i więcej programów skorzystało 24% gmin (wykres 9).



Wykres 9. Liczba programów finansowanych ze środków UE, z których korzystały 703 gminy z terenu całej Polski

Źródło: D. Bielecka, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 42.

W tym kontekście interesujące są wyniki analizy wykorzystania i oddziaływania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, inicjatywy EQUAL i INTERREG na podregiony: ciechanowsko-płocki, chełmsko-zamojski, gorzowski i poznański, przeprowadzonej na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Okazało się, że pod względem wartościowym aż 53% projektów zrealizowanych zostało przez jednostki samorządu terytorialnego. Co ważne, 50,9% z tych projektów zrealizowały gminy. Zdecydowana większość z projektów dotyczyła jednak rozbudowy infrastruktury transportowej, a najmniejszy udział wartościowy miały projekty realizowane w ramach kategorii: zasoby ludzkie (5,8%) oraz społeczeństwo informacyjne (0,5%). Wśród działań, które bezpośrednio oddziaływały na poziom zatrudnienia, najczęściej wykorzystywane były inicjatywy w ramach SPO RZL: Działanie 1.3. - *Przeciwdziałanie i zwalczanie bezrobocia*, 1.2. *Perspektywy dla*

³³⁴ P. Świaniewicz, *Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12, s. 22-24.

młodzię oraz w ramach ZPORR Działanie 2.1. - *Rozwój umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy*³³⁵.

Zakres wykorzystania programów finansowanych z UE przez badane w niniejszej pracy gminy warto także odnieść do danych ukazujących strukturę pomocy unijnej w podziale na poszczególne programy i fundusze w skali województwa wielkopolskiego i całego kraju w latach 2001-2006. Okazuje się, że wielkości te są zbliżone. Skupiając się na programach, które poddane zostały analizie podczas badania wybranych gmin, zauważono, że w skali Wielkopolski również najpopularniejsze były: ZPORR (17,6%) oraz SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (12,9%).

Tabela 11. Struktura pomocy UE w ramach programów operacyjnych, Inicjatyw Wspólnotowych i Funduszu Spójności dla Wielkopolski i całego kraju w latach 2001-2006

	Woj. Wielkopolskie	Polska
	[%]	[%]
Fundusz Spójności	47,6	41,1
SPO ROL	12,9	8,8
SPO RYB	0,1	1,0
SPO RZL	6,0	8,5
SPO TRANSPORT	7,6	7,8
SPO WKP	7,6	8,4
ZPORR	17,6	22,4
IW EQUAL	0,6	1,0
INTERREG	0,0	1,1

Zródło: *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Z drugiej strony dość wyraźna różnica zaznaczyła się w odniesieniu do SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Podczas gdy żadna z badanych gmin nie brała udziału w realizacji projektu w ramach tego programu, w skali województwa stanowił on 7,6% całej pomocy unijnej. Szczegółowy podział pomocy unijnej na poszczególne programy i fundusze dla Wielkopolski i całego kraju przedstawiono w tabeli 11.

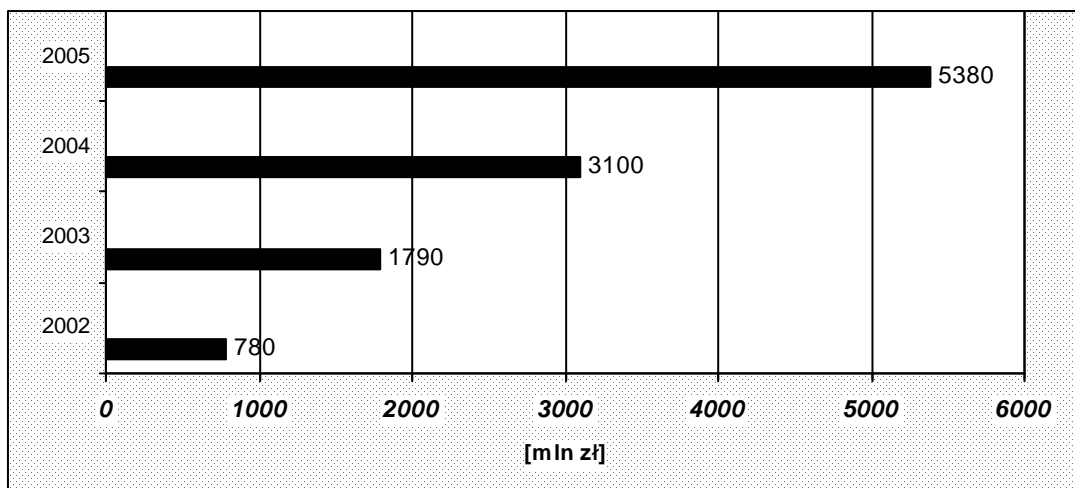
6.2. Wysokość dofinansowania przedsięwzięć ze środków UE

Wracając do wyników badań przeprowadzonych przez autora niniejszej dysertacji, analizując okres największej aktywności badanych gmin pod względem wysokości dofinansowania z Unii Europejskiej w poszczególnych latach, jednoznacznie negatywnie

³³⁵ *Oddziaływanie funduszy strukturalnych na poziomie podregionów NUTS 3. Raport zbiorczy, podregion: ciechanowsko-płocki, chełmsko-zamojski, gorzowski, poznański*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 21-25.

należy ocenić zakres absorpcji środków w pierwszych latach okresu badawczego. Do 2004 r. gminy prawie w ogóle ich nie wykorzystywały. Choć w latach następnych sytuacja ta uległa poprawie, należy ocenić, że w przypadku większości gmin wciąż łączny udział procentowy środków z UE w dochodach budżetowych gmin był niewielki (aż dziesięć na piętnaście analizowanych gmin nigdy nie przekroczyło poziomu 5% udziału środków UE ogółem w dochodach budżetowych ogółem). Wydaje się więc, że wciąż w zbyt małym zakresie brano pod uwagę możliwość konstruowania budżetu w oparciu o współfinansowanie inicjatyw ze środków UE.

Podobne rezultaty uzyskane zostały we wspomnianych już badaniach przeprowadzonych w ramach projektu badawczego kierowanego przez W. Dziemianowicza. Wynika z nich, że w 2002 r. środki pochodzenia zagranicznego w budżetach samorządowych wynosiły niespełna 800 mln zł, co stanowiło 0,99% wydatków jednostek samorządu terytorialnego (wykres 10). W 2003 r. było to już prawie 1,8 mld zł, a w 2004 r. kwota środków zagranicznych wzrosła w porównaniu z 2002 r. prawie czterokrotnie (do 3,1 mld zł) i stanowiła już 3,4% wszystkich wydatków JST. W 2005 r. zanotowano dynamiczny wzrost, czyli o około 70% w porównaniu z rokiem poprzednim (do niemal 5,4 mld zł) co stanowiło 5,1% wszystkich wydatków JST. Należy tutaj jednak zaznaczyć, że część z tych środków stanowiły środki zwrotne (przede wszystkim kredyty z Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju).

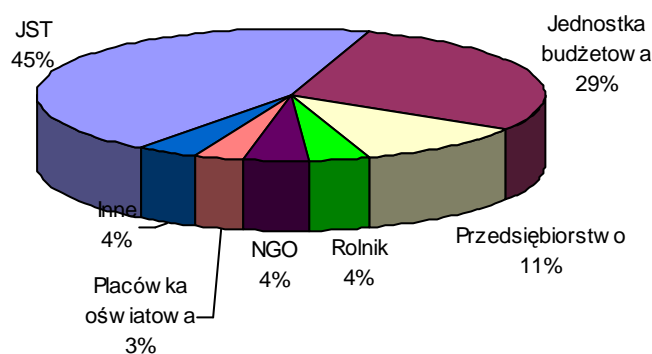


Wykres 10. Udział środków pochodzenia zagranicznego w wydatkach samorządowych w latach 2002-2005

Źródło: P. Świaniewicz, *Czy środki...*, op. cit., s. 16-17.

Jeszcze w 2002 r. ten rodzaj środków zagranicznych dominował, a fundusze z Unii Europejskiej stanowiły tylko 37%. Jednak w 2003 r. środki UE stanowiły już ponad 60% środków zagranicznych. W 2004 r. doszło do całkowitego odwrócenia proporcji, fundusze UE stanowiły już 70,2% środków pochodzenia zagranicznego (w tym ponad 8% stanowiły środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności). W 2005 r. fundusze UE stanowiły już niemal 90% środków zagranicznych, z czego prawie 2/3 przypadło na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności³³⁶.

Analizując ograniczony stopień zaangażowania badanych gmin w absorpcję środków UE należy zwrócić także uwagę na fakt, że w latach 2001-2006 jednostki samorządu terytorialnego były zdecydowanie największym beneficjentem funduszy UE



Wykres 11. Struktura beneficjentów środków UE w latach 2001-2006 w Polsce

Źródło: *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

(wykres 11). Otrzymały one aż 45% z wszystkich dostępnych środków, z czego aż 79% pozyskały właśnie gminy (z pozostałych środków 12% wykorzystały powiaty, a 9% szczebel wojewódzki).

W przypadku wyników badań przeprowadzonych przez autora niniejszej pracy, skupiając się na tej części wszystkich środków z UE, które pozyskane zostały wyłącznie w celu zwiększenie zatrudnienia, niepokojące jest, że prawie wszystkie gminy miały problemy z dokładnym określeniem tych wielkości. Z jednej strony fakt ten można wytłumaczyć złożonością realizowanych projektów, w rezultacie czego zwiększanie zatrudnienia stanowiło jeden z wielu innych celów osiąganych w ich ramach, a także pośrednim wpływem działań na

³³⁶ P. Świaniewicz, *Czy środki...*, op. cit., s. 16-17.

poprawę sytuacji na rynku pracy. Z drugiej jednak strony warto zaznaczyć, że mimo wszystko podczas planowania inicjatyw, które mają oddziaływać na wzrost zatrudnienia, szacunki takie gmina powinna przeprowadzić. Należałoby zatem wskazać przynajmniej przybliżoną wielkość środków, które sfinansują ten cel. Skoro jednak gminy nie potrafiły podać tych kwot, można przypuszczać, że zwiększanie zatrudnienia nie stanowiło dla nich istotnej kwestii w procesie planowania danej inwestycji. Podobną sytuację zaobserwowano podczas próby o określenie, jaką część wydatków ogółem stanowiły wydatki na zwiększenie zatrudnienia. Pomimo klasyfikacji wydatków budżetowych, w której nie wyszczególnia się takich pozycji, wydaje się jednak, że gminy stawiające sobie zwiększanie zatrudnienia za ważny cel powinny być zdolne do oszacowania wielkości środków na niego wydatkowanych.

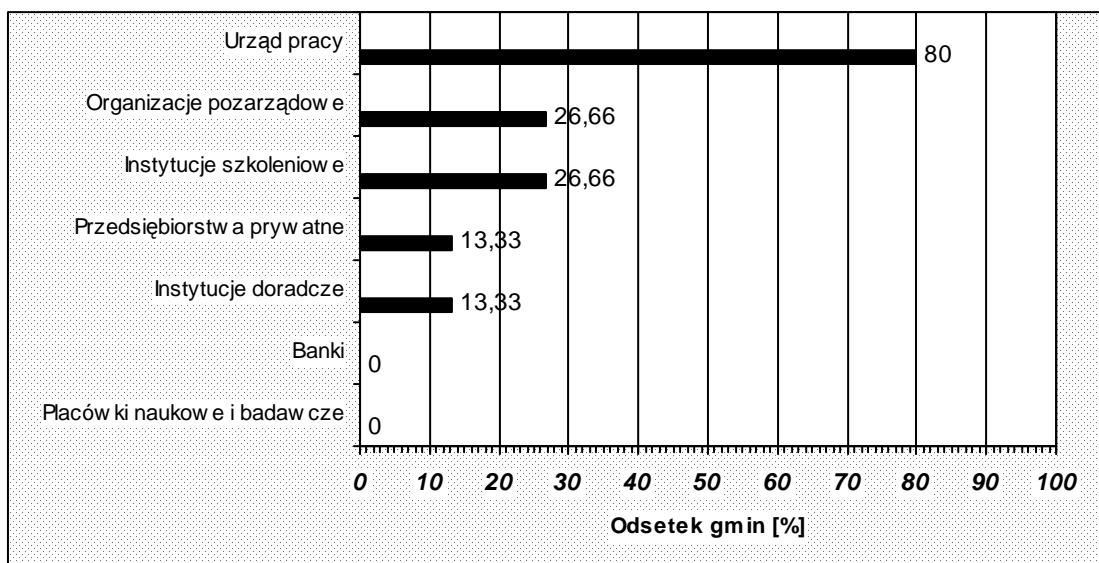
W podobny sposób można ocenić problemy gmin z dokładnym ustaleniem liczby nowych miejsc pracy, utworzonych dzięki realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia. Z jednej strony w gminach wskazano, że realizowały one działania wpływające na wzrost zatrudnienia, z drugiej często nie podawano, jaki był efekt tych inicjatyw pod względem utworzenia nowych miejsc pracy. Choć do pewnego stopnia fakt ten można tłumaczyć pośrednim wpływem tych przedsięwzięć na osiągnięcie powyższego celu, należałoby oczekiwać, że wskazana zostanie chociażby szacunkowa liczba miejsc pracy utworzonych dzięki zakończeniu danego projektu, bez względu na ilość innych celów oraz bezpośredni lub pośredni charakter oddziaływania. Wszystkie powyższe fakty odnoszące się do problemów zarówno z określeniem liczby miejsc pracy, jak i z oszacowaniem środków na zwiększenie zatrudnienia, mogą świadczyć o nieprzywiązywaniu dostatecznej wagi do angażowania się gmin w polepszanie sytuacji na rynku pracy poprzez wykorzystanie finansowania przedsięwzięć ze środków UE.

6.3. Współpraca z innymi podmiotami w regionie

W przypadku skali współpracy badanych gmin z innymi podmiotami w regionie w celu opracowywania i realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia, pozytywnie należy ocenić podjęcie przez większość gmin takiej kooperacji z urzędami pracy (wykres 12). Jest to istotne szczególnie ze względu na fakt, że urzędy pracy są kluczowymi podmiotami realizującymi politykę rynku pracy w regionie i dlatego współpraca z nimi wydaje się naturalna i konieczna do skutecznej walki z bezrobociem. Często urząd pracy jest jednostką w głównej części finansującą dane przedsięwzięcia, jednocześnie pełniąc rolę koordynatora.

Urząd gminy staje się ważnym partnerem szczególnie w przypadku organizowania szkoleń³³⁷, robót publicznych, czy prac interwencyjnych.

Jednakże, szeroka współpraca z urzędami pracy nie jest wystarczającym czynnikiem pozwalającym na wykorzystanie wszystkich dostępnych możliwości wpływania na poprawę sytuacji na rynku pracy. Konieczna jest także współpraca z innymi podmiotami w regionie. Tutaj jednak aktywność gmin była zgoła inna od skali współpracy z urzędami pracy i należy ją ocenić negatywnie. Pomimo tego, że samorząd powinien zadbać o rozwój lokalnej przedsiębiorczości³³⁸, m.in. pomagając odnaleźć się firmom w lokalnych strukturach społeczno-ekonomicznych i budując układ powiązań z elementami składowymi tych struktur³³⁹, znikomy był poziom kooperacji z sektorem prywatnym. W rezultacie nie wykorzystywano w wystarczającym stopniu funduszy UE, które współfinansowały jego rozwój, co mogło prowadzić do powstania nowych miejsc pracy. Niewystarczająca była także skala współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami szkoleniowymi i



Wykres 12. Skala współpracy 15 gmin z województwa wielkopolskiego z podmiotami działającymi na ich terenie w celu opracowywania i realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia finansowanych z UE

Źródło: Badania własne.

³³⁷ Szerzej: *Analiza oferty szkoleń zawodowych przygotowanej przez Powiatowe Urzędy Pracy w ramach SPO RZL i realizowanych w formie zamówień publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 5-7.

³³⁸ J. Sikora, *Promocja regionu i miejscowości*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998, s. 278.

³³⁹ Szerzej: K. Kuciński, *Przestrzeń operacyjna firmy a jej otoczenie lokalne*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński, SGH, Warszawa 2001, s. 29-33.

doradczy. Współpracę taką podjęło jedynie kilka gmin (gmina Kleszczewo opracowała kompleksowy program współpracy z instytucjami pozarządowymi, którego głównym celem było budowanie partnerstwa z administracją publiczną na rzecz społeczności lokalnej; podobny program stworzyła gmina Krobia, jego celem było m.in. stworzenie warunków do zwiększenia aktywności społecznej mieszkańców gminy). Instytucje te bardzo często zaangażowane były w realizację projektów, które w sposób bezpośredni lub pośredni oddziaływały na poziom zatrudnienia. Jednocześnie podmioty te często mogły aplikować w ramach tych samych działań finansowanych ze środków UE, stając się naturalnym partnerem dla gmin.

W tym kontekście warto przytoczyć wyniki badań dotyczących zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, prowadzonych w gminach województwa małopolskiego. W latach 2004-2005 przebadano łącznie 151 gmin oraz 21 urzędów powiatowych. Okazało się, że współpracę z NGO w tych latach prowadziło zaledwie 2,5% JST poddanych analizie. Wśród obszarów potencjalnej współpracy z organizacjami pozarządowymi, samorzady wskazały głównie przedsięwzięcia służące aktywizacji lokalnych społeczności, promowaniu gminy oraz lepszemu rozpoznaniu lokalnych potrzeb i sposobów ich zaspokajania. Wskazano także na działalność szkoleniową, doradczą oraz konsultacyjną, jaką NGO mogłyby prowadzić, a także na możliwości wspólnych działań na rzecz przeciwdziałania bezrobociu³⁴⁰. W badaniach nie wskazano jednak bezpośrednio na chęć podejmowania przez gminy współpracy z zakresu pozyskiwania środków unijnych na rzecz realizacji tych inicjatyw.

Wracając do wyników badań przeprowadzonych w niniejszej rozprawie, jednoznacznie negatywnie trzeba ocenić brak nawiązania współpracy z bankami oraz placówkami badawczymi i naukowymi przez którąkolwiek z poddanych analizie gmin (wykres 12). Szczególnie w przypadku banków współpraca z samorządem mogła odbywać się na wielu płaszczyznach. Działania banków można rozpatrywać pod kątem wspierania-hamowania wykorzystania funduszy UE oraz pod kątem podejmowania-zaniechania podjęcia inicjatyw przez banki³⁴¹. Aktywność na polu wspierania absorpcji środków unijnych przejawiała się w działaniach:

³⁴⁰ E. Bogacz-Wojtanowska, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie gmin i powiatów województwa małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8, s. 47-48.

³⁴¹ K. Marton-Gadoś, *Sektor bankowy w procesie wspierania rozwoju regionalnego*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarzkiego, Warszawa 2008, s. 92.

- nakierowanych bezpośrednio na programy operacyjne – wspomaganie wdrażania programów, rozpowszechnianie wiedzy na temat priorytetów i projektów spełniających ich warunki,
- wspomaganie funkcjonowania beneficjentów programu.

W przypadku pierwszej grupy działań należy wskazać głównie na czynności związane z:

- pełnieniem przez banki funkcji kanału przepływu środków finansowych z budżetu UE na etapie dostarczania ich do beneficjentów – w ten sposób zostaje zachowana drożność i przejrzystość przepływu środków,
- wzmacnianiem bezpieczeństwa realizacji projektów – doświadczenie banków w finansowaniu projektów inwestycyjnych sprzyja eliminowaniu przypadków nadużyć umyślnych oraz wynikających z niedoinformowania beneficjentów,
- stanowieniem elementu głosu doradczego w konsultacjach dotyczących m.in. programów operacyjnych, oraz głosu eksperckiego w ocenie projektów,
- prowadzeniem działań zwiększających efektywność instytucji zaangażowanych w proces tworzenia i realizacji programów operacyjnych – banki są inicjatorami i organizatorami szkoleń, konferencji, warsztatów i innych imprez służących pogłębianiu umiejętności zarządzania środkami pochodzącymi z funduszy UE.

Działania wspomagające pozyskiwanie przez gminy środków UE polegają na:

- wsparciu działalności bieżącej i inwestycyjnej poprzez ofertę bankowych produktów i usług,
- wsparciu usprawnienia procesów decyzyjnych w gminach poprzez dostarczanie produktów w dużym stopniu specjalistycznych, np. profesjonalne doradztwo, analizy rynkowe, ewaluacja działań inwestycyjnych,
- udostępnianiu nowoczesnych instrumentów płatniczych, finansowania, technicznych, które wspomagają procesy pozyskiwania i rozliczeń środków finansowych³⁴².

Powyższe inicjatywy w dużej mierze odnoszą się do czysto komercyjnego aspektu działalności banków. W celu ich realizacji wiele banków w swojej strukturze stworzyło specjalne departamenty zajmujące się obsługą projektów realizowanych w ramach programów finansowanych z UE³⁴³.

Badane gminy nie wykorzystały zatem wielu możliwości kooperacji z bankami, w tym wsparcia kredytowego na działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia. Chodzi tutaj głównie o fakt, że bliski kontakt z bankami mógł ułatwiać uruchomienie odpowiednich kredytów i

³⁴² Tamże, s. 92-95.

³⁴³ Szerzej: H. Płuska, *Finansowanie inwestycji samorządowych*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 2(21), s. 7.

korzystnych warunków spłat, zarówno dla zadań realizowanych przez same gminy, jak i przedsięwzięć podejmowanych przez lokalnych przedsiębiorców prywatnych. W tym drugim przypadku gmina mogła pełnić rolę podmiotu, który wspierał firmy w kontaktach z bankiem poprzez poparcie dla planowanych inwestycji. Ponadto nawiązanie stałej współpracy z bankami mogło ułatwić poprawne konstruowanie budżetów danych inwestycji wspieranych przez kredyt oraz szerszy zakres wykorzystania tej formy współfinansowania projektów, co z kolei mogło przełożyć się na większe wykorzystanie możliwości oferowanych przez fundusze UE.

Należy jednak zaznaczyć, że na intensywność współpracy gmin z bankami oraz atrakcyjność oferty bankowej ma także wpływ ogólnoswiatowy kryzys gospodarczo-finansowy. Znaczące pogorszenie płynności finansowej w sektorze bankowym, wywołane brakiem zaufania do podmiotów finansowych, oddziałuje także na ograniczenie oferty banków w zakresie udzielania kredytów na współfinansowanie projektów realizowanych przez samorządy.

Natomiast brak współpracy gmin z placówkami badawczymi i naukowymi utrudniał partycypację w projektach, które powinny być wsparte szczegółowymi ekspertyzami. Ponadto współpraca taka mogłaby ułatwić realizację projektów wprowadzających innowacyjne rozwiązania, na przykład z zakresu społeczeństwa informacyjnego, lub przy powstawaniu parków technologicznych. Należy także zaznaczyć, że często wskazuje się na rosnącą rolę powiązań sieciowych zgrupowanych na danym obszarze instytucji naukowych i badawczych, firm i instytucji publicznych³⁴⁴. Współpraca ta przyczynia się do stworzenia właściwego potencjału naukowego w regionie, co jest koniecznym czynnikiem dla prowadzenia skutecznej polityki regionalnej³⁴⁵.

Podsumowując, brak współpracy z powyższymi instytucjami oraz bankami stanowił istotny czynnik utrudniający poszerzenie zakresu partycypacji w inicjatywach na rzecz zwiększania zatrudnienia. Biorąc pod uwagę ten fakt, a także niewielką skalę współpracy z pozostałymi podmiotami w regionie (za wyjątkiem urzędów pracy), można stwierdzić, że badane gminy nie wykorzystwały w zadowalającym zakresie tego czynnika wpływającego na skalę pozyskiwania środków pomocowych z Unii Europejskiej.

³⁴⁴ A. Jewtuchowicz, *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 164.

³⁴⁵ Por. *Memoriał w sprawie polityki regionalnej państwa Instytutu Administracji Publicznej*, Biuletyn Instytutu Administracji Publicznej, WSB w Tarnowie, Tarnów 1999, s. 115.

W tym kontekście interesujące są wyniki badań dotyczących barier w absorpcji środków UE, przeprowadzonych w 2006 r. przez S. Pastuszkę³⁴⁶ (Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Kielcach). Zbadano 89 jednostek samorządu terytorialnego z województwa świętokrzyskiego (87% badanych podmiotów to urzędy gminy, 13% urzędy powiatowe). 47% podmiotów wskazało, że liczba instytucji, z którymi można współpracować przy wdrażaniu programów UE, jest wystarczająca. Jednocześnie jedynie 2% wskazało, że jest ich zbyt mało. Co ciekawe, 50% ankietowanych uznało, że instytucji tych jest wręcz zbyt wiele. Zatem w badaniach tych zasugerowano, że przeszkodą w wykorzystaniu funduszy pomocowych nie jest ilość instytucji, które mogą być w ten proces zaangażowane, lecz brak ich wzajemnej współpracy opartej na zasadzie partnerstwa³⁴⁷.

6.4. Pozostałe determinanty określające zakres partycypacji badanych gmin w funduszach UE

W przypadku planów badanych w niniejszej rozprawie gmin w zakresie przyszłego wykorzystania dostępnych programów finansowanych z UE w celu m.in. zwiększania zatrudnienia, ich aktywność należy ocenić jako umiarkowanie zadowalającą. Skoro jedynie połowa gmin deklarowała, iż plany takie posiada, pozostała część wydawała się nie dostrzegać konieczności angażowania w projekty oddziałujące na poziom zatrudnienia. Może to wskazywać na duże prawdopodobieństwo braku istotnej poprawy w aktywności gmin na tym polu w przyszłości. Jest to o tyle niepokojące, że w ramach programów z nowego okresu programowania na lata 2007-2013 również istnieje szereg działań umożliwiających realizację projektów wpływających na poziom zatrudnienia. Analiza stosunku gmin do prowadzenia w przyszłości inicjatyw w tym zakresie może wskazywać na brak dostatecznego wykorzystania tych możliwości.

Ważne jest również, że wśród przedsięwzięć wskazywanych jako planowane do realizacji nie wskazano inicjatyw skierowanych na wspieranie przedsiębiorczości. Biorąc pod uwagę fakt, że podobną tendencję zaobserwowano w przyjętym w niniejszej rozprawie okresie badawczym, potwierdza się brak zainteresowania przez badane gminy współpracą z sektorem prywatnym w celu umożliwiania i ułatwiania prowadzenia działalności, co przekładałoby się na tworzenie nowych miejsc pracy w regionie.

³⁴⁶ S. Pastuszka, *Diagnoza i ocena potencjalnych barier w absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez samorządy województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 2(28), s. 89-110.

³⁴⁷ Tamże, s. 101.

Oprócz tego negatywnie należy ocenić brak planów z zakresu nawiązywania i rozwijania kontaktów międzynarodowych w celu wymiany doświadczeń na temat rynków pracy. Wskazywane przez gminy planowane działania skupiały się tylko na kilku rodzajach przedsięwzięć wpływających na poziom zatrudnienia, które można określić jako kontynuację dotychczasowych inicjatyw. Z jednej strony chęć prowadzenia działań z zakresu m.in. organizacji robót publicznych i prac interwencyjnych, szkoleń oraz staży, stanowiła pozytywny czynnik, jednak z drugiej strony niepokojąca była zbyt mała ilość gmin posiadających te plany, a także dość wąski zakres zainteresowania szeroką gamą dostępnych programów pozwalających na wieloaspektowe oddziaływania na proces tworzenia nowych miejsc pracy.

Zbyt małe zaangażowanie w realizowanie zadań z zakresu zwiększania zatrudnienia widoczne było także przy prowadzeniu tych działań bez wykorzystania finansowania środkami UE. Biorąc pod uwagę fakt, że jedynie sześć na piętnaście gmin zadeklarowało, że przedsięwzięcia takie prowadziło lub ma zamiar realizować w przyszłości, aktywność w tym obszarze była jeszcze niższa niż w przypadku planów wykorzystania programów unijnych. Fakt ten może potwierdzać, że gminy wykazywały ograniczone zainteresowanie włączaniem się w przeciwdziałanie bezrobociu oraz tworzenie nowych miejsc pracy bez względu na źródło finansowania tych inicjatyw. Szczególnie niepokojące wydaje się tak szerokie deklarowanie braku posiadania jakichkolwiek planów w zakresie zwiększania zatrudnienia na przyszłość. W rezultacie można zakładać, że w najbliższym czasie skala aktywności gmin nie ulegnie znaczącemu zwiększeniu.

Większość z gmin, które jednak zaangażowane są w projekty na rzecz zwiększania zatrudnienia bez finansowania ze środków UE, skupiła się na współpracy z urzędami pracy. Najczęstszymi działaniami były tutaj: organizowanie szkoleń, staży, robót publicznych, prac interwencyjnych, praktyk zawodowych, a także umożliwianie nauki języków obcych (bez udziału urzędu pracy). Były to więc typowe inicjatywy, w których współuczestniczą gminy, w dużej mierze pokrywające się z przedsięwzięciami realizowanymi poprzez wykorzystanie funduszy UE. Zatem również w tym przypadku należy zwrócić uwagę na znikomy poziom współpracy z przedsiębiorcami działającymi w regionie.

Potwierdzeniem ogólnej negatywnej oceny czynników określających skalę zaangażowania badanych w niniejszej rozprawie gmin w proces absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej było zadeklarowanie przez większość gmin, że nie zatrudniają osób, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie tych środków na realizację projektów w regionie. Można stwierdzić, że był to jeden z kluczowych czynników

wpływających na zakres wykorzystania pomocy unijnej. Przygotowanie projektów jest złożonym i czasochłonnym procesem, wymagającym podjęcia współpracy z wieloma podmiotami oraz sprostania skomplikowanym procedurom aplikacyjnym. Zatem brak osób odpowiedzialnych za podjęcie tych działań trzeba ocenić jednoznacznie negatywnie, ponieważ w dużym stopniu utrudniał on skuteczne i długotrwałe czerpanie korzyści z możliwości dofinansowania inicjatyw ze środków pomocowych. Należy tutaj jednak zwrócić uwagę, iż fakt, że zdecydowana większość badanych gmin stwierdziła, że przeprowadziła szkolenia pracowników z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE³⁴⁸, stanowi pewną przeciwwagę dla niewielkiej ilości analizowanych stanowisk pracy i świadczy o coraz większej świadomości urzędów gmin odnośnie do konieczności posiadania pracowników kompetentnych w kwestiach funduszy unijnych. W ten sposób urzędnicy zyskali możliwości szerszego działania w zakresie programowania lokalnego i regionalnego³⁴⁹, jednocześnie zdobywając umiejętności, które są jednym z kluczowych czynników wpływających na wzrost ogólnej sprawności władz samorządowych³⁵⁰.

Warto tutaj przytoczyć kolejne wyniki badań przeprowadzonych przez S. Pastuszkę. Aż 61% spośród 89 jednostek samorządu terytorialnego z województwa świętokrzyskiego wskazało, że zatrudniają 2-3 osoby, które zaangażowane są w przygotowywanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych. Jednak pracownicy ci jednocześnie wykonywali inne zadania w ramach swych obowiązków. Większą liczbę niż 4 zatrudnionych pracowników, dla których pozyskiwanie środków UE było jednym z wielu obowiązków, wskazało 20% ankietowanych. Jednego zatrudnionego pracownika wskazało 11% gmin, a 6% jednego pracownika, w którego zakresie obowiązków wymieniono jedynie ubieganie się o dotacje. Dodatkowo badania wykazały, że większość spośród tych pracowników posiadała wykształcenie wyższe magisterskie (84%) oraz iż 62% posiadała staż pracy powyżej 5 lat (38% pracowało 3-4 lata, 27% krócej niż dwa lata)³⁵¹.

6.5. Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych na zatrudnienie

Biorąc pod uwagę niewielki zakres wykorzystania przez gminy możliwości zwiększania zatrudnienia dzięki absorpcji środków UE, należy przytoczyć wyniki badań ankietowych na grupie 200 projektodawców (beneficjentów SPO RZL) dotyczących wpływu interwencji z

³⁴⁸ Tabela 18, s. 184.

³⁴⁹ Szerzej: A. Potoczek, *Od administrowania...*, op. cit., s. 22-23.

³⁵⁰ Por. P. Śliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, w: *Konflikt nieunikniony*, red. P. Buczkowski, P. Matczak, Poznań 2001, s. 30-31.

³⁵¹ S. Pastuszka, *Diagnoza i ocena...*, op. cit., s. 96-97.

funduszy strukturalnych na zatrudnienie, przeprowadzonych w 2007 r. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Okazuje się, że spośród 16377 utworzonych miejsc pracy, 30,5% powstało na skutek interwencji UE. Natomiast w badaniu ankietowym na grupie 1300³⁵² przedsiębiorców, spośród 6798 nowych miejsc pracy, 53% stanowiły miejsca pracy utworzone na skutek działania funduszy. Zatem wpływ funduszy UE na ogólną liczbę pracujących wynosił od 260 do 452 tys. dodatkowych miejsc pracy (tzn. takich, których nie utworzonoby, gdyby nie interwencje unijne). Z symulacji makroekonomicznych uzyskano liczbę pośrednią: 319 tys. miejsc pracy utworzonych dzięki funduszom. Należy jednocześnie zauważyć, że pomimo tego, że wielkość wpływu funduszy UE na zatrudnienie jest zależna od rodzaju badania, to tendencje z nich wynikające są podobne³⁵³.

W badaniach stwierdzono także, że od 18% do 61% nowo utworzonych miejsc pracy w przemyśle było wynikiem interwencji unijnych. W przypadku usług było to od 39% do 47%. Przekładając te proporcje na faktyczne zmiany w przemyśle i usługach wynoszące 448 i 685 tys. osób należy stwierdzić, że od 81 do 273 tys. osób w przemyśle i od 267 do 322 tys. osób w usługach znalazło pracę dzięki absorpcji funduszy UE. W przypadku badania makroekonomicznego wartości te wynosiły 141 tys. osób w przemyśle i aż 533 tys. osób w usługach (tak duża wielkość dla usług jest wynikiem „przenikania” spadającej liczby pracujących z rolnictwa do usług)³⁵⁴.

Średnio każdy badany beneficjent utworzył prawie 8 miejsc pracy. Bezpośrednio dzięki projektom było to średnio 2,4 miejsca pracy (wykres 13). Najwyższą średnią liczbę miejsc pracy utworzyli beneficjenci wykorzystujący SPO Transport (prawie 18 miejsc pracy), następnie organizacje korzystające z SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (prawie 15 miejsc pracy). Organizacje korzystające z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz SPO Rozwój Zasobów Ludzkich dzięki projektom utworzyły odpowiednio prawie 5 i ponad 4 miejsca pracy.

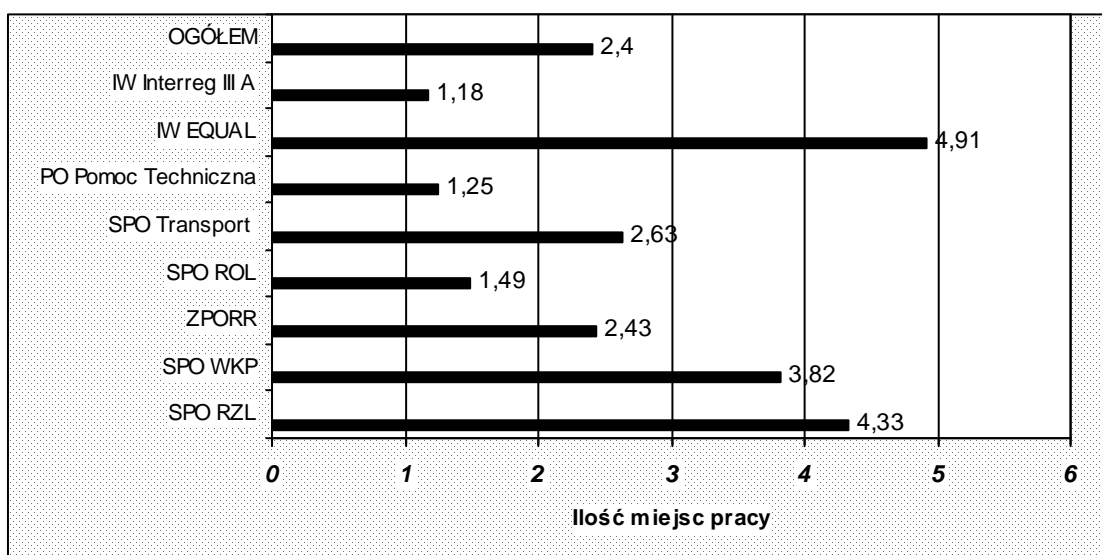
Średnia liczba miejsc pracy utworzonych dzięki projektom stanowiła 30% średniej liczby miejsc pracy utworzonych w badanych podmiotach. Największy udział w tworzeniu miejsc pracy dzięki projektom wykazały podmioty korzystające z SPO WKP (57% ogółu miejsc pracy utworzonych dzięki projektom), następnie byli to korzystający z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz SPO Rozwój Zasobów Ludzkich. Za

³⁵² W tym: 600 firm, które skorzystały z funduszy strukturalnych, 100 przedsiębiorstw składających projekty, lecz bez powodzenia, 600 firm nie korzystających z funduszy strukturalnych.

³⁵³ *Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie*, Raport końcowy BDG-V-281-91-MCH/2006, PAG Uniconsult i Pentor Research International, Warszawa 2007, s. 33-35.

³⁵⁴ Tamże, s. 40.

najskuteczniejszy program ze względu na największą liczbę utworzonych miejsc pracy dzięki projektom należy uznać SPO WKP. Przyjmując za miarę efektywności średnią liczbę miejsc pracy utworzoną dzięki projektom w stosunku do średniej liczby miejsc pracy utworzonych ogółem, najefektywniejsze były projekty realizowane w ramach SPO RZL i SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego.



Wykres 13. Średnia liczba miejsc pracy utworzonych przez 1200 przedsiębiorców dzięki realizacji projektów, w podziale według programów operacyjnych

Źródło: *Wpływ interwencji...*, op. cit., s. 82-85.

Ponadto badania wykazały, że w wyniku interwencji funduszy strukturalnych miejsca pracy utworzone zostały głównie dla osób z wykształceniem wyższym lub średnim. Szczególnie przeważał udział miejsc pracy dla operatorów i specjalistów. W budownictwie przeważały miejsca pracy dla osób z wykształceniem zawodowym, w przemyśle z wykształceniem średnim, natomiast w usługach z wyższym. Ponad 80% miejsc pracy to miejsca w pełnym wymiarze czasu pracy. Jedynie w usługach nierynkowych było to tylko 2/3 miejsc. Ponadto nowe miejsca pracy tworzone w wyniku interwencji funduszy strukturalnych miały w zdecydowanej większości (ponad 76%) charakter trwałe. Do istotnych zaobserwowanych tendencji należy zaliczyć również fakt, że działanie funduszy spowodowało znaczną aktywizację pracujących w wieku do 24 lat, oraz że dzięki interwencji udało się w

nieznacznym zakresie wspierać procesy aktywizacji kobiet w kierunku wzrostu udziału w liczbie pracujących³⁵⁵.

W tym kontekście interesujące wydają się wnioski wynikające z analizy społeczno-ekonomicznej, przeprowadzonej na potrzeby opracowania PO Kapitał Ludzki. Dowodzą one, że za problemy polskiego rynku pracy odpowiadają w głównej mierze czynniki strukturalne i jedynie zmiana tych czynników może przynieść znaczne i trwałe efekty w zatrudnieniu i poziomie życia ludności. Do kluczowych strukturalnych problemów polskiego rynku pracy zaliczono:

- niską aktywność zawodową osób starszych, związaną w dużej mierze z dostępnością alternatywnych źródeł dochodu, w szczególności możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, (wskaźnik aktywności zawodowej wśród osób w wieku 45-64 lat wyniósł 56,5%, podczas gdy dla grupy w wieku 15-64 lat – 63,6%),
- istotny udział bezrobocia długotrwałego (51,2% bezrobotnych długotrwanie w ogólnej liczbie bezrobotnych),
- niski poziom wykształcenia większości osób bezrobotnych i/lub niedopasowanie ich kwalifikacji do wymagań rynku pracy,
- istotny poziom zróżnicowania regionalnego sytuacji na rynku pracy przy bardzo niskiej mobilności przestrzennej (w szczególności osób bezrobotnych)³⁵⁶.

O wadze tych problemów świadczy także odniesienie się do nich przez czołowych polityków na początku wdrażania programów z perspektywy 2007-2013. Premier Rady Ministrów w exposé (z dnia 23.11.2007 r.) wskazał, że niski wskaźnik zatrudnienia na poziomie 57% jest spowodowany właśnie przez niski poziom zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia oraz przez problemy ze stworzeniem miejsc pracy dla ludzi młodych. Ponadto przedstawiciele Ministerstwa Finansów za główny cel średnioterminowy odnoszący się do rynku pracy uznali aktywizację osób powyżej 50 roku życia, aby podnieść wskaźnik zatrudnienia do poziomu min. 64%.

³⁵⁵ Tamże, s. 77.

³⁵⁶ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 7 września 2007 r., s. 9-10.

Rozdział VI

CZYNNIKI ODDZIAŁUJĄCE NA SKALĘ WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UE W BADANYCH GMINACH

1. Atrakcyjność dostępnych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia

1.1 Podnoszenie poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspieranie integracji zawodowej

W przypadku działań związanych z podnoszeniem poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, jako najistotniejsze pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie wskazano inicjatywy skierowane na szkolenia (tabela 12). Wysoko oceniono wszystkie szkolenia dostępne w ramach programów unijnych, zarówno szkolenia (oraz kształcenie) bezrobotnych i poszukujących pracy, 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 punktów. Oprócz tego za istotne uznano przedsięwzięcia z zakresu organizowania praktyk zawodowych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów oraz staży zagranicznych uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów.

Pozostałe inicjatywy oceniono na średnim poziomie pod względem istotności w zakresie zwiększania zatrudnienia. 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 punktów. Jednocześnie należy zauważyć, że oceny wszystkich działań odnoszących się do podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej oscylowały w przedziale 3,6 – 4,7 punktów, co oznacza, że żadna z dostępnych inicjatyw nie została oceniona jako mało istotna pod względem możliwości zwiększania zatrudnienia. Odzwierciedleniem tego jest analiza indywidualnych ocen nadanych przez poszczególne gminy. Zatem ocenę 1 w poszczególnych

ankietach otrzymały jedynie cztery z trzynastu działań, podczas gdy ocenę 6 otrzymało aż jedenaście przedsięwzięć (tabela 12).

Tabela 12. Ocena działań z zakresu podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, dostępnych w ramach dofinansowania z UE

L.p.	Działanie	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Średnia ocen w gminach o najniższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen w gminach o najwyższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen we wszystkich gminach
1.	Szkolenie (i kształcenie) bezrobotnych i poszukujących pracy	2	6	4,4	5,0	4,7
2.	Szkolenia zawodowe dla rolników (reorientacja zawodowa) i doradztwo rolnicze	3	6	4,9	4,3	4,6
3.	Przekwalifikowanie i szkolenia zawodowe pracowników (oraz kadr zarządzających)	2	6	4,4	4,7	4,6
4.	Praktyki zawodowe dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów	3	6	5,1	3,8	4,5
5.	Stáže zagraniczne uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów	1	6	4,4	4,0	4,2
6.	Wsparcie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych	1	6	4,9	3,2	4,1
7.	Wspieranie inicjatyw młodzieżowych o charakterze społecznym i kulturowym	1	6	4,5	3,4	4,0
8.	Poradnictwo zawodowe	2	5	3,9	4,0	3,9
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)	2	6	4,9	3,0	3,9
10.	Wsparcie integracji i reintegracji zawodowej kobiet (wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy)	3	5	4,0	3,8	3,9
11.	Wsparcie integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (w tym: osoby długotrwale bezrobotne, bezdomni, alkoholicy, byli więźniowie, itp.)	2	6	3,5	4,1	3,8
12.	Wspieranie wolontariatu młodzieży (również za granicą)	1	6	3,8	3,7	3,7
13.	Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (tworzenie miejsc pracy na obszarach podlegających restrukturyzacji)	2	6	3,3	4,0	3,6

Źródło: Badania własne.

Skupiając się na ocenie analizowanych 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 punktów, wśród gmin charakteryzujących się najwyższą stopą bezrobocia inicjatywy te otrzymały jedne z najniższych not – oscylowały one w przedziale 3,0 – 3,8 punktów. Różnice w ocenach pozostałych działań przez obie grupy gmin nie przekraczały zakresu 0,7 punktu (tabela 12).

1.2. Usprawnienie procesu kształcenia i szkolenia

Najwyższe oceny spośród działań odnoszących się do usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia uzyskały inicjatywy skierowane na promowanie nauki języków obcych oraz poprawę dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego. Otrzymały one odpowiednio 5,5 oraz 5,1 punktów (tabela 13). Jednocześnie należy zaznaczyć, że działania te w żadnej ankiecie nie otrzymały oceny niższej niż 4,0 punkty. Kolejną, uznaną za najistotniejszą, inicjatywą na rzecz zwiększania zatrudnienia, było angażowanie się w proces popularyzacji idei uczenia się przez całe życie. Otrzymała ona średnią ocenę 4,7 punktów. Na dość wysokim poziomie pod względem istotności w zakresie oddziaływania na poziom zatrudnienia ocenione zostało 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 punktów). Inicjatywę tworzenia międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim oceniono na średnim poziomie 3,6 punktów.

Należy stwierdzić, że wszystkie sześć działań odnoszących się do usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia otrzymało wysokie noty oscylujące wokół 3,6 – 5,5 punktów. Zatem żadne przedsięwzięcie nie było postrzegane jako mało istotne w zakresie zwiększania zatrudnienia. Ponadto spośród sześciu badanych działań, we wszystkich ankietach jedynie dwa otrzymały najniższą możliwą ocenę, a notę najwyższą miały aż cztery inicjatywy.

Analizując różnice 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 zanotowano przy ocenie istotności popularyzacji idei uczenia się przez całe życie (odpowiednio 5,3 punkty oraz 4,1 punkty) oraz angażowania się w międzynarodową wymianę doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego (odpowiednio 4,7 punkty oraz 3,3 punkty).

Zestawienie ocen analizowanych działań z obszaru usprawniania procesu kształcenia i szkolenia przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13. Ocena działań z zakresu usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, dostępnym w ramach dofinansowania z UE

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

Źródło: Badania własne.

1.3. Wspieranie przedsiębiorczości

Wysokie oceny istotności pod względem wpływu na tworzenie nowych miejsc pracy w regionie otrzymała większość z czternastu dostępnych działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości. Aż cztery inicjatywy oceniono średnio powyżej 5,0 punktów (tabela 14). Były to przedsięwzięcia z obszaru zagospodarowania terenu gminy dla celów inwestycyjnych, wspierania osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, wspierania zatrudnienia

lub samozatrudnienia młodzieży oraz rozbudowy regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Jednocześnie trzy pierwsze działania nie otrzymały w żadnej ankiecie oceny niższej niż 4,0 punkty.

Kolejne wysokie oceny, oscylujące w przedziale 4,0 – 4,8 punktów, 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 mikro-pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych lub wspieranie funduszy kapitału zaangażowanego) oraz wzmocnienia tzw. instytucji otoczenia biznesu. Oceny średnie poniżej 4,0 punktów nadano jedynie w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu ułatwiania transferu wiedzy oraz wzmocnienia współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką, tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości oraz parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych i inkubatorów technologicznych. Tutaj wahały się one w przedziale 3,4 – 3,9 punktów.

Zatem średnie oceny nadane przez wszystkie badane gminy znalazły się w wysokim przedziale 3,4 – 5,4 punktów. Wynik ten potwierdzony został faktem, iż aż dwanaście na czternaście ocenianych działań w poszczególnych ankietach otrzymało najwyższą możliwą notę (ocena 6), podczas gdy najniższą możliwą ocenę zanotowano w odniesieniu do sześciu inicjatyw.

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 inicjatywy 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 punkty oraz 3,0 punkty), ułatwiania transferu wiedzy i wzmocnienia współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką (odpowiednio 4,6 punkty oraz 3,2 punkty), a także poprawy dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania (odpowiednio 5,0 punkty oraz 3,9 punkty).

Tabela 14. Ocena działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości, dostępnych w ramach dofinansowania z UE

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

Źródło: Badania własne.

Zestawienie ocen analizowanych powyżej działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości przedstawiono w tabeli 14.

Uzupełniając ocenę powyższych, już istniejących inicjatyw, aż czternaście spośród piętnastu gmin stwierdziło, że nie ma konieczności umożliwienia dofinansowania z UE innych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów. Jedynie gmina Wijewo wskazała, że należałoby wprowadzić nowe działanie polegające na wspieraniu osób, które nie kontynuują nauki. Wiązało się to z etapem wejścia na rynek pracy i miało na celu ułatwienie tego procesu.

2. Czynniki utrudniające oraz ułatwiające absorpcję środków finansowych UE

Najistotniejszą przeszkodą w wykorzystaniu możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia okazał się brak środków finansowych na współfinansowanie projektów przez gminę (średnia ocen 5,1 punktów – tabela 15).

Kolejnymi dużymi utrudnieniami były: zbyt skomplikowane procedury realizacji i rozliczania projektów oraz skomplikowane procedury opracowywania wniosków (oceny odpowiednio 4,8 i 4,6 punktów).

Pozostałe czynniki oceniono jako stanowiące średnie utrudnienie w wykorzystaniu środków unijnych (oceny oscylowały w przedziale 3,1 – 3,7 punktów). Należały do nich po pierwsze przeszkody natury finansowej - zbyt niskie maksymalne kwoty dofinansowania projektów przez UE, zbyt niski procentowy udział współfinansowania projektów przez UE oraz problemy z otrzymaniem kredytu na pokrycie wkładu finansowego gminy. Ponadto do czynników będących średnią przeszkodą zaliczono brak odpowiednio przygotowanych pracowników urzędu gminy, brak programów unijnych odpowiadających potrzebom gminy w zakresie zwiększania zatrudnienia, problemy z pozyskaniem partnerów w regionie do opracowania i realizacji projektów, a także brak dostatecznej informacji na temat programów unijnych.

Jednocześnie warto zauważyć, że żaden z czynników nie został uznany za niestanowiący przeszkody w wykorzystaniu finansowania działań ze środków unijnych. Oceny średnie zawierały się w przedziale 3,1 – 5,1 punktów. Wynik ten potwierdzony został przez fakt, że sześć na dziesięć czynników otrzymało w poszczególnych ankietach najwyższą możliwą ocenę (czyli postrzegane były jako bardzo duże utrudnienie), a pozostałe cztery ocenę 5,0 punktów. Jednocześnie jedynie dwa czynniki otrzymały ocenę 1, czyli najniższą możliwą.

Tabela 15. Ocena czynników wpływających na zakres wykorzystania możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia z funduszy UE

Lp.	Czynnik	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Średnia ocen w gminach o najniższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen w gminach o najwyższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen we wszystkich gminach
1.	Brak środków finansowych na współfinansowanie projektów przez gminę	4	6	5,3	4,9	5,1
2.	Zbyt skomplikowane procedury realizacji i rozliczania projektów	2	6	4,9	4,7	4,8
3.	Zbyt skomplikowane procedury opracowywania wniosków	2	6	4,4	4,9	4,6
4.	Zbyt niskie maksymalne kwoty dofinansowania projektów przez UE	2	6	4,4	3,0	3,7
5.	Zbyt niski procentowy udział współfinansowania projektów przez UE	2	5	4,3	3,0	3,7
6.	Brak odpowiednio przygotowanych pracowników urzędu gminy	1	5	3,3	3,6	3,5
7.	Brak programów unijnych odpowiadających potrzebom gminy w zakresie zwiększania zatrudnienia	2	5	3,7	3,2	3,4
8.	Problemy z pozyskaniem partnerów w regionie do opracowania i realizacji projektów	2	6	4,2	2,7	3,4
9.	Brak dostatecznej informacji na temat programów unijnych	2	5	3,2	3,3	3,3
10.	Problemy z otrzymaniem kredytu na pokrycie wkładu finansowego gminy	1	6	4,0	2,2	3,1

Zródło: Badania własne.

W odniesieniu do czterech czynników zauważono wyraźną różnicę w ocenie pomiędzy gminami o najniższej i najwyższej stopie bezrobocia. Czynniki te otrzymały noty zdecydowanie wyższe (czyli uznane zostały za stanowiące większą przeszkodę) w gminach o najniższym poziomie bezrobocia. Chodzi tutaj o problemy z otrzymaniem kredytu na pokrycie wkładu finansowego gminy, problemy z pozyskaniem partnerów w regionie do opracowania i realizacji projektów, zbyt niskie maksymalne kwoty dofinansowania projektów przez UE oraz zbyt niski procentowy udział współfinansowania projektów przez UE. Podczas gdy gminy charakteryzujące się najniższym poziomem bezrobocia oceniły powyższe czynniki w przedziale 4,0 – 4,4 punkty, gminy o najwyższym bezrobociu uznały, że stanowią one niewielkie utrudnienie oceniając je na poziomie 2,2 – 3,0 punktów.

Zestawienie ocen analizowanych powyżej czynników wpływających na zakres absorpcji środków z UE przedstawiono w tabeli 15.

Oprócz przeanalizowanych dotychczas czynników, część gmin zwróciła uwagę na nieodpowiedni sposób podziału środków finansowych na poszczególne priorytety oraz sprawiające wiele problemów procedury prawne. Ponadto podkreślano kwestię zbyt drogiej usług konsultingowych, a także braku jasnych reguł proceduralnych i związane z tym faktem upolitycznienie komitetów sterujących. Wszystkie te czynniki uznano za istotną przeszkodę w wykorzystaniu środków UE.

Do elementów procedury opracowywania wniosków, będących największym utrudnieniem w wykorzystaniu środków UE, zaliczono zbyt obszerne i skomplikowane arkusze wniosków oraz konieczność zbyt szczegółowego określania poszczególnych etapów realizacji projektów (tabela 16). Kwestie te otrzymały odpowiednio ocenę 4,8 i 4,5 punkty. Czynnikiem stanowiącym średnie utrudnienie były: konieczność uzyskania pozwoleń od innych podmiotów/instytucji na realizację projektów, konieczność udziału w projekcie partnera z innego kraju członkowskiego³⁵⁷, a także konieczność stosowania prawa o zamówieniach publicznych (chodzi tutaj o procedury ogłaszania i przeprowadzania przetargów). Oceniono je w przedziale 3,0 – 3,4 punkty.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że żaden element procedury opracowywania wniosków nie otrzymał średniej oceny sugerującej, że nie stanowił on utrudnienia przy pozyskiwaniu środków Unii Europejskiej (mimo że w poszczególnych ankietach trzy spośród pięciu wskazanych czynników otrzymały najniższą możliwą notę). Ponadto należy zauważyć, że nie odnotowano znaczących różnic w ocenie elementów procedury biorąc pod uwagę podział na gminy o najniższym i najwyższym poziomie bezrobocia. Średnie oceny oscylowały na podobnym poziomie.

Zestawienie ocen analizowanych powyżej elementów procedury opracowywania wniosków przedstawiono w tabeli 16.

Niektóre spośród badanych gmin wskazały dodatkowe elementy związane z procedurą opracowywania wniosków, które stanowiły dla nich utrudnienie w absorpcji środków unijnych. Podkreślono kwestię czasochłonności procedur aplikacyjnych, przeszkód w uzyskaniu wymaganych certyfikatów, a także zbyt krótkich terminów ważności pozwoleń na budowę dla inwestycji infrastrukturalnych. Oceny powyższych czynników oscylowały w przedziale 3 – 5 punktów.

³⁵⁷ Dotyczy projektów realizowanych w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych.

Tabela 16. Ocena elementów procedury opracowywania wniosków

Lp.	Czynnik	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Średnia ocen w gminach o najniższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen w gminach o najwyższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen we wszystkich gminach
1.	Zbyt obszerne i skomplikowane arkusze wniosków	2	6	4,6	5,0	4,8
2.	Konieczność zbyt szczegółowego określania poszczególnych etapów realizacji projektów	2	6	4,8	4,3	4,5
3.	Konieczność uzyskania pozwoleń od innych podmiotów/institucji na realizację projektów	1	6	3,1	3,6	3,4
4.	Konieczność udziału w projekcie partnera z innego kraju członkowskiego	1	6	3,3	3,0	3,1
5.	Konieczność stosowania prawa o zamówieniach publicznych (ogłaszanie i przeprowadzanie przetargów)	1	6	2,8	3,3	3,0

Źródło: Badania własne.

Do najważniejszych zmian, jakich gminy oczekiwały, aby usprawnić i ułatwić pozyskiwanie środków UE na rzecz zwiększania zatrudnienia, zaliczono: uproszczenie procedur realizacji i rozliczania projektów, uproszczenie procedur opracowywania wniosków, zapewnienie wsparcia w zakresie doradztwa przy opracowywaniu i realizacji projektów, oraz zwiększenie poziomu współfinansowania działań ze środków UE (tabela 17). Średnie oceny powyższych czynników oscylowały w przedziale 4,4 – 5,1 punktów. Jako usprawnienia o średniej wadze postrzegano kwestie związane z zapewnieniem pełniejszej informacji na temat programów unijnych oraz umożliwieniem realizacji nowych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, w większym stopniu odpowiadających potrzebom gminy. Oceniono je odpowiednio na 3,2 i 3,4 punkty.

Analizując oceny oczekiwanych zmian na rzecz usprawnienia absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej należy zauważyć, że badane gminy o najniższej stopie bezrobocia wyraźnie wyżej oceniły konieczność wprowadzenia nowych inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia, które byłyby lepiej dostosowane do potrzeb tych gmin. Ponadto podobną zależność zauważono przy ocenie zmian z zakresu zwiększenia poziomu współfinansowania działań ze środków UE.

Zestawienie ocen oczekiwanych zmian na rzecz usprawnienia i ułatwienia korzystania z dofinansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia przedstawiono w tabeli 17.

Tabela 17. Ocena oczekiwanych przez badane gminy zmian mających na celu usprawnienie i ułatwienie korzystania z dofinansowania z UE działań na rzecz zwiększania zatrudnienia

Lp.	Zmiana	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Średnia ocen w gminach o najniższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen w gminach o najwyższym poziomie bezrobocia	Średnia ocen we wszystkich gminach
1.	Uproszczenie procedur realizacji i rozliczania projektów	2	6	5,0	5,1	5,1
2.	Uproszczenie procedur opracowywania wniosków	1	6	4,5	5,0	4,8
3.	Zapewnienie wsparcia w zakresie doradztwa przy opracowywaniu i realizacji projektów	2	6	4,3	5,0	4,6
4.	Zwiększenie poziomu współfinansowania działań ze środków unijnych	1	6	4,9	3,9	4,4
5.	Zapewnienie pełniejszej informacji na temat programów unijnych	1	5	3,3	3,6	3,4
6.	Umożliwienie realizacji nowych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, w większym stopniu odpowiadających potrzebom gminy	1	6	3,9	2,6	3,2

Zródło: Badania własne.

Oprócz poddanych ocenie wszystkich gmin powyższych zmian, poszczególne gminy wskazały kolejne, ich zdaniem, istotne zmiany mogące doprowadzić do szerszego wykorzystania funduszy unijnych. Zwrócono uwagę na zwiększenie limitu kwoty dofinansowania z UE dla poszczególnych priorytetów, a także na konieczność zapewnienia spójności rozwiązań prawnych z zakresu współfinansowania lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania.

Najczęściej wskazywanym działaniem zmierzającym do usprawnienia procesu absorpcji środków finansowych z UE, które gmina prowadziła lub prowadzi z własnej inicjatywy, było szkolenie pracowników urzędów gmin przygotowujące do pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej. Zaangażowanie w to działanie zadeklarowało aż trzynaście spośród piętnastu poddanych analizie gmin (oprócz gminy Pakosław i Trzemeszno – tabela 18). Kolejną najczęściej podejmowaną inicjatywą była wymiana doświadczeń z innymi gminami. Działanie to zostało wskazane przez osiem gmin. Ponadto pięć gmin zwiększyło liczbę pracowników zajmujących się pozyskiwaniem środków finansowych z UE, a trzy gminy podjęły współpracę z innymi podmiotami w regionie w celu opracowania lub realizacji projektów. Dodatkowo, gmina Wieleń wskazała, iż w celu usprawnienia procesu absorpcji środków z programów unijnych korzystała z pomocy firmy konsultingowej. Należy także wskazać, że najwięcej działań zostało podjętych przez gminy Koło oraz Wągrowiec, które

realizowały cztery inicjatywy. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że żadna z badanych gmin nie nawiązywała kontaktów z instytucjami międzynarodowymi, w celu pozyskania partnera w projekcie lub w celu wymiany doświadczeń (tabela 18).

Tabela 18. Zakres działań mających na celu usprawnienie procesu absorpcji środków finansowych z UE, podejmowanych z inicjatywy badanych gmin

Lp.	Gminy	Działanie				
		Zwiększenie liczby pracowników zajmujących się pozyskiwaniem środków finansowych z UE	Szkolenie pracowników z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE	Wymiana doświadczeń z innymi gminami	Inicjowanie współpracy z innymi podmiotami w regionie w celu opracowania lub realizacji projektów	Nawiązywanie kontaktów z instytucjami międzynarod. (w celu pozyskania partnera w projekcie lub w celu wymiany doświadczeń)
1.	Pakośław	TAK	-	-	-	-
2.	Wielichowo	-	TAK	TAK	-	-
3.	Jutrosin	TAK	TAK	TAK	-	-
4.	Wijewo	-	TAK	-	-	-
5.	Siedlec	-	TAK	TAK	-	-
6.	Kleszczewo	-	TAK	-	-	-
7.	Krobia	-	TAK	TAK	-	-
8.	Trzcinica	-	TAK	-	-	-
9.	Koło	TAK	TAK	TAK	TAK	-
10.	Wągrowiec	TAK	TAK	TAK	TAK	-
11.	Ślesin	-	TAK	-	-	-
12.	Wieleń	-	TAK	TAK	-	-
13.	Trzemeszno	-	-	TAK	-	-
14.	Orchowo	-	TAK	-	TAK	-
15.	Jastrowie	TAK	TAK	-	-	-

Źródło: Badania własne.

Analizując stopień zaangażowania poszczególnych gmin w podejmowanie działań z własnej inicjatywy należy stwierdzić, że nie zaobserwowano znaczących różnic w zakresie podejmowanych przedsięwzięć między gminami charakteryzującymi się najniższą oraz najwyższą stopą bezrobocia.

3. Ocena czynników wpływających na absorpcję środków UE w innych badaniach i raportach ewaluacyjnych

3.1. Postrzeganie atrakcyjności inicjatyw w ramach programów finansowanych z UE

W przypadku dokonanej przez gminy oceny atrakcyjności działań odnoszących się do podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, dostępnych w ramach dofinansowania z UE, należy zauważyć, że większość z inicjatyw wskazanych jako najistotniejsze pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie odpowiada działaniom, w realizację których gminy były zaangażowane (wskazane zostały przedsięwzięcia skierowane głównie na organizowanie szkoleń, praktyk zawodowych i staży). Jednocześnie wysoka ocena tych inicjatyw wiąże się z tym, że prawie wszystkie z badanych gmin zadeklarowały prowadzenie współpracy z urzędami pracy. Podmiot ten był naturalnym partnerem przy realizacji wspomnianych działań. Wszystkie te przesłanki wskazują na wyraźne przekonanie gmin, że angażowanie w powyższe działania jest skuteczne pod względem tworzenia nowych miejsc pracy. Wydaje się, że pogląd ten jest 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.

Pozytywnie należy także ocenić przekonanie gmin o konieczności realizowania działań skierowanych na integrację zawodową osób niepełnosprawnych. Kwestia ta w większości miejscowości przez wiele lat była zaniedbywana 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. Zatem osoby niepełnosprawne były skazane na odseparowanie od społeczeństwa i pozbawione możliwości realizowania się poprzez pracę. W tym kontekście szczególnie istotne było umożliwienie im dostępu do Internetu, co także zostało przez gminy uznane jako ważne przedsięwzięcie.

Oprócz wskazania na konieczność pomocy osobom niepełnosprawnym, pozytywnie należy ocenić fakt, że w gminach zauważono także wagę integracji i reintegracji zawodowej kobiet oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub procesami restrukturyzacyjnymi. Są to osoby, dla których kwestia otrzymania i utrzymania pracy często stanowi istotny problem, którego jednocześnie nie są w stanie przezwyciężyć bez pomocy władz i instytucji lokalnych. Ponadto ważne jest, że gminy dostrzegły konieczność wsparcia wolontariatu młodzieży oraz inicjatyw młodzieżowych, ponieważ wsparcie młodzieży może prowadzić do uświadomienia możliwości podejmowania szeregu przedsięwzięć, dzięki którym powstają

nowe miejsca pracy, zarówno dla tych młodych ludzi, jak i innych mieszkańców regionu. Ten rozwój indywidualnej przedsiębiorczości uznawany jest za jeden z kluczowych aspektów wpływających na zwiększenie kapitału ludzkiego i społecznego³⁵⁸.

Zatem pozytywnie trzeba ocenić fakt, że gminy dostrzegły konieczność realizowania przedsięwzięć w zakresie podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, niezależnie od ewentualnych różnic co do szczegółowego charakteru poszczególnych inicjatyw. Zostało to potwierdzone tym, że żadna z nich nie była oceniona jako nieistotna pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie. Fakt ten wydaje się szczególnie ważny w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, gdzie posiadanie wiedzy i odpowiedniego wykształcenia odgrywa coraz istotniejszą rolę, stając się decydującym czynnikiem umożliwiającym przezwycięzenie niedorozwoju tych rejonów³⁵⁹.

Za jednoznacznie pozytywne zjawisko należy także uznać bardzo wysokie oceny działań odnoszących się do procesu kształcenia i szkolenia, pod względem ich wpływu na poziom zatrudnienia. Potwierdziły one wskazywane wcześniej duże zaangażowanie badanych gmin w te inicjatywy. Niezwykle ważne jest, że jako istotne postrzegano wspieranie i promowanie nauki języków obcych. Działania te wydają się 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 i dostrzeganie tego wymogu było tak istotne. Również wysokie oceny inicjatyw skierowanych na poprawę dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz popularyzację idei uczenia się przez całe życie stanowią przykład na traktowanie procesu kształcenia i szkolenia jako jedną z najważniejszych inicjatyw, w które gmina powinna angażować się w celu zwiększania zatrudnienia.

Niższe oceny wielu działań skierowanych na podejmowanie współpracy międzynarodowej w celu poprawy sytuacji na rynku pracy mogły wynikać właśnie z faktu, że realizacja powyższych przedsięwzięć wymagała nawiązania szerszej współpracy z podmiotami z innych krajów członkowskich³⁶⁰ oraz opracowania projektów bardziej złożonych i długookresowych. Opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu szkolenia i nauczania

³⁵⁸ J. Orczyk, *Przemiany pracy i ich konsekwencje dla polityki społecznej*, w: *Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2007, s. 16-17.

³⁵⁹ M. Kłodziński, *Aktywność i wykorzystanie własnego potencjału podstawą rozwoju lokalnego*, w: *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, red. A. Rosner, Warszawa 2000, s. 150.

³⁶⁰ Działania te mogą być realizowane w ramach Programów Wspólnotowych, dlatego też współpraca ma charakter międzynarodowy.

oraz tworzenie sieci instytucji wymagało dużego zaangażowania i wysiłku organizacyjnego ze strony władz lokalnych i co ważniejsze, wizji rozwoju oraz korzyści długoterminowych tej współpracy. Gminy nie zawsze posiadają możliwości organizacyjne pozwalające na podjęcie takiego wysiłku. Dlatego też niższe oceny w stosunku do wcześniejszy inicjatyw odnoszących się do procesu kształcenia i szkolenia wydają się naturalne.

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 punktów). Świadczy to jednoznacznie o przypisywaniu im istotnej roli w procesie zwiększania zatrudnienia w regionie i wydaje się, że fakt ten jest bardzo pozytywnym zjawiskiem.

Podobnie wysoko oceniono wagę działań odnoszących się do wspierania przedsiębiorczości, dostępnych w ramach dofinansowania z UE, pod względem wpływu na poziom zatrudnienia. Tutaj również, podobnie jak w przypadku postrzegania działań odnoszących się do procesu kształcenia i szkolenia, najwyżej oceniono przedsięwzięcia, które badane gminy realizowały na własnym terenie. Inicjatywy z zakresu zagospodarowania terenu gminy dla celów inwestycyjnych, wspierania osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, rozbudowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, czy też wspierania zatrudnienia młodzieży oraz tworzenia i realizacji lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich były bardzo ważne w zakresie wspierania podmiotów prywatnych funkcjonujących w regionie. Działania te wpływały na zwiększenie zatrudnienia zarówno w sposób bezpośredni, jaki pośrednio. Większość z nich sprzyjało tworzeniu dogodnego klimatu inwestycyjnego, zachęcając do podjęcia lub rozwijania działalności gospodarczej. Mogły one także przyczynić się do stworzenia stref lokalnej przedsiębiorczości (które powinny wynikać z lokalnych programów walki z bezrobociem)³⁶¹, a także powstania przedsiębiorstw innowacyjnych, które obecnie są jednym z najważniejszych czynników przesądzających o rozwoju regionu³⁶². Niezwykle ważne jest także zaangażowanie w rozwój obszarów wiejskich, na których problem bezrobocia jest szczególnie dotkliwy. W tym przypadku działania te powinny być uzupełniane wspieraniem integracji i reintegracji osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi oraz przekwalifikowaniem i szkoleniami zawodowymi.

³⁶¹ Szerzej: T. Żabińska, *Cele analizy...*, op. cit., s. 22.

³⁶² B. Gruchman, *Geneza innowacyjnego paradygmatu rozwoju regionalnego*, w: *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2000, s. 115; B. Dobiegała-Korona, *Kształtowanie środowiska dla innowacyjności przedsiębiorstw w regionie Mazowsza*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 201-212.

Również bardzo ważna była deklaracja gmin, że istotne pod względem zwiększania zatrudnienia było wspieranie sektora prywatnego poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu, poprawę dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania oraz współfinansowanie usług doradczych i inwestycji. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu przyczyniało się do ułatwienia funkcjonowania przedsiębiorców prywatnych poprzez utworzenie podmiotów, które mogły z nimi współpracować świadcząc szereg usług. Szczególnie istotne jest, że instytucje te mogły także wspomagać przedsiębiorców w wykorzystaniu środków unijnych³⁶³. 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.

Naturalne wydaje się, że 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. Wynika to głównie z charakteru tych przedsięwzięć. Nawiązanie kontaktów z instytucjami naukowo-badawczymi ma sens jeśli na terenie gminy istnieją podmioty, które z ich usług chciałyby korzystać. Należy tutaj wziąć pod uwagę to, że wiele z badanych gmin to gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie, na terenie których działa niewiele firmy. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku tworzenia parków technologicznych i przemysłowych. Wiele gmin zakłada, że ich położenie oraz inne czynniki ekonomiczne uniemożliwiają wprowadzenie powyższych inicjatyw w życie. Z drugiej strony taki sposób myślenia może doprowadzić do pułapki, którą jest 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 szeregiem innych podmiotów w regionie, a także często z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych w ramach wkładu własnego.

Należy jednak w tym miejscu wskazać, że niepokojąca była 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

³⁶³ Por. M. Kłodziński, *Aktywność...*, op. cit., s. 150.

mają ograniczone środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej³⁶⁴. Każda gmina wydaje się móc przyczynić do stworzenia takich punktów, w ten sposób wpływając na polepszenie sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Warto tutaj zauważyć, że gmina Orchowo wyraźnie wskazała w Strategii Rozwoju Gminy na konieczność utworzenia na jej terenie inkubatora przedsiębiorczości, co miało stanowić główny aspekt aktywizacji gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy³⁶⁵. Również gmina Wijewo w Planie Rozwoju Lokalnego jako jeden z głównych kierunków rozwoju gospodarki wskazała wspomaganie przedsiębiorczości poprzez tworzenie właśnie inkubatorów przedsiębiorczości, umożliwiających podjęcie na korzystnych warunkach działalności gospodarczej przez osoby młode, absolwentów lub bezrobotne³⁶⁶.

Zatem podsumowując sposób postrzegania istotności wszystkich działań pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie, za pozytywny aspekt należy uznać bardzo wysokie oceny większości z nich. Ponadto ważne jest, że nie zanotowano ocen niższych niż 3,4 punkty. Świadczy to o świadomości gmin w odniesieniu do wagi wszystkich działań na rzecz zwiększania zatrudnienia dostępnych w ramach programów unijnych, niezależnie od tego, czy skupiały się na podnoszeniu poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych, wspieraniu integracji zawodowej, czy też ulepszaniu procesu kształcenia i szkolenia lub wspieraniu przedsiębiorczości. Ponadto wysokie oceny sugerują, że działania dostępne w ramach programów unijnych w dużym stopniu odpowiadały zapotrzebowaniu i oczekiwaniom władz lokalnych w stosunku do inicjatyw, dzięki którym można było wpływać na sytuację na rynku pracy.

Fakt ten potwierdzony został również przez wyniki badań dotyczących tego, czy według gmin należałoby umożliwić dofinansowanie z UE innych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów. Skoro na taką konieczność wskazała tylko jedna spośród piętnastu badanych gmin, można stwierdzić, że pozostałe gminy postrzegały zakres dostępnych inicjatyw jako wystarczający w walce z bezrobociem. W tym kontekście warto przytoczyć wnioski ujęte w raporcie końcowym dotyczącym wpływu interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie, sporządzonym w 2007 r., w którym wskazano również najważniejsze kierunki wspierania rozwoju rynku pracy w Polsce w perspektywie 2007-2013. Stwierdzono zatem, że z punktu widzenia realizacji celów NSRO dotyczących rynku pracy oraz prognoz rozwoju gospodarki na lata

³⁶⁴ Por. E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze...*, op. cit., s. 164 - 165.

³⁶⁵ *Strategia Rozwoju Gminy Orchowo...*, op. cit., s. 35.

³⁶⁶ *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Wijewo...*, op. cit., s. 32-33.

2007-2013 nie należy się spodziewać drastycznych 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 aktywności 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 pracy³⁶⁷.

Komentując oceny poszczególnych inicjatyw przez poddane analizie gminy należy jednak wyraźnie wskazać na to, że sam fakt przyznania wysokich ocen większości działań dostępnych w ramach programów finansowanych z UE nie przekładał się na zakres wykorzystania tychże inicjatyw przez badane gminy. Tak więc gminy uznały wszystkie przedsięwzięcia za bardzo istotne lub istotne pod względem zwiększania zatrudnienia, ale wiele z działań nie zostało wykorzystanych przez żadną z gmin. Trzeba więc stwierdzić, że pomimo dostrzegania wagi przedsięwzięć dostępnych w ramach funduszy UE, skala ich wykorzystania w praktyce była wciąż zdecydowanie niewystarczająca.

3.2. Determinanty utrudniające absorpcję środków UE

Wyjaśnieniem tej sytuacji mogą być trudności, które przez gminy zostały wskazane jako czynniki wpływające na ich zaangażowanie w absorpcję środków finansowych z UE. Chodzi tutaj głównie o problemy związane z finansowaniem projektów oraz opracowywaniem i składaniem wniosków³⁶⁸. Można zatem stwierdzić, że kluczowa kwestia związana była ze sposobem finansowania działalności gminy i możliwościami wygospodarowania środków, które mogłyby zostać przeznaczone na pokrycie wymaganego wkładu własnego w realizowane projekty³⁶⁹. W przypadku większości badanych gmin, podczas konstruowania budżetu konieczne jest wybieranie najważniejszych inwestycji do realizacji, co prowadzi do zawężania

³⁶⁷ *Wpływ interwencji...*, op. cit., s. 86.

³⁶⁸ Tabela 15, s. 180.

³⁶⁹ Por. M. Bitner, *Zapewnianie wkładu własnego do projektów unijnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 3, s. 12-16.

działalności na polu inwestycyjnym³⁷⁰. Zatem, pomimo że władze gminne zdają sobie sprawę z atrakcyjności wielu działań dostępnych w ramach programów unijnych, ze względu na złą kondycję finansową budżetów są one zmuszone do rezygnacji lub ograniczeń w wykorzystaniu tej formy finansowania. Czasem korzystanie z funduszy ogranicza lęk przed utratą płynności finansowej. Ustawa o finansach publicznych nakłada na gminy dopuszczalny poziom zadłużenia (60% dochodów) oraz dopuszczalny poziom obsługi długu (15% dochodów). Choć Minister Rozwoju Regionalnego w drodze rozporządzenia dopuścił wyłączenie części zadłużenia pokrywającego współfinansowanie projektów unijnych z ogólnego limitu, obawa przez utratą płynności stanowi istotny czynnik ograniczający wykorzystanie środków UE³⁷¹.

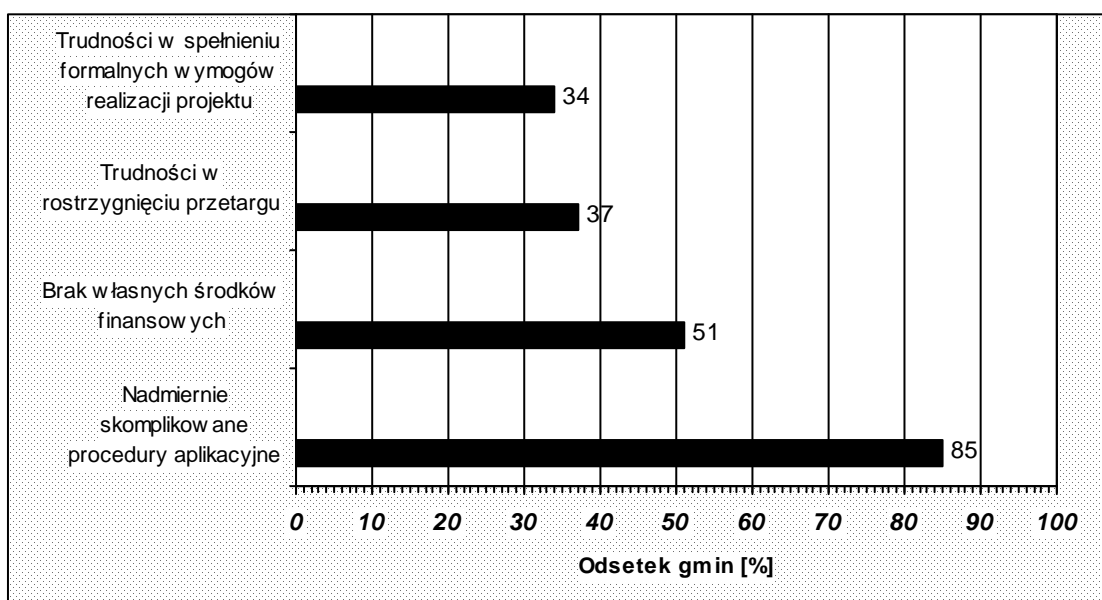
Ważnym wnioskiem jest, że powyższe ograniczenie wynika z problemów leżących po stronie gmin. Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że są one niezwykle trudne do przewyciężenia. Jest to związane z faktem, że uchwalenie i realizacja budżetu stanowi jedno z kluczowych zadań władz gminnych. Budżet gminy jest najważniejszym planem finansowym, który obejmuje wszystkie aspekty działalności gminy. Jeśli więc istnieją problemy z wygosparowaniem środków na realizację niektórych celów, ich przewyciężenie związane jest z koniecznością wzięcia pod uwagę oraz wprowadzenia zmian szeregu złożonych i powiązanych ze sobą elementów.

Jednak kolejny istotny czynnik ograniczający wykorzystanie środków UE nie jest przypisywany problemom odnoszącym się do działalności gminy, lecz związany jest z procedurami aplikacyjnymi. Bardzo ważne jest, że większość gmin uznała, że jednymi z największych utrudnień są zbyt skomplikowane procedury opracowywania wniosków oraz realizacji i rozliczania projektów. W przypadku zbyt obszernych i skomplikowanych arkuszy aplikacyjnych chodzi nie tylko o ilość informacji, które należy w nich zamieścić, ale również o ich szczegółowość. Wśród pracowników gmin odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków unijnych istnieje dość powszechne przekonanie, że wiele z wymaganych informacji nie jest bezpośrednio związanych z danym projektem i niejasny jest cel ich podawania. Jednym z trudniejszych elementów wypełniania wniosku aplikacyjnego jest konieczność szczegółowego opisu poszczególnych działań, które mają być wykonywane w ramach realizacji projektu. Często należy bardzo dokładnie podać kolejne kroki, wraz z określeniem ram czasowych ich wykonania. Wymaga to bardzo dokładnego zaplanowania kolejnych etapów, co często jest dość ryzykowne, ponieważ nie pozostawia się miejsca na wystarczający margines błędu.

³⁷⁰ M. Trojanek, *Władza lokalna a efektywność inwestycji*, w: *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji*, red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1996, s.123.

³⁷¹ K. Lipka-Szostak, *Konkurencyjność według samorządów*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 5(15), s. 11-12.

Należy tutaj zaznaczyć, że kwestia zbyt obszernych i skomplikowanych wniosków oraz konieczność zbyt szczegółowego określania poszczególnych etapów realizacji projektów stanowią dwa czynniki, które zostały ocenione jako sprawiające największe utrudnienie spośród wszystkich elementów procedury opracowywania wniosków. Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę na problem zmiany procedur aplikacyjnych w trakcie trwania konkursów, co powodowało zamieszanie i wiele niewiadomych dla beneficjentów. Choć w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 większość dokumentów regulujących najistotniejsze zasady wydatkowania środków nie jest już przyjmowana w formie rozporządzeń, co pozwala na znaczne skrócenie procesu wprowadzania poprawek, efektem jest nanoszenie poprawek częściej. W konsekwencji problem ten dotyka beneficjentów także w nowej perspektywie finansowej³⁷².



Wykres 14. Główne przeszkody w pozyskiwaniu środków UE w ocenie 89 jednostek samorządu terytorialnego z województwa świętokrzyskiego

Źródło: S. Pastuszka, *Diagnoza i ocena...*, op. cit., s. 94.

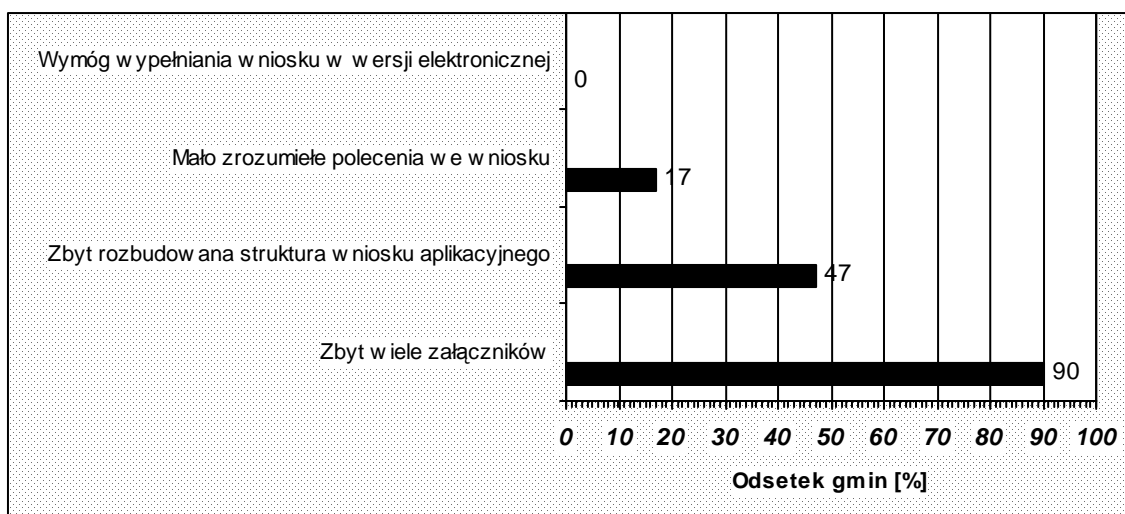
Podobne największe przeszkody w pozyskiwaniu funduszy z UE wykazano w badaniach przeprowadzonych przez S. Pastuszkę. Aż 91% podmiotów stwierdziło, że istnieją przeszkody w wykorzystaniu środków UE. Jako największe bariery również uznano zbyt skomplikowane procedury aplikacyjne (85%) oraz brak środków na wkład własny w finansowanie projektów (51%). Do istotnych przeszkód zaliczono także trudności w rozstrzygnięciu przetargów oraz w spełnieniu formalnych wymogów realizacji projektów (wykres 14). W przypadku problemów z

³⁷² Szerzej: A. Jarmuszkiewicz, *Zmiany w programie Kapitał Ludzki*, „Fundusze Europejskie” 2008, nr 2(27), s. 73-75.

posiadaniem wkładu własnego, aż 58% gmin uważało, że wysokość ich dochodów nie zapewnia wystarczających środków na realizację projektów finansowanych z funduszy UE³⁷³.

Przytoczone badania objęły także analizę trudności najczęściej pojawiających się przy opracowaniu wniosku aplikacyjnego (na przykładzie ZPORR). Okazało się, że najistotniejszą barierą była konieczność opracowania zbyt wielu załączników do wniosku (90%) oraz rozbudowana struktura wniosku (47%). Ponadto wskazano na problemy ze zrozumieniem poleceń zawartych we wniosku (17%). Z drugiej strony, żaden podmiot nie uznał, że konieczność wypełniania wniosku w wersji elektronicznej stanowi utrudnienie (wykres 15).

Podobne trudności wskazano w przypadku opracowywania raportów monitorujących z realizacji projektów (na przykładzie ZPORR), dodatkowo zwracając uwagę na problem zbyt dużej częstotliwości oraz zbyt krótkich terminów opracowywania ankiety monitorującej, a także kwestię zmieniającej się treści instrukcji ankiety monitorującej. Z kolei w odniesieniu do trudności pojawiających się przy opracowaniu wniosku o płatność, dodatkowo wskazano problem konieczności zbyt sformalizowanego opisywania dokumentów księgowych oraz brak wiedzy z zakresu zaliczania wydatków do kwalifikowanych lub niekwalifikowanych. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że 64% respondentów stwierdziło, że procedury naboru i weryfikacji wniosków aplikacyjnych oraz składania i weryfikacji wniosków o płatność i raportów monitorujących są zrozumiałe, a 25% uznało, że są one mało zrozumiałe³⁷⁴.



Wykres 15. Główne przeszkody w opracowaniu wniosku aplikacyjnego w ocenie 89 jednostek samorządu terytorialnego z województwa świętokrzyskiego

Źródło: S. Pastuszka, *Diagnoza i ocena...*, op. cit., s. 103.

³⁷³ S. Pastuszka, *Diagnoza i ocena...*, op. cit., s. 108.

³⁷⁴ Tamże, s. 102-106.

Konieczność wypełniania obszernych wniosków często prowadzi do sytuacji, w której trzeba podać informacje wymagające wcześniejszej weryfikacji, co z kolei w istotny sposób wpływa na pracochłonność i czasochłonność w przypadku opracowania danego wniosku. Tutaj pojawia się kolejny problem, który tym razem został oceniony przez gminy badane w niniejszej rozprawie jako średnie utrudnienie. Chodzi o konieczność uzyskania pozwoleń i certyfikatów, które pozwalają na realizację projektu. Często trzeba zwrócić się do odpowiednich instytucji, aby dokumenty te otrzymać, co znów wydłuża i komplikuje proces opracowania wniosku. Ponadto jako średnie utrudnienie przy opracowywaniu wniosków uznano wymóg udziału w projekcie partnera z innego kraju członkowskiego oraz konieczność stosowania prawa o zamówieniach publicznych (ogłaszanie i przeprowadzanie przetargów). Wydaje się jednak, że szczególnie w pierwszym przypadku umiarkowana ocena utrudnienia wynika w dużej mierze z faktu, że większość gmin nie była zaangażowana w realizację inicjatyw, które wymagają podjęcia powyższych działań. Realizacja projektów z udziałem partnera zagranicznego wymagana była przy działaniach w ramach Inicjatyw Wspólnotowych lub Programów Wspólnotowych, a poziom ich wykorzystania przez poddane analizie gminy był bardzo ograniczony.

Należy tutaj także zwrócić uwagę, że wyniki ewaluacji programu EQUAL potwierdzają, że wdrażanie współpracy ponadnarodowej i zasady partnerstwa postrzegane są jako ważne elementy umożliwiające osiągnięcie rezultatów lepszej jakości (wsparcie innowacyjności poprzez dostęp do badań i rozwiązań stosowanych w innych krajach), wzmacniające potencjał instytucji uczestniczących we współpracy i otwierające nowe możliwości rozwoju. Warto tutaj przytoczyć wnioski z oceny współpracy ponadnarodowej, które przedstawione zostały w pierwszym raporcie rocznym opracowanym w ramach ewaluacji bieżącej programu EQUAL. Analiza współpracy ponadnarodowej została opracowana na podstawie informacji zebranych w trakcie badania 10 projektów metodą studium przypadku oraz opinii przedstawionych w ankietach dla liderów, partnerów i grupy zarządzającej (Komitet Monitorujący, Instytucja Zarządzająca, Krajowa Struktura Wsparcia). Dodatkowym źródłem informacji były opinie czterech liderów partnerstw ponadnarodowych. Uczestnicy programu EQUAL dobrze ocenili użyteczność współpracy ponadnarodowej. W skali 1-5 średnia nota wyniosła 4. Jednocześnie prawie 45% uczestników oceniło, że współpraca ponadnarodowa jest bardzo użyteczna, 39% - że jest raczej użyteczna. Równie dobrze oceniono wpływ zasad współpracy ponadnarodowej na realizację celów programu EQUAL. W badaniu ankietowym 33% stwierdziło, że zasady współpracy ponadnarodowej bardzo dobrze służą ich realizacji, dalsze 60% - że służą dobrze. Średnio Partnerstwo było w stanie podać 1-2 przykłady korzyści odniesionych dzięki

współpracy ponadnarodowej, przy czym wszyscy respondenci wyżej ocenili wartość wymiany o charakterze merytorycznym związanej bezpośrednio z problematyką realizowanych projektów (możliwość pozyskania nowych narzędzi i technik wspierania beneficjentów oraz lepsze zrozumienie problemów grupy docelowej) niż korzyści typowo zarządcze (nauka podejmowania wspólnych przedsięwzięć z partnerami zagranicznymi). Jednocześnie partnerzy zagraniczni zwrócili uwagę na bardzo pragmatyczny cel, jakim była budowa silnych partnerstw, uczestniczących w przyszłości w innych projektach europejskich. Z kolei polskie partnerstwa oceniły, że zagraniczni partnerzy są skłonni do współpracy i dzielenia się doświadczeniami³⁷⁵.

Wracając do wyników badań przeprowadzonych przez autora pracy, uznanie konieczności stosowania prawa o zamówieniach publicznych jako jedno z mniej znaczących utrudnień mogło także wynikać z jego nowelizowania (w ramach programu naprawczego realizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Zatem wprowadzono już kilka istotnych zmian mających na celu usprawnienie procesu absorpcji środków UE. Zastosowano m.in. następujące zmiany:

- brak obowiązku stosowania przepisów o wadium,
- ograniczenie obowiązku przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- nie mają zastosowania przepisy o odwołaniach i skargach,
- możliwość skrócenia przesyłania ofert przez ogłaszającego przetarg do 7 dni,
- brak konieczności przesyłania ogłoszeń o przetargu do Biuletynu Zamówień Publicznych (jeżeli zamówienie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej),
- brak konieczności ubiegania się o zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na wybór trybu negocjacji bez ogłoszenia i trybu z wolnej ręki, a także na zawarcie umowy wieloletniej,
- zniesienie instytucji obserwatora,
- zamawiający zobowiązany jest żądać wniesienia wadium tylko w przypadku udzielenia dużych zamówień.

W ustawie Prawo zamówień publicznych wprowadzono także ułatwienia polegające na tym, że zamawiający ma obowiązek wzywać wykonawców do uzupełnienia oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnianie warunków uczestnictwa w postępowaniu nie tylko, gdy jest to niezbędne do zachowania ważności postępowania. Umożliwia to uzupełnianie oświadczeń i dokumentów przez wykonawców, którzy złożyli najlepsze oferty również, gdy

³⁷⁵ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki...*, op. cit., s. 108-109.

oświadczenia i dokumenty złożone przez wykonawców, którzy złożyli gorsze oferty gwarantują ważność postępowania. Ponadto uporządkowano postępowania protestacyjne i odwoławcze.

Od 11 czerwca 2007 r. obowiązywały przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., która przewidywała zmiany istotne zarówno dla wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne, jak i dla zamawiających:

- podniesienie progu stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych - kwota 6000 euro zostaje podniesiona do 14.000 euro. Pozwala to na łatwiejszy dostęp do środków publicznych małym firmom, które dotychczas nie były w stanie ponieść nierzadko znacznych kosztów związanych z przygotowaniem oferty przetargowej i udziałem w postępowaniu o zamówienie publiczne,
- ogłoszenia o prowadzonych przetargach, których wartość przekroczy równowartość 14.000 euro, są obligatoryjnie publikowane na stronach Biuletynu Zamówień Publicznych, który wydawany jest wyłącznie w wersji elektronicznej (dotychczas funkcjonujący portal internetowy UZP ulega likwidacji),
- uzupełnianie oświadczeń lub dokumentów w sytuacji gdy zostaną wystawione po upływie terminie składania ofert jest również możliwe,
- skrócenie minimalnych terminów na składanie ofert oraz zmiana zasad przedłużania terminu składania ofert,
- rozszerzenie danych dotyczących wyniku przetargu przekazywanych przez zamawiającego,
- umożliwienie podpisania umowy z wybranym wykonawcą po upływie terminu związania ofertą,
- powołanie Krajowej Izby Odwoławczej, która zastąpiła dotychczas obowiązujący system rozpatrywania odwołań przez arbitrow powoływanych z listy Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

W tym miejscu należy podkreślić, że wciąż trwają prace nad kolejnymi nowelizacjami ustawy Prawo zamówień publicznych i z pewnością w przyszłości przepisy będą dalej modyfikowane. Ostatnie zmiany dotyczą m.in. możliwości składania odwołań przy postępowaniach poniżej progów unijnych, rozszerzenia katalogu przyczyn utraty wadium, wprowadzenia obowiązku ogłaszania informacji o partnerstwie publiczno-prawnym w Biuletynie Zamówień Publicznych, dopuszczenia możliwości udzielania niektórych dużych zamówień w częściach (np. sięgających 20% wartości zamówienia), dopuszczenia poprawiania

omyłek pisarskich i rachunkowych. Wokół tych kwestii istnieje jednak wiele kontrowersji, zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i politycznej. Istnieją opinie, że wprowadzane zmiany są rozczarowujące. Wskazuje się, że skomplikowane procedury nie wzmacniają barier anty-korupcyjnych, lecz co gorsza często powodują wydłużenie procesu przeprowadzania i realizacji zamówień publicznych. Zbyt słaba jest także pozycja zamawiającego³⁷⁶. Inne osoby zwracają uwagę, że znaczna część wprowadzonych przepisów stanowi jedynie dostosowanie do prawa wspólnotowego lub uwzględnienie sugestii organów UE. Oznacza to, że nowelizacje wprowadzają tylko zmiany konieczne, bez których Polsce groziłoby nieuznanie przez UE prawidłowości zrealizowanych projektów³⁷⁷.

Istotnym problemem związanym z procesem opracowywania wniosków była również kwestia sztywnych wymogów formalnych, które rygorystycznie sprawdzane były podczas pierwszej oceny formalnej po złożeniu wniosku. Czasem niewielkie uchybienie o charakterze formalnym powodowało nie przyjęcie danego wniosku, a w najlepszym przypadku polecenie uzupełnienia brakujących informacji lub dokumentów. Urzędy gmin postrzegały te wymogi jako zbyt obszerne i sformalizowane, często powodujące konieczność wykonywania, ich zdaniem niepotrzebnych, czynności. Ponadto część gmin wręcz zarzucała, że reguły proceduralne są niejasne, co z kolei prowadziło do upolitycznienia komitetów sterujących. Oczywiście jest to pogląd subiektywny i jednocześnie dość kontrowersyjny. Jednak nawet jeśli zarzuty te były przesadzone, wydaje się, że brak prostych i w pełni jawnych procedur odnoszących się do przyjmowania i oceny składanych wniosków mógł stanowić istotny czynnik zniechęcający gminy do zaangażowania się w ich opracowanie.

W przypadku utrudnień związanych z realizacją i rozliczaniem projektów, kluczowy problem stanowiła konieczność wykonywania poszczególnych działań zgodnie z wcześniej ustalonym, sztywnym harmonogramem. Podczas planowania zadań często trudno było przewidzieć wszystkie czynniki mogące mieć wpływ na czas i stopień trudności ich realizacji. Ważne znaczenie ma tutaj także złożoność projektów, która powodowała utrudnienia w koordynacji wszystkich aspektów, co z kolei mogło rodzić opóźnienia. Problem ten jest ściśle związany z kwestią rozliczania danych projektów. Tutaj także istnieje wiele wymogów formalnych, które powodują konieczność szczegółowego gromadzenia faktur i innej dokumentacji podczas procesu realizacji projektu. Co ważne, odpowiednie rozliczenie działań jest kluczowym elementem, od którego zależy otrzymanie dofinansowania ze środków UE.

³⁷⁶ W. Gintowt-Dziewałtowski, *Nowelizacja bez rewelacji*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14), s. 6-7; Por. A. Arendarski, *Potrzebne dalsze uproszczenia*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14), s. 4-6.

³⁷⁷ G. Gęsicka, *Niespełnione obietnice*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14), s. 8-9; E. Bieńkowska, *Przejrzyste przepisy*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14), s. 10-11.

Dlatego też, mając na względzie powyższe czynniki, wydaje się naturalne, że większość gmin postrzegało wymogi odnoszące się do procedury realizacji i rozliczania wniosków jako istotne utrudnienie przy absorpcji środków z UE.

Nie jest również zaskakujące, że w gminach postrzegano jako problem kwestię zbyt niskiego procentowego udziału współfinansowania projektów przez Unię Europejską oraz za niskich maksymalnych kwot dofinansowania projektów ze środków unijnych. Wiąże się to ściśle z analizowanym wcześniej problemem braku środków finansowych po stronie gminy na współfinansowanie projektów. Konieczność wkładu 50% lub nawet jedynie 25% wartości całej inwestycji często przekraczała możliwości finansowe gmin i stanowiła główny czynnik ograniczający wykorzystanie programów unijnych. Trzeba tutaj zaznaczyć, że w nowej perspektywie na lata 2007-2013 poziom dofinansowania w niektórych inicjatywach zostały już zmienione. Zatem poziom maksymalny został ustalony na 85% (dla celu *Europejska współpraca terytorialna*), a minimalny na poziomie 20%³⁷⁸.

Interesujące jest również wskazanie przez gminy, że utrudnieniem w pozyskiwaniu środków unijnych były zbyt niskie maksymalne kwoty dofinansowania z UE. Część gmin wskazała, że problem wynikał z nieodpowiedniego podziału środków finansowych na poszczególne priorytety. Tak więc nie chodziło tylko o procentowy udział środków unijnych w wartości inwestycji, ale także o fakt, że często środki te nie wystarczały na sfinansowanie zaplanowanych działań. Można z tego wnioskować, że gminy chciały realizować projekty na większą skalę niż zostało to przewidziane w regulacjach odnoszących do poszczególnych programów i dostępnych w ich ramach inicjatyw. Wydaje się, że był to bardzo ważny aspekt mogący wpływać na ograniczenie zakresu absorpcji środków pomocowych.

Wskazanie braku odpowiednio przygotowanych pracowników w urzędzie gminy jako kolejnego czynnika stanowiącego utrudnienie w procesie pozyskiwania funduszy UE wiąże się z faktem, że jedynie sześć spośród piętnastu badanych gmin zadeklarowało zatrudnianie osób, których głównym zadaniem było pozyskiwanie tych środków na realizację projektów. Oczywiście było to utrudnienie leżące po stronie gminy i może dziwić, że pomimo uświadamiania sobie braku odpowiedniej ilości wykwalifikowanych urzędników, wciąż większość gmin osób takich nie zatrudniała. Z drugiej strony należy wskazać, że większość badanych gmin przeprowadziła szkolenia pracowników z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE. Można więc wnioskować, że zostały podjęte czynności zmierzające do ograniczenia omawianego utrudnienia.

³⁷⁸ Szerzej: M. Żywioł, *Zmiany w przepisach...*, op. cit., s. 53.

Zestawiając ze sobą fakt postrzegania braku programów finansowanych z UE odpowiadających potrzebom gminy jako umiarkowane utrudnienie w wykorzystaniu możliwości finansowania działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia ze środków unijnych oraz fakt, że tylko jedna z badanych gmin wskazała, że należałoby umożliwić dofinansowanie z UE innych działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów, należy stwierdzić, że jest to zdecydowanie pozytywne zjawisko. Świadczy ono o tym, że działania oferowane w ramach programów unijnych w dużej mierze odpowiadały oczekiwaniom wnioskodawców. Biorąc to pod uwagę można także pozytywnie ocenić fakt, że większość inicjatyw dostępnych w ramach programów z perspektywy 2004-2006 będzie kontynuowana w programach na lata 2007-2013.

Naturalne wydaje się postrzeganie kwestii pozyskiwania partnerów w regionie jako umiarkowaną przeszkodę przy opracowaniu i realizacji projektów. Można zakładać, że ocena ta wynika głównie z charakteru przedsięwzięć, które gminy podejmowały na rzecz zwiększania zatrudnienia. Bardzo często gminy angażowały się w organizowanie szkoleń, staży, robót publicznych, prac interwencyjnych, praktyk zawodowych, integracji różnych grup społecznych. Ponieważ są to działania typowe dla urzędów pracy³⁷⁹, dlatego z nimi gminy najczęściej współpracowały przy ich realizacji. Jednocześnie w badaniach prawie wszystkie gminy wskazały, że podejmują współpracę na rzecz zwiększania zatrudnienia właśnie z urzędami pracy³⁸⁰. Kooperacja ta była więc postrzegana jako bardzo naturalna i skuteczna. Urzędy pracy są instytucjami dostępnymi dla każdego urzędu gminy, tak więc ocenia się, że nawiązanie w nimi współpracy nie przysparza wielu problemów. Warto tutaj jednak zwrócić uwagę na fakt, że w literaturze można spotkać się z twierdzeniem, że działania z zakresu organizowania prac interwencyjnych, robót publicznych oraz praktyk zawodowych często pozwalają jedynie na krótkotrwałą poprawę sytuacji na rynku pracy zamiast prowadzić do trwałego wzrostu zatrudnienia. Środki na te inicjatywy należałoby raczej przeznaczyć na wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy przez MŚP i promocję samozatrudnienia. Badania przeprowadzone w 2005 r. w samorządach na terenie województwa warmińsko-mazurskiego wykazały, że zaledwie 1,4% bezrobotnych z regionu otrzymało pożyczki lub dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Wskazano także na problem polegający na nieznanym przez władze samorządowe procesów rozwoju przedsiębiorstw i tworzenia w

³⁷⁹ E. Strojna, *Szkolenie bezrobotnych w latach 2002-2005*, „Rynek Pracy” 2006, wydanie specjalne – wrzesień 2006 r., s. 64-67; A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka...*, op. cit., s. 162-165.

³⁸⁰ Tabela 10, s. 148.

ich ramach nowych miejsc pracy, przez co często pomoc skierowana dla firm jest nieskuteczna³⁸¹.

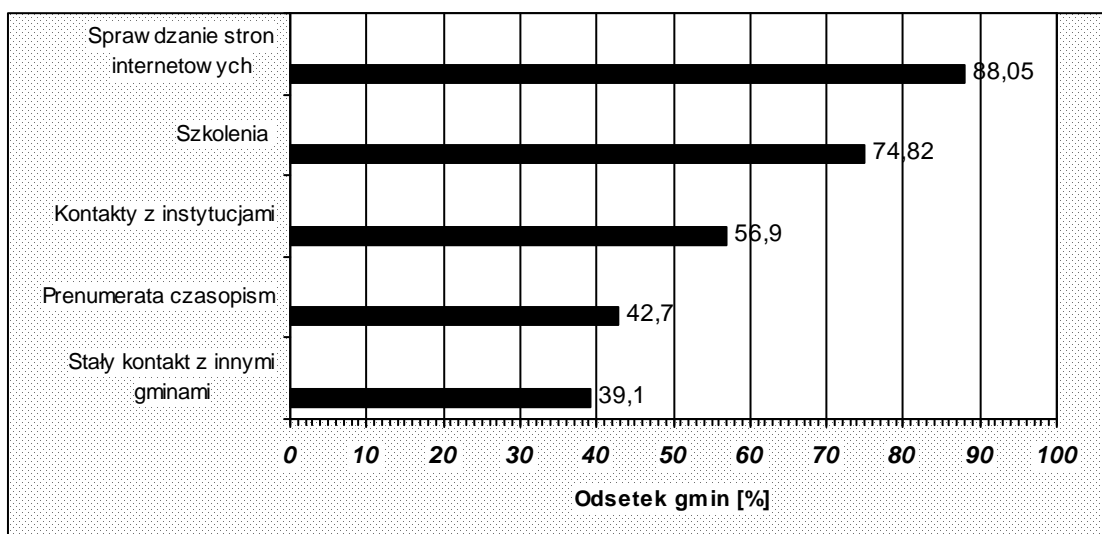
Można również przypuszczać, że kwestia pozyskiwania partnerów do realizacji inicjatyw finansowanych ze środków UE byłaby oceniana jako większe utrudnienie gdyby badane w niniejszej rozprawie gminy były zaangażowane w większą ilość projektów odnoszących się do działań, przy których konieczna byłaby kooperacja z innymi podmiotami, takimi jak banki, podmioty prywatne, instytucja badawcze i naukowe. Jak zostało wykazane we wcześniejszej części pracy, badane gminy nie były jednak zbyt aktywne w nawiązywaniu takich współpracy. Oczywiście zależność ta oddziałuje w obie strony i można założyć, że w niektórych przypadkach niemożność pozyskania odpowiedniego partnera dla realizacji projektów stanowiła ważny czynnik ograniczający aktywność gmin. Jest to szczególnie istotny aspekt w odniesieniu do gmin, na terenie których nie ma większych miejscowości mogących skupiać odpowiednie podmioty. Trzeba tutaj także zwrócić uwagę na dodatkowy aspekt mogący wpływać na ograniczoną współpracę z niektórymi podmiotami. Podjęcie współpracy z niektórymi instytucjami niesie ze sobą konieczność zapłaty za usługi świadczone na rzecz gminy. Chodzi tutaj głównie o działania takie jak pomoc firm konsultingowych w poprawnym opracowaniu wniosku. Odpłatność za powyższe usługi często przewyższa możliwości budżetowe gmin.

Pewnym problemem dla gmin okazał się również brak dostatecznej informacji na temat programów finansowanych z UE. Zatem utrudnieniem był brak dostępu do informacji z zakresu rodzajów programów, charakteru działań możliwych do realizacji w ich ramach, a także wymagań formalnych i merytorycznych odnoszących się do całego procesu aplikacji. Biorąc pod uwagę to, że regulacje prawne i zasady pozyskiwania środków unijnych są złożone i często różnią się w zależności od konkretnego programu lub działania, naturalne wydaje się, że fakt ten mógł wywoływać opór i strach przed zaangażowaniem w dany projekt. W dużym stopniu odpowiedzią na ten problem było przeprowadzanie szkoleń dla pracowników gminy z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE. Z drugiej strony można oczekiwać, że również podmioty zarządzające i koordynujące poszczególne programy wspólnotowe powinny podjąć działania skierowane na ułatwienie i uproszczenie dostępu do informacji na temat tych programów. Przykładem takiej inicjatywy może być usprawnienie wykorzystania możliwości oferowanych przez Inicjatywę Wspólnotową EQUAL. Zwiększono zatem liczbę działań usprawniających proces komunikacji i informacji kierowanych do Partnerstw poprzez

³⁸¹ G. Gorzelak, M. Herbst, A. Olechnicka, *Jak poprawić sytuację na „trudnym” rynku pracy? Analiza sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 1(23), s. 59.

stworzenie następujących narzędzi wymiany informacji: regionalne fora dyskusyjne, interaktywny portal internetowy, targi wymiany informacji, informacja i promocja programu w mediach. Należy jednak zauważyć, że podobnych inicjatyw w przypadku innych programów finansowanych z UE jest bardzo mało. Najczęściej informowanie o nich polega jedynie na zamieszczeniu podstawowych informacji na stronach internetowych ministerstw oraz innych instytucji zarządzających i wdrażających.

Warto tutaj przedstawić wyniki badań D. Bieleckiej, w których przeanalizowano najpopularniejsze sposoby dowiadywania się przez pracowników gminy o możliwościach wykorzystania funduszy pomocowych z UE. Tak więc aż 88,05% spośród 703 gmin wskazało, że regularnie sprawdzają informacje na stronach internetowych, a 74,82% pracowników uzyskuje informacje podczas szkoleń (wykres 16). Ponad połowa (56,9%) gmin utrzymywała regularne kontakty z instytucjami zajmującymi się pozyskiwaniem środków UE, a 39,1% gmin utrzymywało stały kontakt z innymi gminami. Ponadto 42,7% respondentów stwierdziło, że uzyskują potrzebne informacje dzięki prenumeracie czasopism specjalistycznych.



Wykres 16. Sposoby dowiadywania się przez pracowników 703 gmin z terenu całej Polski o możliwościach wykorzystania środków UE

Źródło: D. Bielecka, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 41.

W tym kontekście interesujące wydają się również wyniki analizy działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących EFS i SPO RZL prowadzonych przez instytucje wdrażające SPO RZL oraz KOSZEFS. Badaniami objęty był okres dziesięciu miesięcy w 2004 r. Stwierdzono w nich, że instytucje te korzystały z zalecanych instrumentów informacyjno-

promocyjnych, nie potrafiono jednak wskazać, czy podejmowanie tych inicjatyw przyniosło oczekiwane skutki. Często stosowaną formą promowania EFS i SPO RZL okazały się konferencje (229 organizowanych przez inne instytucje oraz 97 konferencji własnych), spotkania i prezentacje (142), podczas gdy targi i wystawy były zdecydowanie mniej popularne (26). Podjęto także współpracę z mediami (171 artykułów w dziennikach regionalnych, 96 audycji w rozgłośniach regionalnych), prowadzono własny serwis internetowy (662 dodane informacje lub artykuły) oraz stanowiska informacyjne (na stanowiskach typu *help-desk* obsłużono łącznie 31794 klientów), przeprowadzono 210 szkoleń własnych oraz 159 szkoleń, na które użyczono trenerów³⁸².

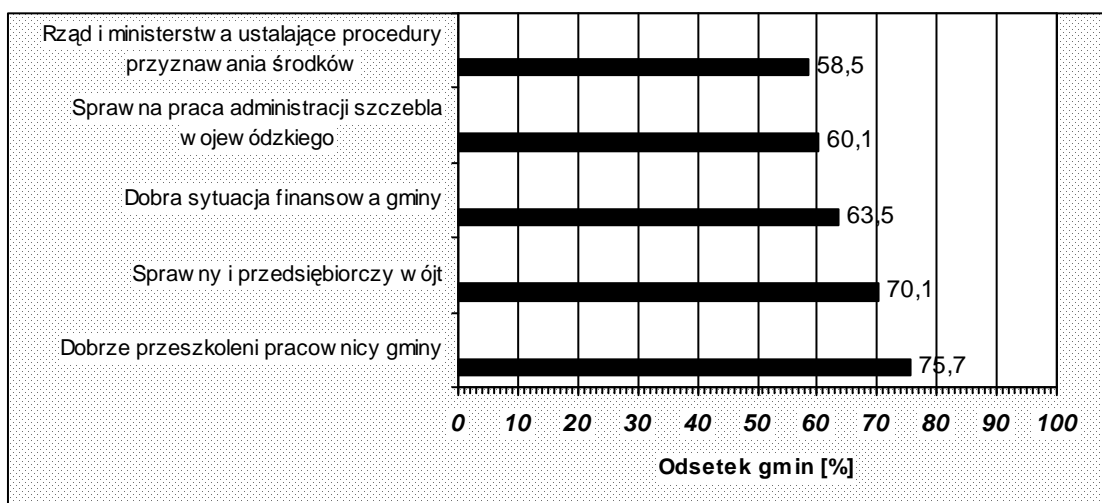
Wracając do wyników badań przeprowadzonych w niniejszej rozprawie, ważne jest także, że większość gmin nie uznało kwestii związanych z otrzymaniem kredytu na pokrycie wkładu finansowego gminy za istotne utrudnienie. Były one zatem w stanie bez istotnych przeszkód zrealizować ten element konstruowania systemu finansowania projektów. Warto jednak zauważyć, że żadna gmina nie współpracowała z bankiem odnośnie powyższych kwestii. Podjęcie takiej kooperacji mogłoby wpłynąć na jeszcze sprawniejsze organizowanie finansowania inwestycji³⁸³.

Podsumowując ocenę najistotniejszych czynników wpływających na zaangażowanie gmin w pozyskiwanie środków finansowych z UE należy stwierdzić, że największa przeszkoda ma swoje źródło po stronie gmin (brak środków finansowych na współfinansowanie projektów), dlatego też ograniczenie tego elementu zależy głównie właśnie od gmin i polega na poprawieniu możliwości finansowych budżetów. Choć dwa kolejne najistotniejsze utrudnienia nie są już bezpośrednio związane z działalnością gminy (skomplikowane procedury, regulacje prawno-finansowe dotyczące poszczególnych programów i dostępnych w ich ramach działań), pozostałe oceniane przeszkody znów zależą od zachowania gmin i dzięki nim mogą zostać ograniczone. Ponadto trzeba zaznaczyć, że oceny wszystkich analizowanych dotychczas czynników pod względem ich wpływu na zakres wykorzystania możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia ze środków unijnych oscylowały w przedziale 3,0 – 5,1 punkty. Zatem żaden czynnik nie został oceniony jako nieistotny, jednocześnie dzieląc je na elementy stanowiące duże lub umiarkowane utrudnienie. Jest to bardzo ważny fakt, który prowadzi do wniosku, że wciąż istnieje wiele

³⁸² *Analiza działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących EFS i SPO RZL prowadzonych przez instytucje wdrażające SPO RZL oraz KOSZEFS*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 8-14.

³⁸³ Por. E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze...*, op. cit., s. 164.

czynników przysparzających problemy w procesie opracowywania wniosków oraz realizacji i rozliczania projektów.



Wykres 17. Czynniki w największym stopniu wpływające na zakres wykorzystania środków UE w ocenie 703 gmin z terenu całej Polski

Źródło: D. Bielecka, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 44.

Należy w tym miejscu ponownie przytoczyć wyniki badań D. Bieleckiej, które przedstawiają czynniki, które według badanych gmin w największym stopniu wpływają na zakres wykorzystania środków pomocowych z UE. Zatem największa liczba podmiotów wskazała, że kluczowym czynnikiem są dobrze przygotowani i odpowiednio przeszkoleni pracownicy urzędów gmin (75,7%) oraz sprawność i przedsiębiorczość wójta/burmistrza (70,1% - wykres 17). Do kolejnych istotnych kwestii zaliczono konieczność posiadania dobrej sytuacji finansowej gminy (63,5%), sprawną pracę administracji szczebla wojewódzkiego zaangażowanego we wdrażanie funduszy (60,1%), a także działalność rządu i poszczególnych ministerstw ustalających procedury przyznawania środków UE (58,5%).

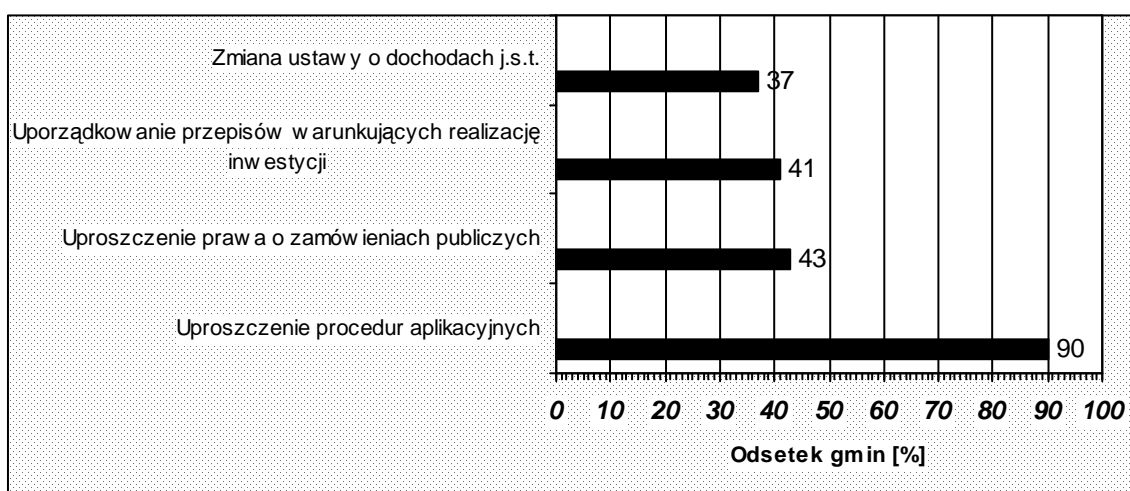
3.3. Zmiany ułatwiające realizację działań w ramach funduszy UE

Potwierdzenie przedstawionych utrudnień przynosi analiza zmian najbardziej oczekiwanych przez badane w niniejszej pracy gminy, mających na celu usprawnienie i ułatwienie korzystania z dofinansowania z UE działań na rzecz zwiększania zatrudnienia. Zatem naturalne wydaje się, że najistotniejszą oczekiwaną zmianą było uproszczenie procedur

realizacji i rozliczania projektów oraz opracowywania wniosków³⁸⁴. Zdaniem gmin w znacznym stopniu usprawniłoby to i przyspieszyło proces absorpcji środków unijnych. Dodatkowo, uproszczenie powyższych procedur mogłoby wpłynąć na zwiększenie zaangażowania w nowe projekty, które dotychczas nie zostały zrealizowane właśnie z powodu obaw i zniechęcenia w stosunku do skomplikowanych wymogów formalnych.

Podobna ocena wyłania się z analizy wspomnianych już badań przeprowadzonych przez S. Pastuszkę. Za zdecydowanie najważniejsze ułatwienie wpływające na usprawnienie procesu absorpcji środków UE badane gminy wskazały konieczność uproszczenia procedur aplikacyjnych. Kwestię tę podniosło aż 90% podmiotów (wykres 18). Na kolejnych miejscach wskazano konieczność uproszczenia prawa o zamówieniach publicznych (43%), uporządkowania przepisów prawnych warunkujących realizację inwestycji (41%), a także zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (37%).

Również w badaniach D. Bieleckiej aż 84% respondentów wskazało, że konieczna jest zmiana w systemie wdrażania i zarządzania funduszami strukturalnymi. Jedynie 3% gmin nie dostrzegало takiej konieczności. Co ważne, wśród preferowanych zasad wskazano, że przy ocenie wniosków składanych przez samorządy powinny być preferowane gminy biedniejsze (63%), a największy wpływ na podział środków w województwie powinny mieć niezależni eksperci (60%), a w dalszej kolejności marszałkowie (24%) i wojewodowie (7%). Ponadto za najlepszy system uznano rozdzielanie środków w skali ogólnopolskiej na zasadzie konkursu (58%), w przeciwieństwie do podziału środków na poszczególne województwa (10%)³⁸⁵.



Wykres 18. Główne ułatwienia usprawniające proces absorpcji środków UE wskazane przez 89 JST z województwa świętokrzyskiego

Źródło: S. Pastuszka, *Diagnoza i ocena...*, op. cit., s. 95.

³⁸⁴ Tabela 17, s. 183.

³⁸⁵ D. Bielecka, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 46-47.

Warto tutaj także zwrócić uwagę na fakt, że w analizie efektów realizacji uproszczeń w systemie wdrażania SPO WKP zawarto opinię beneficjentów programu, w której wskazano na największe znacznie uproszczeń związanych z aplikowaniem (w tym związane z uproszczeniem wniosków, redukcją koniecznych załączników na etapie aplikowania, zniesieniem konieczności zewnętrznego finansowania projektów) oraz modyfikacje, które przyspieszają otrzymanie dotacji i upraszczają procedury rozliczania³⁸⁶.

Również w raporcie ukazującym problemy i bariery w postępie realizacji SPO WKP ostateczni odbiorcy (beneficjenci) ocenili, że największymi problemami w wykorzystaniu programu są:

- zbyt skomplikowany proces aplikacyjny (zwrócono uwagę głównie na nadmierny formalizm procesu, zbyt dużą liczbę wymaganych załączników, ciągłe zmiany niezrozumiałych wytycznych i procedur, zbytnia biurokracja, mała sprawność instytucji wdrażających),
- jakość i dostępność informacji o programie³⁸⁷.

Zwrócono również uwagę na niesprawny system oceny wniosków, złe terminy przyjmowania wniosków, nie stosowanie zasady realokacji środków finansowych w ramach programu³⁸⁸.

Także podczas oceny barier w realizacji ZPORR wskazano na podobne problemy, m. in. zmiany wytycznych, zbyt mało opracowań na temat sytuacji na rynku pracy, brak przygotowania pracowników IW, konieczność przygotowywania zbyt wielu załączników, długotrwałe negocjacje z powodu przeszacowanych budżetów, brak wsparcia ze strony ekspertów zewnętrznych³⁸⁹.

Należy tutaj jednak wyraźnie zaznaczyć, że szereg działań mających na celu uproszczenie procedur zostało już podjętych i zrealizowanych podczas wdrażania programów z perspektywy finansowej na lata 2004-2006, a także w kolejnej perspektywie. Inicjatywy te zostały szczegółowo przeanalizowane w rozdziale VII.

³⁸⁶ *Ocena efektów realizacji uproszczeń w systemie wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006*, SMG/KRC Poland Media, Europejskie Centrum Doradztwa Finansowego, Warszawa 2007, s. 31.

³⁸⁷ *Ocena uzupełniająca „Problemy i bariery w postępie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 w ocenie Ostatecznych Odbiorców Programu*, raport końcowy, ECORYS Polska, na zlecenie MGiP, Warszawa 2005, s. 35-41.

³⁸⁸ *Ocena postępu realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 oraz identyfikacja problemów w absorpcji środków Programu*, raport końcowy, CASE-Doradcy, Warszawa 2005, s. 4-7.

³⁸⁹ *Identyfikacja barier w realizacji działań współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, raport końcowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 13-14.

Nie jest również zaskakującym fakt, że kolejną po uproszczeniu procedur najbardziej oczekiwaną zmianą, według gmin w dużym stopniu usprawniającą korzystanie ze środków UE, było zwiększenie poziomu współfinansowania działań z tych środków. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że czynnik ten nie został uznany za najważniejszą zmianę, pomimo wskazywania problemu braku środków finansowych na współfinansowanie inwestycji jako największe utrudnienie w wykorzystaniu programów UE. Może to świadczyć o tym, że gminy nie widziały ścisłego związku między tym, że zwiększenie poziomu współfinansowania inwestycji ze środków pomocowych UE przekłada się na zmniejszenie udziału we współfinansowaniu działań po stronie gmin.

Zaskakujące może być jednak to, że wyżej od konieczności zwiększenia poziomu współfinansowania działań ze środków unijnych oceniono konieczność zapewnienia wsparcia w zakresie doradztwa przy opracowywaniu i realizacji projektów. Z jednej strony jest to dość niepokojące, ponieważ może to świadczyć o dwóch kwestiach. Po pierwsze, oczekiwanie powyższej zmiany wymuszane było przez zbyt skomplikowane procedury opracowania i realizacji projektów, po drugie, wynikało ono z braku dostatecznie przygotowanych pracowników urzędów gmin. Jednak z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że mimo wszystko dzięki przemyślanemu doborze instytucji doradczej można osiągnąć pozytywny efekt, jakim jest wpływ na szersze wykorzystanie możliwości dostarczanych przez szereg działań dostępnych w ramach funduszy UE³⁹⁰. Firmy konsultingowe zwracają uwagę, że doradca ma do odegrania rolę nie tylko w samym pisaniu wniosków, lecz w zakresie kompleksowej obsługi inwestycji, w tym także odnoszącej się do zarządzania ryzykiem. Przygotowanie kompleksowego planu finansowego inwestycji już na etapie wstępnych analiz, przy zastosowaniu metodologii przyjętej w sektorze zarządzania ryzykiem, pozwala zoptymalizować wykorzystanie środków UE³⁹¹. Ponadto firma doradcza może także wspomóc wnioskodawców w zakresie nadzorowania i zapewnienia trwałości inwestycji po jej zakończeniu i rozliczeniu³⁹² (co jest o tyle ważne, że wykonanie i trwałość inwestycji mogą być kontrolowane przez instytucje UE aż do pięciu lat po jej zakończeniu). Co ciekawe, 42% spośród 703 gmin analizowanych przez D. Bielecką uznało, że gmina jest zmuszona korzystać z pomocy firmy komercyjnej przy opracowaniu projektu wniosku aplikacyjnego, podczas gdy 53% nie zgadzało się z tym poglądem³⁹³. Zatem opinie w tej kwestii są bardzo podzielone.

³⁹⁰ Por. A. Cieślak-Wróblewska, *Jak wybrać dobrego doradcę*, „Fundusze Europejskie” 2008, nr 1(26), s. 18-21.

³⁹¹ M. Michalska, *Uczmy się na błędach*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 1(20), s. 12-13.

³⁹² S. R. Kołtowski, *Z profesjonalistą bezpieczniej*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 2(21), s. 32; Katarzyna Lukoszek, *Trudna droga do wsparcia*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 5(24), s. 23-24.

³⁹³ D. Bielecka, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 51.

Uznanie przez badane w niniejszej pracy gminy konieczności zapewnienia pełniejszej informacji na temat programów finansowanych z UE oraz umożliwienia realizacji nowych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia za umiarkowanie istotną zmianę pokrywa się z tym, iż brak wystarczającej informacji oraz konieczność wprowadzenia nowych inicjatyw oceniono wcześniej jako umiarkowane utrudnienie pod względem stopnia wykorzystania funduszy unijnych. Tak więc potwierdzony został fakt, iż powyższe czynniki w ograniczonym stopniu wpływały na aktywność gmin w tym obszarze.

Warto tutaj zaznaczyć, że pomimo wskazania wielu czynników stanowiących utrudnienia w wykorzystaniu środków UE przez samorządy, według badań D. Bieleckiej, większość z gmin uważała, że fundusze pomocowe UE stanowią praktycznie jedyną szansę na finansowanie rozwoju lokalnego (33% spośród 703 respondentów zdecydowanie zgadzało się z tą opinią, 34% raczej zgadzało się z tym poglądem, podczas gdy 29% było przeciwnego zdania)³⁹⁴.

Biorąc pod uwagę pozytywną ocenę zakresu możliwości podejmowania inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dostępne były w ramach programów z perspektywy 2004-2006, należy zwrócić uwagę na fakt, że charakterowi tych działań w dużym stopniu odpowiada obszar inicjatyw oferowanych w poszczególnych programach w ramach nowej perspektywy 2007-2013. Istnieje zatem kontynuacja większości dotychczasowych możliwości podejmowania przedsięwzięć mających na celu oddziaływanie na rynek pracy. Ponadto w niektórych priorytetach zakres wsparcia został rozszerzony o szereg nowych inicjatyw. Szczegółowa analiza możliwości podejmowania przez gminy działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w perspektywie finansowej na lat 2007-2013 została przedstawiona w rozdziale VII.

Wracając do wyników badań przeprowadzonych przez autora pracy, ważne wnioski wpływają także z badania zakresu działań mających na celu usprawnienie i ułatwienie korzystania z dofinansowania z UE, podejmowanych z inicjatywy samych gmin. Jednoznacznie pozytywnie należy ocenić to, że prawie wszystkie gminy przeprowadziły szkolenia pracowników z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE. Wydaje się, że jest to jeden z kluczowych elementów tworzących pewną trwałą podstawę umożliwiającą szersze wykorzystanie możliwości oferowanych przez poszczególne programy. Jednocześnie, analizując ten czynnik należy zaznaczyć, że badane gminy oceniły, że pewnym utrudnieniem, wpływającym na zakres wykorzystania możliwości finansowania działań ze środków unijnych,

³⁹⁴ Tamże, s. 50.

był brak odpowiednio przygotowanych pracowników urzędu gminy. Zatem przeprowadzanie szkoleń w tym obszarze było bardzo istotną odpowiedzią na powyższe problemy.

Warto tutaj przytoczyć wyniki badań z zakresu zarządzania kadrami w urzędach gmin. Przeprowadzono je w 2003 r. w trzynastu gminach z terenu województwa dolnośląskiego, zarówno wiejskich, miejskich, jak i miejsko-wiejskich. Tak więc poziom planów doskonalenia kadry oceniono na 3,2 (w skali 0-6), jednocześnie oceniając plany dotyczące doboru nowej kadry na poziomie 3,9³⁹⁵. Wyniki te wskazują, że w badanych urzędach gmin przywiązywano średnią wagę do kwestii podnoszenia kwalifikacji urzędników. Kolejne badania, przeprowadzone przez Dominikę Bielecką, wskazują, że w celu zwiększenia absorpcji środków UE, 64,7% spośród 703 poddanych badaniu gmin wyznaczyło osoby wśród pracowników urzędu, które są odpowiedzialne za te kwestie. Jedynie 34% gmin zatrudniło dodatkowe osoby. Co ważne, badania wykazały także, że to przede wszystkim duże gminy miejsko-wiejskie zatrudniły nowych pracowników. W badaniach zasugerowano, że wynika to z ograniczonych środków finansowych, jakimi dysponują mniejsze samorządy³⁹⁶.

Odnosnie do badań przeprowadzonych w niniejszej rozprawie, pozytywnym zjawiskiem było również znaczne zaangażowanie w wymianę doświadczeń pomiędzy gminami. Działania takie mogą wpływać zarówno na wykorzystanie kolejnych inicjatyw w ramach dostępnych funduszy UE, jak i pomóc w unikaniu lub przewyciężaniu ewentualnych problemów pojawiających się w trakcie opracowywania lub realizacji projektów. Tak więc kooperacja z innymi gminami może pełnić funkcję informacyjną, mobilizującą oraz wspierającą. Wszystkie te elementy wydają się stanowić istotne czynniki usprawniające pozyskiwanie funduszy unijnych. Waga współpracy z innymi gminami została również potwierdzona w wynikach badań D. Bieleckiej. Aż 69% respondentów uważało, że gminy powinny lub raczej powinny łączyć się i wspólnie opracowywać projekty finansowane ze środków UE. Jedynie 5% podmiotów zdecydowanie nie zgadzało się z tym poglądem³⁹⁷.

Z drugiej strony niepokojący był bardzo ograniczony zakres współpracy z innymi podmiotami w regionie w celu opracowania lub realizacji projektów oraz brak nawiązywania kontaktów z instytucjami międzynarodowymi w celu pozyskania partnera w projekcie lub w celu wymiany doświadczeń. Pomimo, że współpraca międzynarodowa na szczeblu samorządowym ma coraz większe znaczenie, władze lokalne wydają się nie dostrzegać takiej

³⁹⁵ J. Szandurski, *Toksyczne zarządzanie kadrami w urzędzie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, s. 40.

³⁹⁶ D. Bielecka, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 38-39.

³⁹⁷ Tamże, s. 55.

potrzeby³⁹⁸. Brak kooperacji z podmiotami z innych krajów jednocześnie oznacza brak prowadzenia odpowiedniej polityki zatrudnienia na poziomie ponadnarodowym³⁹⁹. Bierna postawa gmin świadczy również o niewystarczającym wykorzystaniu możliwości oferowanych przez fundusze UE, ponieważ większość projektów wymaga nawiązywania takiej współpracy. Było to szczególnie istotne w przypadku realizowania działań w ramach Inicjatyw Wspólnotowych oraz Programów Wspólnotowych, w których utworzenie partnerstwa międzynarodowego stanowiło jeden z wymogów. Można więc założyć, że powyższa postawa ma swe odzwierciedlenie w bardzo małym wykorzystaniu tych programów⁴⁰⁰.

Z kolei w przypadku inicjowania współpracy z podmiotami działającymi w regionie, postawa ta została potwierdzona przez wcześniejszą analizę zakresu takiej współpracy, w której wykazano, że była ona zdecydowanie zbyt ograniczona⁴⁰¹. Było to szczególnie widoczne w przypadku znikomej kooperacji z przedsiębiorstwami prywatnymi, co wpływało na bardzo małe zaangażowanie w realizację działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. Brak podejmowania przez badane gminy współpracy z podmiotami w regionie jest także niepokojący ze względu na fakt, że zakres potencjalnych partnerów we wspólnotach lokalnych jest bardzo szeroki.

Jedną z form takiej współpracy może być kooperacja w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, rozumianego jako współpraca, w ramach której administracja, zarówno samorządowa, jak i rządowa, oraz sektor prywatny realizują wspólne przedsięwzięcia, dzieląc się zyskiem, ryzykiem oraz odpowiedzialnością za podejmowaną działalność⁴⁰². Z kolei w samej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym prawodawca określił, że PPP to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego. PPP cechuje się głównie długoterminowością umów, swobodą w kształtowaniu praw i obowiązków umów w granicach obowiązujących przepisów prawnych, możliwością antycypowania partnera publicznego w nakładach inwestycyjnych, a także podziałem ryzyk wynikających z realizowanego przedsięwzięcia. Ponadto w przeciwieństwie do zwykłych procesów współdziałania sektora publicznego z prywatnym, w PPP podmiot publiczny z roli dostawcy obiektów zmienia się w

³⁹⁸ Szerzej: H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 63-69.

³⁹⁹ A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka...*, op. cit., s. 159.

⁴⁰⁰ Tabela 6, s. 136.

⁴⁰¹ Tabela 10, s. 148.

⁴⁰² W ostatnim czasie coraz powszechniejsze stały się tzw. partnerstwa trójsektorowe, w ramach których współpracę podejmują władze, podmioty gospodarcze oraz organizacje pozarządowe.

dostawcę usług, a podmiot prywatny z tradycyjnego współdziałowca w finansowaniu zadania inwestycyjnego zmienia się w udziałowca przy dostawie usług przez sektor samorządowy w długim okresie⁴⁰³.

Należy tutaj jednak zaznaczyć, że z powodu braku odpowiednich aktów wykonawczych, powodujących m.in. brak jasności pojęciowej, pierwotna ustawa o PPP nie była wykorzystywana w praktyce⁴⁰⁴ i konieczne było wprowadzenie nowelizacji. Dnia 27 lutego 2009 r. weszła w życie ustawa o PPP z dnia 19 grudnia 2008 r.⁴⁰⁵, wyraźnie zmniejszająca wymogi biurokratyczne oraz dająca partnerom więcej swobody w kształtowaniu wzajemnych praw i obowiązków. Z punktu widzenia tematu niniejszej dysertacji, niezwykle ważne jest, że w ustawie tej wprowadzono możliwość dofinansowania realizowanych przedsięwzięć środkami UE.

Tworzenie i przystępowanie do takich partnerstw, a w rezultacie wytworzenie sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy głównymi podmiotami życia społeczno-gospodarczego, stanowi decydujący czynnik w największej mierze decydujący o sukcesie wspólnot lokalnych⁴⁰⁶. Jednym z najistotniejszych aspektów takiej współpracy jest możliwość podejmowania wspólnych działań na rzecz pozyskiwania środków UE.

3.4. Różnice w zachowaniu badanych gmin o najwyższym i najniższym poziomie bezrobocia

Rezultaty badań wskazują, że różnice w zachowaniu badanych gmin, biorąc pod uwagę podział na gminy o najwyższym i najniższym poziomie bezrobocia, widoczne były głównie w odniesieniu do skali wykorzystania poszczególnych programów finansowanych z UE oraz postrzegania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia dostępnych w ich ramach.

Tak więc, w przypadku skali i rodzaju wykorzystywanych programów zauważono, że gminy charakteryzujące się najniższą stopą bezrobocia realizowały projekty prawie wyłącznie w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich. Natomiast gminy o najwyższym poziomie bezrobocia powyższe programy wykorzystywały w

⁴⁰³ M. Słodowa-Hełpa, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy*, w: *Strategie zarządzania współpracą*, red. J. Hadyński, Akademia Rolnicza im. A. Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2006, s. 39-41.

⁴⁰⁴ Szerzej: M. Mikita, *Inne formy finansowania rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 136-137.

⁴⁰⁵ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r., Dz. U. nr 19, poz. 100.

⁴⁰⁶ M. Słodowa-Hełpa, *Partnerstwo – podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2005, s. 171-175.

mniejszej skali, jednocześnie jako jedyne angażując się w działania w ramach Programów Wspólnotowych i Inicjatyw Wspólnotowych. Z faktu tego wynika bardzo ważny wniosek, a mianowicie to, że gminy charakteryzujące się odmiennymi poziomami bezrobocia często wykorzystywały inny rodzaj działań wpływających na zwiększenie zatrudnienia w regionie. Zatem tylko gminy o najwyższym poziomie bezrobocia angażowały się w projekty mające na celu m.in. promowanie nauki języków obcych, popularyzację idei uczenia się przez całe życie, międzynarodową wymianę doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego, czy też reorientację zawodową osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi. Z drugiej strony, jedynie gminy o niskiej stopie bezrobocia realizowały projekty z zakresu m.in. szkolenia bezrobotnych, wsparcia integracji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz kobiet, a także rozbudowy układu transportowego i zagospodarowania terenu gminy dla celów inwestycyjnych.

Istotne różnice zaobserwowano także w odniesieniu do sposobu oceny atrakcyjności poszczególnych działań pod względem ich wpływu na poziom zatrudnienia, a także oceny czynników wpływających na skalę absorpcji środków UE oraz koniecznych zmian, aby ją zwiększyć. Zatem gminy charakteryzujące się najniższym poziomem bezrobocia często wyraźnie wyżej oceniały poszczególne inicjatywy pod względem istotności ich wpływu na wzrost zatrudnienia. Chodzi tutaj o następujące działania:

- organizowanie praktyk zawodowych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów,
- wsparcie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych,
- wypracowanie modelowych rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego,
- wspieranie inicjatyw młodzieżowych o charakterze społecznym i kulturowym,
- popularyzacja idei uczenia się przez całe życie,
- międzynarodowa wymiana doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego,
- poprawa dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania,
- tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości,
- ułatwianie transferu wiedzy i wzmocnienie współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką.

W przypadku różnic w sposobie oceny czynników wpływających na zakres wykorzystania możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia ze środków

UE zauważono, że gminy o najniższej stopie bezrobocia uznały następujące czynniki jako stanowiące większą przeszkodę:

- problemy z otrzymaniem kredytu na pokrycie wkładu finansowego gminy,
- problemy z pozyskaniem partnerów w regionie do opracowania i realizacji projektów,
- zbyt niskie maksymalne kwoty dofinansowania projektów przez UE,
- zbyt niski procentowy udział współfinansowania projektów przez UE.

Ponadto w odniesieniu do różnic w ocenie oczekiwanych zmian na rzecz usprawnienia absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej, gminy charakteryzujące się najniższym poziomem bezrobocia wyraźnie wyżej oceniły konieczność wprowadzenia nowych inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia, które byłyby lepiej dostosowane do potrzeb gmin, a także konieczność zwiększenia poziomu współfinansowania działań ze środków UE.

Analizę tych różnicowań warto uzupełnić wynikami badań dotyczących wpływu interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie, przeprowadzonych w 2007 r. na zlecenie MRR. Analiza korelacyjna stopy bezrobocia, liczby pracujących na 1 tys. mieszkańców, liczby projektów i wartości projektów wskazała na brak wpływu negatywnej sytuacji na rynku pracy na korzystniejsze wykorzystanie środków z UE. Jednakże, w województwach o gorszej sytuacji na rynku pracy (wyższa stopa bezrobocia i niższa liczba pracujących na 1 tys. mieszkańców) zaobserwowano mniejszą liczbę i niższą wartość projektów⁴⁰⁷.

Oceniając powyższe różnice w postrzeganiu szeregu kwestii związanych z absorpcją funduszy UE należy zwrócić uwagę szczególnie na jeden element. Różnice w ocenie poszczególnych inicjatyw pod względem ich wpływu na wzrost zatrudnienia polegały jedynie na przyznawaniu wyższych ocen przez gminy o najniższym poziomie bezrobocia. Zatem nie zanotowano przypadku, w którym którekolwiek działanie byłoby uznane za wyraźnie ważniejsze przez gminy charakteryzujące się najwyższą stopą bezrobocia. Prowadzi to do bardzo ważnego wniosku, że gminy o niskim poziomie bezrobocia wydawały się w większym stopniu dostrzegać i rozumieć wagę poszczególnych przedsięwzięć i konieczność ich realizacji w celu wpływania na wzrost zatrudnienia w regionie.

⁴⁰⁷ *Wpływ interwencji...*, op. cit., s. 81.

Rozdział VII

MOŻLIWOŚCI I WARUNKI POPRAWY PARTYCYPACJI GMIN W PROGRAMACH REALIZOWANYCH W PERSPEKTYWIE PLANISTYCZNEJ 2007-2013

1. Możliwości podejmowania przez gminy działań na rzecz zwiększania zatrudnienia

1.1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Najważniejszym programem oferującym działania, których celem jest m.in. zwiększanie zatrudnienia, wydaje się Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Obejmuje on całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce. Jego realizacja stanowi potwierdzenie głównych kierunków rozwoju i prowadzenia polityki prozatrudnieniowej rządu.

Jak wykazała sprawozdawczość SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, jego wdrażanie na poziomie regionalnym okazało się bardzo pomyślne. Projekty realizowane w regionach skutecznie odpowiadały na potrzeby lokalnego rynku pracy. Wynikało to z faktu, iż administracja regionalna potrafiła dostosować działania do sytuacji społeczno-ekonomicznej regionu, uwarunkowań rynku pracy oraz potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw. Wnioski z ewaluacji SPO RZL wskazują, że wdrażanie projektów ukierunkowanych m.in. na wspieranie rynku pracy, adaptacyjności kadr gospodarki, integracji społecznej i systemu kształcenia na poziomie regionalnym pozwala na efektywne wydatkowanie środków. Dlatego też w ramach PO Kapitał Ludzki kontynuowane są działania zapoczątkowane w SPO Rozwój Zasobów Ludzkich w obszarze:

- pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym,
- wsparcia systemów i struktur w obszarze rynku pracy, integracji społecznej i edukacji,
- wsparcia osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji rynku pracy, pomocy społecznej, nauczycieli,
- dostosowywania kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw,
- działań na rzecz podniesienia poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa odpowiadającego potrzebom regionalnego rynku pracy.

Oprócz tego, zakres wsparcia w ramach PO KL został znacznie rozszerzony na rzecz podniesienia potencjału administracji publicznej, instytucji trzeciego sektora oraz ochrony zdrowia⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki...*, op. cit., s. 106.

Także realizacja ZPORR na poziomie regionalnym przyczyniła się do skuteczności podejmowanych w jego ramach działań. Z badań ewaluacyjnych wynika, iż projekty dotyczące wyrównywania szans i reorientacji zawodowej odpowiadały potrzebom lokalnego rynku pracy i pozytywnie wpłynęły na rozwój regionu. Taka ocena jest w dużej części rezultatem lepszego dopasowania wsparcia na poziomie regionalnym do rzeczywistych potrzeb rynku pracy. W ramach PO Kapitał Ludzki kontynuowane są inicjatywy zapoczątkowane w ZPORR w zakresie:

- wsparcia procesów restrukturyzacyjnych,
- realizacji programów stypendialnych,
- popularyzacji transferu wiedzy,
- kształcenia ustawicznego osób dorosłych,
- rozwoju przedsiębiorczości⁴⁰⁹.

Kontynuacja w ramach PO KL dotychczasowych przedsięwzięć na rzecz zwiększania zatrudnienia oraz realizacja nowych inicjatyw wpisuje się w osiągnięcie celu głównego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, jakim jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Jest on realizowany poprzez osiągnięcie sześciu celów strategicznych:

- podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo,
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce,
- upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy,
- zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa,
- wzrost spójności terytorialnej⁴¹⁰.

Zatem w programie skoncentrowano wsparcie na następujących obszarach: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli i wdrażaniem zasady dobrego rządzenia. Stąd też w PO KL

⁴⁰⁹ Tamże, s. 107.

⁴¹⁰ Szerzej: Tamże, s. 115-128.

wskazano 10 priorytetów, które realizowane są równolegle na poziomie centralnym i regionalnym.

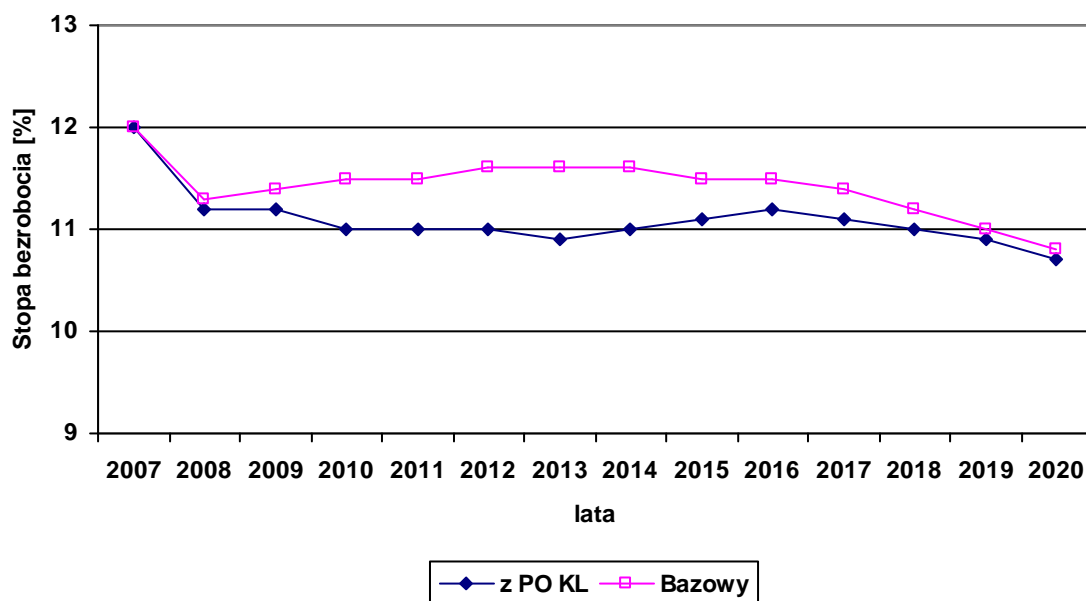
Koncentrując się na inicjatywach na rzecz zwiększania zatrudnienia, które odnoszą się m.in. do samorządu gminnego, wśród priorytetów realizowanych na poziomie centralnym należy wskazać głównie: Priorytet I *Zatrudnienie i integracja społeczna* oraz Priorytet V *Dobre rządzenie*. W przypadku priorytetu pierwszego istnieje możliwość realizacji działań na rzecz zwiększenia zasięgu oddziaływania Aktywnych Polityk Rynku Pracy, głównie poprzez: opracowanie i realizację ogólnopolskich programów aktywizacji zawodowej (skierowanych do określonych grup docelowych wymagających szczególnego wsparcia), rozwój instrumentów ukierunkowanych na wczesną identyfikację indywidualnych potrzeb osób bezrobotnych i poszukujących pracy, upowszechnianie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego (m.in. poprzez zastosowanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych), doskonalenie systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami rynku pracy na temat dostępnych ofert pracy oraz możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych, czy w końcu poprzez tworzenie, wdrażanie i promocję kompleksowych rozwiązań na rzecz upowszechniania idei równych szans, godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz mobilności geograficznej i zawodowej⁴¹¹. Natomiast w ramach Priorytetu V istnieje możliwość poprawy zdolności regulacyjnych administracji publicznej m.in. dzięki usprawnieniu procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Gminy mogą także przyczyniać się do poprawy sytuacji na rynku pracy poprzez tworzenie potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych (m.in. konsultując i tworząc akty normatywne wspólnie z tymi organizacjami), poprawę standardów zarządzania i obsługi w administracji, a także dzięki wsparciu funkcjonowania przedsiębiorstw poprzez m.in. wdrożenie systemu „jednego okienka” oraz uproszczenie procedur administracyjnych dotyczących zakładania działalności gospodarczej⁴¹².

Podobne możliwości wpływania na sytuację na rynku pracy oferowane są w ramach priorytetów realizowanych na szczeblu regionalnym. Tak więc Priorytet VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich* koncentruje się na usprawnieniu i zwiększeniu obszaru oddziaływania Aktywnej Polityki Rynku Pracy, zwiększeniu poziomu zatrudnienia wśród osób młodych, osób starszych, a także kobiet, osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz

⁴¹¹ *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, zatwierdzony przez Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, z dnia 18 września 2007 r., s. 22-38.

⁴¹² *Program Operacyjny Kapitał Ludzki...*, op. cit., s. 171-178.

bezrobotnych zamieszkujących na obszarach wiejskich. Pozostałe priorytetu dają możliwość prowadzenia kolejnych działań z zakresu: aktywizacji społeczno-zawodowej (także poprzez wsparcie i promocję wolontariatu oraz działań innowacyjnych zorientowanych na poszukiwanie nowych form i metod zapobiegania wykluczeniu społecznemu), wsparcia przedsiębiorców prywatnych (m.in. dzięki szkoleniom, doradztwu, wspieraniu współpracy pracowników



Wykres 19. Wysokość stopy bezrobocia w scenariuszu bazowym (bez PO KL) i w scenariuszu z PO KL

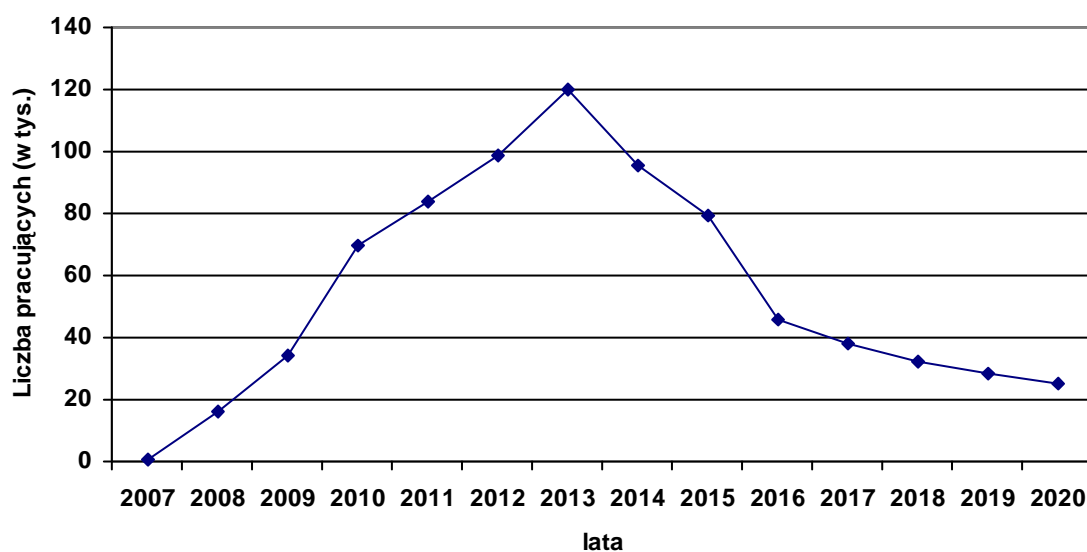
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów...*, op. cit., s. 21.

przedsiębiorstw i pracowników naukowych w celu transferu wiedzy między sektorem nauki a przedsiębiorstwami, rozwijaniu Regionalnych Strategii Innowacji) oraz z obszaru podnoszenia jakości kształcenia zawodowego i zmniejszania nierówności w upowszechnieniu edukacji oraz jakości usług edukacyjnych, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi⁴¹³.

Warto tutaj także wskazać, w jakim stopniu realizacja PO KL przyczyni się do obniżenia stopy bezrobocia oraz jak wpłynie na liczbę osób pracujących. Na wykresie 19 przedstawiono wielkość stopy bezrobocia w latach 2007-2020 dla obu scenariuszy, tj. z PO KL i bez PO KL. Szacuje się, że stopa bezrobocia w latach 2007-2013 wskutek realizacji PO KL obniży się o niecały 1 punkt procentowy. Po zakończeniu PO KL 2007-2013 wpływ tego Programu na

⁴¹³ Szerzej: *Szczegółowy Opis Priorytetów...*, op. cit., s. 169-276.

stopę bezrobocia będzie się zmniejszał (w 2020 r. stopa bezrobocia wskutek realizacji PO KL będzie niższa o 0,15 punktu procentowego)⁴¹⁴.



Wykres 20. Wpływ PO KL na liczbę pracujących

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów...*, op. cit., s. 22.

Na podstawie dokonanych analiz można stwierdzić, że wpływ PO Kapitał Ludzki na liczbę pracujących będzie pozytywny – realizacja programu przyczyni się do zwiększenia zatrudnienia (wykres 20). W 2013 r. będzie to o ponad 120 tys. dodatkowych miejsc pracy w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Później wpływ PO KL na rynek pracy będzie stopniowo zmniejszał się. Jednak nawet po wygaśnięciu finansowania w ramach PO KL, liczba pracujących w 2020 r. będzie nadal większa o 25,4 tys. w stosunku do wariantu bez PO KL⁴¹⁵.

1.2. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

Część inicjatyw dostępnych w ramach SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, w nowej perspektywie 2007-2013 jest kontynuowana w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że PO IG nie jest prostą kontynuacją SPO WKP.

⁴¹⁴ *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007 – 2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007, s. 20.

⁴¹⁵ *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów...*, op. cit., s. 21; Por. T. Kaczor, *Prognoza oddziaływania makroekonomicznego realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2006, s. 17-18.

Część dotychczas realizowanych w jego ramach przedsięwzięć jest dostępna w Regionalnych Programach Operacyjnych. SPO WKP stanowił kompleksowy system wsparcia dla przedsiębiorców. Miał na celu stworzenie silnego otoczenia instytucjonalnego wspierającego działalność przedsiębiorstw oraz przekształcenie gospodarki w gospodarkę opartą na innowacyjnych przedsiębiorstwach. Był adresowany zarówno do instytucji otoczenia biznesu, jak i bezpośrednio do przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem sektora MSP. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń z wdrażania funduszy strukturalnych stwierdzono, że działania skierowane do przedsiębiorców cieszyły się dużym zainteresowaniem. W ramach SPO WKP najwięcej wniosków wpłynęło do działania 2.3, w ramach którego mali i średni przedsiębiorcy mogli uzyskać dofinansowanie na nowe inwestycje. Dużym zainteresowaniem cieszyły się także działania skierowane do instytucji otoczenia biznesu, w tym do samorządów gminnych. Spośród 1113 poprawnych formalnie wniosków zatwierdzonych zostało 527.

W PO Innowacyjna Gospodarka ponad 90% alokacji finansowej przypisano na działania w obszarach: B+R, innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne. Położenie akcentu na te kwestie wynika głównie z faktu, że podstawowym średniookresowym dokumentem strategicznym, do założeń którego odnosi się PO IG, jest odnowiona w 2005 r. Strategia Lizbońska⁴¹⁶. W raporcie za 2006 r. Komisji Europejskiej z wdrażania odnowionej Strategii Lizbońskiej zawarto konkluzje w zakresie pobudzenia właśnie działalności B+R oraz innowacyjności. W rezultacie PO IG jest komplementarny z następującymi dokumentami Wspólnoty, zaprojektowanymi dla perspektywy finansowej 2007-2013: 7. *Program Ramowy na rzecz Badań, Rozwoju Technologicznego i Demonstracji na lata 2007 - 2013*⁴¹⁷ oraz *Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacyjności na lata 2007-2013 (CIP)*⁴¹⁸. Dokumentem krajowym, do którego bezpośrednio odnosi się PO IG, są *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*. Sformułowany w tym dokumencie cel strategiczny wymaga skoncentrowanych wysiłków na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki przez wzmacnianie jej innowacyjności.

W założeniach PO Innowacyjna Gospodarka przyjmuje się, że innowacje są głównym czynnikiem tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy, w szczególności miejsc pracy opartych

⁴¹⁶ Na poziomie krajowym PO IG odnosi się do założeń: *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013* oraz *Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej na lata 2005-2008*.

⁴¹⁷ Dokument przyjęty Decyzją nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotyczącą powołania siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013).

⁴¹⁸ Dokument przyjęty Decyzją nr 1639/2006/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. powołującą *Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013)*, OJ L 310/15, 9 listopada 2006 r.

na wiedzy. Innowacje, w szczególności w zakresie zastosowań technologii informacyjnych i komunikacyjnych w sferze organizacji i zarządzania, stanowią niezbędny czynnik transformacji polskiej gospodarki do elektronicznej gospodarki opartej na wiedzy oraz transformacji polskiego społeczeństwa do społeczeństwa informacyjnego, charakteryzującego się wyższą jakością życia. Biorąc to pod uwagę, a także analizę celów strategicznych wymienionych dokumentów, cel główny programu zdefiniowano jako: rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa. Jest on osiąganym poprzez realizację celów szczegółowych:

- zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw,
- wzrost konkurencyjności polskiej nauki,
- zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym,
- zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym,
- tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy,
- wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce⁴¹⁹.

Należy tutaj jednak zwrócić uwagę, że w ramach PO IG nie jest wspierana innowacyjność na poziomie lokalnym lub regionalnym. Tego rodzaju innowacyjność jest promowana i wspierana w Regionalnych Programach Operacyjnych i Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej. Wynika to m.in. z faktu, że w programie PO IG przyjęto, że minimalny poziom wsparcia dla danego projektu wynosi 2 mln euro. Warto tutaj wspomnieć, że wymóg ten jest często krytykowany jako największy mankament programu, ponieważ kwota ta jest uważana za zbyt wysoką dla MŚP i że trudno będzie znaleźć firmę, która będzie w stanie realizować projekt innowacyjny na tak dużą skalę. Problem ten jest o tyle ważny, że MŚP są podmiotami, które w bardzo dużym stopniu przyczyniają się do walki z bezrobociem⁴²⁰.

Działania w PO Innowacyjna Gospodarka realizowane są w ramach dziewięciu osi priorytetowych. Należy tutaj zwrócić uwagę, że choć większość instrumentów skierowana została wyłącznie bądź w szczególności do MSP⁴²¹, istnieją inicjatywy, w ramach których

⁴¹⁹ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 1 października 2007 r., s. 59-65.

⁴²⁰ R. Mbewe, *Fundusze a polska rzeczywistość*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 3(22), s. 66.

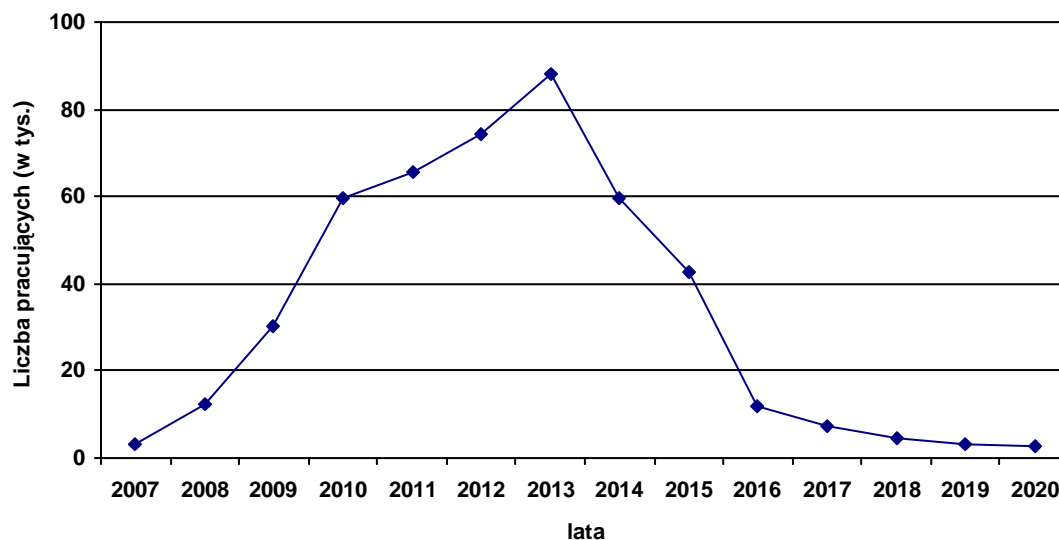
⁴²¹ Co najmniej 65% środków zaalokowanych na bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw przeznaczone będzie dla beneficjentów z sektora MSP. Pozostałe środki posłużą wsparciu instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowych świadczących przedsiębiorstwom usługi o wysokiej jakości, a także wsparciu systemowemu zapewniającemu rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw.

realizowany jest cel zwiększania zatrudnienia i w których jednocześnie uczestniczyć mogą samorządy lokalne. Należą do nich głównie przedsięwzięcia skierowane na:

- stymulowanie rozwoju gospodarki elektronicznej poprzez wspieranie tworzenia nowych, innowacyjnych e-Usług, innowacyjnych rozwiązań elektronicznego biznesu oraz zmniejszanie technologicznych, ekonomicznych i mentalnych barier wykorzystywania e-Usług w społeczeństwie - jednostki samorządu terytorialnego (wraz z organizacjami pozarządowymi) mogą realizować głównie projekty mające na celu dostarczenie dostępu do Internetu szerokopasmowego (szczególnie osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym),
- zapewnienie zintegrowanej infrastruktury teleinformatycznej administracji publicznej dla jednostek samorządu terytorialnego (zapewnienie synergii działań w zakresie e-Administracji prowadzonych na szczeblu centralnym i regionalnym),
- zwiększenie liczby przedsiębiorstw działających na bazie innowacyjnych rozwiązań – poprzez zaangażowanie we współpracę przedsiębiorców m.in. z inkubatorami, parkami naukowo-technologicznymi,
- kompleksowe wsparcie dla przedsiębiorców MSP zainteresowanych nawiązaniem kontaktów handlowych z partnerami zagranicznymi obejmujące w szczególności doradztwo i szkolenia w zakresie promocji sprzedaży i promocji eksportu, badania rynków zagranicznych, udziału w imprezach targowo-wystawienniczych,
- rozwój sieci centrów obsługi inwestorów,
- przygotowanie terenów pod inwestycje,
- budowę i rozwój internetowego systemu obsługi przedsiębiorców poszukujących partnerów handlowych oraz możliwości podjęcia inwestycji na terenie Polski,
- promocję turystyczną walorów Polski, w tym tworzenie nowych, innowacyjnych typów produktów i usług turystycznych oraz tworzenie systemu informacji turystycznej⁴²².

Ważne jest aby wskazać, w jakim stopniu realizacja PO IG wpłynie na liczbę osób pracujących. Zakłada się, że liczba nowych miejsc pracy będzie stopniowo zwiększać się do 2013 r. w stosunku do scenariusza bez PO IG i osiągnie wtedy poziom wyższy o około 88 tysięcy osób (wykres 21). W kolejnych latach jest widoczna coraz mniejsza różnica w liczbie

⁴²² *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka ...*, op. cit., s. 97-102, 117-131.



Wykres 21. Wpływ PO IG na liczbę pracujących

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów...*, op. cit., s. 27.

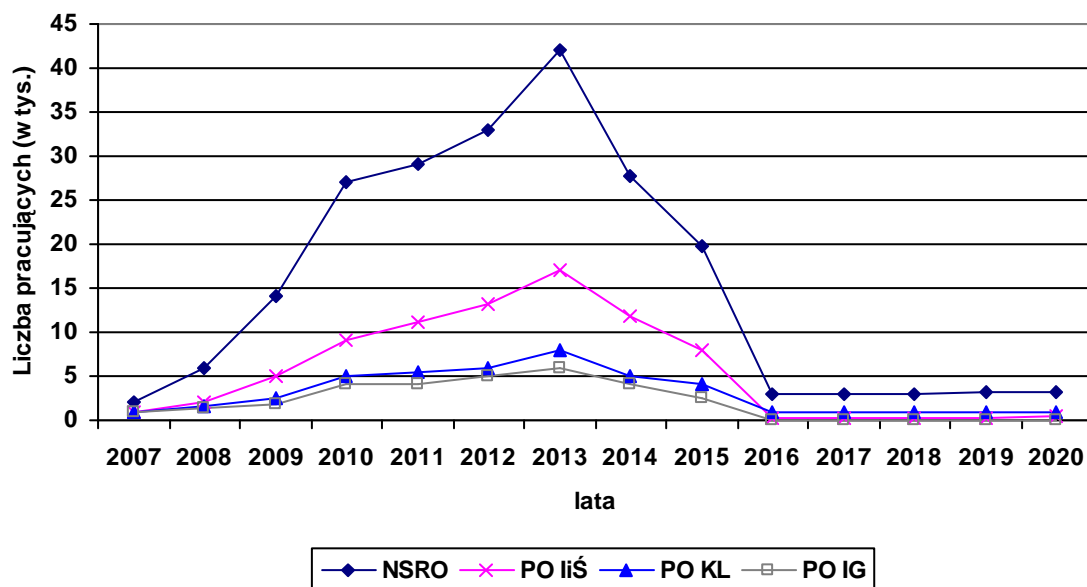
dodatkowych miejsc pracy pomiędzy wariantem z PO IG a wariantem bez tego programu. Po wygaśnięciu finansowania w ramach PO IG, liczba pracujących będzie w kolejnych latach nadal nieznacznie większa, niż gdyby programu w ogóle nie realizowano⁴²³.

1.3. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Pomimo faktu, że największym programem w perspektywie 2007-2013, w realizację którego zaangażowano aż około 42% całości środków polityki spójności, jest Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, należy zaznaczyć, że nie oferuje on gminom możliwości prowadzenia działań na rzecz zwiększania zatrudnienia w regionie. PO IiŚ jest przeznaczony do realizacji dużych projektów z obszaru poprawy infrastruktury transportowej, ochrony środowiska, energetyki, zdrowia, a także kultury i szkolnictwa wyższego⁴²⁴ (przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

⁴²³ *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów...*, op. cit., s. 26.

⁴²⁴ *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 5 grudnia 2007 r., s. 96-107.



Wykres 22. Wpływ PO KL, PO IG, PO IiŚ na liczbę osób pracujących w województwie wielkopolskim (w odniesieniu do NSRO)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych...*, op. cit. 208.

Biorąc pod uwagę fakt, że w niniejszym opracowaniu autor skupił się na zbadaniu aktywności gmin z terenu województwa wielkopolskiego, warto w tym miejscu przedstawić zakładany wpływ realizacji PO KL, PO IG oraz PO IiŚ na liczbę pracujących w regionie wielkopolskim. Finansowanie w ramach całego NSRO wpływa pozytywnie na poziom zatrudnienia w całym analizowanym okresie (wykres 22). Pozwala ono na dynamiczny wzrost liczby osób pracujących w latach 2007-2013 w stosunku do wariantu bazowego. Na 2013 r. przypada największa siła tego wpływu - liczba osób pracujących w stosunku do wariantu bazowego zwiększa się o prawie 42,88 tys. osób, w kolejnych latach siła tego wpływu słabnie. Biorąc natomiast pod uwagę wpływ poszczególnych programów operacyjnych na poziom zatrudnienia w regionie widać, iż wpływ ten w kolejnych latach kształtuje się analogicznie do oddziaływania NSRO. Zaznacza się jednak zróżnicowana siła tego wpływu. Zdecydowanie jest on największy w przypadku PO IiŚ. Maksymalne oddziaływanie transferów w ramach tego programu w stosunku do wariantu bazowego zaznacza się w 2013 r. (zatrudnienie ponad 17,3 tys. dodatkowych osób w stosunku do wariantu bazowego). Dwa pozostałe programy

pozwalają na wzrost liczby osób pracujących, jednak ich wpływ na rynek pracy nie jest tak istotny jak w przypadku PO IiŚ⁴²⁵.

1.4. Regionalne Programy Operacyjne oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Szereg możliwości prowadzenia działań mających na celu poprawienie sytuacji na rynku pracy dostępnych jest w ramach szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych⁴²⁶ oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Stworzenie i wprowadzenie tych dokumentów uważane jest za jedno z głównych czynników przyczyniających się do zmian w systemie programowania polityki regionalnej w Polsce. Wzmocniona została pozycja samorządów wojewódzkich, a także prowadzonych przez nie samorządowych polityk regionalnych⁴²⁷. W przypadku RPO, ze względu na fakt, że w niniejszej rozprawie przeprowadzone i przeanalizowane zostały wyniki badań obejmujących gminy z województwa wielkopolskiego, autor skupił się na analizie Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Cele dokumentu oraz jego główne priorytety odnoszące się do podejmowania inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia omówione zostały w rozdziale I⁴²⁸.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 jest elementem wsparcia z funduszy strukturalnych, który służy wzmocnieniu oddziaływania innych programów na terenie pięciu województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego. Jego głównym celem jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno – gospodarczego Polski wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Aby to osiągnąć, realizowane są działania w ramach kilku osi priorytetowych⁴²⁹. W kontekście możliwości podejmowania przez gminy inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia w regionie, najistotniejsze wydają się przedsięwzięcia skierowane na:

- poprawę konkurencyjności rynku szerokopasmowego Internetu przez zapewnienie konkurencji na rynku hurtowej transmisji danych oraz otwartego dostępu do infrastruktury pasywnej,

⁴²⁵ Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007 – 2013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007, s. 207.

⁴²⁶ Szerzej: M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze...*, op. cit., s. 86-154.

⁴²⁷ T. G. Grosse, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i kontrakty wojewódzkie: czy są jeszcze potrzebne?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12, s. 17-18.

⁴²⁸ Roz. I, s. 43-45.

⁴²⁹ Szerzej: M. Kościelewska, *Działania dla samorządów*, „UE Fundusze strukturalne” 2008, nr 1(11), s. 71-74.

- zwiększenie poziomu wiedzy i kompetencji oraz świadomości zakresu wykorzystania Internetu i korzyści z niego płynących wśród mieszkańców Polski wschodniej zagrożonych tzw. wykluczeniem cyfrowym,
- podniesienie jakości kształcenia na poziomie wyższym, w szczególności w zakresie tworzenia i wykorzystania nowoczesnych technologii oraz narzędzi i technik informacyjnych,
- poprawę dostępności przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania na wczesnym etapie działalności firmy oraz poprawę gotowości inwestycyjnej MSP,
- poprawę warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej - rozwój i dyfuzja przedsięwzięć innowacyjnych,
- zbudowanie stałej platformy kooperacji pomiędzy regionami Polski wschodniej,
- podjęcie wspólnych działań promocyjnych w obszarze gospodarki oraz rozwoju współpracy międzyregionalnej,
- zwiększenie mobilności mieszkańców,
- poprawę dostępu do krajowego i międzynarodowego układu transportowego,
- opracowanie wspólnej oferty turystycznej dla Polski wschodniej, obejmującej promocję zrównoważonych form turystyki⁴³⁰.

1.5. Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP)

Analizując programy z perspektywy 2007-2013, dzięki którym samorzady lokalne mają możliwość oddziaływania na rynek pracy, należy także wspomnieć o Programie Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskim Instrumencie Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), które zastąpiły przedsięwzięcia realizowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III 2004-2006. Podczas gdy EISP umożliwia podjęcie współpracy transgranicznej z państwami nie należącymi do Unii Europejskiej, programy operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej skierowane są na kooperację w wymiarze transgranicznym⁴³¹, transnarodowym i międzyregionalnym przez partnerów unijnych⁴³². Głównym celem współpracy transgranicznej

⁴³⁰ *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 2 października 2007 r., s. 77-95.

⁴³¹ Szerzej: M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 12-14.

⁴³² E. Nowińska-Łażniewska, P. Nowak, *Współpraca międzynarodowa w ramach projektów INTERREG III*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 2(28), s. 37-38.

jest m.in. promowanie współpracy i bezpośrednich kontaktów wspierających rozwój gospodarczy i społeczny poprzez:

- współpracę administracyjną oraz integrację społeczności lokalnych dzięki realizacji wspólnych działań dotyczących rynku pracy, promocji równouprawnienia (w tym równouprawnienia kobiet i mężczyzn), rozwoju zasobów ludzkich oraz wspierania sektora badawczo-rozwojowego,
- wspieranie przedsiębiorczości, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- poprawę dostępu do sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych.

Współpraca transnarodowa z udziałem Polski realizowana jest w ramach *Programu Regionu Morza Bałtyckiego* oraz *Programu dla Europy Środkowej*⁴³³. Do głównych priorytetów realizowanych w ich ramach, oddziałujących na rynek pracy, należą:

- wsparcie innowacyjności, m.in. poprzez: międzynarodowy transfer wiedzy, przygotowanie i wdrażanie transnarodowych strategii innowacyjności, ułatwienie współpracy między instytucjami naukowo-badawczymi, sektorem produkcyjnym i uczelniami wyższymi, zapewnienie współpracy pomiędzy instytucjami szkoleniowymi i urzędami pracy,
- zwiększenie atrakcyjności i konkurencyjności miast i regionów, m.in. poprzez: opracowanie zintegrowanych strategii rozwoju obszarów miejskich i rozwoju regionalnego, zmniejszenie negatywnych skutków zmian demograficznych i społecznych na rozwój obszarów miejskich i rozwój regionalny.

W przypadku współpracy międzyregionalnej, w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej realizowany jest *Program Operacyjny Współpracy Międzyregionalnej - INTERREG IV C*, który swoim zasięgiem obejmuje całe terytorium Unii Europejskiej⁴³⁴. Dzięki niemu władze regionalne i lokalne mogą realizować działania zmierzające m.in. do poprawy efektywności polityki regionalnej poprzez promowanie innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy, koncentrując się przede wszystkim na kwestiach związanych z badaniami i rozwojem technologii, wspieraniem przedsiębiorczości, społeczeństwem informacyjnym, zatrudnieniem i podnoszeniem kwalifikacji⁴³⁵.

⁴³³ Programy te zastąpiły programy współpracy transnarodowej: INTERREG III B BSR i INTERREG III B CADSES.

⁴³⁴ W przypadku Polski program ten zastąpił dwa programy współpracy międzyregionalnej: INTERREG III C North oraz INTERREG III C East.

⁴³⁵ Szerzej: K. Lipka-Szostak, *Co zastąpi INTERREG?*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 6(16), s. 67-69.

1.6. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Wiele działań dostępnych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, w perspektywie 2007-2013 kontynuowanych jest dzięki Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Do przedsięwzięć wpływających na rynek pracy, choćby w sposób pośredni, można zaliczyć m.in. szkolenia zawodowe i usługi doradcze dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie oraz tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw⁴³⁶. Jednak w przypadku tych inicjatyw zaangażowanie gminy ogranicza się raczej do roli partnera w danym projekcie. Największe możliwości podejmowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia przez samorząd lokalny oferuje program Leader, realizowany w ramach czwartej osi PROW. Ma on przyczynić się do aktywizacji społeczności wiejskich poprzez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych (tworzących tzw. lokalne grupy działania, które są partnerstwem trójsektorowym składającym się z przedstawicieli sektora publicznego, gospodarczego i społecznego) do planowania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju⁴³⁷. W ten sposób program wpływa na powstanie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami.

2. Uproszczenie procedur aplikacyjnych

Choć wyniki badań wskazują, że zbyt skomplikowane procedury aplikacyjne stanowiły jeden z kluczowych czynników oddziałujących na zakres wykorzystania środków UE przez badane gminy, należy zwrócić uwagę, że szereg inicjatyw mających na celu uproszczenie procedur zarówno opracowywania wniosków, jak i realizacji i rozliczania projektów, zostało podjętych jeszcze w ramach wdrażania programów z perspektywy 2004-2006, a następnie podczas wdrażania kolejnej perspektywy.

Wiele działań mających na celu m.in. uproszczenie procedur zostało już podjętych i zrealizowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w ramach programu naprawczego⁴³⁸. Jego głównym celem było:

⁴³⁶ Por. J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 3(190), s. 23-29.

⁴³⁷ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wrzesień 2007 r., s. 294-310.

⁴³⁸ *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2005 r.

- ułatwienie wnioskowania o wsparcie unijne – tutaj wskazywano głównie na działania na rzecz umożliwienia wnioskowania o dofinansowanie w oparciu o opis projektu zawarty we wniosku oraz o oświadczenie, że wnioskodawca spełnia warunki formalne,
- usprawnienie rozliczeń finansowych – polegały one na przyspieszeniu i uproszczeniu procedur z zakresu otrzymywania środków finansowych z UE.

Koncentrując się na ułatwieniach opracowywania wniosków oraz procedur realizacji i rozliczania projektów w poszczególnych programach, należy wskazać, że w ramach SPO Rozwój Zasobów Ludzkich wprowadzono następujące zmiany:

- ujednociono metody badawcze poprzez powierzenie funkcji koordynatora badań ostatecznych beneficjentów Instytucji Zarządzającej SPO RZL oraz zapewnienie współpracy z ewaluatorami zewnętrznymi,
- zmodyfikowano zapisy w planie finansowym w celu umożliwienia wykorzystania środków pochodzących z zaliczki na prefinansowanie projektów,
- wprowadzono zapisy umożliwiające finansowanie kosztów przeprowadzenia kontroli na miejscu przez Instytucję Zarządzającą i Beneficjentów Końcowych (Instytucje Wdrażające) oraz wprowadzono typ projektu umożliwiający finansowanie obsługi działalności Komisji Oceny Projektów (dotyczy Pomocy Technicznej – Działanie 3.1, schemat a) i d))⁴³⁹,
- rozszerzono schemat konkursowy o projekty badawcze o charakterze lokalnym, regionalnym i krajowym (dotyczy Działania 1.1),
- rozszerzono grupy ostatecznych beneficjentów poprzez umożliwienie osobom niepełnosprawnym, które nie są zarejestrowane jako bezrobotne, korzystania ze wsparcia (dotyczy Działania 1.4).

Ponadto w drodze rozporządzenia⁴⁴⁰ wprowadzono zmiany usprawniające system rozliczania wydatków w ramach projektów finansowanych w SPO RZL. Zastosowano także uproszczenia w ramach procedury wprowadzania zmian przez beneficjentów do projektów, w szczególności umożliwiono podnoszenie kwoty dofinansowania za zgodą instytucji wdrażającej. Dzięki rozporządzeniu możliwe stało się również aneksowanie zawartych już umów o dofinansowanie projektu. Każdy beneficjent mógł wystąpić z odpowiednim

⁴³⁹ Nowelizacja Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006, wprowadzona w dniu 23 lutego 2006 r.

⁴⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Dz. U. Nr 119, poz. 816.

wnioskiem o aneksowanie zawartej umowy zgodnie z nowym wzorem. Wprowadzono też szereg zmian do wzorów umów. Do najistotniejszych należy zaliczyć:

- doprecyzowanie i uelastycznienie dotychczasowej procedury dokonywania zmian w umowie i wniosku o dofinansowanie projektu - szczególnie umożliwienie zwiększenie kwoty dofinansowania oraz skrócenie katalogu zmian wymagających wyrażenia zgody przez Beneficjenta Końcowego (instytucję wdrażającą),
- pozostawienie do decyzji Beneficjenta Końcowego (instytucji wdrażającej): określenia wartości procentowej pierwszej transzy środków na finansowanie projektu; określenia procentowego poziomu rozliczenia otrzymanych transz wymaganego od beneficjentów; określenia wartości projektu, powyżej której wymagane jest złożenie dodatkowego zabezpieczenia prawidłowej realizacji projektu,
- usunięcie dodatkowych wymogów związanych z realizacją zamówień publicznych (w związku z nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych),
- zmniejszenie konieczności aneksowania umów dzięki usunięciu części załączników oraz usunięciu z wzoru umowy zapisów odnoszących się do okresu realizacji projektu,
- doprecyzowanie, w jakich przypadkach wymagana jest poprawa wniosku o płatność przez beneficjenta,
- pozostawienie do decyzji partnerów zasady odpowiedzialności wobec osób trzecich za działania wynikające z realizacji umowy o dofinansowanie projektu.

W kolejnym rozporządzeniu⁴⁴¹ wprowadzono zmiany mające na celu uproszczenie i uporządkowanie wzorów sprawozdań z realizacji projektu, danego działania oraz programu. Zatem z wzorów sprawozdań usunięto tabele monitorujące dane, które można było uzyskać z systemu PEFS oraz tabele, które okazały się zbędne w procesie monitorowania⁴⁴². Zlikwidowano także część odnoszącą się do planowanego przebiegu realizacji danego działania, priorytetu i programu w następnym okresie sprawozdawczym oraz konieczność zamieszczenia opisu planowanych inicjatyw w zakresie informacji i promocji.

Wreszcie, w przypadku niektórych działań SPO RZL uproszczono system weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność. Umożliwiono ich weryfikację na podstawie próby dokumentów księgowych stanowiących załączniki do wniosku. Ponadto uszczegółowiono zakres kontroli zamówień publicznych przeprowadzanych przez Instytucje Wdrażające i

⁴⁴¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 21 czerwca 2006 r. w sprawie wzorów sprawozdań sporządzanych w ramach SPO RZL 2004-2006, Dz. U. Nr 110, poz. 755.

⁴⁴² Jednocześnie wprowadzono tabele dotyczące pomocy publicznej oraz rozszerzono tabele dotyczące liczby ostatecznych beneficjentów objętych wsparciem, co pozwoliło skuteczniej monitorować przepływ osób, natężenie udzielonego wsparcia oraz przerwanie udziału w projekcie.

uproszczono system PEFS w celu dostosowania do nowego okresu programowania 2007–2013. W przypadku ostatniej kwestii skupiono się na ograniczeniu zakresu danych ostatecznych beneficjentów zbieranych przez system oraz wyeliminowaniu niewykorzystywanego modułu finansowego.

Wskazując najistotniejsze ułatwienia mające na celu usprawnienie wykorzystania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, które odnosiły się do działań, w których gminy mogły uczestniczyć, należy zwrócić uwagę na rozporządzenie z dnia 9 czerwca 2006 r.⁴⁴³. Przyjęto w nim następujące rozwiązania:

- instytucje przyjmujące wnioski o płatność od beneficjentów ZPORR mogły dokonywać samodzielnych korekt oraz uzupełnień we wnioskach (o każdym dokonanym uzupełnieniu lub poprawieniu wniosku beneficjent powinien być niezwłocznie poinformowany przez Instytucję przyjmującą wniosek)⁴⁴⁴,
- okresy sprawozdawcze dla beneficjentów ZPORR zostały zmienione z kwartalnych na półroczne. Wydłużono również terminy składania sprawozdania okresowego na każdym poziomie wdrażania.

W przypadku SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw przyjęto następujące uproszczenia⁴⁴⁵:

- odstąpiono od wymogu stosowania procedury uproszczonej udzielania zamówienia,
- wprowadzono uproszczone wzory sprawozdań z realizacji projektów i działań oraz opracowano szczegółowe instrukcje ich wypełniania,
- zastąpiono sprawozdania kwartalne sprawozdaniami półrocznymi oraz wydłużono czas przewidziany na przygotowanie sprawozdań przez Instytucje Wdrażające i Instytucje Pośredniczące,

⁴⁴³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń, Dz. U. nr 107, poz. 729.

⁴⁴⁴ Instytucja przyjmująca wniosek nie może poprawiać ani uzupełniać: zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte wnioskiem (o ile nie dotyczy to oczywistych omyłek pisarskich i omyłek rachunkowych), załączonych kserokopii dokumentów potwierdzających poniesione wydatki, tj. zapłaconych faktur lub dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty.

⁴⁴⁵ Dzięki nowelizacji: Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie wzorów sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych z realizacji projektów, działań i programu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, Dz. U. Nr 81, poz. 569; Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, Dz. U. z 28.04.2006 r. Nr 74, poz. 517; Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, Dz. U. Z 10.04.2006 Nr 59, poz. 416.

- zrezygnowano z wymogu przedstawiania faktury zakupu używanego środka trwałego przez sprzedającego na rzecz deklaracji wystawionej przez sprzedającego określającej pochodzenie sprzętu,
- zniesiono wydawanie wzorów wniosków, umów i sprawozdań w formie rozporządzeń⁴⁴⁶,
- w niektórych działaniach przyjęto zasadę, że projekt można uznać za zrealizowany na podstawie osiągnięcia prognozowanych wskaźników produktu. Wpłata dofinansowania powinna być uzależniona od: zgodnego z umową zrealizowania projektu; osiągnięcia wskaźników produktu; zarządzania projektem, rozumianego jako prowadzenie działalności gospodarczej będącej wynikiem realizacji projektu w sposób określony w umowie lub wniosku,
- na etapie wniosku o dofinansowanie oraz sprawozdań beneficjentów zrezygnowano z obowiązku określania wskaźników oddziaływania,
- odstąpiono od kontroli ex-ante płatności dokonywanej na poziomie Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących, co miało na celu przyspieszenie płatności dokonywanych na rzecz Ostatecznych Odbiorców (beneficjentów)⁴⁴⁷.

Ponadto w przypadku działań z priorytetu 1, w ramach którego gmina mogła realizować projekty z SPO WKP, usunięto kryterium merytoryczne udziału własnego ponad minimalny wymagany udział w procentach. Oznaczało to zniesienie w ocenie wniosku o dofinansowanie dodatkowych punktów za większy udział kapitału własnego w kosztach realizacji projektu niż było to wymagane w danym działaniu.

Warto w tym miejscu zauważyć, że prawie wszystkie wskazane uproszczenia odnoszące się do SPO WKP ocenione zostały przez beneficjentów jako zdecydowanie pozytywne, choć czasami zwracano uwagę, że niektóre modyfikacje zostały wprowadzone zbyt późno⁴⁴⁸.

Analizując wprowadzone usprawnienia w pozyskiwaniu przez gminę środków UE z SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, należy zwrócić uwagę na zmiany w działaniu 1.4 *Wsparcie doradztwa rolniczego*. Dotyczyły one:

- skrócenia okresu między złożeniem wniosku o płatność przez beneficjenta a dokonaniem płatności oraz okresu rozpatrywania przez instytucję wdrażającą wniosku beneficjenta o płatność,

⁴⁴⁶ Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 lipca 2006 r., Dz. U. Nr 149, poz. 1074.

⁴⁴⁷ Szerzej: *Ocena efektów...*, op. cit., s. 13-24.

⁴⁴⁸ Tamże, s. 26-31.

- wprowadzenia możliwości poświadczania za zgodność z oryginałem kopii dokumentów załączanych do wniosku o płatność przez podmiot, który wydał dany dokument,
- umożliwienia wyboru odpowiednich zaświadczeń wydanych przez naczelnika urzędu skarbowego oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wymienionych w załączniku 2 do wzoru umowy o dofinansowanie projektu, które należy złożyć wraz z wnioskiem o płatność⁴⁴⁹,
- umożliwienia rozpoczęcia przez beneficjenta realizacji projektu już z chwilą złożenia wniosku o dofinansowanie realizacji projektu, co oznaczało uznanie kosztów poniesionych po dniu złożenia wniosku o dofinansowanie za koszty kwalifikowane⁴⁵⁰,
- umożliwienia uznania za koszty kwalifikowalne niektórych kosztów ogólnych poniesionych przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie realizacji projektu⁴⁵¹.

Uzupełniając analizę usprawnień w absorpcji środków w ramach funduszy strukturalnych należy wspomnieć, iż kilka istotnych zmian zostało także wprowadzonych w obszarze PO Pomoc Techniczna. Do najważniejszych należały:

- rozszerzenie listy potencjalnych beneficjentów programu,
- zweryfikowanie kategorii wydatków kwalifikujących się do dofinansowania w ramach programu,
- realokacja środków finansowych pomiędzy działaniami w celu zwiększenia efektywności oraz usprawnienia ich wdrażania⁴⁵²,
- uproszczenie i przystosowanie wzorów sprawozdań m.in. do potrzeb oraz specyfiki Beneficjentów POPT⁴⁵³,
- uproszczenie wzoru umowy o dofinansowanie poprzez: doprecyzowanie warunków wygaśnięcia i rozwiązania umowy; poszerzenie możliwości modyfikacji projektu w

⁴⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 lipca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006" w zakresie działania "Wsparcie doradztwa rolniczego", Dz. U. nr 136, poz. 967.

⁴⁵⁰ Jednakże w przypadku odmowy udzielenia dofinansowania wnioskodawcy nie przysługują roszczenia ani o zawarcie umowy, ani o zwrot kosztów poniesionych w związku z realizacją projektu.

⁴⁵¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006" w zakresie działania "Wsparcie doradztwa rolniczego", Dz. U. nr 256, poz. 2147.

⁴⁵² Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006, Dz. U. 223, poz. 2259.

⁴⁵³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie wzorów sprawozdań sporządzanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006, Dz. U. nr 58, poz. 403.

trakcie jego realizacji przez Beneficjenta; wprowadzenie licznych zmian redakcyjnych⁴⁵⁴.

Kilka znaczących usprawnień zostało także wprowadzonych w Inicjatywie Wspólnotowej EQUAL. Należy tutaj wspomnieć głównie o przyspieszeniu procesu płatności dla Partnerstw dzięki:

- skróceniu czasu weryfikacji wniosków beneficjenta o płatność poprzez m.in. ograniczenie liczby etapów weryfikacji wniosków, wprowadzenie wniosków cząstkowych, ograniczenie listy dokumentów koniecznych do potwierdzenia wydatków, zrezygnowanie z możliwości odsyłania wniosków do poprawy (niezakwalifikowane wydatki możliwe były do rozliczenia w kolejnych wnioskach), zmniejszenie progu koniecznego do otrzymania płatności, wprowadzenie standardowego opisu dokumentów podlegających ocenie,
- zwiększeniu liczby działań usprawniających proces komunikacji i informacji kierowanych do Partnerstw poprzez: rozbudowanie systemu doradztwa dla Partnerstw (w tym w szczególności doradztwa finansowego) oraz stworzenie narzędzi wymiany informacji.

Ponadto w celu zwiększenia tempa wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, wprowadzono ułatwienia w zakresie kwalifikowalności wydatków. Uproszczono także proces kontraktowania umów o dofinansowanie Działania 3 poprzez: zrezygnowanie z wymogu uzyskania przez wnioski rekomendacji Komitetu Monitorującego EQUAL oraz wymogu zatwierdzania wniosków o dofinansowanie przez IZ EQUAL, a także uproszczenie wzoru umowy o Partnerstwie na rzecz Rozwoju.

Oczywiście zmiany prowadzące do usprawnienia i ułatwienia procedur opracowywania wniosków oraz realizacji projektów zostały wprowadzone także w ramach programów z perspektywy 2007-2013. Można tutaj zwrócić uwagę chociażby na fakt, że istotną różnicą w porównaniu do okresu 2004-2006 w zakresie wdrażania PO KL jest decyzja o wdrażaniu na poziomie regionalnym. Ma to przyczynić się do sprawniejszego absorbowania środków UE, ponieważ, jak zauważa Małgorzata Ćwikła z Departamentu Wdrażania EFS w MIPS, z doświadczenia wiadomo, że centralna koordynacja konkursów jest uciążliwa, zarówno dla urzędników, jak i beneficjentów (chodzi głównie o zbyt dużą liczbę beneficjentów w stosunku do liczby pracowników obsługujących projekty). Zaznacza jednak, że wielu potencjalnych

⁴⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 24 maja 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektów oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006, Dz. U. nr 98, poz. 685.

beneficjentów programu, pamiętając doświadczenia współpracy z Wojewódzkimi Urzędami Pracy w ramach realizacji projektów ZPORR, obawia się zbyt dużej skrupulatności urzędników UP oraz podatność na wpływy beneficjentów mających wysoką pozycję w regionie⁴⁵⁵.

Zwraca się także uwagę na znaczące zmiany procesu oceny projektów m.in. w programie Innowacyjna Gospodarka. Zamiast oceny formalnej, techniczno-ekonomicznej i merytorycznej, pojawił się nowy tryb postępowania. Ocena projektu rozpoczyna się od przygotowania i przesłania drogą elektroniczną fiszki projektu do tzw. Instytucji Otoczenia Biznesu. Dokument taki zawiera opis planowanego projektu, m.in. jego cel, opis kluczowych wydatków, oczekiwane rezultaty. Dopiero po pozytywnej opinii IOB wnioskodawca opracowuje wniosek o dofinansowanie, przygotowuje biznesplan i inne wymagane załączniki, np. promesę kredytową⁴⁵⁶.

Analizując zakres wprowadzonych zmian w obszarze uproszczenia procedur warto zaznaczyć, że zdaniem Ministra Rozwoju Regionalnego, pomimo iż wiele na tym polu zostało już zrobione, wciąż będą wprowadzane kolejne zmiany. Zwrócono także uwagę, że podczas wprowadzania dotychczasowych usprawnień, za mało było dialogu z samorządami⁴⁵⁷.

W dobie ogólnoświatowego kryzysu finansowego istotne jest, aby wskazać kluczowe działania na rzecz ochrony i wzmocnienia polskiej gospodarki, w tym pozyskiwania i wydatkowania środków z Unii Europejskiej, podjęte przez polskie władze. Przede wszystkim Rada Ministrów przyjęła *Plan stabilności i rozwoju - wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*, obejmujący pakiet inicjatyw w zakresie stabilności finansów publicznych i systemu finansowego, zwiększenia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego stymulującego wzrost gospodarczy oraz planu antykryzysowego.

Szczegółowy pakiet działań antykryzysowych został również opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ma on ułatwić wydatkowanie funduszy UE, a kluczowe inicjatywy dotyczą:

- zniesienia ograniczenia w pozyskiwaniu zaliczek dla beneficjentów starających się o dotację z UE,
- skrócenia i ujednolicenia terminów rozpatrywania wniosków beneficjentów i rozliczania projektów,

⁴⁵⁵ M. Ćwikła, *Unia pomoże znaleźć pracę*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 1(20), s. 62.

⁴⁵⁶ A. Szymczak, *Euro na duże innowacje*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 2(21), s. 44-45.

⁴⁵⁷ Konferencja prasowa Ministra Rozwoju Regionalnego, Warszawa, dnia 28.11.2007 r.

- szybszego przekazywania środków na finansowanie programów z rezerwy celowej budżetu państwa,
- wprowadzenia konkurencji pomiędzy programami – najszybciej i najefektywniej realizowane mogą liczyć w 2011 r. na dodatkowe, rezerwowe środki,
- szybszego zwrotu wydatków w przypadku dużych projektów,
- wprowadzenia systemu mobilizowania i motywowania urzędników do efektywniejszych działań na rzecz wdrażania pomocy z UE.

Ponadto umożliwiono rozpoczęcie prac związanych z realizacją projektu już po złożeniu do właściwej instytucji wniosku o przyznanie pomocy, ułatwiono otrzymanie pełnego dofinansowania unijnego w przypadku projektów generujących dochód, wzmocniono przejrzystość i obiektywizm procesu wyboru projektów poprzez umożliwienie beneficjentom podważenia wyników oceny ich wniosków, wprowadzono uproszczenia w postępowaniu administracyjnym skracając o połowę czas trwania procedur środowiskowych w procesie inwestycyjnym. Wprowadzono także zasadę wyznaczania celów wydatkowania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na dany rok, co pozwala uniknąć kumulacji wydatków w 2013 r.

Warto także wspomnieć o akcji „Proste Fundusze”, zainicjowanej w 2008 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Jej celem jest wprowadzanie zmian w procedurach dotyczących realizacji projektów służących ich maksymalnemu uproszczeniu oraz uczynienie starań o dofinansowanie procesem przyjaznym dla projektodawców. Zmiany są wynikiem analizy postulatów zgłaszanych przez osoby zajmujące się praktycznymi aspektami realizacji projektów dofinansowywanych ze środków UE.

3. Warunki konieczne do usprawnienia i poszerzenia zakresu absorpcji przez badane gminy środków UE na rzecz zwiększania zatrudnienia

Mając na względzie wyniki badań przeprowadzonych w niniejszej rozprawie, można sformułować najważniejsze postulaty skierowane do gmin i dotyczące działań, dzięki którym możliwe będzie zwiększenie oddziaływania na poziom zatrudnienia w regionie poprzez wykorzystanie środków UE. Obejmują one następujące kwestie:

- zainteresowanie partycypacją w działaniach skierowanych bezpośrednio do przedsiębiorców i mających na celu pobudzenie i wzrost przedsiębiorczości w regionie, m.in. wspieranie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, współfinansowanie usług doradczych i inwestycji, umożliwienie dostępu

przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania, wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu (w tym: organizacje pozarządowe, firmy doradcze), pomoc w tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości oraz parków naukowo-technologicznych.

Postulat ten należy skierować w zasadzie do wszystkich badanych gmin, ponieważ żadna z nich nie angażowała się w większym zakresie w pobudzanie przedsiębiorczości poprzez absorpcję środków UE. Jednak szczególnie istotna wydaje się potrzeba podjęcia takich inicjatyw w gminach Jastrowie, Orchowo, Wieleń, Jutrosin, Krobia oraz Trzcinica, które to gminy wyraźnie wskazały na brak inwestorów zagranicznych jako jeden z najistotniejszych czynników determinujących rozwój przedsiębiorczości na ich terenie. Ponadto ważnym problemem jest duże rozdrobnienie działalności gospodarczej. Na tę kwestię zwróciły uwagę szczególnie władze gminy Koło, Ślesin i Wijewo,

- szersze wykorzystanie działań skierowanych na zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych (w tym stworzenie oferty dostępnych terenów pod inwestycje) oraz tworzenie i realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich (w celu m.in. pobudzenia lokalnej przedsiębiorczości oraz dostosowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy).

Ponieważ z możliwości wykorzystania środków unijnych na zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych skorzystały jedynie gminy Jutrosin i Siedlec, szczególnie ważne wydaje się skierowanie tego postulatu do pozostałych gmin. Gminy Jastrowie, Orchowo, Wieleń, Wągrowiec, Pakosław, Wielichowo, Kleszczewo oraz Krobia wskazały na prowadzenie podobnych inicjatyw na rzecz potencjalnych inwestorów, lecz bez zaangażowania środków UE. Podjęcie tych działań jest istotne szczególnie w przypadku gmin o charakterze typowo rolniczym, z niewielkim udziałem innego rodzaju działalności gospodarczej na ich terenie. Dotyczy to głównie gminy Kleszczewo, Krobia, Siedlec, Wijewo, Jutrosin, Pakosław, Wielichowo oraz Orchowo. Zagospodarowanie terenów tych gmin dla celów inwestycyjnych dzięki wykorzystaniu programów finansowanych z UE może przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości, co z kolei umożliwi dywersyfikację typów działalności gospodarczej. Dzięki temu może nastąpić poprawa sytuacji na lokalnym rynku pracy,

- wykorzystanie inicjatyw z zakresu poprawy dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, organizowania staży i wolontariatu młodzieży, inicjowania współpracy międzynarodowej w celu opracowywania innowacyjnych metod nauczania i szkolenia, oraz z obszaru tworzenia rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego,

- większe zaangażowanie w organizowanie szkoleń, poradnictwo zawodowe oraz wsparcie integracji i reintegracji różnych grup społecznych (kobiet, osób niepełnosprawnych, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz procesami restrukturyzacyjnymi).

Postulat ten należy powiązać szczególnie z koniecznością wspierania przedsiębiorczości na terenie badanych gmin. Przekwalifikowanie zwiększa szanse na uzyskanie pracy w przedsiębiorstwach rozpoczynających lub zwiększających inwestycje w gminach (z tego punktu widzenia reorientacja zawodowa wydaje się szczególnie istotna w gminach posiadających na swoim terenie duże zakłady przemysłowe – należy tutaj wskazać głównie gminę miejską Wągrowiec oraz gminy miejsko-wiejskie, szczególnie Trzemeszno). W ten sposób gminy mogą przyczynić się do dywersyfikacji źródeł utrzymania oraz typów działalności gospodarczej, jednocześnie wspomagając proces uniezależnienia się mieszkańców gmin od często niedochodowej działalności rolniczej,

- zwiększenie udziału funduszy UE w dochodach budżetów gmin, szczególnie środków przeznaczonych na zwiększanie zatrudnienia, co bezpośrednio powiązane jest z postulatem większego wykorzystania inicjatyw w ramach programów finansowanych z UE (szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że w perspektywie planistycznej 2007-2013 w budżecie UE zwiększono wydatki na wspieranie zatrudnienia).

Kwestia ta wydaje się szczególnie istotna w przypadku gminy Trzcinica i Orchowo, które nie pozyskały żadnych środków unijnych w całym okresie badawczym, a także w odniesieniu do gmin, w których w żadnym roku udział środków z UE w budżecie nie przekroczył poziomu 5% dochodów ogółem (chodzi o gminy Wielichowo, Wijewo, Krobia, Koło, Wągrowiec, Ślesin, Wieleń oraz Jastrowie),

- przeznaczenie większej kwoty z budżetowych wydatków inwestycyjnych na pokrycie udziału gmin we współfinansowaniu projektów,
- zwracanie większej uwagi na możliwości oddziaływania realizowanych projektów na poziom zatrudnienia, poprzez precyzyjne szacowanie wpływu projektów na liczbę nowych miejsc pracy,
- zwiększenie współpracy z innymi podmiotami w regionie w celu opracowania i realizacji projektów (w tym nawiązanie stałej współpracy z bankami w celu pośrednictwa między bankiem a inwestorem oraz w celu uzyskania preferencyjnych warunków kredytowych, a także kooperacja z instytucjami doradczymi, aby wykorzystać wiedzę profesjonalnych doradców z zakresu przygotowania wniosku, realizacji i rozliczania inwestycji).

Pobudzenie aktywności na tym polu jest szczególnie ważne w przypadku gminy Pakosław i Wijewo, które nie podjęły współpracy z żadnym podmiotem. Ponadto istotny wydaje się postulat rozszerzenia współpracy z podmiotami w regionie w przypadku gmin, które kooperowały jedynie z urzędami pracy. Należy tutaj zwrócić uwagę szczególnie na gminę miejską Wągrowiec, a także gminy miejsko-wiejskie Wielichowo, Jutrosin, Ślesin oraz Jastrowie, na obszarze których funkcjonuje wiele podmiotów stanowiących potencjalnych kooperantów przy realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej,

- nawiązanie współpracy z podmiotami zagranicznymi, w celu pozyskania partnera w projekcie (m.in. poprzez bazy danych potencjalnych partnerów), lub w celu wymiany doświadczeń,
- zatrudnianie (i szkolenie) większej liczby pracowników urzędów gmin, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie środków UE na realizację projektów, a w odniesieniu do większych urzędów - tworzenie wydziałów ds. funduszy europejskich.

Ten postulat należy skierować głównie do gminy Jastrowie, Orchowo, Trzemeszno, Ślesin, Koło, Trzcinica, Kleszczewo, Siedlec oraz Jutrosin, w których ewentualne działania na rzecz pozyskiwania środków UE realizowane były przez pracowników urzędu, dla których stanowiły one jeden z wielu innych wykonywanych obowiązków. Fakt ten mógł stanowić jeden z istotnych czynników oddziałujących na skalę, skuteczność oraz jakość realizowanych projektów,

- zintensyfikowanie działań z zakresu zwiększania zatrudnienia również bez wykorzystania finansowania środkami unijnymi, które mogą okazać się komplementarne dla inicjatyw finansowanych ze środków UE (wykorzystanie programów krajowych, m.in. współfinansowanych z Funduszu Pracy, w tym: szkolenia, aktywizacja zawodowa różnych grup społecznych, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, prace interwencyjne, roboty publiczne, a także inne działania wymienione w art. 108 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Dodatkowo sformułowane zostały następujące postulaty, adresowane do instytucji zarządzających i wdrażających programy finansowane z UE:

- uproszczenie procedur opracowywania projektów, w tym m.in. uproszczenie arkuszy wniosków oraz opisu poszczególnych etapów realizacji projektu, połączenie wniosku z biznesplanem, zmiana instrukcji do wniosku (zawarcie w niej wszystkich informacji potrzebnych do wypełnienia wniosku; w przypadku odwołania do fragmentów innych

aktów prawnych należy je cytować), ułatwienia w uzyskaniu pozwoleń na realizację projektów, zmniejszenie liczby wymaganych załączników, ujednoczenie listy dokumentów wymaganych przez banki, zniesienie konieczności zewnętrznego finansowania projektów, stosowanie częstszych terminów składania wniosków, skrócenie obowiązujących terminów odpowiedzi beneficjentów końcowych na temat akceptacji wniosku, dalsze uproszczenie przepisów prawa o zamówieniach publicznych,

- dalsze upraszczanie procedur realizacji i rozliczania projektów, m.in. jednorazowe doprecyzowanie wytycznych i procedur (unikanie ich częstych zmian), stosowanie zasady realokacji środków finansowych w ramach programu, poprawa płynności wypłat dotyczących zaakceptowanych projektów, uproszczenie zasad raportowania przebiegu realizacji projektów oraz skrócenie sprawozdania końcowego (szczególnie gdy maksymalna kwota dofinansowania jest niewielka),
- zapewnienie wsparcia ekspertów zewnętrznych w zakresie doradztwa przy opracowywaniu i realizacji projektów (w tym prowadzenie częstszych i bardziej szczegółowych szkoleń),
- zapewnienie pełniejszej informacji na temat programów, m.in. poprzez przygotowanie i uzupełnienie stron internetowych (tak, aby w jednym miejscu znalazły się wszystkie najbardziej aktualne informacje o programie, ostatecznych odbiorcach, instrukcje, aktualne generatory wniosków, akty prawne wymienione w instrukcji do pisania wniosku, a także informacje odnoszące się do szkoleń na temat możliwości wykorzystania danego programu), uruchomienie infolinii, wykorzystywanie ogólnopolskich i regionalnych sieci informacji stowarzyszeń biznesu, organizacji pozarządowych itp., tworzenie nowych sieci obiegu informacji (podobnej do Lokalnych Grup Działania w programie LEADER+ lub sieci partnerstw powstałych w ramach IW EQUAL).

Ponadto należy wskazać na konieczność zwiększenia poziomu współfinansowania działań ze środków UE poprzez zwiększenie maksymalnych kwot dofinansowania (w niektórych działaniach maksymalny procentowy udział współfinansowania projektów przez UE został już zwiększony z 75% do 85%).

Analizując powyższe postulaty jednocześnie należy mieć świadomość, że na możliwości ich realizacji może mieć wpływ spowolnienie gospodarcze wywołane ogólnoswiatowym kryzysem finansowym. Utrudnieniem dla gmin może być chociażby ograniczony dostęp do kredytów, zmniejszający szansę na zapewnienie współfinansowania planowanych projektów. Istotnym problemem mogą okazać się także zmniejszone dochody budżetowe związane z

pogarszającymi się warunkami prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców na terenie gminy oraz mniejsze zainteresowanie ze strony podmiotów lokalnych przystąpieniem jako partner do współpracy z gminą na rzecz realizacji projektów.

Z drugiej strony trzeba zauważyć, że z powodu kryzysu Unia Europejska (m.in. poprzez instytucje zarządzające i wdrażające programy) przyjmuje elastyczniejsze podejście w stosunku do beneficjentów, aby w ten sposób ułatwić i przyspieszyć absorpcję środków UE. Wprowadzane są korekty dotychczasowych działań, opracowywane nowe plany antykryzysowe i ratunkowe (kluczowe inicjatywy polskich władz w tym zakresie przedstawione zostały w poprzednim punkcie niniejszego rozdziału). Tak więc ogólnoświatowy kryzys gospodarczo-finansowy przyczynił się do zintensyfikowania i zwiększenia skuteczności działań, które pozytywnie wpłyną na możliwości realizowania projektów współfinansowanych z funduszy UE.

Zakończenie

1. Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie wniosków wskazujących na słuszność przyjętych hipotez. Wykazano bowiem, że pomimo wielu działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, dostępnych w ramach funduszy UE, gminy w ograniczonym zakresie wykorzystywały powyższe inicjatywy. Wynika to z wielu czynników, których źródłem było zachowanie gmin i ich stosunek do angażowania w przedsięwzięcia oddziałujące na rynek pracy.
2. Programy finansowane ze środków UE obejmowały zarówno inicjatywy z zakresu podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych, usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, wspierania integracji zawodowej, jak i związane ze wspieraniem przedsiębiorczości. Jednakże, jak już wspomniano, realizacja projektów w tym zakresie przez większość badanych gmin była niewielka. Większym zainteresowaniem cieszyły się jedynie dwa programy: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego i SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich. W przypadku SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Inicjatyw i Programów Wspólnotowych oraz programów przedakcesyjnych, aplikowało z nich jedynie kilka z poddanych badaniom gmin. W rezultacie, część inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia nie została w ogóle wykorzystana.
3. Analizowane gminy skupiły się głównie na realizacji działań z zakresu szkoleń zawodowych, wsparcia integracji grup zagrożonych bezrobociem, organizacji praktyk zawodowych i wolontariatu młodzieży, a także rozbudowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Część gmin podjęła także współpracę międzynarodową w celu wymiana doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego, a także realizowała projekty mające na celu promowanie nauki języków obcych oraz popularyzację idei kształcenia ustawicznego.
4. Samorzady gminne w bardzo ograniczony sposób zaangażowały się we wspieranie przedsiębiorczości. Tutaj działania ograniczały się do modernizacji i rozbudowy regionalnego układu transportowego oraz zagospodarowania terenu gminy dla celów inwestycyjnych. Ponadto część gmin realizowała projekty z obszaru tworzenia i wdrażania lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich. Niepokojące jest zatem, że żadna gmina nie wspomagała sektora prywatnego poprzez poprawę dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania, wspieranie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, współfinansowanie usług doradczych i inwestycji, czy też tworzenie

inkubatorów przedsiębiorczości oraz parków przemysłowych i naukowo-technologicznych. Co więcej, nie wykorzystano działań zmierzających do wzmocnienia instytucji otoczenia biznesu oraz zwiększenia poziomu innowacyjności dzięki ułatwianiu współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką.

5. Gminy nie angażowały się w przedsięwzięcia mające na celu poprawę dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, organizowanie staży i wolontariatu młodzieży za granicą, wspieranie rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, a także utworzenie międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim.
6. Konsekwencją ograniczonego wykorzystania możliwości dofinansowania działań w ramach funduszy unijnych jest fakt, iż w przypadku większości badanych gmin, w poszczególnych latach okresu badawczego, udział środków z UE w dochodach ogółem nie przekraczał 5%. Szczególnie w latach 2003-2004 gminy sporadycznie korzystały ze wsparcia środkami UE, a dofinansowanie najczęściej otrzymywano w latach 2005-2006.
7. Na podstawie analizy planów gmin dotyczących przyszłego wykorzystania dostępnych funduszy UE w celu m.in. zwiększanie zatrudnienia ustalono, że plany takie posiadała połowa z badanych gmin. Co ważne, charakter planowanych działań najczęściej nie odbiegał od inicjatyw podejmowanych dotychczas. Zatem nie wskazano działań z zakresu m.in. wspierania przedsiębiorczości oraz nawiązywania i rozwijania kontaktów międzynarodowych. Jeszcze mniejsza aktywność została zaobserwowana w odniesieniu do przedsięwzięć na rzecz zwiększania zatrudnienia bez wykorzystania finansowania środkami unijnymi.
8. Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom absorpcji funduszy UE był niewielki zakres współpracy gmin z innymi podmiotami w regionie przy opracowywaniu i realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia. Wyjątek stanowiła tutaj szeroka kooperacja z urzędami pracy. W odniesieniu do pozostałych podmiotów gminy wykazywały jednak ograniczoną inicjatywę. Niepokojący był chociażby brak nawiązania współpracy z bankami, placówkami badawczymi, a także bardzo niewielki poziom współdziałania z przedsiębiorcami, co potwierdziło ogólny niski poziom zainteresowania ze strony gmin podejmowaniem działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości.
9. Na zakres i sprawność wykorzystania programów finansowanych ze środków UE oddziaływał również fakt, że większość urzędów gmin nie zatrudniała osób, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie środków UE na realizację projektów w regionie. Mogło to w istotny sposób wpływać na zakres wykorzystania pomocy unijnej. Należy

jednak zaznaczyć, że prawie wszystkie gminy przeszkoliły pracowników z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE.

10. W ramach badań ustalono także sposób postrzegania atrakcyjności działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, dostępnych dla gmin dzięki funduszom UE. Był to jeden z kluczowych czynników wpływających na poziom wykorzystania tych inicjatyw. Stwierdzono zatem, że zdecydowana większość działań oceniona została jako istotna pod względem oddziaływania na poziom zatrudnienia. Wysoko ocenione zostały zarówno przedsięwzięcia z zakresu podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych, wspierania integracji zawodowej, jak i inicjatywy z zakresu usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia oraz wspierania przedsiębiorczości. Spośród nich za najważniejsze uznano przedsięwzięcia skierowane na promowanie nauki języków obcych, zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych, wspieranie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, a także wspieranie zatrudnienia młodzieży, poprawę dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz rozbudowę infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Jednocześnie żadna inicjatywa nie została oceniona jako nieistotna w odniesieniu do możliwości zwiększania zatrudnienia. W przypadku wysokich ocen powyższych działań należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że pomimo dostrzegania wagi tych przedsięwzięć, badania wykazały, że skala ich wykorzystania w praktyce była bardzo ograniczona.

Co więcej, prawie wszystkie gminy zadeklarowały, że nie ma konieczności wprowadzania nowych inicjatyw na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów. W tym kontekście wskazano również, jaki charakter działań możliwy jest do podjęcia przez gminy w ramach perspektywy planistycznej 2007-2013. Okazało się, że większość dotychczasowych inicjatyw mających na celu oddziaływanie na rynek pracy jest kontynuowana. Ponadto w niektórych priorytetach zakres wsparcia został rozszerzony o szereg nowych przedsięwzięć.

11. Wykazano także, że istniało wiele czynników stanowiących przeszkodę w wykorzystaniu możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia. Okazało się, że najistotniejszym problemem dla gmin był brak środków finansowych na współfinansowanie projektów, zbyt skomplikowane procedury opracowywania wniosków oraz realizacji i rozliczania projektów, a także kwestie regulacji finansowych odnoszących się do poziomu maksymalnych kwot i udziału procentowego dofinansowania projektów przez UE. Co więcej, żaden z pozostałych czynników nie został oceniony jako nie sprawiający problemu.

Tak więc gminy zmagają się z wieloma przeszkodami utrudniającymi sprawne i szerokie wykorzystanie funduszy UE. W tym kontekście bardzo istotny okazał się fakt, że zdecydowana większość wskazanych i ocenianych ograniczeń wiązała się z działaniami będącymi w gestii gmin, czyli wynikały one z problemów leżących po stronie samych gmin.

12. Po ustaleniu barier wpływających na absorpcję środków z UE określono najbardziej oczekiwane przez gminy zmiany, mające na celu usprawnienie i ułatwienie korzystania z dofinansowania z UE działań na rzecz zwiększania zatrudnienia. Zaliczono do nich przede wszystkim:

- konieczność uproszczenia procedur realizacji i rozliczania projektów oraz opracowywania wniosków,
- potrzebę zapewnienia wsparcia w zakresie doradztwa przy opracowywaniu i realizacji projektów,
- konieczność zwiększenia poziomu współfinansowania działań ze środków unijnych.

Ponadto oprócz wskazania oczekiwanych usprawnień, przedstawiono, jakie zmiany mające na celu ułatwienie absorpcji środków UE zostały już wprowadzone, zarówno w ramach perspektywy planistycznej 2004-2006, jak i perspektywy 2007-2013, w tym inicjatywy będące odpowiedzią na ogólnoswiatowy kryzys gospodarczo-finansowy. Dotyczyły one głównie obszaru uproszczenia procedur aplikacyjnych, a także prawa o zamówieniach publicznych.

13. Oprócz oczekiwanych zmian, w badaniach przeanalizowano, jakie działania zmierzające do usprawnienia procesu absorpcji środków finansowych z UE gmina prowadziła z własnej inicjatywy. W tym zakresie wykazano, że większość urzędów gmin angażowała się w szkolenie pracowników przygotowujące do pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej, a także w wymianę doświadczeń na tym polu z innymi gminami. Z drugiej strony zaobserwowano bardzo ograniczoną aktywność gmin jeśli chodzi o zwiększanie liczby pracowników zajmujących się pozyskiwaniem środków finansowych z UE oraz współpracę z innymi podmiotami w regionie. Co więcej, żadna z gmin nie nawiązywała kontaktów z instytucjami międzynarodowymi, w celu pozyskania partnera w projekcie lub w celu wymiany doświadczeń, co jednocześnie można powiązać z bardzo ograniczonym poziomem wykorzystaniem działań dostępnych w ramach Inicjatyw i Programów Wspólnotowych.

14. Przeprowadzono również ocenę zakresu i rezultatów wykorzystania funduszy Unii Europejskiej oraz sposobu postrzegania przez gminy czynników wpływających na ich aktywność w tym obszarze. Szereg aspektów ocenionych zostało negatywnie, a wśród nich

do najważniejszych zaliczono: bardzo ograniczone wykorzystanie większości programów finansowanych ze środków UE, problemy ze znalezieniem środków finansowych na współfinansowanie projektów przez gminę, trudności związane z procedurami opracowywania wniosków oraz realizacji i rozliczania projektów, problemy z precyzyjnym oszacowaniem rezultatów realizowanych projektów pod względem ich wpływu na poziom zatrudnienia, brak pracowników, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie środków unijnych na realizację projektów, a także ograniczony zakres współpracy z innymi podmiotami w regionie oraz instytucjami międzynarodowymi. Z drugiej strony do czynników ocenionych pozytywnie zaliczono m.in. szerokie wykorzystanie inicjatyw związanych z przeprowadzaniem szkoleń, wspieranie integracji zawodowej różnych grup społecznych, czy też szkolenia pracowników z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE. Bardzo ważny jest jednak fakt, że większość analizowanych czynników oceniono negatywnie, co potwierdza istnienie szeregu problemów w zakresie absorpcji środków UE przez badane gminy.

15. Przeanalizowano różnice w zachowaniu badanych gmin biorąc pod uwagę podział na gminy o najwyższym i najniższym poziomie bezrobocia. Badania wykazały, że gminy charakteryzujące się odmiennym poziomem bezrobocia często wykorzystywały inne programy finansowane ze środków UE, a w rezultacie inny charakter działań wpływających na zwiększenie zatrudnienia w regionie. Gminy o najniższej stopie bezrobocia angażowały się głównie w przedsięwzięcia w ramach funduszy strukturalnych, podczas gdy gminy o najwyższym poziomie bezrobocia częściej realizowały działania w ramach Programów Wspólnotowych i Inicjatyw Wspólnotowych. Kolejną różnicą wykazaną podczas badań jest to, że gminy charakteryzujące się najniższym poziomem bezrobocia często wyraźnie wyżej oceniały zarówno atrakcyjność wpływu poszczególnych działań na poziom zatrudnienia, jak i czynniki wpływające na skalę absorpcji środków unijnych oraz oczekiwane zmiany w tym obszarze.
16. Porównanie rezultatów przeprowadzonych badań z wynikami innych analiz dotyczących kwestii absorpcji środków UE przez samorząd terytorialny, w tym z wynikami badań ewaluacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pozwoliło na odniesienie się do sytuacji zarówno w innych regionach kraju, jak i w wymiarze ogólnokrajowym. Okazało się, że wyniki tych badań w dużej mierze są do siebie zbliżone, jednocześnie potwierdzając wagę analizowanych problemów związanych z pozyskiwaniem środków pomocowych z Unii Europejskiej.

17. Podsumowując wszystkie wyniki badań przeprowadzonych w niniejszej rozprawie można stwierdzić, że przyjęte w pracy hipotezy zweryfikowano pozytywnie. Pomimo posiadania wielu możliwości prowadzenia przez gminę działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia poprzez wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej, istnieje wiele trudności, na które napotyka gmina, wpływających na ograniczenie zakresu absorpcji tych środków. Co ważne, większość problemów jest związana z postępowaniem samych gmin, tak więc one same mogą je przezwyciężyć.

Mając na względzie powyższe kwestie, sformułowano najważniejsze postulaty, których rozważenie i wprowadzenie w życie jest warunkiem koniecznym do usprawnienia i poszerzenia zakresu absorpcji środków UE na rzecz zwiększania zatrudnienia przez gminy. Uświadomienie sobie przez władze samorządowe faktu, że realizacja większości z nich zależy od podjęcia odpowiednich działań przez same gminy, umożliwi znacznie skuteczniejszą walkę z bezrobociem, co w konsekwencji doprowadzi do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej regionu.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak J., *Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001
- Anioł W., *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003
- Antoniszyn E., *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002
- Arendarski A., *Potrzebne dalsze uproszczenia*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14)
- Bachtler J., Taylor S., *Współpraca międzyregionalna w Unii Europejskiej: pożytki z przeszłości i perspektywy na przyszłość*, w: *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: doświadczenia polsko-niemieckie*, red. G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Warszawa 2004
- Bagdziński S., *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Toruń 1994
- Bajorek-Ziaja H., Ziaja S., *Dotacje w ramach Rozwoju Zasobów Ludzkich*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005
- Bakalarska B., Czerwiński K., *Zasady wykorzystania funduszy inwestycyjnych i Funduszu Spójności*, Warszawa 2004
- Barkowski S., *Traktat z Lizbony a wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 2(189)
- Bartczak E., *Problemy bezrobocia na obszarach wiejskich*, w: *Przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu*, red. W. Łuczek-Bakuła, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego, Poznań 2000
- Bednarczyk T., *Konkurencyjność regionów a perspektywy integracji z Unią Europejską*, w: *Polityka regionalna a wejście Polski do Unii Europejskiej*, red. M. Dąbrowa-Szeffler, J. Beka, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Nisku, Nisko 2000
- Bergman E., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Muncypium, Warszawa 2000
- Bidzińska-Jakubowska B., *Unia Europejska. Akcesja Polski do UE*, Uniwersytet Opolski, Opole 2004
- Bielecka D., *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10
- Bienio M., Bober J., Hauser J., Kołdras S., Kudłacz T., Mamica Ł., *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999
- Bieńkowska E., *Przejrzyste przepisy*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14)
- Biniecki J., Szczupak B., *Konkurencyjność w strategiach rozwoju lokalnego*, w: *Konkurencyjność miast i regionów*, red. Z. Szymła, AE w Krakowie, Kraków 2001
- Bisaga A., *Instrumenty finansowe wspierania przemian strukturalnych wsi i rolnictwa po akcesji Polski do UE*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004
- Bitner M., *Zapewnianie wkładu własnego do projektów unijnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 3
- Blakely E. J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Publication, London-New Delhi 1989
- Błasiak W., *Polskie miasta wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5
- Bogacz-Wojtanowska E., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie gmin i powiatów województwa małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8
- Bogusławska-Klejment J., *Podatki od nieruchomości i inne lokalne*, Jaktorów 1999
- Bończak Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, PARP, Warszawa 2001
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, PWN, Warszawa 2008
- Borowiec J., *Polityka gospodarcza i reformy strukturalne krajów akcesyjnych a Unia Europejska, Ekonomiczna i Monetarna*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004
- Brol R., *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001
- Brol R., *Rola i zadania samorządu i administracji w realizacji strategii rozwoju turystyki*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, AE we Wrocławiu, Wrocław 1997
- Brozkievicz R., *Aspekty metodyczne budowy strategii rozwojowych gmin*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998
- Brouwer A., Brown R., Heller C. A., *Rewitalizacja obszarów miejskich, po-przemysłowych i po-wojskowych – sytuacja w Polsce, podejście UE i doświadczenia innych krajów członkowskich*, w: *Wdrażanie*

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce*, red. W. Sartorius, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005
- Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw*, AE w Poznaniu, Poznań 2003
- Ciechański J., *Półowieczna liberalizacja rynku usług w Unii Europejskiej: brak odwagi w realizacji celów Strategii Lizbońskiej*, „Rynek Pracy” 2006, nr 3 (153)
- Ciepielewska M., *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000
- Cieślak-Wróblewska A., *Jak wybrać dobrego doradcę*, „Fundusze Europejskie” 2008, nr 1(26)
- Cisz K., Kamiński F., *Finansowanie polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej w ramach INTERREG i Phare CBC*, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2003
- Czarnow S., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10
- Czeszejko-Sochacka M., *Zarządzanie funduszami unijnymi w rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom II), red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005
- Czykier-Wierzbka D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003
- Ćwikła M., *Unia pomoże znaleźć pracę*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 1(20)
- Dauter B., Jankowski A., *Podatki i opłaty samorządowe*, Difin, Warszawa 2001
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001
- Dobiegała-Korona B., *Kształtowanie środowiska dla innowacyjności przedsiębiorstw w regionie Mazowsza*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999
- Dobranowska-Wittels M., *Trudna współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 15/16
- Dobroczynska A., Juchniewicz L., *Strategia lizbońska: Europejski rynek energii – rekomendacje dla polskiej polityki gospodarczej*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004
- Dobrodziej J., *Wieloletnie plany inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego – istota i metodologia*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. E. Sobczak, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2002
- Duszczyk M., *Polityka równego traktowania kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czyszek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001
- Duszczyk M., *Europejska polityka zatrudnienia*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czyszek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001
- Dworniak J., *Podatki kosztowe i opłaty*, Warszawa 2000
- Dziemianowicz W., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji I Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000
- Dziurbejko T., *Nowy wymiar strategii rozwoju gminy – pozyskanie funduszy przedakcesyjnych Unii Europejskiej*, w: *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2001
- Etel L., Popławski M., *Podatki i opłaty realizowane przez gminy*, Difin, Warszawa 2002
- Etel L., Popławski M., *Podatnik w urzędzie gminy*, Warszawa 2002
- Fiszer J. M., *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005
- Frankowski Z., *Marketing w zarządzaniu gminą*, w: *Działalność marketingowa gmin*, red. Z. Frankowski, Wyższa Szkoła Humanistyczna Instytut Marketingu i Reklamy, Ciechanów 2000
- Gęsicka G., *Niespełnione obietnice*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14)
- Gilowska Z., *Finanse samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzenia jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 2000
- Gintowt-Dziewałtowski W., *Nowelizacja bez rewelacji*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 4(14)
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002
- Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, DW Elipsa, Warszawa 2003
- Golik D., *Znaczenie rozwoju lokalnego oraz przedsiębiorczości w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999
- Golinowska S., *Polityka społeczna Unii Europejskiej i problemy z dostosowaniem się do niej w Polsce*, w: *Unia Europejska wobec procesów integracyjnych – wyzwania dla Polski*, red. H. Januszewska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2000
- Gorzelać G., Płoszaj A., Smętowski M., *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3(25)

- Gorzela G., Herbst M., Olechnicka A., *Jak poprawić sytuację na „trudnym” rynku pracy? Analiza sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 1(23)
- Góra E., Kotula M., *Podatki i opłaty lokalne po nowelizacji*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002
- Górka K., *Wpływ samorządu terytorialnego na regionalny rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999
- Grewiński M., *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji społecznej Unii europejskiej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2001
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004
- Grosse T. G., *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i kontrakty wojewódzkie: czy są jeszcze potrzebne?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12
- Heffner K., *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008
- Heller J., *Położenie gmin wiejskich jako czynnik różnicujący dochody budżetowe samorządów lokalnych (na przykładzie gmin woj. kujawsko-pomorskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2007
- Idzikowska L., *Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013*, „UE Fundusze strukturalne” 2008, nr 2(12)
- Ignasiak-Szulc A., Kiljan K., *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania realizacji kontraktów wojewódzkich jako instrumentu rozwoju regionalnego*, w: *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002
- Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005
- Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, PARP, Warszawa 2004
- Jankowska M., Sokół A., Wicher A., *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013*, Wydawnictwo Cedetu, Warszawa 2008
- Jarczewski W., *Specjalne strefy ekonomiczne w gminach*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8
- Jarmołowicz W., *Ekonomiczne problemy ograniczania bezrobocia w Polsce*, w: *Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2007
- Jarmuszkievicz A., *Zmiany w programie Kapitał Ludzki*, „Fundusze Europejskie” 2008, nr 2(27)
- Jarosz A., Leśniak-Moczuk K., *Polityka regionalna*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 1998
- Jasiński P., *Europa jako szansa: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000
- Jewtuchowicz A., *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001
- Jeżowski A., *Finanse oświaty samorządowej*, Municipium, Warszawa 1997
- Kaczor T., *Prognoza oddziaływania makroekonomicznego realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2006
- Kalisiak M., Paluch W., *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000
- Kamiński R., *Rola lokalnych organizacji pozarządowych w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej*, w: *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w warunkach integracji z Unią Europejską*, red. M. Kłodziński, PAN, Warszawa 2000
- Karpiński A., Paradysz S., Podedworny H., *Metodyka analizy dostosowania regionu do potrzeb integracji z Unią Europejską w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1998
- Kasprzak M., *Na co samorzady wydawały unijne pieniądze?*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 6(16)
- Kłodziński M., *Aktywność i wykorzystanie własnego potencjału podstawą rozwoju lokalnego*, w: *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, red. A. Rosner, Warszawa 2000
- Kłos O., Kosiński D., *Polityka strukturalna UE po roku 2006. Istota, cele, wpływ na gospodarkę państw Europy Środkowo-Wschodniej*, w: *Sytuacja gospodarcza państw Europy Środkowo-Wschodniej przed i po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, red. M. Majchrzak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008
- Kłosiński K., *Unia Europejska – integracja, konkurencyjność, rozwój*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007
- Kolesiński A., *Społeczeństwo informacyjne w ramach ZPORR*, w: *Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce*, red. W. Sartorius, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005
- Koreleski K., *Problemy polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski w odniesieniu do obszarów wiejskich*, w: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Akademia Rolnicza im. H. Kołłątaja, Kraków 2001

- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003
- Kołtowski S., *Z profesjonalistą bezpieczniej*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 2(21)
- Kościelewska M., *Działania dla samorządów*, „UE Fundusze strukturalne” 2008, nr 1(11)
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, PARP, Warszawa 1997
- Kozuch A. J., *Czynniki ograniczające efektywność wykorzystania sektorowych programów operacyjnych w procesie inwestowania w kapitał ludzki*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej* (tom II), red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005
- Kozuch B., Stefanowicz M., *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego jako instrument zarządzania gminą*, w: *Od administrowania do zarządzania w gminie i powiecie*, red. A. Potoczek, Akademia Podlaska, Siedlce 2001
- Krasowska – Walczak G., *Finanse publiczne*, WSB, Poznań 1997
- Krzyminiewska G., *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania aktywizacji zawodowej mieszkańców wsi*, w: *Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007
- Kubisz M., *Stan przygotowań Polski do udziału w Europejskim Funduszu Społecznym*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czyszek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001
- Kuciński K., *Przestrzeń operacyjna firmy a jej otoczenie lokalne*, w: *Lokalizacja przedsiębiorstw a konkurencyjność*, red. I. Fierla, K. Kuciński, SGH, Warszawa 2001
- Kulesza E., Krojce U., *Formy i zakres współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi (na przykładzie Sopotu)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3
- Kundera J., *Makroekonomiczne korzyści i koszty związane z przystąpieniem Polski do Jednolitego Rynku Europejskiego*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Kotyński, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000
- Kuzińska H., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001
- Latoszek E., *Zasady finansowania rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i przewidywane skutki włączenia Polski do polityki regionalnej*, w: *Unia Europejska wobec procesów integracyjnych – wyzwania dla Polski*, red. H. Januszewska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2000
- Leszko L., *Przewidywany wpływ polityki wspierania zatrudnienia w Unii Europejskiej na polski rynek pracy*, w: *Sytuacja gospodarcza państw Europy Środkowo-Wschodniej przed i po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, red. M. Majchrzak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008
- Lewczuk J., *Polityka regionalna w procesie wielofunkcyjnego rozwoju transgranicznych obszarów wiejskich*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2004
- Lipka-Szostak K., *Co zastąpi INTERREG?*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 6(16)
- Lipka-Szostak K., *Konkurencyjność według samorządów*, „UE - Fundusze Strukturalne” 2008, nr 5(15)
- Lukoszek K., *Trudna droga do wsparcia*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 5(24)
- Ładysz J., *Interreg III A instrumentem zrównoważonego i harmonijnego rozwoju regionów przygranicznych*, w: *Polityka regionalna i lokalna w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2004
- Ładysz J., *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008
- Łuczka-Bakuła W., *Wspólna Polityka Rolna a problemy środowiska – wskazania dla Polski*, w: *Przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu*, red. W. Łuczka-Bakuła, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego, Poznań 2000
- Majchrzak M., Zalewski A., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, SGH, Warszawa 2000
- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008
- Marton-Gadoś K., *Sektor bankowy w procesie wspierania rozwoju regionalnego*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008
- Matey-Tyrowicz M., *Standardy Unii Europejskiej w dziedzinie pracy i spraw socjalnych*, w: *Polityka społeczna i zatrudnienie*, red. B. Zaborowska, T. Czyszek, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001
- Mączka L., Kudelko J., *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2005
- Mbawe R., *Fundusze a polska rzeczywistość*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 3(22)
- Meller J., *Restrukturyzacja i rozwój gospodarki lokalnej a miejscowy rynek pracy*, w: *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, red. W. Kosiedowski, J. Meller, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2001
- Michalska M., *Uczmy się na błędach*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 1(20)

- Mickiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, Alinex Inżynieria Finansowa, Warszawa 2002
- Mikita M., *Inne formy finansowania rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008
- Mikołajczyk A., Toczyński W., *Polityka regionalna w Polsce*, Gdańsk 2001
- Misiąg W., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000
- Modzelewska-Wąchal E., *Pomoc publiczna w Polsce – perspektywa unijna*, w: *Niebieskie księgi 2004. Priorytet pomocy publicznej*, red. J. Szomburg, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa 2004
- Musiakowska I., *Rola polityki regionalnej w zmniejszaniu różnicowania regionalnego w Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska – współzależności i efekty jej polityki*, red. E. Małuszyńska, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2003
- Niewęglowski M., Zając M., *Środki unijne w rozwoju infrastruktury obszarów wiejskich*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej (tom II)*, red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005
- Nowakowska A., *Ekonomiczno-prawne podstawy funkcjonowania i rozwoju gminy – wybrane problemy*, w: *Teoretyczne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego*, red. A. Jewtuchowicz, Folia Oeconomica nr 143, Łódź 1997
- Nowińska-Łażniewska E., *Innowacyjne rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych stosowane przez samorządy lokalne*, w: *Unia Europejska – Polska. Polityka, regulacje i sposoby działania*, red. E. Małuszyńska, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002
- Nowińska-Łażniewska E., Nowak P., *Współpraca międzynarodowa w ramach projektów INTERREG III*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 2(28)
- Okoń-Horodyńska E., Piecha K., *Strategia Lizbońska a możliwość budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce – wnioski i rekomendacje*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2005
- Olbrycht J., *Polityka spójności i/lub wzrostu*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej (tom I)*, red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005
- Orczyk J., *Przemiany pracy i ich konsekwencje dla polityki społecznej*, w: *Aktywizująca polityka społeczna*, red. J. Orczyk, M. Żukowski, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2007
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008
- Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002
- Pająk K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 2001
- Pająk K., *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Bydgoszcz 2003
- Pakoński K., Piszczek M., *Koncepcje wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządowymi w Polsce*, w: *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002
- Parlińska M., *Przedsiębiorczość jako podstawa rozwoju lokalnego*, w: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Akademia Rolnicza im. H. Kołłątaja, Kraków 2001
- Parysek J., *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Poznań 1996
- Pastuszka S., *Diagnoza i ocena potencjalnych barier w absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez samorządy województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 2(28)
- Patrzalek L., *Finanse lokalne*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998
- Pawłowicz L., *Strategia Lizbońska – założenia i ich realizacja*, w: *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, red. J. Bieliński, CeDeWu.pl, Warszawa 2005
- Pełka W., *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001
- Pijanowski Z., *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie uwarunkowań przemian strukturalnych*, w: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Akademia Rolnicza im. H. Kołłątaja, Kraków 2001
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997
- Płowiec U., *Unia Europejska a Polska*, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 2002
- Płuska H., *Finansowanie inwestycji samorządowych*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 2(21)
- Potoczek A., *Od administrowania do zarządzania w gminie i powiecie*, Akademia Podlaska, Siedlce 2001
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK, Toruń 2003

- Potoczek A., *Programowanie rozwoju lokalnego i regionalnego jako zadanie samorządu terytorialnego*, w: *Stymulowanie rozwoju lokalnego – perspektywa społeczna i organizacyjna*, red. A. Potoczek, Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego, Toruń 2001
- Prusek A., *Strategia rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1995
- Puślecki Z. W., *Polska w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej i globalizacji*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2007
- Radło M. J., *Strategia Lizbońska. Konkluzje dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002
- Retkiewicz H., Wójcik Z., *Bezrobocie w województwie łódzkim w I półroczu 1991 roku*, IPiSS, Warszawa 1992
- Romanowska K., *Polityka regionalna i Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, w: *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne*, red. J. Kiryjow, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 1998
- Romanowska K., *Wspólna Polityka Rolna*, w: *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne*, red. J. Kiryjow, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 1998
- Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 3(190)
- Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2000
- Rudzka – Lorentz C., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. Sochacka – Krysiak H., SGH, Warszawa 2003
- Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994
- Ruśkowski E., *Finanse lokalne*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2001
- Ryszawska-Grzeszczak B., *Jakość życia*, w: *Unia Europejska na przełomie tysiącleci*, red. B. Bernaś, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów, Wrocław 2002
- Ryszkiewicz A., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000
- Rzychoń T., *Dotacje na inwestycje*, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2006
- Sadowska-Snarska C., *Zmiany strukturalne w zatrudnieniu jako czynnik rozwoju regionalnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2000
- Sapała M., *Rola władz regionalnych i lokalnych w procesie integracji europejskiej*, w: *Unia Europejska – Polska. Polityka, regulacje i sposoby działania*, red. E. Małuszyńska, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002
- Sauer A., Kawecka-Wyrzykowska E., Kulesza M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000
- Siemiński W., *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we wspólnocie samorządowej*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 1999
- Sikora J., *Promocja regionu i miejscowości*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998
- Skica T., *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. podkarpackiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2
- Skoczko I., *Fundusze pomocy finansowej z Unii Europejskiej*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej (tom II)*, red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005
- Skrzydło-Niznik I., *Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego*, w: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002
- Słodowa-Hełpa M., *Partnerstwo – podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych*, w: *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, red. J. Olszewski, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2005
- Słodowa-Hełpa M., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy*, w: *Strategie zarządzania współpracą*, red. J. Hadyński, Akademia Rolnicza im. A. Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2006
- Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3
- Sługocki W., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej instrumentem kształtowania rozwoju regionalnego*, w: *Polityka regionalna i lokalna w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2004
- Sobkowicz K., *Podatki i opłaty lokalne*, WSB, Poznań 1997
- Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
- Sosnowski P., *Finanse i gospodarka samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001
- Stadniczeńko S.L., *Współdziałanie oraz wzajemne wspieranie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, w: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002

- Strojna E., *Szkolenie bezrobotnych w latach 2002-2005*, „Rynek Pracy” 2006, wydanie specjalne – wrzesień 2006
- Strzelecki Z., *Polityka regionalna*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008
- Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*, AE w Krakowie, Kraków 1999
- Szandurski J., *Toksyczne zarządzanie kadrami w urzędzie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8
- Szewczak D., *Podatki obciążające koszty, podatki i opłaty lokalne*, Warszawa 2000
- Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, w: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, red. E. Kierszka, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2001
- Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000
- Szlachta J., *Wpływ nowej polityki spójności Unii Europejskiej na politykę strukturalną Polski w latach 2007-2013*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004
- Sztanderska U., *Wspólnotowe wytyczne polityki zatrudnienia. Efektywna polityka zatrudnienia*, w: *Biała Księga 2005. Narodowa Strategia Lizbońska dla wzrostu i zatrudnienia*, red. M. J. Radło, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa-Gdańsk 2005
- Sztando A., *Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*, w: *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001
- Szymczak A., *Euro na duże innowacje*, „Fundusze Europejskie” 2007, nr 2(21)
- Szymła Z., *Determinanty rozwoju regionalnego*, AE w Krakowie, Wrocław 2000
- Śliwa P., *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, w: *Konflikt nieunikniony*, red. P. Buczkowski, P. Matczak, Poznań 2001
- Świaniewicz P., *Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12
- Tałała E., *Wykorzystanie środków pomocowych w finansowaniu rozwoju regionalnego na przykładzie województwa podlaskiego*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej (tom II)*, red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005
- Tołoczko A., Kuchlewski T., Sadowski T., Świderski G., *Fundusze pomocowe UE. Dotacje dla każdego przedsiębiorcy w okresie 2007-2013*, Provent Investment, Kleosin-Ignaski 2008
- Topczewska T., *Marketing w gospodarce nieruchomościami gminy*, w: *Działalność marketingowa gmin*, red. Z. Frankowski, Wyższa Szkoła Humanistyczna Instytut Marketingu i Reklamy, Ciechanów 2000
- Topczewska T., *Strategia i program rozwoju społeczno-gospodarczego gminy – metoda i organizacja prac*, w: *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji*, red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1996
- Trojanek M., *Władza lokalna a efektywność inwestycji*, w: *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji*, red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1996
- Tuziak B., *Samorzady lokalne regionu Podkarpacia a rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2
- Wahl P., *Europejska polityka regionalna*, Wyższa Szkoła Integracji Europejskiej, Szczecin 2003
- Warda J., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2005
- Weidenfeld W., Wessels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wokół Nas, Gliwice 1999
- Wiatrak A. P., *Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną*, w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. Bojar E., Plago B., Nauka-Edukacja, Warszawa 2000
- Wilk K., Dziecielska A., *Funkcjonowanie Funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej*, w: *Przemiany strukturalne polskiej gospodarki wobec wyzwań integracyjnych z Unią Europejską*, Uniwersytet Opolski Towarzystwo Ekonomiczne, Opole 2004
- Wilk K., Paszko P., *Inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych a konkurencyjność regionów*, w: *Konkurencyjność miast i regionów*, red. Z. Szymła, AE w Krakowie, Kraków 2001
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003
- Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Poznań 1996
- Wojtaszczyk K. A., *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Aspra-jr, Warszawa 2005
- Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4
- Wyszkowska D., *Fundusze unijne jako instrument polityki regionalnej*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej (tom I)*, red. B. Plawgo, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005

- Yuill D., Ferry M., Gross T., *Przegląd, zmiany, reformy – zmiany polityki regionalnej w Unii Europejskiej i Norwegii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(31)
- Zabornia P., Maciejko W., *Tworzenie spółek kapitałowych przez samorząd gminny jako forma ograniczania lokalnego bezrobocia*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2
- Zachorowska-Mazurkiewicz A., *Rynek pracy – wzrost spójności społecznej*, w: *Strategia Lizbońska a możliwość budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce – wnioski i rekomendacje*, red. E. Okoń-Horodyńska, K. Piecha, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2005
- Zajdel M., Łowicka H., *Fundusze strukturalne dla gospodarstw rolnych*, Bydgoszcz 2004
- Zawicki M., Mazur M., *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2003
- Zieliński E. L., *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorców*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998
- Zięba-Załużka H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2
- Żabińska T., *Cele analizy strategicznej gminy*, w: *Analiza strategiczna gminy na potrzeby wyboru strategii rozwoju*, red. T. Żabińska, AE im. Karola Adamieckiego, Katowice 1997
- Żywioł M., *Zmiany w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych w nowym okresie programowania 2007-2013*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4

Akty prawne

- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, Dz. U. Nr 166, Poz. 1743.
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006*, Dz. U. Nr 166, Poz. 1744.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Dz. U. Nr 166, Poz. 1745.
- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich*, Dz. U. Nr 69, Poz. 488.
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Uzupełnienie programu*, Dz. U. Nr 32, Poz. 225, z dnia 27 lutego 2006 r.
- Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*, Dz. U. Nr 189, Poz. 1948.
- Programy Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A
- Programy Sąsiedztwa: Polska - Białoruś - Ukraina INTERREG III A/TACIS CBC; Litwa - Polska - Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG III A; INTERREG III B BSR; INTERREG III B CADSES
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 7 września 2007 r.)
- Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013* (zatwierdzony przez Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, z dnia 18 września 2007 r.)
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 1 października 2007 r.)
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 5 grudnia 2007 r.)
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z dnia 2 października 2007 r.)
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wrzesień 2007 r.)
7. *Program Ramowy na rzecz Badań, Rozwoju Technologicznego i Demonstracji na lata 2007 – 2013* (przyjęty Decyzją nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotyczącą powołania siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013))
- Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacyjności na lata 2007-2013* (przyjęty Decyzją nr 1639/2006/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. powołującą Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013), OJ L 310/15, 9 listopada 2006 r.)
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006* (przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2003 r. oraz zatwierdzone przez Komisję Europejską w dniu 22 czerwca 2004 r.)
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* (z dnia 14 stycznia 2003 r.)
- Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2005 r.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006* (z dnia 28 grudnia 2000 r., Mon. Pol. Nr 43, poz. 851)
- Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* (z dnia 4 stycznia 2000 r.)

Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia (z dnia 21 września 2004 r.)
Strategia Gospodarcza Rządu Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca (z dnia 29 stycznia 2002 r.)
Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego (przyjęta uchwałą nr XXVI/386/2000 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 10 lipca 2000 r.)
Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego Do 2020 Roku (przyjęta przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego dnia 19.12.2005 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.)
Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.)
Narodowa Strategia Spójności/Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.)
Europejska Strategia Zatrudnienia (przyjęta przez Radę Europejską podczas szczytu w Luksemburgu w listopadzie 1997 r.)
Wtyczne Polityki Zatrudnienia dla Państw Członkowskich (z dnia 22 lipca 2003 r.)
Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy i Miasta Jastrowie (uchwalona przez Radę Miasta Jastrowie w grudniu 2000 r.)
Strategia Rozwoju Gminy Orchowo na lata 2006-2018 (Voter Public Relations, Poznań 2006)
Plan Rozwoju Lokalnego. Urząd Gminy Orchowo (Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych, sierpień 2007 r.)
Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Wieleń na lata 2005-2006 (z przedłużonym okresem programowania do 2013 roku) (przyjęty uchwałą nr 251/XXXII/05 Rady Miejskiej w Wieleniu z dnia 18 maja 2005 r.)
Gmina Ślesin. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (przyjęty uchwałą nr 246/XXVII/05 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 28 czerwca 2005 r.)
Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Wielichowo na lata 2004-2014 (Urząd Miasta i Gminy w Wielichowie, luty 2004 r.)
Plan Rozwoju Lokalnego dla Miasta i Gminy Wielichowo na lata 2007-2013 (przyjęty uchwałą nr XV/93/08 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 30 stycznia 2008 r.)
Plan Rozwoju Lokalnego gminy Jutrosin (Urząd Gminy Jutrosin, czerwiec 2004 r.)
Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Wijewo na lata 2004-2006 i 2007-2013 (Urząd Gminy Wijewo, luty 2004 r.)
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kleszczewo. Diagnoza stanu gminy (Zarząd Gminy Kleszczewo, listopad 2000 r.)
Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Kleszczewo w latach 2007-2010 (przyjęta uchwałą nr IV/23/2007 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 31 stycznia 2007 r.)
Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Krobia na lata 2007-2013 (przyjęty uchwałą nr XXI/154/2008 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 21 maja 2008 r.)
Strategia Rozwoju Gminy Trzcínica na lata 2000-2010 (UG w Trzcínicy, przyjęty 27 września 2000 r.)
Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Trzcínica 2007-2013 (Urząd Gminy Trzcínica, styczeń 2008 r.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483.
 Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 04.99.1001.
 Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. 01.142.1591.
 Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r., Dz. U. 97.9.43.
 Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz. U. 06.227.1658.
 Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r., Dz. U. 00.48.550.
 Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r., Dz. U. 1994 nr 89, poz. 415.
 Ustawa o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r., Dz. U. 1994 nr 76, poz. 344.
 Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. 98.155.1014.
 Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. 98.150.983.
 Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., Dz. U. 2003 nr 96, poz. 873.
 Ustawa o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 lipca 2006 r., Dz. U. Nr 149, poz. 1074.
 Ustawa o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych i niektórych innych ustaw z dnia 13 kwietnia 2007 r., Dz. U. nr 82, poz. 560.
 Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r., Dz. U. nr 19, poz. 100.

- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Dz. U. Nr 119, poz. 816.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 21 czerwca 2006 r. w sprawie wzorów sprawozdań sporządzanych w ramach SPO RZL 2004-2006, Dz. U. Nr 110, poz. 755.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń, Dz. U. nr 107, poz. 729.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie wzorów sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych z realizacji projektów, działań i programu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, Dz. U. Nr 81, poz. 569.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, Dz. U. z 28.04.2006 r. Nr 74, poz. 517.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, Dz. U. z 10.04.2006 r. Nr 59, poz. 416.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie wzorów sprawozdań sporządzanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006, Dz. U. nr 58, poz. 403.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 24 maja 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektów oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006, Dz. U. nr 98, poz. 685.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 lipca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006" w zakresie działania "Wsparcie doradztwa rolniczego", Dz. U. nr 136, poz. 967.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006" w zakresie działania "Wsparcie doradztwa rolniczego", Dz. U. nr 256, poz. 2147.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie Programu wsparcia na lata 2001-2002, Dz. U. Nr 122 poz. 1326.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006, Dz. U. 223, poz. 2259.

Materiały źródłowe

- Analiza działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących EFS i SPO RZL prowadzonych przez instytucje wdrażające SPO RZL oraz KOSZEFS*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004
- Analiza oferty szkoleń zawodowych przygotowanej przez Powiatowe Urzędy Pracy w ramach SPO RZL i realizowanych w formie zamówień publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004
- Europejski Fundusz Społeczny. Wsparcie dla sektora edukacji w Polsce*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2005
- Identyfikacja barier w realizacji działań współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, raport końcowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006
- Konkurs projektów w ramach Programu Leonardo da Vinci*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury, Warszawa 2000
- Memoriał w sprawie polityki regionalnej państwa Instytutu Administracji Publicznej*, Biuletyn Instytutu Administracji Publicznej, WSB w Tarnowie, Tarnów 1999
- Ocena efektów realizacji uproszczeń w systemie wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006*, SMG/KRC Poland Media, Europejskie Centrum Doradztwa Finansowego, Warszawa 2007
- Ocena uzupełniająca „Problemy i bariery w postępie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 w ocenie Ostatecznych Odbiorców Programu*, raport końcowy, ECORYS Polska, na zlecenie MGiP, Warszawa 2005

- Ocena postępu realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 oraz identyfikacja problemów w absorpcji środków Programu, raport końcowy, CASE-Doradcy, Warszawa 2005*
- Ocena makroekonomicznego wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 - 2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 przy użyciu modelu HERMIN dla polskiej gospodarki, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007*
- Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007 – 2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007*
- Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007 – 2013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007*
- Ocena szacunkowa Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, Raport końcowy, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006*
- O co pytamy najczęściej. Edukacja, kultura, sport, społeczeństwo informacyjne, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003*
- O co pytamy najczęściej. Polska a Unia Europejska, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003*
- Oddziaływanie funduszy strukturalnych na poziomie podregionów NUTS 3. Raport zbiorczy, podregion: ciechanowsko-płocki, chełmsko-zamojski, gorzowski, poznański, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007*
- Polityka regionalna – doświadczenia i stan badań, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1996*
- Przewodnik administracyjno-finansowy, Krajowa Agencja Programu Leonardo da Vinci, Warszawa 2000*
- Raport o rozwoju i polityce regionalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007*
- Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002*
- Ważniejsze dane o podregionach, powiatach i gminach województwa wielkopolskiego, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań 2003-2007*
- Wskaźniki realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 – ocena makroekonomicznego wpływu 16 RPO na gospodarkę regionalną przy użyciu modeli HERMIN, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2007*
- Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie, Raport końcowy BDG-V-281-91-MCH/2006, PAG Uniconsult i Pentor Research International, Warszawa 2007*
- Wytyczne wspólnotowej polityki regionalnej, biuletyn Wspólnoty Europejskiej, EEC 1977, Suplement 2*

Strony internetowe

www.mrr.gov.pl

www.mpips.gov.pl

www.fundusze-strukturalne.gov.pl

www.efs.gov.pl

www.equal.gov.pl

www.parp.gov.pl

www.stat.gov.pl

Aneks: Ankieta dla gmin

Prosimy o zaznaczenie lub uzupełnienie odpowiedzi do poniższych pytań.

I. Zakres i rezultaty absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej

1. Czy w okresie programowania 2004-2006 gmina realizowała działania w ramach wskazanych programów funduszy strukturalnych UE?

- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich

2. Czy w ramach wykorzystania programów funduszy strukturalnych gmina realizowała wskazane poniżej cele z zakresu zwiększania zatrudnienia w regionie?

- szkolenie (i kształcenie) bezrobotnych i poszukujących pracy
- szkolenia zawodowe dla rolników (reorientacja zawodowa) i doradztwo rolnicze
- poradnictwo zawodowe
- reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (tworzenie miejsc pracy na obszarach podlegających restrukturyzacji)
- wsparcie integracji i reintegracji zawodowej kobiet
- wsparcie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych
- praktyki zawodowe dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów
- wspieranie wolontariatu młodzieży
- wspieranie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą
- wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw (tzw. instytucji otoczenia biznesu - organizacje pozarządowe, firmy doradcze, itp.)
- rozbudowa regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego (np. umożliwienie dostępu i wykorzystania Internetu)
- modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego (w tym lokalna infrastruktura drogowa)
- zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych
- wsparcie mikroprzedsiębiorstw (poprzez współfinansowanie usług doradczych i inwestycji)
- poprawa dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania poprzez dokapitalizowanie funduszy mikro-pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych lub wspieranie funduszy kapitału zalążkowego (seed capital)
- tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości
- pomoc w tworzeniu i funkcjonowaniu parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych
- usprawnienie przekazywania informacji na temat regionalnego rynku pracy
- tworzenie i realizacja lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich
- wzmocnienie współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką
- projekty infrastrukturalne i promocyjne z zakresu turystyki, kultury lub sportu
- INNE z zakresu zwiększania zatrudnienia. Jakież?

3. Proszę podać liczbę miejsc pracy, utworzonych dzięki realizacji projektów w ramach funduszy strukturalnych UE. -
4. Czy gmina uczestniczyła w realizacji projektów w ramach wskazanych Inicjatyw Wspólnotowych lub Programów Wspólnotowych?
- Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL
 - Program Wspólnotowy Leonardo da Vinci
 - Program Wspólnotowy Socrates
 - Program Wspólnotowy Młodzież
5. Czy w ramach Inicjatyw Wspólnotowych lub Programów Wspólnotowych gmina realizowała wskazane poniżej cele z zakresu zwiększania zatrudnienia w regionie?
- poprawa dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego
 - opracowywanie innowacyjnych metod nauczania (także poprzez współpracę międzynarodową) m.in. wykorzystując nowoczesne technologie
 - staże zagraniczne uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów
 - wspieranie wolontariatu młodzieży za granicą
 - międzynarodowa wymiana doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego
 - tworzenie międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim
 - 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)
 - wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy
 - promowanie nauki języków obcych
 - popularyzacja idei uczenia się przez całe życie
 - INNE z zakresu zwiększania zatrudnienia. Jakież?
-
6. Proszę podać liczbę miejsc pracy, utworzonych dzięki realizacji projektów w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych. -
7. Czy w ramach programów przedakcesyjnych gmina realizowała projekty, których bezpośrednim lub pośrednim celem było zwiększanie zatrudnienia?
- NIE
 - TAK. Proszę określić charakter działań:
-
8. Proszę podać liczbę miejsc pracy, utworzonych dzięki realizacji projektów w ramach programów przedakcesyjnych. -
9. Jaką część dochodów budżetu gminy stanowią środki finansowe z programów Unii Europejskiej? Proszę podać kwotę dochodów ogółem oraz kwotę środków z UE.

Rok	Dochody ogółem [w PLN]	Środki z UE ogółem [w PLN]
2002		
2003		
2004		
2005		
2006		

10. Jaką część środków finansowych z programów Unii Europejskiej stanowią środki, które pozyskane zostały w celu bezpośredniego lub pośredniego zwiększenia zatrudnienia w regionie?

Rok	Środki z UE na zwiększenie zatrudnienia ⁴⁵⁸ [w PLN]
2002	
2003	
2004	
2005	
2006	

11. Jaką część wydatków z budżetu gminy stanowią wydatki, których celem jest bezpośredni lub pośredni wpływ na zwiększenie zatrudnienia w regionie? Proszę podać kwotę wydatków ogółem oraz kwotę wydatków na zwiększenie zatrudnienia.

Rok	Wydatki ogółem [w PLN]	Wydatki na zwiększenie zatrudnienia ⁴⁵⁹ [w PLN]
2002		
2003		
2004		
2005		
2006		

12. Czy gmina planuje skorzystać z dostępnych programów Unii Europejskiej, których celem jest m.in. zwiększanie zatrudnienia w regionie?

- NIE
- TAK. Proszę określić charakter działań:
-

13. Czy gmina realizowała, realizuje lub planuje realizować projekty na rzecz zwiększania zatrudnienia bez wykorzystania finansowania środkami unijnymi?

- NIE
- TAK. Proszę określić charakter działań oraz główne źródła finansowania:
-
-

⁴⁵⁸ Proszę ująć środki pochodzące z projektów, w których zwiększanie zatrudnienia (tworzenie nowych miejsc pracy) jest wyszczególnione w celach danego projektu.

⁴⁵⁹ Proszę ująć wydatki pochodzące ze wszystkich źródeł finansowania (zarówno ze środków UE, jak i z innych dochodów gminy).

14. Czy gmina współpracowała lub współpracuje z innymi podmiotami w regionie przy opracowywaniu i realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia finansowanych z UE?

- urząd pracy
- przedsiębiorstwa prywatne
- organizacje pozarządowe
- banki
- instytucje doradcze
- instytucje szkoleniowe
- placówki badawcze i naukowe
- INNE. Jakież?

15. Czy w urzędzie gminy są zatrudnione osoby, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie środków finansowych z Unii Europejskiej na realizację projektów w regionie?

- NIE
- TAK. Proszę podać liczbę osób zajmujących się wskazaną problematyką:

II. Czynniki wpływające na poziom absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej

16. Które z wymienionych działań odnoszących się do podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, dostępnych w ramach dofinansowania z UE, gmina uważa za istotne pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie? Proszę ocenić każde działanie w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznacza działanie najistotniejsze.

Lp.	Działanie	Ocena
1	Szkolenie (i kształcenie) bezrobotnych i poszukujących pracy	
2	Przekwalifikowanie i szkolenia zawodowe pracowników (oraz kadr zarządzających)	
3	Szkolenia zawodowe dla rolników (reorientacja zawodowa) i doradztwo rolnicze	
4	Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (tworzenie miejsc pracy na obszarach podlegających restrukturyzacji)	
5	Poradnictwo zawodowe	
6	Praktyki zawodowe dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych lub studentów	
7	Staże zagraniczne uczniów szkół zawodowych, studentów oraz młodych pracowników i absolwentów	
8	Wspieranie wolontariatu młodzieży (również za granicą)	
9	Wspieranie inicjatyw młodzieżowych o charakterze społecznym i kulturowym	
10	Wsparcie integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (w tym: osoby długotrwale bezrobotne, bezdomni, alkoholicy, byli więźniowie, itp.)	

11	Wsparcie integracji i reintegracji zawodowej kobiet (wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy)	
12	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)	
13	Wsparcie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych	

17. Które z wymienionych działań odnoszących się do usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, dostępnych w ramach dofinansowania z UE, gmina uważa za istotne pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie? Proszę ocenić każde działanie w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznacza działanie najistotniejsze.

Lp.	Działanie	Ocena
1	Poprawa dostępności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego	
2	Opracowywanie innowacyjnych metod nauczania i szkolenia zawodowego (także poprzez współpracę międzynarodową) m.in. wykorzystując nowoczesne technologie	
3	Promowanie nauki języków obcych	
4	Popularyzacja idei uczenia się przez całe życie	
5	Międzynarodowa wymiana doświadczeń i informacji dotyczących kształcenia zawodowego	
6	Tworzenie międzynarodowych sieci instytucji upowszechniających wiedzę i doświadczenia szkoleniowe na poziomie europejskim	

18. Które z wymienionych działań odnoszących się do wspierania przedsiębiorczości, dostępnych w ramach dofinansowania z UE, gmina uważa za istotne pod względem zwiększania zatrudnienia w regionie? Proszę ocenić każde działanie w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznacza działanie najistotniejsze.

Lp.	Działanie	Ocena
1	Promocja przedsiębiorczości - wspieranie osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą	
2	Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw (tzw. instytucji otoczenia biznesu – organizacje pozarządowe, banki, firmy doradcze, itp.)	
3	Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego (w tym lokalna infrastruktura drogowa)	
4	Zagospodarowanie terenu gminy dla celów inwestycyjnych	
5	Tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości	
6	Pomoc w tworzeniu i funkcjonowaniu parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych	
7	Wsparcie mikroprzedsiębiorstw (poprzez współfinansowanie usług doradczych i inwestycji)	
8	Poprawa dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania poprzez dokapitalizowanie funduszy mikro-pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych lub wspieranie funduszy kapitału zalążkowego (seed capital)	
9	Wspieranie zatrudnienia lub samozatrudnienia młodzieży	

10	Usprawnienie przekazywania informacji na temat regionalnego rynku pracy	
11	Rozbudowa regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego (głównie poprzez umożliwienie dostępu i wykorzystania Internetu oraz innych Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych ICT)	
12	Tworzenie i realizacja lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich	
13	Ułatwianie transferu wiedzy oraz wzmocnienie współpracy między sektorem naukowo-badawczym i gospodarką	
14	Projekty infrastrukturalne i promocyjne z zakresu turystyki, kultury lub sportu	

19. Czy gmina uważa, że należałoby umożliwić dofinansowanie z UE innych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, które dotychczas nie były dostępne w ramach istniejących programów?

- NIE
- TAK. Proszę określić charakter działań:

20. Które z wymienionych czynników stanowią dla gminy przeszkodę w wykorzystaniu możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia ze środków unijnych? Proszę ocenić każdy czynnik w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznacza czynnik stanowiący największą przeszkodę.

Lp.	Czynnik	Ocena
1	Zbyt skomplikowane procedury opracowywania wniosków	
2	Zbyt skomplikowane procedury realizacji i rozliczania projektów	
3	Brak środków finansowych na współfinansowanie projektów przez gminę	
4	Zbyt niski procentowy udział współfinansowania projektów przez UE	
5	Zbyt niskie maksymalne kwoty dofinansowania projektów przez UE	
6	Problemy z otrzymaniem kredytu na pokrycie wkładu finansowego gminy	
7	Problemy z pozyskaniem partnerów w regionie do opracowania i realizacji projektów	
8	Brak odpowiednio przygotowanych pracowników urzędu gminy	
9	Brak dostatecznej informacji na temat programów unijnych	
10	Brak programów unijnych odpowiadających potrzebom gminy w zakresie zwiększania zatrudnienia	
11	Inne. Jakie?.....	
	
	
	

21. Które z elementów procedury opracowywania wniosków stanowią dla gminy utrudnienie. Proszę ocenić każdy czynnik w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznacza czynnik stanowiący największe utrudnienie.

Lp.	Czynnik	Ocena
1	Zbyt obszerne i skomplikowane arkusze wniosków	
2	Konieczność zbyt szczegółowego określania poszczególnych etapów realizacji projektów	
3	Konieczność stosowania prawa o zamówieniach publicznych (ogłaszanie i przeprowadzanie przetargów)	
4	Konieczność uzyskania pozwoleń od innych podmiotów/institucji na realizację projektów	
5	Konieczność udziału w projekcie partnera z innego kraju członkowskiego ⁴⁶⁰	
6	Inne. Jakże?.....	

22. Wprowadzenia jakich zmian oczekiwałaby gmina, aby usprawnić i ułatwić korzystanie z dofinansowania z UE działań na rzecz zwiększania zatrudnienia? Proszę ocenić każdy czynnik w skali 1-6, przy czym ocena 6 oznacza czynnik stanowiący najistotniejsze usprawnienie.

Lp.	Zmiana	Ocena
1	Zwiększenie poziomu współfinansowania działań ze środków unijnych	
2	Uproszczenie procedur opracowywania wniosków	
3	Uproszczenie procedur realizacji i rozliczania projektów	
4	Zapewnienie pełniejszej informacji na temat programów unijnych	
5	Zapewnienie wsparcia w zakresie doradztwa przy opracowywaniu i realizacji projektów	
6	Umożliwienie realizacji nowych działań na rzecz zwiększania zatrudnienia, w większym stopniu odpowiadających potrzebom gminy	
7	Inne. Jakże?.....	

23. Jakie działania zmierzające do usprawnienia procesu absorpcji środków finansowych z UE gmina prowadziła lub prowadzi z własnej inicjatywy?

- zwiększenie liczby pracowników zajmujących się pozyskiwaniem środków finansowych z UE
- szkolenie pracowników z zakresu pozyskiwania środków finansowych z UE
- wymiana doświadczeń z innymi gminami
- inicjowanie współpracy z innymi podmiotami w regionie w celu opracowania lub realizacji projektów
- nawiązywanie kontaktów z instytucjami międzynarodowymi (w celu pozyskania partnera w projekcie lub w celu wymiany doświadczeń)
- INNE. Jakże?
-

⁴⁶⁰ Dotyczy projektów realizowanych w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych.

III. Podstawowe informacje na temat urzędu gminy oraz sytuacji społeczno-gospodarczej gminy

24. Proszę podać podstawowe informacje na temat urzędu gminy oraz sytuacji społeczno-gospodarczej gminy.

- Nazwa gminy:
- Rodzaj gminy⁴⁶¹:
- Adres:
- Liczba zatrudnionych w urzędzie:
- Liczba mieszkańców gminy:

Rok	Liczba bezrobotnych	Stopa bezrobocia [w %]	Dochody własne na jednego mieszkańca [w PLN]
2002			
2003			
2004			
2005			
2006			

Dziękujemy za udział w badaniach.

⁴⁶¹ Gmina miejska, miejsko-wiejska, wiejska.

Spis tabel

		Strona
Tabela 1	Stopa bezrobocia i zatrudnienia w badanych gminach w 2002 r.	115
Tabela 2	Wielkość oraz status badanych gmin (stan na koniec 2006 r.)	119
Tabela 3	Zmiany podstawowych cech ekonomiczno-społecznych badanych gmin o najniższej stopie bezrobocia w latach 2002-2006	121
Tabela 4	Zmiany podstawowych cech ekonomiczno-społecznych badanych gmin o najwyższej stopie bezrobocia w latach 2002-2006	123
Tabela 5	Wysokość stopy bezrobocia dla województwa wielkopolskiego w latach 2002-2006	134
Tabela 6	Udział badanych gmin w realizacji programów współfinansowanych z funduszy UE w latach 2000-2006	136
Tabela 7	Działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia realizowane przez badane gminy w ramach programów operacyjnych w latach 2004-2006.....	139
Tabela 8	Działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia realizowane przez badane gminy w ramach Inicjatyw Wspólnotowych i Programów Wspólnotowych	140
Tabela 9	Absorpcja przez badane gminy środków finansowych z wszystkich analizowanych programów finansowanych z UE	143
Tabela 10	Współpraca gmin z podmiotami w regionie przy opracowywaniu i realizacji projektów na rzecz zwiększania zatrudnienia finansowanych z UE	148
Tabela 11	Struktura pomocy UE w ramach programów operacyjnych, Inicjatyw Wspólnotowych i Funduszu Spójności dla Wielkopolski i całego kraju w latach 2001-2006	159
Tabela 12	Ocena działań z zakresu podnoszenia poziomu wiedzy, umiejętności zawodowych oraz wspierania integracji zawodowej, dostępnych w ramach dofinansowania z UE	174
Tabela 13	Ocena działań z zakresu usprawnienia procesu kształcenia i szkolenia, dostępnych w ramach dofinansowania z UE	176
Tabela 14	Ocena działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości, dostępnych w ramach dofinansowania z UE	178
Tabela 15	Ocena czynników wpływających na zakres wykorzystania możliwości finansowania działań na rzecz zwiększania zatrudnienia z funduszy UE	180
Tabela 16	Ocena elementów procedury opracowywania wniosków	182
Tabela 17	Ocena oczekiwanych przez badane gminy zmian mających na celu usprawnienie i ułatwienie korzystania z dofinansowania z UE działań na rzecz zwiększania zatrudnienia	183
Tabela 18	Zakres działań mających na celu usprawnienie procesu absorpcji środków finansowych z UE, podejmowanych z inicjatywy badanych gmin	184