

WANDA KARPIŃSKA-MIZIELIŃSKA, TADEUSZ SMUGA  
IBRKK – Warszawa

## Kierunki alokacji funduszy unijnych w zakresie podnoszenia jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwie<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

W kontekście zapewnienia wzrostu innowacyjności gospodarki szczególnie cennym zasobem podmiotów gospodarczych są pracownicy (PARP, 2011a). Ich wiedza oraz umiejętności stanowią najbardziej wartościowe czynniki rozwoju, w tym budowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw. Na znaczenie tego czynnika szczególną uwagę zwracają zarówno polskie, jak i unijne dokumenty strategiczne (*Strategia Europa 2020*, 2010). Jest to istotne m.in. dlatego, że w najbliższych latach możemy mieć do czynienia z sytuacją niedoboru utalentowanych kadr, m.in. na skutek emigracji ludzi młodych. W związku z tym wzrasta zainteresowanie kadry zarządzającej firm przywiązaniem, a także zatrzymaniem w nich najlepszych pracowników<sup>2</sup>. Jednocześnie stoimy przed koniecznością podejmowania w gospodarce niezbędnych działań zmierzających do poprawy kompetencji pracowników. Klucz do jakościowych zmian w gospodarce tkwi więc w rozwiązaniu problemu niedostatku kapitału ludzkiego, a poprawa jego jakości sprzyjać będzie w efekcie końcowym wzrostowi popytu na innowacje, co umożliwi poprawę pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki.

W związku z tym zasoby pracy są istotnym obszarem oddziaływania interwencji publicznej ze środków unijnych. Umiejętne ich wykorzystanie może pozwolić na wzmocnienie potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw, wyrażającego się we wzroście kompetencji pracowników i kadry kierowniczej, i – co nie mniej ważne w warunkach kryzysowych – zachowaniu istniejących miejsc pracy.

Oddziaływanie funduszy unijnych na zatrudnienie można obserwować w różnych obszarach (Smuga, 2010, s. 39-50; *Modernizacja systemów edukacji i szkoleń*, Dz. Urz. C79 z 01.04.2005), w tym:

- tworzenia lub utrzymania przez bezpośrednich beneficjentów-przedsiębiorstwa miejsc pracy w drodze realizacji inwestycji z tych funduszy,
- tworzenia lub utrzymania miejsc pracy przez podmioty świadczące usługi dla przedsiębiorców, np. instytucje otoczenia biznesu,

<sup>1</sup> W artykule wykorzystano wyniki własnych badań statutowych przeprowadzonych w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w latach 2012-2013.

<sup>2</sup> *Talent Edge 2020: Blueprints for the new normal*, Raport Deloitte i Forbes, 2011 oraz *Talent Edge 2020: Building the Recovery Together – What Talent Expects and How Leaders Are Responding*, Raporty Deloitte i Forbes, <http://www.deloitte.com/pl/publikacje>

- wspierania powstawania nowych przedsiębiorstw, a tym samym tworzenia od podstaw nowych miejsc pracy,
- wspierania utrzymania istniejących miejsc pracy przez podnoszenie jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwach (bezpośrednich beneficjentach) w wyniku wsparcia programów do nich adresowanych,
- wspierania utrzymania istniejących miejsc pracy przez podnoszenie jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwach w wyniku realizacji programów adresowanych do instytucji otoczenia biznesu i innych instytucji świadczących usługi na ich rzecz.

*Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej* stała się jednym z celów horyzontalnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, 2007; Szlachta, Zaleski, 2011; Szlachta, Zaleski, 2009; Hübner, 2009), będących dokumentem strategicznym w zakresie alokacji środków z funduszy unijnych w latach 2007-2013. Kwestie te zostały uwzględnione we wszystkich programach operacyjnych, stanowiących instrument realizacji tej perspektywy finansowej. Dotyczy to przede wszystkim Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz 16 regionalnych programów operacyjnych, a w dalszej kolejności programów: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc Techniczna i Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Wspieranie działań na rzecz poprawy jakości zasobów pracy finansowane jest głównie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

W związku z powyższym istotne jest pytanie o efekty tej interwencji, w szczególności zaś, w jakim stopniu wykorzystanie środków z tych funduszy wpływa na podniesienie jakości zasobów pracy, zachowanie istniejących miejsc pracy, a w rezultacie wzrost potencjału konkurencyjnego podmiotów gospodarczych. Odpowiedzi na tak postawione pytanie dokonano na podstawie analizy trzech programów operacyjnych realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 – Kapitał Ludzki (PO KL), Innowacyjna Gospodarka (PO IG) i Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego (RPO WP). Interwencja prowadzona w ramach tych programów ma charakter: a) centralny i regionalny (PO KL), b) centralny (PO IG) oraz c) wyłącznie regionalny (RPO WP). W pierwszym z nich taka interwencja jest ukierunkowana bezpośrednio na te zasoby, natomiast w drugim i trzecim dotyczy innych działań, np. inwestycyjnych, które mogą uwzględniać m.in. stymulowanie pozytywnych zmian w kompetencjach pracowników.

### **Priorytety i działania nakierowane na podniesienie jakości zasobów pracy w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki**

Spośród 10 priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) tylko w dwóch odnajdziemy działania, których celem jest podniesienie jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwie. Są to:

- II *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstwa oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących*,
- VIII *Regionalne kadry gospodarki*<sup>3</sup>.

Pierwszy z tych priorytetów (II) ma charakter centralny, drugi natomiast (VIII) – regionalny. W ich ramach wyróżnić można dwa rodzaje działań:

- a) których beneficjentami są bezpośrednio przedsiębiorstwa (bezpośredni beneficjenci),
- b) w których przedsiębiorstwo otrzymuje wsparcie za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu bądź innych instytucji.

W założeniu beneficjentami tych działań powinny być przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie, a więc podmioty o liczbie pracujących poniżej 250 osób. Oznacza to, że wsparcie z funduszy unijnych nie powinno obejmować podmiotów dużych.

## Ramka 1

### Priorytety, działania i poddziałania PO KL bezpośrednio nakierowane na poprawę jakości zasobów pracy

#### **Priorytet II. ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH I POTENCJAŁU ADAPTACYJNEGO PRZEDSIĘBIORSTWA ORAZ POPRAWA STANU ZDROWIA OSÓB PRACUJĄCYCH**

##### **Działanie 2.1. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki**

Cel: podnoszenie i dostosowanie do wymogów gospodarki opartej na wiedzy kwalifikacji pracowników i przedsiębiorców.

##### **Poddziałanie 2.1.1. Rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach**

- ponadregionalne i ogólnopolskie projekty szkoleń (ogólnych i specjalistycznych) i doradztwa dla przedsiębiorców oraz pracowników przedsiębiorstw przygotowane w oparciu o indywidualne strategie rozwoju.

#### **Priorytet VIII. REGIONALNE KADRY GOSPODARKI**

##### **Działanie 8.1. Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie**

Cel: podniesienie i dostosowanie kwalifikacji i umiejętności osób pracujących do potrzeb regionalnej gospodarki.

##### **Poddziałanie 8.1.2. Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie**

- szkolenia i doradztwo dla przedsiębiorców wspomagające proces zmiany profilu działalności przedsiębiorstwa,
- wsparcie dla pracodawców przechodzących procesy adaptacyjne i modernizacyjne realizowane w formie tworzenia i wdrażania zwolnień monitorowanych, w tym szkoleń i doradztwa zawodowego.

Źródło: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013* (2008), opracowanie własne.

<sup>3</sup> Pozostałe priorytety to: I *Zatrudnienie i integracja społeczna*, III *Wysoka jakość systemu oświaty*, IV *Szkolnictwo wyższe i nauka*, V *Dobre rządzenie*, VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich*, VII *Promocja integracji społecznej*, IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach* i X *Pomoc techniczna*.

## Ramka 2

**Priorytety, działania i poddziałania PO KL nakierowane na poprawę jakości zasobów pracy za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu**

**Priorytet II. ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH I POTENCJAŁU ADAPTACYJNEGO PRZEDSIĘBIORSTW ORAZ POPRAWA STANU ZDROWIA OSÓB PRACUJĄCYCH**

**Działanie 2.1. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki**

Cel: podnoszenie i dostosowanie do wymogów gospodarki opartej na wiedzy kwalifikacji pracowników i przedsiębiorców.

**Poddziałanie 2.1.2. Partnerstwo dla zwiększenia adaptacyjności**

- projekty ponadregionalne na rzecz wzmocnienia potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw poprzez wspieranie rozwiązań w zakresie organizacji pracy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zarządzania zmianą gospodarczą itd.

**Poddziałanie 2.1.3. Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw**

- projekty o charakterze analityczno-badawczym, promocyjnym, szkoleniowym i doradczym.

**Działanie 2.3. Wzmocnienie potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawa jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia**

Cel: wzmocnienie potencjału osób pracujących poprzez opracowanie kompleksowych programów profilaktycznych oraz programów wspierających powrót do pracy (wdrożenie wybranych programów).

**Poddziałanie 2.3.1. Opracowanie kompleksowych programów zdrowotnych**

- opracowanie kompleksowych programów profilaktycznych przystosowanych do potrzeb poszczególnych grup pracowników/grup zawodowych w szczególności nakierowanych na redukcję występowania chorób zawodowych (wdrożenie wybranych programów),
- opracowanie kompleksowych programów nakierowanych na powrót do pracy poszczególnych grup pracowników/grup zawodowych i ze stwierdzonymi chorobami zawodowymi.

**Priorytet VIII. REGIONALNE KADRY GOSPODARKI**

**Działanie 8.1. Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie**

Cel: podniesienie i dostosowanie kwalifikacji i umiejętności osób pracujących do potrzeb regionalnej gospodarki.

**Poddziałanie 8.1.1. Wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorstw**

- ogólne i specjalistyczne szkolenia oraz doradztwo związane ze szkoleniami kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw,
- doradztwo dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw,
- osoby dorosłe zainteresowane nabyciem nowych, uzupełnieniem lub podwyższaniem kwalifikacji.

**Poddziałanie 8.1.3. Wzmocnienie lokalnego partnerstwa na rzecz adaptacyjności**

- tworzenie sieci współpracy w zakresie wzmocnienia dialogu społecznego i inicjatyw podejmowanych wspólnie na poziomie lokalnym i regionalnym przez organizacje przedsiębiorców i pracownicze mających na celu zwiększenie zdolności adaptacyjności pracowników i przedsiębiorców, w tym szczególnie w zakresie: organizacji pracy, form świadczenia pracy, promocji podnoszenia kwalifikacji.

**Działanie 8.2. Transfer wiedzy**

Cel: zwiększenie transferu wiedzy i wzmocnienie powiązań sfery B+R z przedsiębiorstwami, służące rozwojowi gospodarczemu regionów.

**Poddziałanie 8.2.1. Regionalne Strategie Innowacji**

- wsparcie tworzenia i rozwoju sieci współpracy i wymiany informacji między naukowcami a przedsiębiorcami w zakresie innowacji i transferu technologii na poziomie regionalnym i lokalnym.

Informacje zawarte w ramce 1 i 2 wskazują, że większość działań odnoszących się do podniesienia jakości zasobów pracy zawarta jest w komponencie regionalnym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (priorytet VIII *Regionalne kadry gospodarki*) oraz, że wsparcie udzielane jest przedsiębiorcom głównie za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu. Na taki sposób interwencji wpływa przede wszystkim rodzaj wsparcia – są nim głównie szkolenia, które powinny być prowadzone przez odpowiednio do tego przygotowane zewnętrzne – względem przedsiębiorstwa – podmioty.

Chociaż podstawowym instrumentem podnoszącym jakość zasobów pracy w ramach tych działań są szkolenia, to w analizowanym obszarze odnajdujemy inne, również ważne rodzaje projektów. Ich efekty nie są natychmiastowe, pojawiają się bowiem w średnim i długim okresie. I tak np. w poddziałaniu 2.3.1. zakłada się opracowanie i wdrożenie kompleksowych programów zdrowotnych w zakresie redukcji występowania chorób zawodowych, zaś w poddziałaniu 8.2.1. – tworzenie sieci współpracy i wymiany informacji między naukowcami a przedsiębiorcami w zakresie innowacji i transferu technologii na poziomie regionalnym i lokalnym.

W PO KL przewiduje się, że efektem realizacji priorytetu II *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących* ma być:

- objęcie wsparciem 6 tys. przedsiębiorstw, które inwestują w szkolenie swych pracowników,
- podniesienie kwalifikacji 350 tys. pracowników dzięki ich udziałowi w szkoleniach,
- opracowanie 10. kompleksowych programów profilaktycznych wspierających powrót do pracy dla grup pracowników/grup zawodowych.

Z kolei rezultatem interwencji w ramach priorytetu VIII *Regionalne kadry gospodarki* będzie objęcie wsparciem:

- 140 tys. przedsiębiorstw w zakresie szkolenia ich pracowników,
- 200 tys. pracujących osób dorosłych w formie szkoleń lub kursów, mających na celu ich przekwalifikowanie.

## **Priorytety i działania nakierowane na podniesienie jakości zasobów pracy w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka**

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) w porównaniu z Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki charakteryzuje się odmienną logiką interwencji w sferze podnoszenia jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwie. Podczas gdy w drugim z nich mamy do czynienia wyłącznie z samodzielnymi projektami w obszarze zasobów pracy, to w PO IG wydatki takie, w ramach realizacji celu szczegółowego, jakim jest *tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy*, mogą być wyłącznie częścią projek-

## Ramka 3

**Priorytety i działania w PO IG bezpośrednio nakierowane  
na poprawę jakości zasobów pracy****Priorytet IV. INWESTYCJE W INNOWACYJNE PRZEDSIĘBIORSTWA****Działanie 4.2. Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego**

- zakup usług szkoleniowych w zakresie metod wdrażania nowych produktów wzorniczych, a także doradczych związanych z opracowaniem dokumentacji projektu koncepcyjnego, dokumentacji konstrukcyjnej i techniczno-technologicznej, wzorniczego projektu autorskiego, przygotowaniem projektu ostatecznego, niezbędne szkolenia do wykonania partii testowej i wdrożenia wzoru do produkcji seryjnej,
- zakup usług doradczych związanych z prowadzeniem prac w zakresie B+R w przedsiębiorstwach.

**Działanie 4.4. Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym**

- projekty doradcze i szkoleniowe dla przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych dokonujących nowych inwestycji, obejmujących nabycie innowacyjnych rozwiązań technologicznych.

**Działanie 4.5. Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki**

- projekty dotyczące poprawy konkurencyjności i poziomu innowacyjności gospodarki poprzez wsparcie przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych dokonujących nowych, o dużej wartości i generujących znaczną liczbę miejsc pracy, inwestycji o wysokim potencjale innowacyjnym, w szczególności inwestycje związane z rozpoczęciem prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwie.

**Poddziałanie 4.5.1. Wsparcie inwestycji w sektorze produkcyjnym**

- szkolenia specjalistyczne i doradztwo.

**Poddziałanie 4.5.2. Wsparcie inwestycji w sektorze usług nowoczesnych**

- szkolenia specjalistyczne i doradztwo.

**Priorytet V. DYFUZJA INNOWACJI****Działanie 5.4. Zarządzanie własnością intelektualną**

- projekty wspierające poprawę efektywności funkcjonowania rynku innowacji i przepływu rozwiązań innowacyjnych poprzez upowszechnienie stosowania prawa własności intelektualnej, w szczególności poprzez uzyskiwanie prawa ochrony własności przemysłowej – upowszechnianie wiedzy na temat korzyści wynikających z ochrony własności intelektualnej w przedsiębiorstwie.

**Priorytet VI. POLSKA GOSPODARKA NA RYNKU MIĘDZYNARODOWYM****Działanie 6.1. Paszport do eksportu**

- projekty doradcze w zakresie działalności eksportowej prowadzonej przez małe i średnie przedsiębiorstwa mające na celu wzmocnienie pozycji polskiej gospodarki przez promocję Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego, miejsca nawiązywania wartościowych kontraktów handlowych, a także zwiększenia eksportu polskiego oraz zwiększenie liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność eksportową.

**Priorytet VIII. SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE – ZWIĘKSZENIE  
INNOWACYJNOŚCI GOSPODARKI****Działanie 8.2. Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B**

- projekty szkoleniowe wspierające tworzenie wspólnych przedsięwzięć biznesowych w formie elektronicznej w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach.

**Działanie 8.4. Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”**

- projekty szkoleniowe dotyczące stworzenia możliwości bezpośredniego dostosowania usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na etapie tzw. ostatniej mili dla grupy docelowej – dostarczenie Internetu bezpośrednio do użytkownika poprzez wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorców zamierzających dostarczać tę usługę na obszarach, na których prowadzenie tej działalności na zasadach komercyjnych jest nieopłacalne finansowo.

tów, które – ogólnie rzecz biorąc – mają na celu *rozwój polskiej gospodarki poprzez rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw*. Są one ujęte w ośmiu osiach priorytetowych i mają zarówno charakter inwestycyjny, jak i doradczy<sup>4</sup>. Wsparcie dotyczące podnoszenia jakości zasobów pracy odbywa się głównie na zasadach *cross-financingu*<sup>5</sup>. W wydatkowaniu środków obowiązują maksymalne progi (pułapy), ustalone procentowo i niekiedy kwotowo. Przyjmuje się, że udział wydatków na szkolenia specjalistyczne w ramach projektu nie powinien przekraczać 10% wydatków kwalifikowanych danego projektu, a w przypadku niektórych priorytetów (np. III i IV) nie może być większy niż 1 mln zł.

#### Ramka 4

### Priorytety i działania PO IG nakierowane na poprawę jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwie za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu

#### Priorytet III. KAPITAŁ DLA INNOWACJI

##### Działanie 3.1. Inicjowanie działalności innowacyjnej

- doradztwo w zakresie tworzenia nowych przedsiębiorstw.

##### Działanie 3.3. Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MSP

- szkolenia dla przedsiębiorców w zakresie form i sposobów zewnętrznego finansowania działalności gospodarczej,
- programy szkoleniowe, seminaria dla prywatnych inwestorów, w tym dla nowych aniołów biznesu, w zakresie dokonywania inwestycji w spółki przedsiębiorców, w szczególności inwestycji o charakterze udziałowym.

#### Priorytet V. DYFUZJA INNOWACJI

##### Działanie 5.1. Wsparcie rozwoju powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym

- doradztwo, szkolenia i warsztaty dotyczące wzmocnienia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw przez wsparcie rozwoju powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a jednostkami otoczenia biznesu (wspólne przedsięwzięcia grup podmiotów).

Źródło: Jak w ramce 3.

Analiza informacji zawartych w ramce 3 i 4 pokazuje, że w PO IG podobnie jak w PO KL wspieranie podnoszenia jakości zasobów pracy realizowane jest zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni. Pierwszą drogą interwencja ta prowadzona jest w działaniach w ramach priorytetów IV (*Inwestycje w innowacyjne przedsiębiorstwa*) i VIII (*Spółeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki*), drugą zaś – w ramach priorytetów III (*Kapitał dla innowacji*), V (*Dyfuzyja innowacji*)

<sup>4</sup> Priorytety te to: I *Badania i rozwój nowoczesnych technologii*, II *Infrastruktura sfery B+R*, III *Kapitał dla Innowacji*, IV *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia*, V *Dyfuzyja innowacji*, VI *Polska gospodarka na rynku międzynarodowym* i VIII *Spółeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki*. Zob.: *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013* (2011).

<sup>5</sup> *Cross-financing* to elastyczny sposób finansowania projektów, polegający na dofinansowaniu w ramach projektu z udziałem środków z EFRR komplementarnych działań wchodzących w zakres EFS oraz odwrotnie – dofinansowaniu w ramach projektu środków z EFS komplementarnych działań wchodzących w zakres EFRR. Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083 z dnia 11 lipca 2006 r. dot. *cross-financingu* oraz: Kundera, Szmyt (2008).



i VI (*Polska gospodarka na rynku międzynarodowym*). W przeciwieństwie do PO KL punkt ciężkości spoczywa na działaniach nakierowanych bezpośrednio na przedsiębiorstwa. Jest to związane przede wszystkim ze szczegółowymi cechami projektów, które są realizowane bezpośrednio przez ostatecznych beneficjentów – przedsiębiorstwa i mają na celu podnoszenie ich innowacyjności.

## **Alokacja środków finansowych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na podnoszenie jakości zasobów pracy**

W kontekście badania efektów interwencji wspierającej podnoszenie jakości zasobów pracy interesująca jest odpowiedź na pytanie, jaką część środków PO KL przeznaczono na ten typ interwencji (tablica 1).

**Tablica 1**

### **Alokacja środków PO KL na projekty wspierające podnoszenie jakości zasobów pracy przedsiębiorstw**

Wyszczególnienie	Wartość alokacji (w tys. zł)	Udział (w %)	Udział w PO KL (w %)
Alokacja ogółem	7 796 084,6	100,0	16,4
w tym:			
- bezpośrednio przedsiębiorstwa	2 875 880,3	36,9	6,1
- za pośrednictwem IOB	4 920 204,3	63,1	10,4

Źródło: *Postęp w realizacji Programu Kapitał Ludzki wg stanu na 31 grudnia 2011 r.*, [www.efs.gov.pl/AnalizyRaportPodsumowania/...](http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportPodsumowania/...), [dostęp: 15.11.2012], obliczenia własne.

Fundusze unijne przeznaczone na podnoszenie jakości zasobów pracy w ramach PO KL w latach 2007-2013 wynosiły 7 796 084,6 tys. zł. i stanowiły 16,4% środków ogółem (47 484 078,9 tys. zł.) omawianego programu. Udział ten należy uznać za bardzo duży. Rzecz szczególna – blisko 2/3 tych środków (63,1%) kierowane było do przedsiębiorstw za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu. Oznacza to, że w ten sposób alokowanych było dwa razy więcej środków niż w sposób bezpośredni. Faktycznie jednak do przedsiębiorców trafiało ich znacznie mniej, bowiem część tych środków (20-30%) przeznaczono na utrzymanie instytucji pośredniczących (otoczenia biznesu). Konsekwencją tego jest o 4,3 pkt. proc. wyższy udział środków kierowanych do przedsiębiorstw za pośrednictwem tych instytucji niż bezpośrednio – 10,4% wobec 6,1% (tablica 1).

Jak pokazują dane zawarte w tablicy 2, największą wartość interwencji w analizowanym obszarze odnotowano w ramach poddziałań: 8.1.1 *Wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych oraz doradztwo dla przedsiębiorców* – 3 751 492 tys. zł (co stanowiło 48,1% całości interwencji w ramach PO KL przeznaczonej na ten cel),



2.1.1 *Rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach* – 1 554 932,4 tys. zł (20,0%) i 8.1.2 *Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie* – 1 320 947,9 tys. zł (16,9%). Należy przy tym zauważyć, że środki w poddziałaniach 2.1.1 i 8.1.2 były kierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw. Najniższa natomiast wysokość wsparcia odnosiła się do poddziałań, w których środki przekazywano za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu, tj. 2.3.1 *Opracowanie kompleksowych programów zdrowotnych* – 8 927,8 tys. zł (0,1%) i 8.1.3 *Wzmocnienie lokalnego partnerstwa na rzecz adaptacyjności* – 89 824,5 tys. zł (1,2%).

Tablica 2

**Alokacja środków finansowych PO KL na projekty wspierające podnoszenie jakości zasobów pracy (wg priorytetów, działań i poddziałań) w latach 2007-2013**

Wyszczególnienie	Alokacja (w tys. zł)	Udział w alokacji ogółem (w %)	Udział w alokacji bezpośredniej i pośredniej (w %)
<i>Bezpośrednio przedsiębiorstwa</i>			
<b>Priorytet II</b>	<b>3 234 895,7</b>	-	-
Działanie 2.1	2 096 513,2	-	-
Poddziałanie 2.1.1	1 555 932,4	20,0	54,1
<b>Priorytet VIII</b>	<b>6 604 739,4</b>	-	-
Działanie 8.1	5 283 791,5	-	-
Poddziałanie 8.1.2	1 320 947,9	16,9	45,9
<b>Razem</b>	<b>2 875 880,3</b>	<b>36,9</b>	<b>100,0</b>
<i>Instytucje otoczenia biznesu</i>			
<b>Priorytet II</b>	<b>3 234 895,7</b>	-	-
Działanie 2.1	2 096 513,2	-	-
Poddziałanie 2.1.2	125 790,8	1,6	2,6
Poddziałanie 2.1.3	415 790,0	5,3	8,5
Działanie 2.3	439 544,8	-	-
Poddziałanie 2.3.1	8 927,8	0,1	0,2
<b>Priorytet VIII</b>	<b>6 604 739,4</b>	-	-
Działanie 8.1	5 283 791,5	-	-
Poddziałanie 8.1.1	3 751 492,0	48,1	76,2
Poddziałanie 8.1.3	89 824,5	1,2	1,8
Działanie 8.2	1 320 947,9	-	-
Poddziałanie 8.2.1	528 379,2	6,8	10,7
<b>Razem</b>	<b>4 920 204,3</b>	<b>63,1</b>	<b>100,0</b>
<b>Ogółem</b>	<b>7 796 204,3</b>	<b>100</b>	<b>x</b>

Źródło: Jak w tablicy 1.

Na wielkość środków przeznaczonych na te kategorie interwencji istotny wpływ wywarła ich specyfika, wynikająca z przyjętej polityki wykorzystania funduszy unijnych w tym zakresie, w tym potrzeb samych przedsiębiorców. Porównując kategorie interwencji kierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw z tymi, które odbywają się za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu, należy zauważyć, że ta druga grupa wsparcia jest zdecydowanie bardziej rozproszona (tablica 2). Podczas gdy w pierwszej grupie mamy do czynienia tylko z dwoma kanałami transmisji środków, to w drugiej grupie tych kanałów wsparcia (poddziałañ) jest trzykrotnie więcej, bo aż sześć.

### **Alokacja środków finansowych na podniesienie jakości zasobów pracy w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka**

Z zupełnie odmienną filozofią alokacji środków wspierających jakość zasobów pracy, o czym już wcześniej wspomniano, mamy do czynienia w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Wsparcie w formie szkoleń, stanowiące – obok doradztwa – podstawowy instrument podnoszenia jakości zasobów pracy, udzielane jest wyłącznie zgodnie z zasadą *cross-financingu*, w powiązaniu z projektem inwestycyjnym lub doradczym, i finansowane w taki sam sposób jak w przypadku PO KL z Europejskiego Funduszu Społecznego. Nie może więc ono stanowić odrębnego projektu realizowanego w tym programie.

Z 516,3 mln euro przeznaczonych w PO IG na podniesienie jakości zasobów pracy 489,9 mln euro (94,9%) skierowane zostało do przedsiębiorstw w sposób bezpośredni, a pozostałe 26,4 mln euro (zaledwie 5,1%) – za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu (tablica 3). Sytuacja w tym względzie była całkowicie odwrotna od tej, jaką obserwowano wcześniej w PO KL. Podczas gdy w PO IG prawie 95,0% środków trafia do ostatecznych beneficjentów (przedsiębiorców) w sposób bezpośredni, to w PO KL – większość (blisko 2/3) za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki tych programów. Otóż za pomocą środków w PO IG wspiera się konkretne projekty, których celem jest podniesienie innowacyjności ściśle określonych przedsiębiorstw, a działania na rzecz podniesienia jakości zasobów pracy w postaci szkoleń stanowią jedynie ich uzupełnienie. W PO KL natomiast zasadniczym polem oddziaływania analizowanej interwencji jest działalność szkoleniowa na rzecz przedsiębiorców prowadzona przez instytucje zewnętrzne. Relacja alokacji na podniesienie jakości zasobów pracy do alokacji ogółem tego programu wynosiła 6,0%, natomiast do całości wydatków na podniesienie jakości pracy w PO KL – 27,2%.

W PO IG w ramach alokacji bezpośredniej nie wszystkie wydatki na poprawę jakości zasobów pracy ponoszone były na zasadach *cross-financingu*. Wydatki w tej formie stanowiły 67,2% ogółu wydatków. Znalazły się tu i takie projekty, które w całości łączyły się z podniesieniem jakości zasobów pracy. Dotyczy to projektów w ra-

mach działań 5.4 *Zarządzanie własnością intelektualną* i 6.1 *Paszport do eksportu*. Ich udział w wydatkach w ramach priorytetów, jak pokazują dane w tabelicy 3, był wyraźnie zróżnicowany, w granicach 0,8 (priorytet IV *Inwestycje w innowacyjne przedsiębiorstwa*) – 29,7% (priorytet VI *Polską gospodarką na rynku międzynarodowym*).

**Tablica 3**

**Alokacja środków unijnych na priorytety i działania w PO IG, w których zakłada się podnoszenie jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwie**

Wyszczególnienie	Alokacja ogółem (w tys. euro)	Maksymalna dodatkowa alokacja na podnoszenie jakości zasobów pracy (w tys. euro)	Relacja do alokacji ogółem (w %)
<i>Bezpośrednio przedsiębiorstwa</i>			
<b>Priorytet IV</b>	<b>3 429 710,6</b>	<b>262 986,0</b>	<b>0,8</b>
Działanie 4.2	186 000,0	18 600,0	10,0
Działanie 4.4	1 420 000,0	142 000,0	10,0
Działanie 4.5	1 023 860,0	102 386,0	10,0
<b>Priorytet V</b>	<b>398 997,7</b>	<b>39 000,0</b>	<b>9,8</b>
Działanie 5.4	39 000,0	39 000,0	100,0
<b>Priorytet VI</b>	<b>410 633,0</b>	<b>121 840,0</b>	<b>29,7</b>
Działanie 6.1	121 840,0	121 840,0	100,0
<b>Priorytet VIII</b>	<b>1 415 864,9</b>	<b>66 081,8</b>	<b>4,7</b>
Działanie 8.2	460 817,9	46 081,8	10,0
Działanie 8.4	200 000,0	20 000,0	10,0
<b>Razem</b>	<b>3 451 517,9</b>	<b>489 907,8</b>	<b>14,2</b>
<i>Instytucje otoczenia biznesu</i>			
<b>Priorytet III</b>	<b>340 000,0</b>	<b>16 000,0</b>	<b>4,7</b>
Działanie 3.1	110 000,0	11 000,0	10,0
Działanie 3.3	50 000,0	5 000,0	10,0
<b>Priorytet V</b>	<b>398 997,7</b>	<b>10 430,0</b>	<b>0,3</b>
Działanie 5.1	104 300,0	10 430,0	10,0
<b>Razem</b>	<b>264 300,0</b>	<b>26 430,0</b>	<b>10,0</b>
<b>Ogółem</b>	<b>3 715 817,9</b>	<b>516 337,8</b>	<b>13,9</b>

Źródło: Jak w ramce 3 i obliczenia własne.

W przypadku finansowania działań za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu sytuacja ta była bardziej jednolita – finansowanie odbywało się wyłącznie na

zasadach *cross-financingu* i relacja środków przeznaczonych na podnoszenie jakości zasobów pracy do wielkości alokacji ogółem danego priorytetu zawierała się w granicach 0,3 (Priorytet V *Dyfuzja innowacji*) – 4,7% (Priorytet III *Kapitał dla innowacji*).

### **Kilka uwag o problematyce podnoszenia jakości zasobów pracy w regionalnych programach operacyjnych**

Na przykładzie regionalnych programów operacyjnych znakomicie można obserwować realizację zasady niełączenia finansowania projektów z różnych programów operacyjnych<sup>6</sup>. Choć w celach strategicznych tych programów silnie akcentuje się tworzenie nowych miejsc pracy, to jednak ani w nich, ani w celach szczegółowych troska o podniesienie jakości zasobów pracy nie jest widoczna. Tworzenie miejsc pracy ma się odbywać poprzez rozwój szeroko pojętej przedsiębiorczości i podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Dopuszczono w nich natomiast możliwość interwencji w analizowanej dziedzinie w drodze *cross-financingu*. Aby zaprezentować sposób realizacji tych założeń, posłużymy się przykładem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013.

Celem głównym tego programu jest *Zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy przy poszanowaniu i zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego regionu*<sup>7</sup>. Cel ten przekłada się na trzy cele szczegółowe:<sup>8</sup>

1. Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa,
2. Podniesienie konkurencyjności polskich firm w aspekcie krajowym i międzynarodowym,
3. Rozwój turystyki z wykorzystaniem walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego.

Działania na rzecz podniesienia jakości zasobów pracy dobrze wpisują się w realizację drugiego celu szczegółowego. Cel ten, w interesującym nas aspekcie, jest realizowany przez oś priorytetową I Programu *Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie*<sup>9</sup>. W osi tej, w działaniu 1.4. *Wspieranie inwestycyjne przedsiębiorstw*, mającym za zadanie zwiększenie konkurencyjności MSP prowadzących działalność na terenie województwa podlaskiego poprzez podnoszenie innowacyjności oraz unowocześnienie ich oferty produktowej i technologicznej, interwencja koncentruje się na rozwoju potencjału rynkowego przedsiębiorstw oraz zwiększeniu w nich zatrudnienia. Adresatem wsparcia w tym działaniu są mikro, małe i średnie

<sup>6</sup> Przestrzegana jest w tym przypadku linia demarkacyjna, przez którą rozumie się zestaw kryteriów wskazujących (dla określonych typów projektów) miejsce (program operacyjny) ich realizacji, tak aby uniemożliwić wielokrotne finansowanie ze środków różnych funduszy UE.

<sup>7</sup> *Informacje o programie*, <http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/informacje-o-programie.html> [dostęp: 17.10.2013].

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Pozostałe osie priorytetowe programu: II *Rozwój infrastruktury transportowej*, III *Rozwój turystyki i kultury*, IV *Spółczesność informacyjna*, V *Rozwój infrastruktury ochrony środowiska*, VI *Rozwój infrastruktury społecznej*, VII *Pomoc techniczna*.

przedsiębiorstwa. W tym przypadku instrumentem podnoszącym jakość zasobów pracy są szkolenia finansowane na zasadzie *cross-financingu* (z Europejskiego Funduszu Społecznego). Powinny one stanowić element wynikający z projektu inwestycyjnego lub będący jego uzupełnieniem, a ich koszt nie może przekraczać 10% wartości kosztów kwalifikowanych projektu.

Działania mające za zadanie podniesienie jakości zasobów pracy na poziomie regionalnym, w tym w województwie podlaskim, są skupione w komponencie regionalnym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, tj. w Priorytecie VIII *Regionalne kadry gospodarki* (działania 8.1. *Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie* i 8.2. *Transfer wiedzy*). Celem pierwszego działania jest podniesienie kwalifikacji i dostosowanie umiejętności osób pracujących do potrzeb regionalnej gospodarki, drugiego zaś – wzmocnienie transferu wiedzy i powiązań sfery B+R z przedsiębiorstwami, służące rozwojowi gospodarki lokalnej.

W działaniu 8.1. podniesienie jakości zasobów pracy następuje w obrębie poddziałania 8.1.1. *Wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorców* poprzez realizację: a) projektów o charakterze ogólnym i specjalistycznym i/lub doradztwo związane ze szkoleniami dla kadr zarządzających i pracowników mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie zgodnym ze zdiagnozowanymi potrzebami przedsiębiorstw, b) doradztwo dla tych przedsiębiorstw, w tym osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

Z kolei w działaniu 8.2., w poddziałaniu 8.2.1. *Wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw* cele te są osiągnięte za pośrednictwem: a) projektów finansujących staże i szkolenia pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych, b) projektów ukierunkowanych na wdrożenie przez przedsiębiorstwa danych przedsięwzięć innowacyjnych. Obejmuje ono szkolenia i/lub doradztwo dla pracowników przedsiębiorstw, prowadzone przez (lub z udziałem) pracowników naukowych, jednostek naukowych i uczelni.

Analiza danych z wdrażania RPO w woj. podlaskim za rok 2011<sup>10</sup> (brak danych za 2012 r.) pokazuje niski stopień realizacji wskaźników przyjętych w priorytecie VIII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dotyczy to zwłaszcza wskaźnika rezultatu, jakim jest odsetek przedsiębiorstw, których pracownicy zakończyli udział w szkoleniach, w ogólnej liczbie przedsiębiorstw aktywnych w tym regionie. Osiągnięty wskaźnik na koniec 2011 r. ukształtował się na bardzo niskim poziomie – 1,1% w stosunku do wartości docelowej – 6,0%. Wynika to przede wszystkim z dwóch przyczyn:

- a) dużej liczby przedsiębiorstw działających w tym regionie, a przede wszystkim z ich struktury. Dominują podmioty mikro, często jednoosobowe, które nie biorą udziału w szkoleniach (choć ich właściciele i pracownicy byliby zainteresowani tą formą podniesienia swoich umiejętności) z uwagi na fakt, że na czas szkolenia musieliby zamknąć swoją firmę,
- b) małej podaży projektów szkoleniowych w stosunku do liczby przedsiębiorstw.

<sup>10</sup> [www.pokl.wrotapodlasia.pl/priorytet-8](http://www.pokl.wrotapodlasia.pl/priorytet-8). [dostęp: 17.10.2013].

Odmianą sytuację spotykamy jednak, analizując wskaźniki produktu – mamy tu bowiem do czynienia z przekroczeniem jednych wskaźników i niskim wykonaniem drugich. Na przykład znacznie przekroczono wskaźnik, jakim jest liczba pracujących osób dorosłych, które ukończyły szkolenia – o 382,3%; zaś niski stopień realizacji wystąpił w przypadku wskaźnika – liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem w ramach projektów szkoleniowych – tylko 42,2%. Ta ostanía sytuacja stanowi prostą konsekwencję systemu wyboru projektów do realizacji przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, gdzie szczególny nacisk położono na wybór takich projektów, w ramach których pracodawca jest beneficjentem pomocy publicznej, oraz takich, które są skierowane do konkretnego przedsiębiorcy (odpowiada jego potrzebom). Wybór projektów do realizacji na podstawie tych kryteriów ma na celu zagwarantowanie wyższego poziomu efektywności, skuteczności i adekwatności oferowanego wsparcia.

Jednocześnie należy wskazać na inny pozytywny wymiar dotychczasowej realizacji priorytetu VIII RPO w kontekście podniesienia innowacyjności przedsiębiorstw, jakim jest liczba pracowników przedsiębiorstw, którzy ukończyli staże lub szkolenia praktyczne w jednostkach naukowych. Wskaźnik ten ukształtował się na bardzo wysokim poziomie (aż 3162,5%). Z drugiej jednak strony może to wskazywać na błędy w określeniu wartości numerycznych omawianych wskaźników, osiąganych dzięki środkom z funduszy unijnych.

## **Wpływ środków unijnych na podniesienie jakości zasobów pracy**

Ocena wpływu środków z funduszy unijnych na podniesienie jakości zasobów pracy prowadzonej w ramach programów operacyjnych Kapitał Ludzki i Innowacyjna Gospodarka oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, a tym samym wzrost potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw w dziedzinie zatrudnienia jest zadaniem niesłychanie trudnym, głównie dlatego, że po pierwsze obecna perspektywa – lata 2007-2013 – nadal pozostaje w trakcie realizacji (zgodnie z zasadą n+2 zakończy się w 2015 r.) i po drugie – brak jest badań empirycznych i pogłębionych analiz, pokazujących efekty interwencji (zrealizowanych projektów). Dostępne badania i analizy dotyczą głównie rezultatów, jakie osiągnięto dzięki funduszom strukturalnym poprzedniej perspektywy finansowej – lat 2004-2006<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Badania dotyczą przede wszystkim wpływu wykorzystania funduszy strukturalnych na wielkość zatrudnienia. Zob. np. *Ocena stanu realizacji 3, 4, 5, i 6 priorytetu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w połowie okresu programowania*, Raport końcowy (2011); *Prognoza kształtowania się wskaźników realizacji celów rozwojowych wyznaczonych w podstawowych dokumentach strategicznych kraju* (2010); *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencje z krajami UE. Raport 2010* (2010); Kaczor, Mackiewicz-Lysiak et al. (2009); *Zmiana konkurencyjności polskiej gospodarki po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej* (2008); Raport końcowy z badania nt.: *Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie* (2007); *Ocena szacunkowa Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* (2006).

Na poprawę jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwie wpływają, co pokazano wyżej, różnorodne działania, a w ramach tych działań – różnorodne projekty. Projekty te mogą przynosić natychmiastowe pozytywne skutki dla funkcjonowania przedsiębiorstwa albo korzyści z ich realizacji należy spodziewać się w średnim lub długim okresie (są one odłożone w czasie). Do pierwszych należy zaliczyć projekty szkoleniowe i o charakterze doradczym, do drugich natomiast – np. projekty dotyczące opracowania i wdrożenia kompleksowych programów zdrowotnych.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle tego co przedstawiono, programy szkoleniowe odgrywają istotną rolę w podnoszeniu jakości zasobów pracy<sup>12</sup>. W kontekście umacniania przez przedsiębiorstwo pozycji konkurencyjnej na rynku ważna jest nie tyle informacja o liczbie pracowników objętych szkoleniami, ile odpowiedź na pytanie, jaki był ich wpływ na wzrost umiejętności pracowników, które następnie zostały wykorzystane w działalności przedsiębiorstw<sup>13</sup>. Na marginesie należy dodać, że w powszechnej opinii szkolenia spotykają się ze sprzecznymi ocenami i często są traktowane jako zupełnie niepotrzebny sposób podnoszenia jakości kapitału społecznego. Odnosi się to przede wszystkim do części wydatków na ten cel ponoszonych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Solska, 2012). Źródło tych ocen tkwi prawdopodobnie w tym, jakie grupy społeczne są objęte szkoleniami – bezrobotni, pracownicy przedsiębiorstw, osoby uczące się. Należy oczekiwać, że szkolenia, których uczestnikami są właściciele, kadra kierownicza i pracownicy, powinny być przydatne w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych – wzmacniać kompetencje tych grup, a tym samym podnosić potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa. Prezentowane niżej wyniki badań przeczą takim negatywnym ocenom.

Można również stwierdzić, że szkolenia wywierają istotny wpływ na umocnienie pozycji przedsiębiorstwa na rynku (Karpińska-Mizieleńska et al., 2009; Rapacki et al., 2010). Świadczy o tym fakt, że kadra pracownicza przedsiębiorstw, biorąca udział w tej formie podnoszenia swoich kompetencji, ocenia je bardzo wysoko – ponad 2/3 uczestników wystawiło im ocenę celującą lub bardzo dobrą, zaś 1/4 – dobrą.

Na problem szkoleń należy spojrzeć przez pryzmat: motywów uczestnictwa w nich, wieku ich uczestników, podmiotów gospodarczych, z jakich się wywodzili, oraz oceny wykorzystywania szkoleń w pracy zawodowej. Badania wskazują na występowanie na tym obszarze następujących zjawisk:<sup>14</sup>

- podstawowym motywem uczestnictwa w programach szkoleniowych była chęć uzyskania nowych kwalifikacji i zdobycia lepszej pozycji na rynku pracy,

<sup>12</sup> Należy zauważyć, że tylko 36% osób w wieku 18-50/64 lata podniosło swoje kwalifikacje w różnych formach kształcenia nieformalnego, w tym w szkoleniach w 2011 r. i na początku 2012 r. Zob.: Szczuka et al. (2012, s. 9).

<sup>13</sup> Udział szkoleń ze środków unijnych w finansowaniu szkoleń ogółem prowadzonych przez firmy i instytucje szkoleniowe wynosił 21%. Zob.: PARP (2011b, s. 90).

<sup>14</sup> Raport końcowy z badania nt.: Wpływ interwencji z funduszy..., op. cit. (2007); *Wpływ funduszy europejskich...*, op. cit. (2010); Raport. *Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Podsumowanie i wnioski* (2011).



- uczestnikami szkoleń były przede wszystkim osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, głównie na czas nieokreślony. Można z tego wyciągnąć wniosek, że w przedsiębiorstwie inwestuje się w tych pracowników, którzy są z nim na trwałe związani,
- poprzez szkolenia wspierane są przede wszystkim miejsca pracy o niskiej jakości,
- im młodszy byli uczestnicy szkoleń, tym wyżej je oceniali. Najlepiej oceniali je pracownicy najmłodszy, o małym doświadczeniu praktycznym, w wieku do 24 lat,
- najniżej szkolenia oceniali osoby z firm najmniejszych – mikro, o liczbie pracujących poniżej 10 osób. Oczekiwali przede wszystkim takich szkoleń, dzięki którym rozwiązane zostaną bieżące problemy funkcjonowania ich firm,
- im większa firma, tym pracownicy częściej uczestniczyli w szkoleniach i korzystali z wiedzy nabytej podczas nich<sup>15</sup>,
- niemal wszystkie osoby rozpoczynające szkolenia kończyły je.

Przyczyny rozkładu przedstawionych wyżej ocen są zapewne różnorakie. Opisane zjawiska mogą np. wynikać z samego programu szkoleń oferowanego przez firmy, które je realizują. Z uwagi na bardzo zróżnicowany rodzaj działalności podmiotów mikro, ich słabą kondycję finansową i łączący się z tym brak możliwości zatrudniania dodatkowych pracowników, z jednej strony trudno jest dostosować programy szkoleń do ich specyfiki, natomiast z drugiej – występują kłopoty ze skierowaniem na nie pracownika<sup>16</sup>. Mogą być również skutkiem polityki interwencji w tym zakresie prowadzonej przez instytucje zarządzające, np. preferowanie projektów szkoleniowych, których beneficjenci (przedsiębiorcy) są objęci regułami pomocy publicznej. Taka polityka przyczyniła się niewątpliwie do wzrostu efektywności prowadzonych szkoleń. Prawdopodobnie stanowią one również bezpośrednią reakcję na negatywną sytuację, w jakiej znalazły się przedsiębiorstwa, czego wyrazem jest konieczność działań dostosowawczych po stronie zasobów pracy.

Szkolenia wywarły zauważalny, pozytywny wpływ na jakość miejsc pracy, zwłaszcza na poprawę komfortu pracy, szczególnie w firmach mikro, a więc w tych podmiotach, które najmniej inwestują w szkolenia. Mniejszy wpływ miały one na wysokość zarobków, poprawę wyposażenia stanowiska pracy czy też poprawę warunków BHP, a więc na te elementy, które wymagają w dużej części nakładów finansowych.

## Podsumowanie

Poprawa jakości kapitału ludzkiego stanowi jeden z istotnych celów interwencji ze środków unijnych. Dotyczy to zarówno realizowanych w latach 2004-2013 dwóch

<sup>15</sup> Potwierdzają to dane GUS. Szkolenia prowadziło 15,9 firm małych, 41,4 średnich i 74,8% dużych. Zob.: GUS (2011, s. 25).

<sup>16</sup> Udział szkoleń finansowanych ze środków unijnych w finansowaniu szkoleń ogółem prowadzonych przez firmy i instytucje szkoleniowe w 2010 r. wynosił tylko 21%. Zob.: PARP (2011b, s. 90).

perspektyw finansowych, jak i projektowanych na przyszłość działań strategicznych. W założeniach traktowana jest jako kluczowy instrument wzrostu konkurencyjności podmiotów gospodarczych, a co za tym idzie gospodarki jako całości. Pomimo tych założeń, na podstawie analizy dotychczasowych doświadczeń wnioskować można, że w praktyce nie przywiązuje się do tego obszaru wystarczającej wagi. Należy to wiązać przede wszystkim z niewymiernością wskaźników pozwalających na ocenę skuteczności podejmowanych działań, a zwłaszcza odłożeniem w czasie ich efektów. Nie sprzyja temu również brak szerszych, pogłębionych badań, pokazujących wzajemne zależności pomiędzy jakością kapitału ludzkiego a efektywnością i konkurencyjnością przedsiębiorstw.

Wydaje się, że analiza dokumentów strategicznych na kolejne lata potwierdza utrzymywanie w dalszym ciągu tych tendencji. Dotyczy to także strategii średnio-okresowej rozwoju Polski do 2020 r., w której główny cel określono jako *wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybki i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności* (*Strategia rozwoju kraju 2020* (2012, s. 27). Wśród sformułowanych w niej trzech obszarach strategicznych nie odnajdziemy obszaru bezpośrednio odnoszącego się do rozwoju kapitału ludzkiego. Przyjęto następujące obszary strategiczne: I. *Sprawne i efektywne państwo*, II. *Konkurencyjna gospodarka* i III. *Spójność społeczna i terytorialna*. Rozwój tego kapitału stanowi natomiast jeden z celów (II.4) w obszarze strategicznym II. *Konkurencyjna gospodarka*. W jego ramach wyróżniono priorytetowy obszar interwencji II.4.2. *Poprawa jakości kapitału ludzkiego*, w którym wskazuje się na potrzebę podnoszenia jakości zasobów pracy, między innymi w drodze krótkookresowych form kształcenia i wspierania działań o charakterze prozdrowotnym i profilaktycznym<sup>17</sup>.

W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 interwencja w zakresie poprawy jakości zasobów pracy odbywać się będzie przede wszystkim w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój<sup>18</sup>. Projektuje się przezwyciężenie dotychczasowych problemów i barier realizacyjnych, w tym podniesienie jakości projektów szkoleniowych, ich większą specjalizację oraz wzmacnianie pozycji w procesie zarządzania szkoleniami organizacji zrzeszających reprezentantów pracowników. Na poziomie regionalnym wsparcie będzie kierowane do poszczególnych osób i instytucji, na szczeblu krajowym natomiast interwencja ma się skupić na stronie instytucjonalnej systemu alokacji pomocy świadczonej przedsiębiorcom, kadrze kierowniczej i pracownikom. Oznacza to, że interwencja nakierowana na podniesienie jakości zasobów pracy przedsiębiorstw będzie koncentrowała się przede wszystkim w komponencie regionalnym programu, tak jak to ma miejsce dotychczas. Wsparcie

<sup>17</sup> Tamże, s. 105-110.

<sup>18</sup> *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, UE EFS, [www.kiw-pokl.org.pl/images/Aktualności/projekt\\_PO\\_WER\\_WRZESIEŃ\\_2013\\_FINAL.pdf](http://www.kiw-pokl.org.pl/images/Aktualności/projekt_PO_WER_WRZESIEŃ_2013_FINAL.pdf) [dostęp: 12.10.2013].

rozwoju kadr innowacyjności będzie finansowane z EFS na zasadach *cross-financingu*. Należy podkreślić, że logika tej interwencji, finansowanej nadal ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), w gruncie rzeczy ma być taka sama jak w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki w obecnie realizowanej perspektywie finansowej (2007-2013).

## Bibliografia

- GUS (2011), *Kształcenie zawodowe w przedsiębiorstwie w Polsce w 2010 r.*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk.
- Hübner D. (2009), *Reflection Paper on future Cohesion Policy*, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Marianske Lazne, 22-24 April.
- Kaczor T., Mackiewicz-Łysiak J., Michniewicz M., Socha R., Soszyński K. (2009), *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013*, Raport końcowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Prevision, Gdańsk, Warszawa.
- Karpińska-Mizielińska W., Smuga T., Echaust M. (2009), *Wpływ pomocy z funduszy strukturalnych na konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9.
- Kundera J., Szymt W. (2008), *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków.
- Modernizacja systemów edukacji i szkoleń: ważny wkład na rzecz dobrobytu i spójności w Europie*, Wspólne sprawozdanie okresowe Rady i Komisji z 2006 r. z postępów w realizacji Programu „Edukacja i Szkolenia 2010”, Dz. Urz. C79 z 01.04.2005.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności (2007)*, dokument zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2007 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ocena stanu realizacji 3, 4, 5, i 6 priorytetu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w połowie okresu programowania*, Raport końcowy (2011), PAG, Uniconsult, Warszawa.
- Ocena szacunkowa Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (2006)*, *Raport końcowy*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
- PARP (2011a), *Innowacyjność 2010*, Warszawa.
- PARP (2011b), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
- Prognoza kształtowania się wskaźników realizacji celów rozwojowych wyznaczonych w podstawowych dokumentach strategicznych kraju (2010)*, kierownictwo J. Kotyński, T. Smuga, ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa.

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013* (2011), Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013.
- Rapacki R., Próchniak M. (2010), *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy i realną konwergencję krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „*Ekonomista*”, nr 4.
- Raport końcowy z badania nt.: *Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie* (2007), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083 z dnia 11 lipca 2006 r. dot. *cross-financingu*.
- Smuga T. (2010), *Wpływ wykorzystania funduszy unijnych na podaż miejsc pracy w gospodarce polskiej*, (w:) *Uwarunkowania zmian kształcenia na kierunkach ekonomicznych*, raport pod red. G. Ślusarza, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Solska J. (2012), *Na co poszło 300 miliardów?*, „*Polityka*”, nr 29.
- Strategia Europa 2020* (2010), *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, komunikat Komisji KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela.
- Strategiarozwojukraju2020*(2012), DokumentprzyjętyuchwałąRadyMinistrówwdniu 25 września 2012 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013* (2008), Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, Warszawa.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013* (2008), Narodowa Strategia Spójności, Warszawa, 13 marca.
- Szczuka A., Turek K., Worek B. (2012), *Kształcenie przez całe życie*. Na podstawie badań zrealizowanych w 2012 r. w ramach III edycji projektu *Bilans Kapitału Ludzkiego*, Uniwersytet Jagielloński, PARP, Warszawa.
- Szlachta J., Zaleski J. (2009), *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „*Gospodarka Narodowa*”, nr 4.
- Szlachta J., Zaleski J. (2011), *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych*, „*Gospodarka Narodowa*”, nr 7-8.
- Talent Edge 2020: Blueprints for the new normal*, Raport Deloitte i Forbes, 2011.
- Talent Edge 2020: Building the Recovery Together – What Talent Expects and How Leaders Are Responding*, Raporty Deloitte i Forbes, 2011,  
<http://www.deloitte.com/pl/publikacje>
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Podsumowanie i wnioski* (2011), PAG Uniconsult, Warszawa.
- Zmiana konkurencyjności polskiej gospodarki po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej* (2008), kierownictwo Kotyński J., opracowanie wykonane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa.

[www.efs.gov.pl/AnalizyRaporytPodsumowania/...](http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaporytPodsumowania/...)  
[www.rpowp.wrotapodlasia.pl/infortmacje-o-programie.html](http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/infortmacje-o-programie.html)  
[www.pokl.wrotapodlasia.pl/priorytet-8](http://www.pokl.wrotapodlasia.pl/priorytet-8).  
[www.kiw-pokl.org.pl/images/Aktualności/projekt\\_PO\\_WER\\_WRZESIEN\\_2013\\_FINAL.pdf](http://www.kiw-pokl.org.pl/images/Aktualności/projekt_PO_WER_WRZESIEN_2013_FINAL.pdf)  
<http://www.deloitte.com/pl/publikacje>

## Streszczenie

Celem artykułu jest ocena wpływu interwencji z funduszy unijnych na podniesienie jakości zasobów pracy przedsiębiorstw w kontekście wzrostu ich pozycji konkurencyjnej na rynku. Przedmiotem analizy jest przede wszystkim perspektywa finansowa 2007-2013, a w niej programy operacyjne, w ramach których wsparcie na ten cel jest udzielane przedsiębiorcom. Projekty realizowane z tych środków mogą przynosić natychmiastowe efekty dla funkcjonowania przedsiębiorstwa, mogą też przynosić korzyści w średnim lub długim okresie. Mając to na uwadze, szczegółowej analizie poddano szkolenia – jako działania przynoszące przedsiębiorstwom efekty w stosunkowo krótkim okresie. Analiza pokazała, że wbrew potocznym ocenom szkolenia wywierają istotny wpływ na podniesienie jakości zasobów pracy, a zatem i umocnienie konkurencyjnej pozycji przedsiębiorstw na rynku. Jest to szczególnie widoczne w tych podmiotach, które są objęte regułami pomocy publicznej. Może natomiast niepokoić fakt, że wbrew założeniom, beneficjentami wsparcia w tym zakresie są także przedsiębiorstwa duże, w niewielkim zaś stopniu – mikro i małe.

**Słowa kluczowe:** fundusze unijne, jakość zasobów pracy, przedsiębiorstwo, programy operacyjne, szkolenia.

**Kody JEL:** H52, D04, J24, R58

## Directions of Allocation of EU Funds as Regards Raising Manpower Quality at an Enterprise<sup>19</sup>

### Summary

An aim of the article is to assess impact of the intervention from the EU funds on raising quality of manpower of enterprises in the context of growth of their competitive position in the market. A subject of the analysis is primarily the financial perspective for 2007-2013 and, in it, the operational programmes, within which there is provided support to enterprises for this purpose. The projects implemented on those

<sup>19</sup> In their article, the authors used findings of their own statutory research carried out at the Institute for Market, Consumption and Business Cycles Research in 2012-2013.

funds may yield immediate effects for enterprise's functioning; they may also bring benefits in a medium or long term. Having this in mind, the authors analysed in details training courses as measures yielding enterprises effects in a relatively short time-period. The analysis showed that contrary to common opinions, training have an important impact on raising quality of manpower, hence, also on strengthening the competitive position of enterprises in the market. This is particularly apparent at those entities which are comprised by the rules of public aid. However, worrying may be the fact despite the assumptions beneficiaries of the support in this respect are also large enterprises, and to a lower degree – micro and small.

**Key words:** EU funds, manpower quality, enterprise, operational programmes, training.

**JEL codes:** H52, D04, J24, R58

© All rights reserved