

Anna Rytko, Justyna Kołyska

Wpływ sektorowego programu operacyjnego "Rozwój zasobów ludzkich" na liczbę pracujących i stopę bezrobocia na obszarach wiejskich w Polsce

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 8, 343-350

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Anna Rytko
Justyna Kołyska**

**WPŁYW SEKTOROWEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO
ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH NA LICZBĘ PRACUJĄCYCH
I STOPEŃ BEZROBOCIA NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE**

Wprowadzenie

Pojęcie zasoby ludzkie ma dwa znaczenia. Pierwsze wywodzi się z nauk społecznych – głównie z ekonomii i oznacza siłę roboczą jako jeden z trzech środków produkcji. Drugie, bardziej powszechne, mieszczące się w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem, odnosi się do indywidualnych pracowników oraz działu firmy, który zajmuje się zatrudnianiem, szkoleniem oraz zwalnianiem pracowników (czyli polityką personalną).

Jeszcze do niedawna zasób ludzi zdolnych do pracy określano pojęciem siła robocza. Dziś w literaturze socjologicznej i ekonomicznej stosuje się pojęcie kapitał ludzki, które uwzględnia nie tylko liczbę pracowników, ale także ich motywacje, przedsiębiorczość, kwalifikacje. Kapitał ludzki można zdefiniować jako zasób wiedzy, umiejętności i zdolności do pracy, a także zdrowia i energii witalnej zawarty w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określający zdolności do pracy, zdolność adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości kreacji nowych rozwiązań¹. Kapitał ludzki posiada dwie istotne cechy: po pierwsze zasób tego kapitału jest w dużym stopniu niezależny od potencjału demograficznego danego społeczeństwa, a po drugie kapitał ten nie poddaje się wszystkim prawom rynku.

¹ P. Broda-Wysocki, *Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego i społecznego. Analiza na przykładzie regionów koszalińskiego i opolskiego*, „Polityka Społeczna” nr 2/2002, s. 13.

Zasoby kapitału ludzkiego nie zmieniają się proporcjonalnie do zmiany liczby ludności i nie są z góry określone przez genetyczne cechy populacji, posiadają aspekt nie tylko ilościowy, ale i jakościowy. Ponadto kapitał ludzki, w przeciwieństwie do innych rodzajów kapitału, nie może zmienić właściciela. Kapitał ten może być jednak (zarówno w aspekcie osobowym, jak i społecznym) gromadzony, wydatkowany, inwestowany lub marnotrawiony tak jak inne rodzaje kapitału².

Kapitał ludzki jest często wymieniany jako czynnik rozwoju gospodarczego obok takich jak: ziemia i surowce (odnawialne i nieodnawialne), postęp techniczny oraz inwestycje (czyli powiększanie kapitału rzeczowego). Istnieje przekonanie, iż kapitał ludzki staje się w dzisiejszych czasach czynnikiem rozstrzygającym o konkurencyjności danej gospodarki. Dlatego też nabiera on większego znaczenia niż tradycyjne formy kapitału.

1. Cel i metody badań

Celem artykułu jest wskazanie potrzeb i możliwości oddziaływania na kapitał ludzki obszarów wiejskich w latach 2004-2006 ze szczególnym uwzględnieniem Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. W artykule dokonano porównania wielkości oraz jakości zasobów ludzkich na wsi i w miastach Polski. Posłużyła do tego analiza danych GUS na temat sytuacji demograficznej w Polsce oraz raport o aktywności ekonomicznej Polaków sporządzony na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 roku. Następnie zbadano wielkość i strukturę wsparcia w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 oraz określono miejsce SPO RZL w NPR. W końcowej części artykułu zaprezentowano przewidywane efekty działań podejmowanych w ramach NPR w odniesieniu do liczby osób pracujących oraz stopy bezrobocia. W tym celu wykorzystano wyniki modelowania za pomocą modelu makroekonomicznego HERMIN.

2. Zasoby ludzkie i kapitał ludzki na wsi

Zasoby ludzkie, rozumiane jako zasoby siły roboczej, można wyrazić za pomocą liczby osób zdolnych do pracy, czyli ludności w wieku produkcyjnym. W wartościach bezwzględnych w 2002 r. w Polsce mieliśmy łącznie 24,24 mln ludności

² S. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993, s. 16-19.

w wieku produkcyjnym. Ludność w wieku produkcyjnym stanowiła w miastach ok. 66%, a na wsi ok. 60% ludności ogółem i w ostatnich latach udział ten wykazuje tendencję rosnącą (szybszy przyrost udziału tej części ludności występuje na wsi niż w miastach)³.

O jakości istniejących zasobów ludzkich najlepiej świadczy poziom wykształcenia ludności. Istnieją duże różnice pomiędzy wykształceniem ludności zamieszkującej miasta i wieś. Strukturę aktywnych i biernych zawodowo pod względem poziomu wykształcenia na wsi i w miastach prezentuje tabela 1. W miastach wśród pracujących dominują osoby z wykształceniem średnim, które stanowią 39,4% pracujących. Aż 24,5% pracujących to osoby z wyższym wykształceniem. Na wsi największy odsetek pracujących stanowią osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 38,3%. W tej grupie aktywnych zawodowo tylko 10,6% osób ma wykształcenie wyższe bądź policealne.

Jeśli chodzi o osoby bezrobotne, to w mieście w tej grupie dominują osoby ze średnim wykształceniem (37%) oraz z wykształceniem zawodowym (35,3%). Na wsi natomiast wśród bezrobotnych i biernych zawodowo przeważającą większość stanowią najslabiej wykształcone osoby. Taki kształt struktury bezrobotnych ze względu na poziom wykształcenia sprawia, iż osoby zamieszkujące obszary wiejskie mają problemy ze znalezieniem pracy. Można więc ocenić, iż jakość zasobów ludzkich na obszarach wiejskich jest gorsza niż w miastach. Sytuacja ta wymaga podjęcia odpowiednich działań przez instytucje rynku pracy w celu wsparcia ich rozwoju. Takie możliwości stworzył między innymi Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich.

Tabela 1. Aktywność ekonomiczna ludności Polski według poziomu wykształcenia i miejsca zamieszkania (%)

Poziom wykształcenia	Miasta			Wieś		
	P	B	BZ	P	B	BZ
Wyższe	24,5	6,4	6,1	7,7	2,3	1,4
Policealne	6,0	3,8	2,3	2,9	2,0	0,9
Średnie zawodowe	29,8	25,4	17,0	22,5	19,6	8,2
Średnie ogólnokształcące	9,6	11,6	13,9	4,5	5,5	4,1

³ *Rocznik Demograficzny 2007*, GUS, Warszawa 2007, Tablica 23.

Poziom wykształcenia	Miasta			Wieś		
	P	B	BZ	P	B	BZ
Zasadnicze zawodowe	23,5	35,3	16,0	38,3	44,8	15,9
Podstawowe ukończone	6,3	17,1	40,4	22,8	25,2	58,8
Podstawowe nieukończone i bez wykształcenia szkolnego	0,1	0,3	3,4	1,1	0,5	10,3
Nieustalony poziom wykształcenia	0,1	0,1	0,9	0,1	0,1	0,3

P – pracujący,
B – bezrobotni,
BZ – bierni zawodowo.

Źródło: Aktywność ekonomiczna ludności Polski, GUS, Warszawa 2003, s. 160-163.

3. Narzędzia rozwoju kapitału ludzkiego na przykładzie SPO RZL

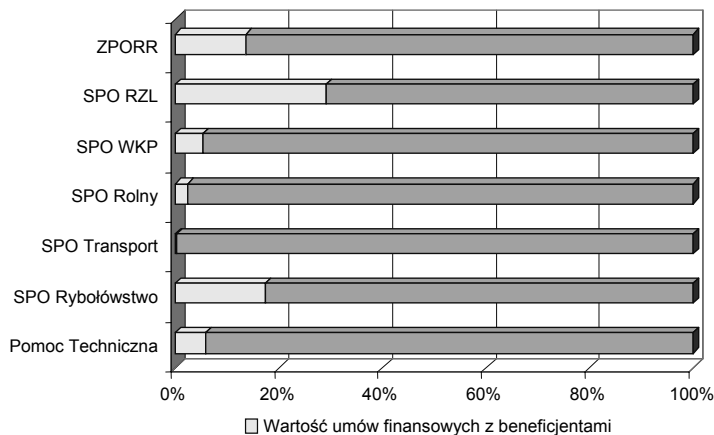
Już w 1993 r. jednym z celów nowej polityki gospodarczej miało być inwestowanie w kapitał ludzki⁴. Jednak dopiero od 2004 r. pojawiły się konkretne programy rozwoju zasobów ludzkich i kapitału ludzkiego, co było związane z możliwością wykorzystania nowych środków w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. *Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia* wymieniony został jako jedna z pięciu osi rozwoju w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) był jednym z narzędzi wdrażania Narodowego Planu Rozwoju w Polsce. Poza nim w ramach środków z Europejskiego Funduszu Społecznego możliwości inwestowania w rozwój zasobów ludzkich dawały również Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz inicjatywa wspólnotowa EQUAL.

SPO RZL był drugą pozycją pod względem udziału w alokacji środków z funduszy Unii Europejskiej w latach 2004-2006. Na jego realizację przeznaczono 1470 mln euro, co stanowiło 17,8% wszystkich środków. Najwięcej funduszy, bo aż 2968,47 mln euro, asygnowano ZPORR. Jeśli chodzi o zainteresowanie beneficjentów poszczególnymi programami, to najlepiej wypadł ZPORR, gdzie wartość złożonych wniosków wyniosła 4212, 84 mln euro (142% alokacji). SPO RZL cieszył się również dużą popularnością, choć nie osiągnięto w jego przypadku 100% alokacji. Wartość złożonych wniosków w przypadku tego programu wyniosła 883,58 mln euro, co stanowiło 71,6% alokacji środków na lata 2004-2006.

⁴ G. Kołodko, *Strategia dla Polski*, wyd. Poltext, Warszawa 1994.

Nieco inne wnioski niesie analiza wartości ostatecznych umów finansowych podpisanych z beneficjentami. Największa wartość omawianej wielkości – 428,96 mln euro – wystąpiła w SPO RZL, powodując tym samym najlepsze wykorzystanie dostępnych środków, na poziomie 29% alokacji (rys. 1).

Rys. 1. Wartość umów finansowych podpisanych z beneficjentami jako odsetek alokacji środków na lata 2004-2006



Głównym celem SPO RZL była **budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy**. Realizacja tego celu miała przyczynić się do rozwijania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. Z kolei harmonijny rozwój gospodarki miał zapewnić wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.

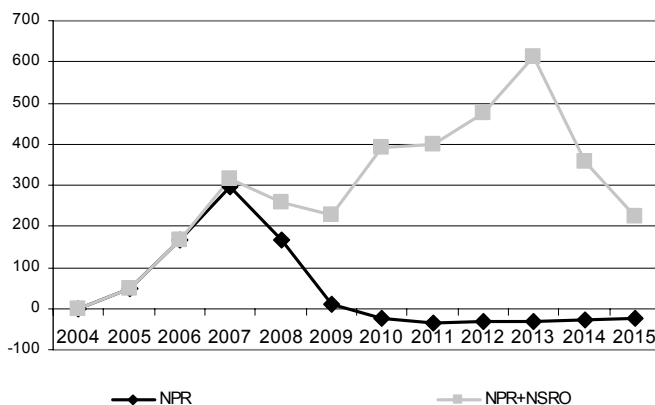
Na realizację pierwszego priorytetu *Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej* w latach 2004-2006 prelimitowano środki w wysokości 709,5 mln euro, alokacja środków na działania drugiego priorytetu *Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy* wyniosła 714,4 mln euro, a na potrzeby priorytetu *Pomoc techniczna* zapewniono ponad 19 mln euro. Największa część pieniędzy przeznaczona była na realizację działania 2.2. *Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy* – 173,22 mln euro, co stanowiło 23% alokacji. Wnioski o najwyższej wartości przyjęto w ramach działania 2.3. *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* – 534,41 mln euro. Wartość ta przekroczyła planowa-

ną alokację prawie trzykrotnie. Jednak wartość podpisanych ostatecznie umów z beneficjentami okazała się znacznie niższa od wartości wniosków – wyniosła jedynie 11,8 mln euro (6,21% przeznaczonych na to działanie środków). Dużą popularnością cieszyło się również działanie 2.2., w którym złożono wnioski na kwotę 284,32 mln euro, co stanowiło ponad 84% alokacji środków na lata 2004–2006. Należy podkreślić, iż w przypadku tego działania wartość umów była niemal równa wartości złożonych wniosków.

4. Efekty wsparcia rozwoju zasobów ludzkich w Polsce

Rys. 2 prezentuje wpływ NPR na liczbę pracujących wyznaczony za pomocą modelu HERMIN. Przewidywano, iż wskutek implementacji NPR w roku 2007 będzie pracowało o około 300 tys. osób więcej. Zaznaczający się od roku 2010 negatywny wpływ na liczbę pracujących wynika z efektów wydajnościowych realizacji NPR. Od roku 2007 jest jednak realizowany kolejny program wsparcia strukturalnego – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (w szczególności Program Operacyjny Kapitał Ludzki), który zniweluje ten efekt i łączny wpływ obu programów na zwiększenie liczby miejsc pracy będzie nadal widoczny.

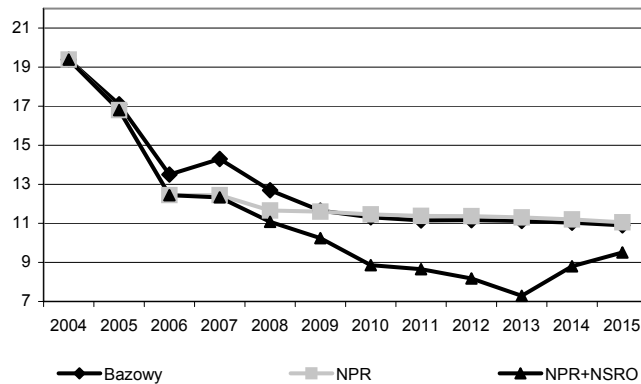
Rys. 2. Wpływ Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 na liczbę pracujących w Polsce



Źródło: J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty, J. Bradley, 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, WARR, Wrocław 2007.

Według prognoz opracowanych za pomocą modelu HERMIN realizacja Narodowego Planu Rozwoju będzie miała również wpływ na obniżenie stopy bezrobocia (rys. 3). Dzięki działaniom przewidzianym w NPR, a w szczególności dzięki Sektorowemu Programowi Rozwój Zasobów Ludzkich, stopa bezrobocia będzie spadała szybciej niż miałyby to miejsce bez wykorzystania środków unijnych. Szacowana stopa bezrobocia dzięki NPR ma obniżyć się do 11,6 w 2009 r. Natomiast połączenie działań NPR i NSRO ma w efekcie doprowadzić do spadku stopy bezrobocia do poziomu 7,3 w 2013 r.

Rys. 3. Wpływ Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 na stopę bezrobocia w Polsce



Źródło: J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty, J. Bradley, *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*, WARR, Wrocław 2007.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wykazały, iż istnieje duże zróżnicowanie w wielkości oraz jakości zasobów ludzkich pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi w Polsce. W związku z tym potrzebne są działania mające na celu rozwój zasobów ludzkich na wsi. Za doskonałe narzędzie realizacji tego zadania można uznać Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich. Jego wdrożenie z pewnością pozytywnie wpłynie na rozwój kapitału ludzkiego, zwłaszcza w przypadku kontynuacji działań w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007-2013.

**INFLUENCE OF THE SECTOR OPERATIONAL PROGRAM
– HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT ON THE NUMBER
OF EMPLOYEES AND RATE OF UNEMPLOYMENT
IN POLISH RURAL AREAS**

Summary

In Poland there is a large division in size and quality of the human resources between rural areas and cities. The aim of the paper was to research the needs and capabilities to affect on human capital in rural areas in years 2004-2006. The influence of National Strategy of Development on human resources predicted within HERMIN model was also presented in the work.

*Translated by Anna Rytko
and Justyna Kołyska*