

Dorota Kwiatkowska-Ciotucha

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA ROZWOJU KADR PRZEDSIĘBIORSTW Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO. ZAŁOŻENIA I REALIZACJA

1. Wstęp

Jedną z podstawowych korzyści wejścia Polski do Unii Europejskiej jest możliwość korzystania z funduszy strukturalnych. Fundusze strukturalne mają na celu wzmocnienie spójności ekonomicznej i społecznej krajów unii poprzez promowanie innowacyjnych i nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarówno infrastruktury, jak i problemów społecznych. Spośród dostępnych czterech funduszy największe znaczenie mają Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który finansuje projekty inwestycyjne, oraz Europejski Fundusz Społeczny (EFS), finansujący przedsięwzięcia wspierające działania podejmowane w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości pozyskiwania środków z EFS na finansowanie rozwoju kadr w polskich przedsiębiorstwach. Problem pokazano z punktu widzenia zarówno teoretycznych założeń zawartych w dokumentach programowych EFS¹, jak i praktycznych rozwiązań, tzn. realizowanych projektów oraz

¹ Zob. m.in. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1784/1999/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego; Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006 (DzU 2004, nr 166, poz. 1743); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 września 2004 r. w sprawie przyjęcia uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006 (DzU 2004, nr 197, poz. 2024); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU 2004, nr 166, poz. 1745); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU 2004, nr 200, poz. 2051).

korzyści z nich wynikających. W artykule przedstawione zostały rozwiązania wdrożone w Polsce w pierwszym okresie programowania, tj. w latach 2004-2006. Temat zilustrowano praktycznymi spostrzeżeniami z realizacji projektów finansowanych z EFS, których wnioskodawcą jest Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

2. Wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2004-2006

Zgodnie z założeniami Narodowego Planu Rozwoju oraz zapisami w poszczególnych programach operacyjnych z EFS w Polsce w latach 2004-2006 finansowane są przedsięwzięcia w ramach:

- Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL),
- drugiego priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR),
- inicjatywy wspólnotowej EQUAL.

EFS finansuje 75% całkowitych kosztów kwalifikowalnych projektów – w formie refundacji poniesionych wydatków. Pozostałe środki muszą być zapewnione ze źródeł krajowych, tj. z budżetu państwa oraz wkładu prywatnego. Za realizację EFS odpowiedzialny jest Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, pełniący funkcję instytucji zarządzającej.

Programy operacyjne (SPO RZL i ZPORR) realizowane są poprzez priorytety, odnoszące się do głównych założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Poszczególne priorytety podzielone są na działania, adresowane do wybranych grup beneficjentów ostatecznych realizowanych projektów. Przyjęto zasadę, że każda grupa docelowa może otrzymać wsparcie tylko w ramach jednego działania, tzn. że charakter wsparcia oraz grupa beneficjentów ostatecznych jednoznacznie identyfikuje program operacyjny, priorytet i działanie, w ramach którego można ubiegać się o dofinansowanie. Działania realizowane są w ramach schematów (zwykle dwóch), z których jeden jest konkursowy, a pozostałe pozakonkursowe. Za wdrażanie poszczególnych działań odpowiedzialne są instytucje wdrażające, do zadań których należy m.in. ogłaszanie przetargów i konkursów na dofinansowanie realizacji projektów. W odpowiedzi na konkurs projektodawcy zainteresowani uzyskaniem dofinansowania składają wnioski przygotowane zgodnie z opracowaną przez instytucję wdrażającą dokumentacją konkursową.

W przypadku inicjatywy wspólnotowej EQUAL funkcję priorytetów i działań pełnią obszary tematyczne, które jednoznacznie identyfikują charakter możliwego wsparcia oraz grupę docelową. Konkurs na dofinansowanie realizacji projektów ogłoszony był raz i miał charakter zamknięty.

Priorytety EFS realizowane są w ramach pięciu *obszarów wsparcia* Europejskiej Strategii Zatrudnienia, które określają zakres działań mogących otrzymać wsparcie w ramach projektów finansowanych ze środków EFS. Poniżej zaprezentowano krót-

ką charakterystykę poszczególnych obszarów wraz z podaniem działań w pierwszym okresie programowania, w ramach których są one realizowane:

- **Aktywna polityka rynku pracy** – ma na celu przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu, przeciwdziałanie zjawisku długotrwałego bezrobocia, ułatwianie ponownej integracji długotrwale bezrobotnych z rynkiem pracy, wspieranie integracji zawodowej ludzi młodych oraz osób powracających na rynek pracy. Realizacja: SPO RZL priorytet I, działania 1.1, 1.2, 1.3; inicjatywa wspólnotowa EQUAL obszar A; częściowo ZPORR działanie 2.2, 2.3, 2.4.

- **Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego** – ma na celu ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej i przygotowanie osób narażonych na wykluczenie społeczne do wejścia na rynek pracy, utrzymania zatrudnienia lub powrotu do czynnego życia zawodowego. Realizacja: SPO RZL priorytet I, działania 1.4, 1.5; inicjatywa wspólnotowa EQUAL obszary D i I.

- **Kształcenie ustawiczne** – ma na celu ułatwienie i polepszenie dostępu do rynku pracy, podwyższenie i utrzymanie potencjału zatrudnieniowego osób oraz promowanie mobilności zawodowej poprzez zwiększanie dostępu do szkoleń zawodowych, edukacji oraz doradztwa. Realizacja: ZPORR działanie 2.1, 2.3, 2.4, częściowo SPO RZL działanie 2.1, 2.2.

- **Doskonalenie kadr gospodarki oraz rozwój przedsiębiorczości** – poprzez promocję wykwalifikowanej kadry pracowniczej, popieranie innowacyjności i potencjału adaptacyjnego w zakresie organizacji pracy, rozwijanie przedsiębiorczości oraz warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy i podwyższanie kwalifikacji, rozwój potencjału ludzkiego w sferze badań, nauki i technologii. Realizacja: SPO RZL priorytet II, działania 2.3, pośrednio: 2.1, 2.2; inicjatywa wspólnotowa EQUAL obszar F; ZPORR działanie 2.5, 2.6.

- **Zwiększanie dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy** – zwiększenie dostępu kobiet do nowych miejsc pracy, pomoc w uruchamianiu działalności gospodarczej, działania zakładające zmniejszenie dysproporcji, których podstawą jest dyskryminacja ze względu na płeć. Realizacja: SPO RZL priorytet I, działania 1.5; inicjatywa wspólnotowa EQUAL obszar G.

3. EFS jako źródło finansowania rozwoju kadr przedsiębiorstw – klasyfikacja działań

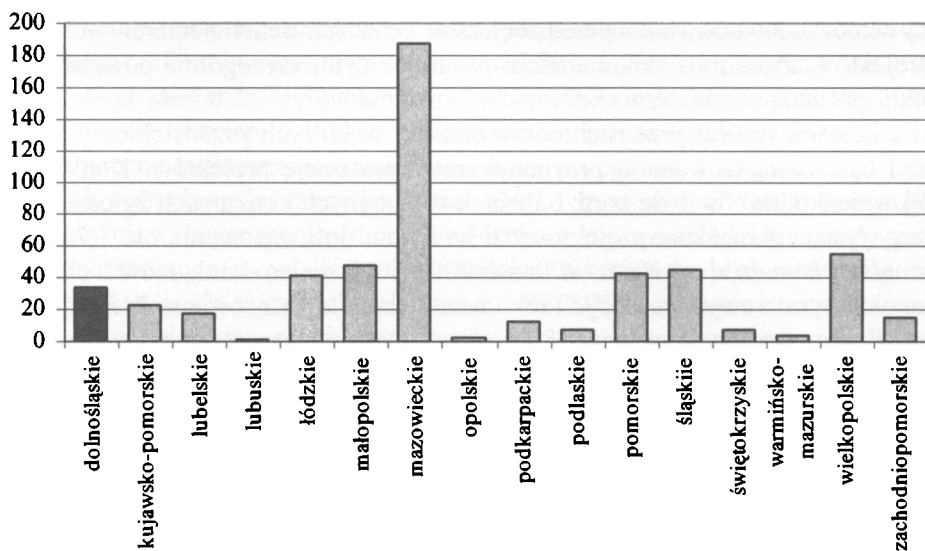
Projekty w ramach EFS zorientowane na podniesienie kwalifikacji kadr polskich przedsiębiorstw realizowane są w ramach działań dotyczących dwóch obszarów wsparcia: doskonalenia kadr gospodarki oraz kształcenia ustawicznego. W przypadku pierwszego obszaru działaniem bezpośrednio odnoszącym się do rozwoju kadr przedsiębiorstw jest działanie 2.3 (*schemat a* – konkursowy i *schemat b* – pozakonkursowy) w ramach SPO RZL. Instytucją wdrażającą to działanie jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Celem działania 2.3 SPO RZL jest podniesienie

konkurencyjności i rozwój potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw poprzez inwestycje w kadry. Kwota przeznaczona na projekty realizowane w latach 2004-2006 wynosi ponad 250 mln euro, przy czym ponad 80% tej kwoty przeznaczone jest na projekty wyłaniane w trybie konkursowym, pozostała część zaś na projekty realizowane w ramach przetargu. W przypadku kształcenia ustawicznego działaniem zorientowanym na podnoszenie kwalifikacji kadr w regionie i dostosowanie ich do aktualnych potrzeb rynku pracy jest działanie 2.1 w ramach ZPORR. Instytucjami wdrażającymi w poszczególnych województwach są wojewódzkie urzędy pracy. Kwota przeznaczona na to działanie w latach 2004-2006 to blisko 130 mln euro. Należy podkreślić, że w ramach działania 2.3 SPO RZL wsparcie otrzymuje pracodawca poprzez dofinansowanie kształcenia pracowników lub doradztwa. Oznacza to, że udział pracowników w szkoleniach wymaga skierowania od pracodawcy, z którym instytucja szkoleniowa podpisuje umowę szkoleniową. W przypadku 2.1 ZPORR wsparcie otrzymuje pracownik (osoba dorosła, pracująca, chcąca z własnej inicjatywy podnieść swoje kwalifikacje) poprzez sfinansowanie doksztalcenia w ramach szkoleń. Ze wsparcia mogą korzystać wszystkie osoby zamieszkałe na stałe na terenie województwa, w którym realizowany jest projekt, zatrudnione na umowę o pracę (wymagane jest wyłącznie zaświadczenie z zakładu pracy).

W ramach działania 2.3 SPO RZL *schemat a* przedsiębiorcy mogą korzystać z dofinansowywanych szkoleń i studiów podyplomowych o charakterze ogólnym lub specjalistycznym. Są to przede wszystkim szkolenia i pomoc doradcza dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw (oferujące podwyższenie kwalifikacji, nabycie nowych kwalifikacji i umiejętności), kursy zawodowe w zakresie języków obcych, zastosowanie technologii informacyjnych, praktyczne szkolenia i staże dla pracowników przedsiębiorstw odbywane w jednostkach naukowych, identyfikacja potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników, poprawy organizacji pracy, zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz uelastycznienia form świadczenia pracy, podwyższanie umiejętności i kwalifikacji pracowników o niskim poziomie przygotowania do pracy. Wysokość dofinansowania uzależniona jest od wielkości przedsiębiorstwa oraz charakteru szkolenia. W przedsiębiorstwach z sektora MŚP dofinansowanie wynosi 80% przy szkolenia ogólnych oraz 45% przy szkoleniach specjalistycznych (tj. takich, w wyniku realizacji których pracownik nabywa specyficzne kwalifikacje, które może wykorzystać wyłącznie w obecnym miejscu pracy). Dla firm dużych wysokość dofinansowania wynosi odpowiednio: 60 oraz 35%. Realizowane szkolenia mogą mieć charakter otwarty, tj. są adresowane do podmiotów gospodarczych spełniających podane we wniosku projektowym wymagania (np. sektor MŚP), lub charakter zamknięty, tj. są adresowane do pracowników jednego lub kilku wskazanych we wniosku przedsiębiorstw. Warto podkreślić, że działanie 2.3 *schemat a* jako jedyne w ramach EFS daje możliwość dofinansowania uczestnictwa w studiach podyplomowych.

Działanie 2.3 *schemat a* cieszyło się olbrzymim zainteresowaniem zarówno ze strony wnioskodawców, jak i przedsiębiorstw będących beneficjentami ostatecznymi projektów. Zgodnie z dokumentami programowymi szczególnie pożądane były projekty promujące zmiany technologiczne, mające wpływ na wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz te, w których przedsiębiorcy (pracodawcy) byli zaangażowani w przygotowanie i realizację projektów. Konkurencja wśród wnioskodawców była bardzo duża, a w kolejnych konkursach zgłoszono blisko trzy tysiące wniosków projektowych na kwotę dofinansowania ok. 3,7 mld zł. W ramach *schematu a* ogłoszono w latach 2004-2005 siedem konkursów o charakterze zamkniętym, w wyniku których rekomendowano dofinansowanie 545 projektów o łącznej wartości przekraczającej 800 mln zł. Obserwowano znaczne zróżnicowanie terytorialne wnioskodawców (por. rys. 1). Wśród wnioskodawców rekomendowanych projektów przeważały głównie podmioty z województwa mazowieckiego, na kolejnych miejscach znaleźli się wnioskodawcy z województw wielkopolskiego, małopolskiego i śląskiego. W marcu 2006 r. ogłoszono jedyny w tym roku konkurs, w ramach którego rekomendowano dofinansowanie 190 projektów. Jednakże ze względu na wyczerpanie się możliwości finansowania projektów w ramach tego działania, według informacji z października 2006 r., dofinansowanie otrzyma jedynie 85 projektów, które uzyskały najwyższe oceny ekspertów. Według danych PARP obejmujących pierwsze siedem konkursów łączna liczba przedsiębiorstw korzystających z dotowanych szkoleń wynosi blisko 76 tys., z czego ponad 88% stanowią przedsiębiorstwa sektora MŚP. Wśród realizowanych szkoleń 70% ma charakter regionalny, a 30% to projekty o zasięgu ponadregionalnym.

W ramach działania 2.3 SPO RZL *schemat b* realizowane są na zlecenie PARP duże projekty mające na celu promocję rozwiązań systemowych w zakresie rozwoju potencjału adaptacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Są to przede wszystkim projekty nastawione na rozwój kadr przedsiębiorstw o charakterze ponadlokalnym, regionalnym, krajowym oraz o znaczeniu sektorowym (np. BHP, języki obce), a także projekty promujące dialog na rzecz zmian w organizacji pracy, projekty badawcze i promocyjne w zakresie powiązań między światem nauki i przedsiębiorstw oraz promujące ideę doskonalenia zawodowego w firmach, projekty podnoszące jakość szkolenia i usług doradczych dla przedsiębiorstw oraz pilotażowe projekty szkoleniowo-doradcze w zakresie pracy atypowej (np. rotacja pracy, telepraca). Wszystkie projekty w ramach tego schematu nastawione są na realizację szkoleń dla przedsiębiorstw z sektora MŚP. Tematyka szkoleń wynika z celów określonych w programach i strategiach rządowych zorientowanych na wsparcie tego sektora. Szkolenia adresowane są do dużej grupy przedsiębiorstw o zbliżonych cechach i podobnych potrzebach szkoleniowych. Do sierpnia 2006 r. zostało przyjętych do realizacji 18 projektów na kwotę ponad 200 mln zł. Działaniami podnoszącymi kwalifikacje w ramach tego schematu zostanie objętych 80 tys. pracowników z blisko 30 tys. firm.



Rys. 1. Liczba wniosków rekomendowanych do działania 2.3 *schemat a* w latach 2004-2005 według województw

Źródło: materiały PARP [www.parp.gov.pl].

Celem działania 2.1 w ramach ZPORR jest zwiększenie mobilności zawodowej mieszkańców regionu i ich zdolności w zakresie dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do wymogów regionalnego rynku pracy. W działaniu tym można m.in. realizować szkolenia dla pracujących osób dorosłych samodzielnie zgłaszających chęć podwyższania i dostosowywania kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, w tym w zakresie języków obcych oraz wykorzystania technik informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). Beneficjentami ostatecznymi projektów mogą być pracujące osoby dorosłe, mające wykształcenie co najmniej gimnazjalne, samodzielnie zgłaszające chęć podwyższania i dostosowywania kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy (poza godzinami pracy). Oferowane szkolenia są bezpłatne. Wysoko oceniane były przede wszystkim projektu zorientowane na zaspokajanie potrzeb szkoleniowych wynikających z realizacji strategii rozwoju poszczególnych województw. Projekty szkoleniowe w ramach działania 2.1 ZPORR cieszą się olbrzymim zainteresowaniem ze strony zarówno wnioskodawców, jak i potencjalnych beneficjentów ostatecznych. W województwie dolnośląskim w latach 2004-2006 realizowanych było 78 projektów. Należy podkreślić, że tylko w konkursie w 2006 r. złożono 109 wniosków, z czego 80 otrzymało rekomendację dofinansowania. Ze względu na ograniczone środki do realizacji przyjęto 49 najwyższej ocenionych przez ekspertów projektów. Zainteresowanie ze strony beneficjentów ostatecznych przero-

sło oczekiwania instytucji zaangażowanych w realizację EFS. Szczególną popularnością cieszą się kursy z języków obcych – na jedno miejsce zgłasza się średnio kilkunastu kandydatów.

4. Praktyczna realizacja założeń EFS

Praktyczna realizacja projektów finansowanych z EFS w pierwszym okresie programowania napotykała na wiele problemów, najczęściej wynikających z braku doświadczenia zarówno instytucji wdrażających, jak i wnioskodawców, oraz z niedoskonałości i niestabilności obowiązujących procedur. Do głównych zagrożeń prawidłowej realizacji projektów, a więc i celów EFS, wymienianych przez wszystkie strony zaangażowane we wdrażanie, zaliczyć należy:

- bardzo sztywne i skomplikowane procedury zarówno aplikacyjne, jak i realizacyjne,
- olbrzymie trudności w dokumentowaniu poniesionych wydatków zgodnie ze stosowanymi przez instytucje wdrażające procedurami,
- bardzo dużą drobiazgowość w kontrolowaniu różnych aspektów realizacji projektów ze strony instytucji wdrażających, wynikającą z braku doświadczenia głównie ze strony wnioskodawców, co często prowadzi do olbrzymich opóźnień w przekazywaniu kolejnych transz płatności.

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu realizuje cztery projekty szkoleniowe w ramach SPO RZL działanie 2.3 *schemat a* oraz trzy projekty w ramach ZPORR działanie 2.1. Aplikacja o środki unijne poprzedzona była dogłębną analizą potrzeb przedsiębiorstw w regionie, z nastawieniem na sektor MŚP. W przypadku SPO RZL trzy projekty mają charakter otwarty, a jeden o charakterze zamkniętym realizuje szkolenia dla przedsiębiorstwa Fagor Mastercook SA. Wśród szkoleń otwartych dominują studia podyplomowe dla sektora MŚP, realizowane w ramach dwóch projektów: *Innowacyjny menedżer* oraz *Innowacyjny menedżer 2*, oferujące łącznie 25 edycji studiów podyplomowych na różnych kierunkach dla 750 osób. Przykładem szkoleń adresowanych do przedsiębiorstw sektora MŚP oraz przedsiębiorstw dużych jest projekt *Menedżer bez granic* dla 270 osób, oferujący kształcenie składające się ze szkoleń w dwóch językach obcych oraz z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Wszystkie szkolenia adresowane bezpośrednio do przedsiębiorstw cieszą się bardzo dużym zainteresowaniem oraz są wysoko oceniane przez beneficjentów ostatecznych. Świadcą o tym wysokie oceny uzyskiwane na etapie ewaluacji otrzymanego wsparcia oraz uczestnictwo w kolejnych szkoleniach przedstawicieli przedsiębiorstw, które skierowały swoich pracowników na szkolenia we wcześniejszych edycjach.

Jeszcze większą popularnością, głównie ze względu na bezpłatny charakter, cieszą się szkolenia realizowane w ramach działania 2.1 ZPORR. Dwa z realizowanych w tym działaniu projektów szkoleniowych dotyczą szkoleń w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych oraz innowacyjnych metod zarządzania, trzeci to

szkolenia z języków obcych, w ramach którego oferowane są szkolenia z sześciu języków. Łącznie w ramach trzech projektów przeszkolonych zostanie ponad 800 osób. Podobnie jak w przypadku szkoleń z SPO RZL tak i tutaj beneficjenci ostateczni bardzo wysoko oceniają oferowane w ramach projektów szkolenia.

Realizując projekty szkoleniowe, Akademia Ekonomiczna współpracuje z dwoma instytucjami wdrażającymi, tj. z PARP oraz z Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędem Pracy. W realizacji projektów nie napotkano jak na razie istotnych problemów, jednak niestabilność procedur, uznaniowy charakter interpretacji niektórych zapisów dokumentów programowych przez urzędników IW oraz olbrzymie problemy związane z udokumentowaniem kosztów związanych z użytkowaniem własnych pomieszczeń na cele realizacji szkoleń mogą doprowadzić do znacznego zmniejszenia zainteresowania ze strony kierownictwa uczelni możliwościami aplikowania o środki na projekty szkoleniowe w drugim okresie programowania, tj. w latach 2007-2013.

5. Podsumowanie

Zgodnie z zapisami w dokumentach programowych Europejski Fundusz Społeczny daje krajom członkowskim Unii Europejskiej bardzo duże możliwości w zakresie finansowania rozwoju kadr przedsiębiorstw. Od 2004 r. również Polska może korzystać z tych przywilejów. Dotyczy to zarówno bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw poprzez dotacje na szkolenia i doradztwo, jak i pośredniego wsparcia w postaci finansowania szkoleń dla osób pracujących, które z własnej inicjatywy chcą podnosić swoje kwalifikacje zawodowe. Dotychczasowe obserwacje w obszarze zarówno aplikowania o środki unijne, jak i realizacji dofinansowywanych projektów wskazują, że stosowane obecnie procedury są często niepotrzebnie nadmieranie skomplikowane i obwarowane licznymi, dodatkowymi wymaganiami wynikającymi głównie z braku odpowiednich wzorców oraz braku dostatecznego obycia we wdrażaniu unijnych funduszy. Zdaniem przedstawicieli instytucji wdrażających doświadczenia nabyte w latach 2004-2006 powinny jednak zaowocować znacznym usprawnieniem i urealnieniem procedur stosowanych w kolejnym okresie programowania. Według założeń, w latach 2007-2013 całość środków z EFS ma być wydatkowana w ramach jednego Programu operacyjnego kapitał ludzki, w którym możliwa będzie realizacja projektów szkoleniowych zorientowanych na podnoszenie kwalifikacji kadr przedsiębiorstw, zarówno o charakterze regionalnym, jak i ponadregionalnym.

POSSIBILITIES OF FIRMS' STAFF DEVELOPMENT FINANCING FROM THE EUROPEAN SOCIAL FUND

Summary

The paper presents possibilities of firms' staff development financing from the European Social Fund in Poland during the period of 2004-2006. Problems are presented from theoretical point of view (based on official documents) as well as from practical aspects (based on practical procedures used on application and realization phases).