

Paweł Mickiewicz

Akademia Rolnicza w Szczecinie

MOŻLIWOŚCI WPŁYWU PROGRAMÓW POMOCOWYCH NA ZMIANĘ STRUKTURY ZATRUDNIENIA W ROLNICTWIE POMORZA ZACHODNIEGO

1. Wstęp

Jednym z najważniejszych obecnie problemów społecznych w Polsce jest zjawisko bezrobocia. Dotyczy to zwłaszcza obszarów wiejskich z uwagi na zbyt wysoką podaż siły roboczej, zwłaszcza na terenach po byłych PGR-ach w woj. zachodniopomorskim. Tereny te są dodatkowo narażone na występowanie zjawiska pauperyzacji wsi, konsekwencją czego jest depopulacja oraz marginalizacja życia społecznego. Najważniejszymi aspektami transformacji sektora rolnego są: tzw. polaryzacja dwubiegunowa (postęp i unowocześnienie rolnictwa opiera się na zmianach w strukturze agrarnej gospodarstw), ewolucja naturalna (siłą napędową rozwoju rolnictwa jest wewnętrzny mechanizm zmian strukturalnych gospodarstw na skutek przemian pokoleniowych), strategia zmian kontrolowanych (skuteczna modernizacja obszarów wiejskich możliwa jest przy aktywnym wsparciu ze strony państwa gospodarstw rolnych) oraz tworzenie warunków do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Każde z powyższych działań ma wpływ na strukturę zawodową ludności, zamieszkującej tereny wiejskie.

2. Cel i metody badań

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie możliwości wpływu projektów realizowanych w ramach zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego na zmianę struktury zatrudnienia w rolnictwie. Badaniami objęto obszar województwa zachodniopomorskiego.

W przygotowaniu niniejszej pracy wykorzystano głównie metodę analizy źródeł, posiłkując się metodą wywiadu. Oparto się na dokumentach zastanych, odzwierciedlających rzeczy i zjawiska występujące w przeszłości, o charakterze normatywnym, głównie dokumenty prawa państwowego oraz opracowania i raporty. W pracy wykorzystano głównie dane i informacje udostępnione przez Wojewódzki Urząd Pracy (WUP) w Szczecinie oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przeprowadzono wywiad z pracownikami WUP w Szczecinie oraz z pracownikami instytucji będących beneficjentami pomocy i wdrażającymi programy operacyjne na terenie województwa zachodniopomorskiego. Praca jest związana z początkiem realizacji grantu badawczego KBN od 2005 roku.

3. Charakterystyka przedmiotu badań

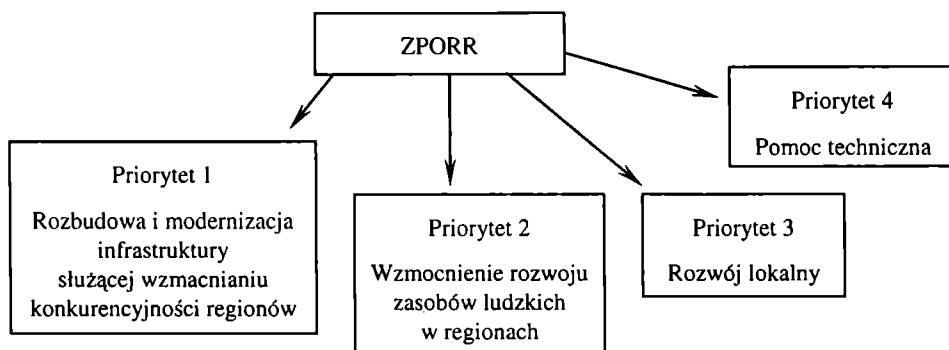
Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego (ZPORR) jest jednym z programów operacyjnych, realizowanych w ramach „Narodowego planu rozwoju” (NPR) na lata 2004-2006. Program ZPORR rozwija cele NPR, określając priorytety i kierunki polityki regionalnej państwa w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego jest zarządzany na poziomie krajowym, jednak jego wdrażanie w znacznej mierze odbywa się na poziomie regionalnym [Uzupełnienie... 2005].

Jednym z dwóch podstawowych programów wspierających rozwój zasobów ludzkich i będących w gestii samorządowej jest zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego. Jego celem jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską [Uzupełnienie... 2005]. Programy realizowane w ramach ZPORR są podzielone na poszczególne priorytety (rys. 1), w skład których wchodzi z kolei poszczególne działania.

Bardzo ważną kwestią dotyczącą społeczeństwa polskiego jest zbyt duże zatrudnienie oraz bezrobocie w rolnictwie. Szacunkowe wielkości wskazują, że wielkość bezrobocia ukrytego wynosi ok. 1 mln osób. W ciągu ostatnich kilkunastu lat sektor rolniczy został poddany procesowi restrukturyzacji, co spowodowało duży wzrost bezrobocia. Według danych WUP, stopa bezrobocia w województwie zachodniopomorskim na koniec 2005 r. wynosiła 25,6%. Z tego powodu ZPORR przewiduje działania, w formie szkolenia i doradztwa zawodowego, mające na celu pomoc ludziom planującym zaprzestanie pracy w rolnictwie w znalezieniu pracy poza tym sektorem.

Działania planowane w ramach ZPORR przewidują wsparcie osób planujących rozpoczęcie działalności w sektorach pozarolniczych. Ze względu na różnice pomiędzy regionami musi to być ściśle powiązane z całościową strategią rozwoju

województwa, a także z działaniami w ramach priorytetu 3 w ramach ZPORR, mającymi na celu stworzenie na terenach wiejskich zatrudnienia poprzez inwestycje infrastrukturalne. Do tej grupy docelowej jest również kierowane wsparcie dla rozpoczynających działalność gospodarczą.



Rys. 1. Priorytety realizowane w ramach zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Uzupełnienie... 2005].

Promocja samozatrudnienia jest jednym z najważniejszych zadań w perspektywie nadchodzących lat. Poza barierami administracyjnymi i trudnym dostępem do finansowania dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) kolejną przeszkodą okazuje się ograniczony dostęp do wiedzy na temat tego, jak założyć i prowadzić firmę. Kompleksowe wsparcie dotyczące zakładania własnej działalności gospodarczej, którego celem jest promocja przedsiębiorczości, składa się z poradnictwa, szkoleń, zindywidualizowanych usług doradczych i szkoleniowych (*coaching*) i dotacji w pierwszych miesiącach prowadzenia działalności [Mickiewicz, Orylska 2004].

W pracy skupiono się na priorytecie 2, działaniu 2.3, które jest bezpośrednio skierowane do osób odchodzących z rolnictwa (działanie 2.3: reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa).

W skład tego działania wchodzi następujące typy projektów:

- Szkolenia i kursy, mające na celu nabycie umiejętności i kwalifikacji zawodowych związanych z nowym zawodem.
- Pośrednictwo pracy na terytorium Polski.
- Informacja zawodowa.
- Usługi doradcze w zakresie wyboru nowego zawodu i osiągnięcia nowych umiejętności zawodowych, w tym indywidualne plany działań, polegające na udzielaniu pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia osobom zagrożonym utratą pracy w sektorze rolnym.
- Subsydowanie zatrudnienia w nowym miejscu pracy.

4. Wyniki badań

Prowadzone badania dotyczyły ustalenia finansowych aspektów rozwoju obszarów wiejskich w początkowym okresie członkostwa Polski w UE, ze szczególnym uwzględnieniem oceny efektów udzielonego rolnikom wsparcia finansowego ze środków publicznych i związanych z tym zmian w strukturze zatrudnienia na obszarach wiejskich. Po przeanalizowaniu materiałów źródłowych założono, że konsekwencją udzielonego wsparcia finansowego może być:

- poprawa struktury agrarnej – związana z odejściem z rolnictwa części osób dotychczas pracujących w tym sektorze;
- rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej przez ludność wiejską – odejście części ludności wiejskiej do zawodów pozarolniczych (zmiany na rynku pracy);
- podejmowanie działalności inwestycyjnej w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarstw rolnych – powoduje to tworzenie miejsc pracy w gospodarstwach większych obszarowo;
- zaprzestanie działalności wytwórczej w rolnictwie na skutek przekazania gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną;
- zwiększenie bezrobocia ukrytego w gospodarstwach mniejszych obszarowo (tzw. socjalnych) na skutek niskiego stopnia konkurencyjności na rynku [Mickiewicz 2006].

Wdrażanie programów w ramach różnych priorytetów przebiega w Polsce nierównomiernie. Procentowe wykorzystanie (tzw. alokacja) środków publicznych (w ich skład wchodzi zarówno środki unijne, jak i budżetowe) jest wyższe w województwie zachodniopomorskim (29,2%) aniżeli w całym kraju (średnia dla działania 2.3 wynosi 19,3%).

W okresie dwóch pierwszych lat (od maja 2004 roku) z wdrażania projektów w ramach działania 2.3 ZPORR w województwie zachodniopomorskim skorzystało 586 osób (tab. 1).

Tabela 1. Projekty wdrażane w ramach działania 2.3 w latach 2004-2005 w woj. zachodniopomorskim

Wyszczególnienie	2004	2005	Razem
Liczba projektów wybranych do dofinansowania	2	7	9
Przyznana kwota dotacji (w zł)	1 048 195	4 102 179	5 150 374
Alokacja środków na lata 2004-2005	17 619 723		
Procent wykorzystania alokacji środków w woj. zachodniopomorskim	29,2%		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z WUP w Szczecinie.

Projekty zrealizowane w ramach działania 2.3 dotyczyły głównie przeprowadzenia kursów i szkoleń mających na celu nabycie nowych umiejętności i kwalifi-

kacji związanych ze zmianą zatrudnienia i odejściem z rolnictwa na rzecz innych zawodów, wykonywanych na obszarach wiejskich. Żaden z projektów nie dotyczył dotowania nowych miejsc pracy.

Trudno w chwili obecnej mówić o wpływie tych programów na zmianę struktury zatrudnienia, gdyż są one w głównej mierze dopiero na etapie wdrażania. Interesujące natomiast jest to, że prawie wszystkie projekty w ramach działania 2.3 dotyczyły organizacji szkoleń i kursów. Z rozmów przeprowadzonych z pracownikami WUP wynika, że są to projekty najbardziej popularne, głównie ze względu na doświadczenie aplikujących instytucji.

Z drugiej strony instytucje występujące o środki finansowe skarżą się na trudności, jakie stawia się przed nimi w momencie ubiegania się o nie, oraz na zbyt dużą biurokrację, czego przykładem jest duża liczba niepotrzebnych lub powielających się załączników. Kolejnym przykładem jest ponowne składanie przy wprowadzonych poprawkach całego, nowego kompletu dokumentów, łącznie z kopiami.

Barier systemowe, psychologiczne lub organizacyjne występujące w absorpcji środków finansowych z programów strukturalnych zmniejszają efektywność przeprowadzanych szkoleń i działań doradczych. Wynika stąd potrzeba integracji poszczególnych polityk sektorowych w ramach „Narodowego planu rozwoju” na lata 2004-2006 oraz zgodność z celami ZPORR i uzupełnieniem programu.

Uzyskanie członkostwa w UE zbiegło się w czasie z podejmowanymi reformami wspólnej polityki rolnej (WPR), w ramach których odchodzi się od mechanizmu utrzymywania wysokich cen na rzecz bezpośredniego wsparcia rolnika. I tak obecnie polscy rolnicy mogą występować z wnioskami o przyznanie dopłat bezpośrednich (jednolita płatność na gospodarstwo – JPG) oraz uzyskać dodatkowe wsparcie w ramach programów strukturalnych (sektorowy program operacyjny, „Program rozwoju obszarów wiejskich 2004-2006”), współfinansowane z budżetu krajowego. Dodatkowym sposobem uzyskania wsparcia jest udział w nieodpłatnych szkoleniach i kursach podnoszących kwalifikacje i pozwalających uzyskać nowe umiejętności (ZPORR).

Należy zauważyć, że zmiana systemu finansowania rolnictwa, zwłaszcza w warunkach polskich, wymaga jednak wypracowania narzędzi kontroli oraz efektywnego zagospodarowania istniejących środków publicznych. Samo wygenerowanie środków przeznaczonych na finansowanie obszarów wiejskich nie spowodowało (ani nie spowoduje) jeszcze automatycznie poprawy sytuacji rolników ani zmiany struktury zatrudnienia. Zależy to przede wszystkim od możliwości wchłonięcia pomocy finansowej przez rolników, co wiąże się niejednokrotnie z posiadaniem wkładu własnego. Najczęściej wymienianymi barierami w pozyskaniu kapitału zewnętrznego przez rolników, obok trudności we współpracy z bankami i ograniczeń wynikających z sytuacji ogólnej w rolnictwie, jest sytuacja wewnętrzna gospodarstwa rolnego (obawa przed trudnościami w spłacie kredytu, ograniczanie działalności rolniczej, niepodejmowanie żadnych przedsięwzięć rozwojowych) (wyniki badań w ramach grantu KBN 6P06S06221).

Często to właśnie postawa samego rolnika ma istotny wpływ na jego pozycję na rynku pracy. Znaczenie pomocy bezpośredniej będzie wzrastało w przyszłości, stając się podstawowym źródłem pomocy dla rolników. Tymczasem już teraz pojawiają się głosy krytyczne, wskazujące m.in. na nieskuteczne działania w ramach ZPORR lub socjalny charakter programu rozwoju obszarów wiejskich, co może nie przyczynić się do osiągnięcia zakładanych efektów w postaci zmniejszenia się dystansu pomiędzy wsią i miastem oraz wzrostu konkurencyjności gospodarstw rolnych – a to pozwoliłoby stworzyć dodatkowe miejsca pracy i tym samym poprawić strukturę zawodową.

Warto zwrócić uwagę, że duża część wyasygnowanych środków trafia do gospodarstw *semisubsistence* (21%) lub położonych w strefach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (51%), czyli gospodarstw, które pomimo otrzymanej pomocy nie będą w stanie skutecznie konkurować na rynku.

5. Wnioski

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Występujące bariery systemowe, psychologiczne lub organizacyjne w absorpcji środków finansowych z programów strukturalnych zmniejszają efektywność przeprowadzanych szkoleń i działań doradczych.

2. Trudności w realizacji projektów pojawiają się jeszcze przed jego rozpoczęciem, już w momencie występowania o środki finansowe przez beneficjentów. Wynika to ze zbyt dużych utrudnień biurokratycznych (zbyt duża liczba załączników, formularzy oraz sprawozdań z poszczególnych etapów realizacji projektu, często powielających się). Powoduje to często angażowanie dużych środków rzeczowych oraz zasobów ludzkich w celu powielania zbytecznej dokumentacji.

3. Samo przeznaczenie środków na finansowanie obszarów wiejskich nie spowoduje jeszcze automatycznie poprawy sytuacji rolników ani zmiany struktury zatrudnienia. Wymagane jest stworzenie narzędzi kontroli oraz oceny wydatkowanych środków, które będą działały w sposób efektywny.

4. Znaczenie pomocy bezpośredniej będzie wzrastało w przyszłości, stając się podstawowym źródłem pomocy dla rolników.

Literatura

- Mickiewicz P., Orylska J., *Edukacja w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Komputer w edukacji*, Akademia Pedagogiczna im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2004, s. 178-184.
- Mickiewicz P., *Increase of West Pomeranian Competitiveness through Human Resources Development and Public aid Utilization*, [w:] *Regional Development*, Latvian University of Agriculture, Jelgava 2006 (in printing).
- Uzupełnienie ZPORR 2004-2006, www.wup.pl, Szczecin 2005, s. 328.

**POSSIBILITIES OF THE INFLUENCE OF AID PROGRAMMES
ON THE CHANGE OF EMPLOYMENT STRUCTURE
IN WEST POMERANIA AGRICULTURE**

Summary

The aim of this paper is to present the influence of aid programmes on the change of employment structure in West Pomeranian agriculture. The paper focuses on activity 2.3 in the frame of Integrated Operational Programme of Regional Development. The difficulties of implementation and realization of the program, from the moment of financial funds gathering, are described. The monographic method as well as the interview method are used.