Rozdział III
Fundusze programów UE budujące kapitał ludzki i społeczny

Unia Europejska, współcześnie i w perspektywie kolejnych lat, to wspólnota gospodarek 28 państw; gospodarek inteligentnych, zrównoważonych, wspierających działania na rzecz inkluzji społecznej. Stabilna, licząca się na świecie gospodarka powinna rozwijać się na czterech głównych filarach (kapitałach): materialnym, finansowym, ludzkim i społecznym [patrz Czapiński 2008].

Wobec postępującej globalizacji i rosnącej konkurencji na rynkach międzynarodowych, wyzwaniem dla państw i regionów jest budowanie gospodarki opartej na wiedzy, w której kluczową rolę odgrywają kapitał ludzki i kapitał społeczny. Rezultaty licznych badań wskazują na istotną rolę kapitału ludzkiego i społecznego w procesie wzrostu gospodarczego i budowania konkurencyjności regionu. Dowodzą, że to głównie różnice w zasobach czynników endogennych (w tym kapitału ludzkiego i społecznego) decydują o utrzymujących się dysproporcjach w poziomach rozwoju krajów i regionów [Kotarski 2013]. Rozwojowi czynników endogennych sprzyja aktywna polityka państwa. Jej przedmiotem powinno być więc inwestowanie w edukację i rozwój nauki, a także kształtowanie zdrowych stosunków społecznych opartych na zaufaniu, umożliwiających rozwój przedsiębiorczości i zwiększających wydajność gospodarki [Bartnik 2016; Popiel 2015].

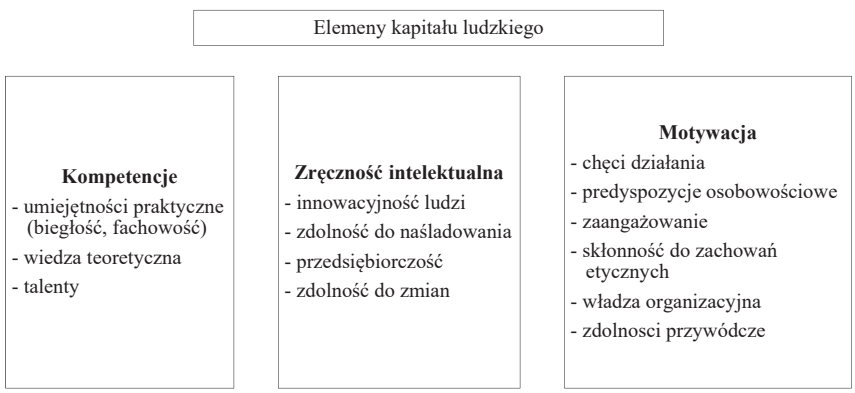
1. Pojęcie kapitału ludzkiego

Kapitał ludzki (*human capital*) odnosi się bezpośrednio do wartości kwalifikacji ludzkich; składają się więc na niego ludzie i ich umiejętności, kompetencje, oraz proces ich nabywania [Ciccone, Fuente 2002; Michalczyk, Musioł 2008; Kotarski 2013]. Podstawowymi elementami, które go kształtują w ramach indywidualnej rywalizacji, są wykształcenie, doświadczenie zawodowe (*learning by doing*), zdolności, *know how* (ujęcie wąskie), a także, często pomijane, kultura i relacje społeczne, zdrowie fizyczne i dobrostan psychiczny (ujęcie szerokie). Kapitał ludzki jest więc indywidualną cechą

jednostki, a nie zasobem instytucjonalnym. Wiedza i innowacyjność stanowią bowiem atrybuty jednostek, a nie organizacji, firm czy państw [patrz Czapiński 2008; Makuch 2009; Kotarski 2013; Bartnik 2016].

Silny kapitał ludzki zwiększa zdolności gospodarki (zarówno kraju, jak i regionu) do tworzenia i przyswajania innowacji. W kontekście środków finansowych UE jest to o tyle istotne, że kraje lub regiony z większym potencjałem ludzkim są w stanie zaabsorbować większą pulę dotacji, co z kolei znajduje odzwierciedlenie w poziomie ich rozwoju [Kwiatkowski, Roszkowska 2012].

Kapitał ludzki interpretować można w dwóch płaszczyznach: podstawowej i pochodnej. Pierwsza z nich obejmuje posiadane przez jednostkę wykształcenie, kwalifikacje, umiejętności oraz zdobywane doświadczenie. Druga odnosi się do predyspozycji, motywacji, a przede wszystkim skłonności jednostki do podejmowania wysiłku zawodowego i społecznego wraz z wolą dalszego rozwoju [Spychalski 2010]. Według Bratnickiego i Strużyny [2001] wymienione powyżej składniki przekładają się na trzy grupy elementów: kompetencje, motywację i zręczność intelektualną (ryc. 19).



Rycina 19. Składniki kapitału ludzkiego w kontekście wartości przedsiębiorstwa

Źródło: [Bratnicki, Strużyna 2001].

Gwarancją jakości i wartości kapitału ludzkiego jest efektywność jego wykorzystania. Niski stopień lub brak praktycznego zastosowania wiedzy i umiejętności jednostki, wraz z bierną postawą społeczną, znacznie obniżają jakość kapitału ludzkiego. Dlatego też ważne jest podejmowanie starań o zaangażowanie społeczności [Nowak 2005, za Michalczyk, Musioł 2008].

2. Pojęcie kapitału społecznego

Brak uniwersalnej definicji kapitału społecznego (*social capital*) mimo licznych prób określenia znaczenia tego pojęcia wynika m.in. z tego, że termin ten obejmuje zjawiska imaginatywne czy wręcz domniemane, które trudno poddać weryfikacji empirycznej [Kamińska 2011]. Wśród składników kapitału społecznego wymienia się najczęściej: zaufanie, sieci powiązań oraz wiele norm, w tym normę wzajemności [Czapiński 2008]. Wielu autorów jest zgodnych, że w teorii kapitału społecznego istotną rolę przypisuje się obecności i rozwojowi społeczności lokalnych. Wiąże się to z istnieniem społecznych interakcji umożliwiających współpracę w celu osiągania wspólnego dobra, budowaniem wzajemnego zaufania czy też umacniania więzi umożliwiających podejmowanie wspólnych inicjatyw [Robak 2005].

Jedna z najczęściej przywoływanych definicji *kapitału społecznego* określa go jako cechy organizacji społecznych, stanowiących sieci jednostek lub gospodarstw domowych wraz z normami i wartościami, które kreują efekty zewnętrzne dla całej wspólnoty. Składają się na nie zaufanie i wspólne systemy wartości, a także zaangażowanie obywatelskie i samoorganizacja [Putman 1995]. Fukuyama [2003] dopuszcza tworzenie kapitału społecznego tylko na bazie stabilnych społeczności, posiadających trwały system polityczny i prawny, co zdaniem autora jest gwarancją skutecznego współdziałania i tworzy pole dla wzajemnego zaufania. Z kolei Bourdieu [1986] zwrócił uwagę na istnienie indywidualnego kapitału społecznego. Mowa jest o sumie zasobów aktualnych i potencjalnych, które należą się jednostce lub grupie z tytułu posiadania trwałej, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanej sieci relacji, znajomości i wzajemnego uznania. Wspólnota zatem dostarcza każdemu z członków wsparcia w postaci posiadanego wspólnego kapitału, zapewniając maksymalizację dobra wspólnego zamiast – jak w przypadku kapitału ludzkiego – maksymalizacji indywidualnej funkcji użyteczności [Czapiński 2008]. Kapitał społeczny jest wytworem przede wszystkim relacji międzyludzkich. Kształtuje on innowacje, edukację i samoedukację, jak również wzrost wydajności pracy i efektywności ekonomicznej. Jednocześnie kapitał społeczny może być wynikiem współpracy między podmiotami ekonomicznymi, stanowiąc wówczas własność grup i wspólnot, a nie osób [Woźniak 2008, za Jabłoński 2012].

Podsumowując można stwierdzić, że o ile kapitał ludzki budują zmiany w osobach podnoszących umiejętności i kompetencje, o tyle kapitał społeczny tworzy się poprzez zmiany w relacjach między osobami, które ułatwiają działanie [Kotarski 2013].

Należy podkreślić, że relacje kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, w ujęciu regionalnym i nie tylko, tworzą swoisty system sprzężeń zwrotnych. Obok rodzaju i siły istniejących sieci społecznych ważny jest również kapitał ludzki tworzących je jednostek. Brak praktycznego zastosowania wiedzy i umiejętności, które posiada jednostka oraz bierne postawy i brak zaangażowania w sprawy społeczne obniżają jakość kapitału ludz-

kiego. Analogicznie, jeżeli dana grupa społeczna składa się z osób niezamożnych i słabo wykształconych, to nawet gęsta sieć powiązań między jej członkami nie jest w stanie zmienić ich położenia a następnie, jeżeli w danym regionie brak jest zasobów ekonomicznych czy wykształconych ludzi, to gęsta sieć stowarzyszeń nie będzie miała większego wpływu na jego rozwój [Kwiatkowski 2005; Działek 2008; Sierocińska 2011].

Wobec powyższego niezwykle ważną dla utrzymania wysokiej jakości i wartości kapitału ludzkiego jest rola instytucji oraz poszczególnych jednostek – liderów lokalnych, którzy będą potrafili zaktywizować mieszkańców danej społeczności do efektywnego działania.

Potencjał kapitału społecznego warunkowany jest występowaniem wielu czynników, które ujmować należy w dwóch grupach: czynniki instytucjonalne i czynniki społeczno-ekonomiczne [Grabowska-Powaga 2016]. Wydaje się jednak, że wspomniane uwarunkowania, wraz z polityką demograficzną państwa, bezwzględnie kształtują również kapitał ludzki. Gwarancję ich skuteczności stanowi natomiast wykorzystanie odpowiednich instrumentów i narzędzi. W odniesieniu do wsparcia finansowego Unii Europejskiej, za najistotniejsze uznać należy inicjatywy partycypacyjne dysponujące instrumentami programowymi, informacyjno-edukacyjnymi, ale przede wszystkim finansowymi [por. Skawińska 2012; Grabowska-Powaga 2016].

3. Programy UE budujące kapitał ludzki i społeczny

Przeprowadzona analiza ma na celu próbę oceny znaczenia środków pomocowych UE dla rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego. Została ona oparta na wybranych działaniach dwóch programów pomocowych UE – Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Wybrane do analizy działania w największym stopniu (w sposób bezpośredni lub pośrednio) wpływały na podniesienie potencjału ludnościowego i społecznego gospodarki Polski. Nawiązując do określonych instrumentów kształtowania kapitału, wyodrębniono trzy grupy ich oddziaływania [por. Grabowska-Powaga 2016]:

(1) programowe, związane z podnoszeniem aktywności zawodowej ludności oraz budowaniem aktywności obywatelskiej;

(2) informacyjno-edukacyjne, ukierunkowane na kształtowanie i podnoszenie kompetencji zawodowych ludności, m.in. przez kursy, szkolenia, kampanie informacyjne i promocyjne;

(3) finansowe, obecne w postaci grantów – kapitałowych lub inwestycyjnych, stypendiów, staży i innych form bezpośredniego wsparcia finansowego.

Cele większości programów i działań pozwoliły na jednoznaczne przypisanie ich do określonej grupy instrumentów oddziaływania. Jednak jednoznaczna kategoryzacja niektórych z wybranych form wsparcia była niemożliwa (tab. 12).

Tabela 12. Programy i działania pomocowe UE wspierające rozwój kapitału ludzkiego i społecznego

Programy i działania pomocowe	Realizowane cele	Instrumenty oddziaływania
Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL)		
Priorytet I – Zatrudnienia i integracja społeczna	Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, tj.: – podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo, – zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, – poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce, – upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia z jednoczesnym zwiększeniem jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy, – zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa, – wzrost spójności terytorialnej.	programowe, informacyjno-edukacyjne
Priorytet II – Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących		informacyjno-edukacyjne
Priorytet III – Wysoka jakość systemu oświaty		informacyjno-edukacyjne
Priorytet IV – Szkolnictwo wyższe i nauka		informacyjno-edukacyjne
Priorytet V – Dobre rządzenie		informacyjno-edukacyjne
Priorytet VI – Rynek pracy otwarty dla wszystkich		programowe, informacyjno-edukacyjne
Priorytet VII – Promocja integracji społecznej		programowe, informacyjno-edukacyjne
Priorytet VIII – Regionalne kadry gospodarki		informacyjno-edukacyjne, finansowe
Priorytet IX – Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach		informacyjno-edukacyjne, finansowe
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)		
Oś 1: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego		
– działanie 1.1 – szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	doskonalenie zawodowe rolników i posiadaczy lasów, prowadzące do zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej	informacyjno-edukacyjne

www.czasopisma.pan.pl
PAN
www.journals.pan.pl

Tabela 12 – cd.

Programy i działania pomocowe	Realizowane cele	Instrumenty oddziaływania
– działanie 1.2 – ułatwienie startu młodym rolnikom	ułatwianie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych – zmiany jakościowe rolnictwa	finansowe
– działanie 1.3 – renty strukturalne	poprawa rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych przez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika	finansowe
– działanie 1.4 – korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	wsparcie dla rolników i posiadaczy lasów w formie doradztwa w celu dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności; wsparcie dla restrukturyzacji i rozwoju innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych	informacyjno-edukacyjne
Oś 3: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej		
– działanie 3.1 – różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	różnicowanie działalności rolniczej w kierunku podejmowania lub rozwijania w gospodarstwach rolnych działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem – tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, promocja zatrudnienia pozarolniczego na obszarach wiejskich	finansowe
– działanie 3.2 – tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich; rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy; wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich	finansowe

www.czasopisma.pan.pl
PAN
www.journals.pan.pl

– działanie 3.4 – odnowa i rozwój wsi	zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi – wzrost jakości życia; rozwój tożsamości społeczności wiejskiej; zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich; wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich	programowe, finansowe
Oś 4: LEADER		
– działanie 4.1 – Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	umożliwienie mieszkańcom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju (LSR) realizacji projektów w ramach tej strategii, co z kolei powinno przełożyć się na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich	programowe
– działanie 4.2 – Wdrażanie projektów współpracy (współpraca międzyregionalna i międzynarodowa)	wdrażanie wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy międzyregionalnej i/lub międzynarodowej	programowe
– działanie 4.3 – Funkcjonowanie lokalnej grupy działania (projekty szkoleniowe, promocyjne i koszty bieżące funkcjonowania LGD)	efektywne działanie lokalnych grup działania (LGD); doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju; budowanie kapitału społecznego na wsi	programowe

Źródło: opracowanie własne, przy wsparciu [www.prow2007.sbrr.pl, http://www.funduszeeuropejskie.2007–2013.gov.pl].

www.czasopisma.pan.pl
PAN
www.journals.pan.pl

Wysoki poziom kapitału ludzkiego i społecznego oznacza, że kreatorami rozwoju są świadomi pracownicy samorządu, nowocześni i rynkowi przedsiębiorcy, dobrze prosperujące lokalne firmy oraz organizacje społeczne, które wspólnie dążą do harmonijnego rozwoju społecznego i gospodarczego.

4. Absorpcja środków programów UE budujących kapitał ludzki i społeczny w Polsce

W okresie finansowym 2007–2013 w ramach wybranych programów i działań pomocowych UE ukierunkowanych na wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego wydatkowano kwotę ponad 74 mld zł, co stanowiło 15,3% wszystkich środków pomocowych przyznanych Polsce w analizowanej perspektywie finansowej (tab. 13). Zdecydowanie najwyższa kwota została zaabsorbowana przez województwo mazowieckie; była ona o blisko 40% wyższa od drugiego w kolejnosci województwa wielkopolskiego i o prawie 60% od województwa lubelskiego, które znalazło się na trzeciej pozycji. Z drugiej strony, kwotę ponad czterokrotnie niższą wykorzystały województwa: lubuskie i opolskie, a więc te o najmniejszym potencjale demograficznym, podobnie jak województwa podlaskie i świętokrzyskie. Wydaje się zatem, że w dużym stopniu wielkość wykorzystanych funduszy koresponduje z wielkością jednostki mierzoną liczbą mieszkańców.

Wielkości wydatkowanych środków wyrażone w wartościach względnych, tj. w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, prezentują obraz zgoła odmienny niż wartości bezwzględne. Wyraźnie zaznacza się przewaga województw o małej liczbie ludności, znajdujących się we wschodniej części kraju, tj. podlaskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego, a także kujawsko-pomorskiego i opolskiego. Opisywana zależność przestrzenna jest jeszcze bardziej wyraźna w odniesieniu do jednostek niższego rzędu podziału administracyjnego kraju (ryc. 20). Oprócz powiatów zlokalizowanych na terenie wymienionych województw, wysoki poziom finansowania przypadającego na 1 mieszkańca (powyżej 4 tys. zł) notowany jest również w niektórych powiatach województwa łódzkiego i podkarpackiego, a przede wszystkim w blisko 20 jednostkach w regionie mazowieckim. Co istotne, wymienione powiaty to jednostki o znaczącym potencjale rolniczym, co jest istotne dla dalszej analizy.

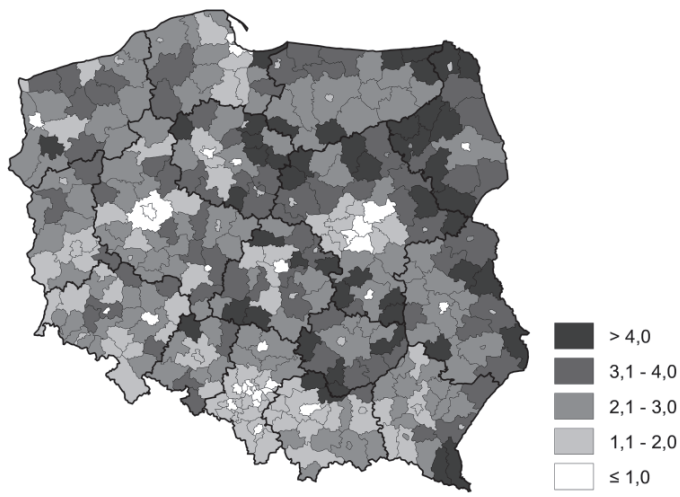
Spośród wybranych grup programów UE przyjętych do badania, zdecydowanie największe wsparcie, mierzone kwotą przyznanych dotacji, pochodziło z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Kwota 50,4 mld zł stanowiła aż 68% wszystkich analizowanych środków. Opisywana przewaga zaznaczyła się w każdym z województw i w żadnym nie była niższa niż 50%, choć dysproporcje między poszczególnymi re-

Tabela 13. Fundusze programów UE budujących kapitał ludzki i społeczny w perspektywie finansowej 2007–2013, w mln zł

Województwo	Ogółem	W tym:				zł/os.	% ogólnej wartości programów UE
		PO KL	PROW – oś 1	PROW – oś 3	PROW – oś 4		
Polska	74159	50448	13633	6702	3375	1932	15,3
Województwa:							
dolnośląskie	4491	3275	648	330	237	1548	13,8
kujawsko-pomorskie	4710	3040	1142	342	187	2259	17,6
lubelskie	5759	3489	1452	555	263	2665	16,7
lubuskie	2137	1668	155	200	114	2096	15,1
łódzkie	5256	3363	1329	370	194	2078	15,3
małopolskie	5214	3809	513	537	354	1564	17,1
mazowieckie	9037	5540	2365	754	379	1713	12,5
opolskie	2548	1877	371	182	117	2507	20,0
podkarpackie	4676	3397	555	466	259	2206	15,9
podlaskie	3720	2113	1154	329	124	3114	16,5
pomorskie	3757	2778	445	357	177	1659	12,8
śląskie	5352	4411	347	412	182	1159	15,7
świętokrzyskie	3755	2557	749	285	165	2954	20,4
warmińsko-mazurskie	3743	2694	548	359	141	2597	14,1
wielkopolskie	6563	3724	1521	974	344	1907	15,8
zachodniopomorskie	3441	2712	339	251	139	2012	14,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

gionami były wyraźne (dystans między województwem z najmniejszym i największym udziałem funduszy POKL wyniósł 26 pkt proc.). Analiza na poziomie powiatów ukazała wyraźnie większe zróżnicowanie przestrzenne zjawiska (ryc. 20). Ze względu na charakter środków UE uznanych za wspierające rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, z których PROW skierowany jest do obszarów wiejskich, najwięcej środków pochodzących z POKL spożytkowanych zostało w dużych miastach: z wyjątkiem Nowego Sącza (78%), w każdym z miast na prawach powiatu była to wartość oscylująca wokół 90% i więcej. Podobnie wysoki (powyżej 70%) był udział POKL w powiatach o dość wysokim stopniu zurbanizowania.



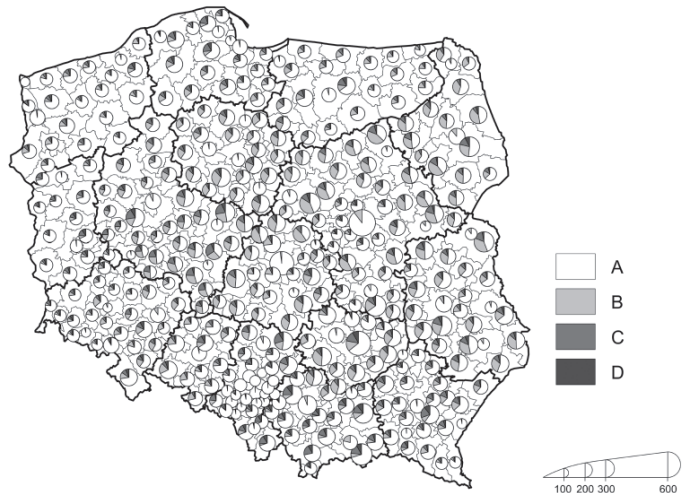
Rycina 20. Fundusze programów UE budujących kapitał ludzki i społeczny w perspektywie finansowej 2007–2013 w tys. zł na mieszkańca w powiatach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

W grupie powiatów z niskim udziałem środków przyznawanych w ramach POKL znalazły się jednostki, w których największe kwoty przyznane zostały w ramach osi 1 PROW (nawet blisko 50% w powiecie łowickim i łęczyckim). Mowa więc o wsparciu skierowanym bezpośrednio do rolników, przede wszystkim w postaci rent strukturalnych i wsparcia dla młodych rolników. O tym jak duże jest dofinasowanie świadczy fakt, że to właśnie te jednostki stanowią grupę powiatów, na które przypada największa kwota wsparcia finansowego UE (w odniesieniu do analizowanych programów i działań) w przeliczeniu na mieszkańca powiatu (por. ryc. 21).

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ukierunkowne na rózwój działalnosci nierolniczej i poprawę jakości życia na wsi (oś 3 PROW) miało najwieksze znaczenie w powiatach sąsiadujących z dużymi miastami (m.in. powiaty kaliski, koniński,

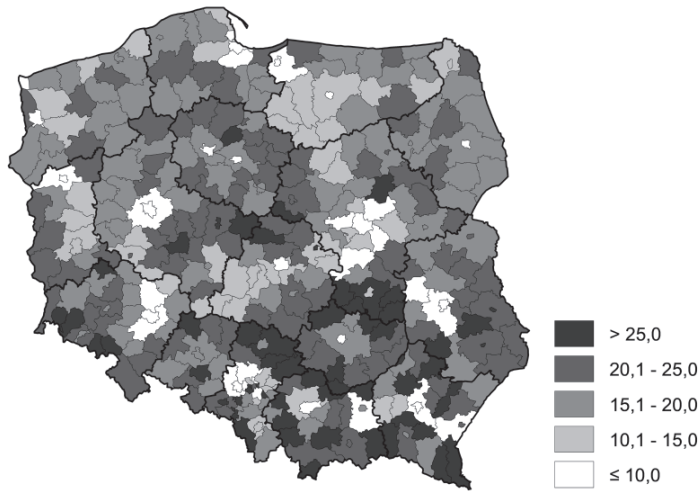
częstochowski, poznański, rzeszowski, w których udział wspomnianych środków UE oscylował wokół 20% i sięgał maksymalnie 30%). Nie można jednak uznać tego za ogólną prawidłowość – w powiatach wrocławskim, gdańskim czy radomskim udział tej kategorii wsparcia nie przekraczał 10% wszystkich analizowanych środków.



Rycina 21. Wielkość i struktura funduszy UE budujących kapitał ludzki i społeczny w perspektywie finansowej 2007–2013, w mln zł
A – POKL, B – PROW I oś, C – PROW III oś, D – PROW IV oś
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK i ARiMR.

Finasowanie działań związanych z realizacją programu LEADER (oś 4 PROW) miało najmniejszy udział w kwocie przyznanego wsparcia. W poszczególnych powiatach było to nie więcej niż 10–11%, a w blisko co trzecim powiecie mniej niż 5%. Relatywnie wysoką skutecznością w zabieganiu o środki z tej grupy wykazały się powiaty wiejskie zlokalizowane w sąsiedztwie dużych i średnich miast.

Mimo opisywanych istotnych różnic w poziomie i strukturze absorpcji środków programów UE wspomagających budowanie kapitału ludzkiego i społecznego, ich udział w ogólnej kwocie wsparcia przyznanego Polsce był nieduży (ryc. 22). Jak już wspomniano, nie stanowił nawet piątej części ogółu środków finansowych, które zostały wydane w Polsce w ramach programów UE. W ujęciu regionalnym była to również wielkość nie przekraczająca 20% kwoty wszystkich środków (tab. 13). Trudno wskazać na wyraźną zależność przestrzenną w zróżnicowaniu tego odsetka, choć zaznacza się wyższa aktywność w zakresie pozyskiwania tego rodzaju wsparcia w powiatach zlokalizowanych w środkowej i przede wszystkim w południowej Polsce. Co warte podkreślenia, są to głównie jednostki, w których nie rozwija się intensywne rolnictwo.



Rycina 22. Udział funduszy programów UE budujących kapitał ludzki i społeczny w perspektywie finansowej 2007–2013 w ogólnej wartości programów pomocowych UE w powiatach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

5. Ocena wpływu środków UE na poprawę kapitału ludzkiego i społecznego powiatów

Trudno jednoznacznie wskazać czy i w jakim stopniu fundusze pomocowe UE wpływają na poprawę jakości kapitałów: ludzkiego i społecznego. Niełatwym zadaniem jest również pomiar tego wpływu lub jego braku. Należy jednak przypuszczać, że jeżeli w danej jednostce nastąpił wzrost zasobów i jeżeli jednostka ta korzystała ze wsparcia finansowego UE, to środki te przyczyniły się do poprawy jakości życia.

Próbę oceny poziomu kapitału ludzkiego i społecznego, również w ujęciu zmian czasowych, przeprowadzono na początku i na końcu realizacji perspektywy finansowej 2007–2013, a więc dla lat 2007 i 2015 (w tym roku zakończono wydatkowanie środków). Na podstawie przeprowadzonych studiów literaturowych wybrano zestaw 9 miar, które wykorzystano w przeprowadzonej analizie empirycznej: 3 oceniających kapitał społeczny i 6 odnoszących się do kapitału ludzkiego, w tym 2 o charakterze destymulanty (tab. 14). W toku postępowania badawczego zastosowano metodę minimalnej wariancji Warda. Jako jedna z technik aglomeracyjnych pozwoliła ona na przeprowadzenie grupowania jednostek – powiatów – najbardziej do siebie podobnych pod względem potencjału ludzkiego i społecznego na początku badanego okresu, tj. w 2007 r.

W wyniku zastosowania algorytmu Warda otrzymano 6 klas skupień jednorodnych pod względem poziomu i składników kapitałów: ludzkiego i społecznego, zróż-

nicowanych pod względem frekwencji (ryc. 23). Wydzielone klasy cechowały się odmiennymi wartościami średnich arytmetycznych analizowanych mierników. Odmienna była zatem siła ich potencjału, różne czynniki budowały go w największym stopniu (tab. 14).

Tabela 14. Charakterystyka skupień wyróżnionych w wyniku przeprowadzonego grupowania z wykorzystaniem hierarchicznej analizy skupień Warda dla miar kapitału ludzkiego i społecznego w 2007 r.

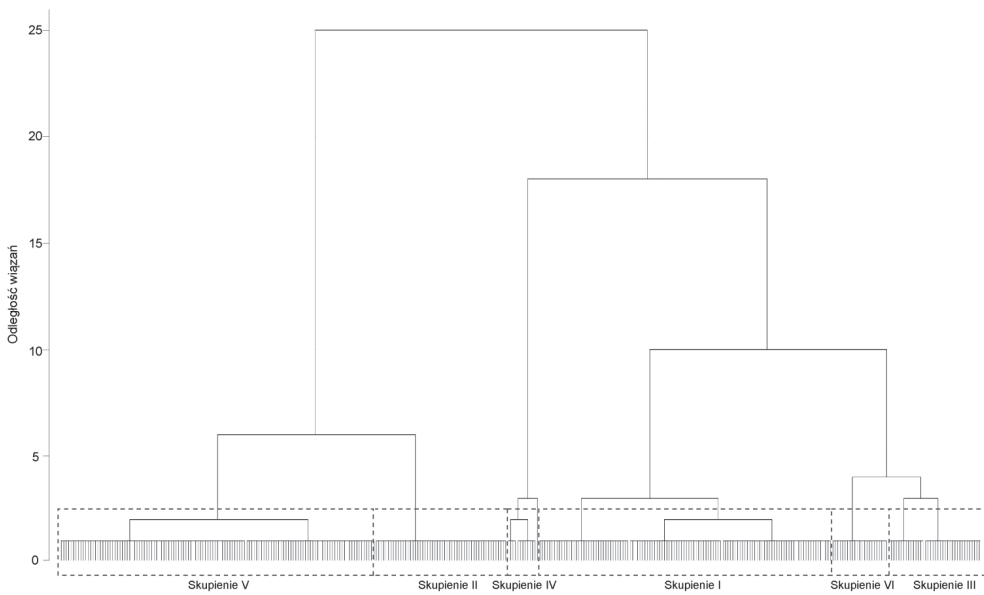
Skupienie	Potencjał kapitału ludzkiego i społecznego	Średnia wartość mierników kapitału ludzkiego i społecznego									Środki UE/1os.**	Liczba powiatów
		I.	II.	III.	IV.	V.*	VI*.	VII	VIII.	IX.		
I.	Niski	20,5	74,6	46,9	2,8	7,5	1,2	9,9	100,1	38,4	2200,4	120
II.	Przeciętny	22,4	25,8	47,7	2,6	6,8	1,1	11,1	131,0	35,7	2122,8	54
III.	Bardzo wysoki	22,8	93,8	47,0	9,4	6,4	1,2	13,2	153,0	36,4	1781,8	39
IV.	Przeciętny	26,2	213,9	44,2	22,1	7,4	1,0	11,0	115,5	35,4	1011,1	13
V.	Bardzo niski	21,1	30,9	48,9	2,1	7,5	1,4	8,6	85,8	36,1	2657,0	130
VI.	Bardzo wysoki	31,0	57,7	42,5	54,7	6,9	1,2	13,9	146,1	34,1	675,9	23

I. – Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców; II. – Członkowie kół, klubów, sekcji na 10 tys. mieszkańców; III. – Frekwencja w wyborach samorządowych w 2006 r.; IV. – Liczba absolwentów szkół wyższych przypadająca na 1 tys. ludności w wieku produkcyjnym; V. – Umieralność na wybrane choroby cywilizacyjne (choroby układu krążenia, choroby nowotworowe, zaburzenia wydzielania wewnętrznego, w tym cukrzyca); VI. – Liczba osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym i średnim przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym; VII. – Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym; VIII. – Podmioty gospodarcze nowo zarejestrowane na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym; IX. – Udział wydatków na oświatę i ochronę zdrowia w budżecie powiatu; * – destymulanta; ** – Fundusze programów UE budujących kapitał ludzki i społeczny w perspektywie finansowej 2007–2013 w tys. zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najbardziej korzystna sytuacja wystąpiła w powiatach tworzących skupienie trzecie i szóste. Utworzyło je 16% jednostek; odpowiednio 39 i 23 powiaty. To właśnie w tych grupach odnotowano najbardziej zadowalające wartości średnie niemal wszystkich mierników poddanych analizie. Szczególnie korzystnie wypadła aktywność ekonomiczna społeczeństwa mierzona liczbą nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, a także odsetkiem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Na wyróżnienie zasługuje także czynnik społeczny – wysoki potencjał w obu grupach

uwidacznia się w dużej liczbie fundacji i stowarzyszeń funkcjonujących w powiatach (szczególnie w grupie VI), jak również w liczbie członków kół i klubów, wyraźnie wysokiej w powiatach skojarzonych w grupie III. Skupienie VI wyróżnia dodatkowo bardzo wysoka liczba absolwentów szkół wyższych. Jest to wynikiem tego, że skupienie to utworzyły jednostki – poza powiatem pułtuskim wyłącznie miasta na prawach powiatu – w których funkcjonują uczelnie wyższe lub ich oddziały zamiejscowe i filie. W grupie III znalazły się również duże miasta na prawach powiatu, a ponadto zaznaczył się wysoki udział jednostek budujących strefy podmiejskie dużych miast, m.in. Wrocławia, Warszawy, Poznania i Szczecina.



Rycina 23. Dendrogram grupowania z wykorzystaniem hierarchicznej analizy skupień Warda dla miar kapitału ludzkiego i społecznego w 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

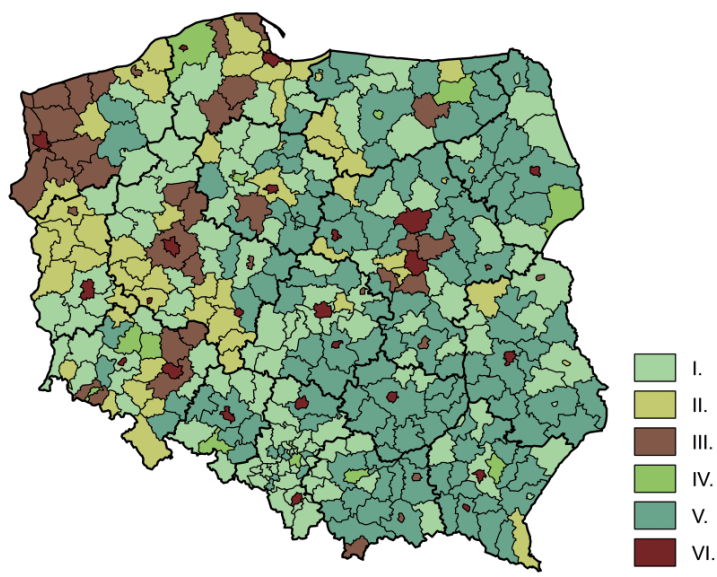
Relatywnie dobra jakość kapitału ludzkiego i społecznego cechowała powiaty tworzące skupienia II i IV, przy czym charakter obu grup jest wyraźnie odmienny. Skupienie IV utworzyło zaledwie 13 jednostek (frekwencja 3%) – dużych miast, takich jak Katowice, Kraków, Bydgoszcz, Olsztyn oraz powiatów ziemskich. Wyróżniającą je cechą jest najwyższa w kraju aktywność społeczności lokalnych, mierzona liczbą członków klubów, sekcji i kół,w mniejszym stopniu liczbą działających fundacji oraz stowarzyszeń. Obraz pozostałych miar poddanych ocenie należy uznać za korzystny. Z kolei kapitał społeczny w powiatach budujących skupienia II (54 jednostki) był zdecydowanie słabiej rozwinięty. Ze względu na charakter jednostek niewielu też

było tu absolwentów szkół wyższych. Z drugiej strony korzystne wartości przyjmowały w tej grupie liczby nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych oraz liczby osób bezrobotnych posiadających wykształcenie co najmniej średnie.

Dwie najliczniejsze grupy skupiały jednostki, w których badany potencjał ocenić należy jako słaby i bardzo słaby. Społeczności zamieszkujące 120 powiatów tworzących skupienie I (frekwencja 32%) cechuje niska aktywność ekonomiczna, mierzona zarówno liczbą nowych podmiotów gospodarczych, jak i udziałem osób prowadzących działalność gospodarczą. W tej grupie powiatów zaobserwowano ponadto najniższą inicjatywność w tworzeniu stowarzyszeń i fundacji, przy relatywnie wysokiej liczbie członków klubów, kół i sekcji oraz najwyższą (w ujęciu średnich) umieralność na choroby cywilizacyjne.

Sytuacja zdecydowanie najtrudniejsza wystąpiła w 130 powiatach (frekwencja 34%) tworzących skupienie V. Średnie wartości każdej z miar potencjału objętych analizą były niekorzystne i wskazywały na wyraźne opóźnienie jednostek w budowaniu kapitału ludzkiego i społecznego.

Przestrzenne rozmieszczenie powiatów należących do poszczególnych skupień wskazuje na zróżnicowanie między obszarami zurbanizowanymi (miasta i ich strefy podmiejskie) a terenami wiejskimi (ryc. 24). Co więcej, zwłaszcza w przypadku powiatów o najsłabszym poziomie rozwoju, bardzo wyraźnie zaznacza się granica między Polską Zachodnią oraz Centralną i Wschodnią.



Rycina 24. Klasyfikacja przestrzenna poziomu kapitału ludzkiego i społecznego z zastosowaniem hierarchicznej analizy skupień Warda w 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Potencjał ludnościowy i społeczny powiatów sklasyfikowanych w poszczególnych grupach w dużym stopniu koresponduje z rozkładem przestrzennym wskaźnika wielkości wydatkowanych funduszy UE w przeliczeniu na mieszkańca, przy czym jest to zależność odwrotna. Powiaty, które znalazły się w pierwszym i piątym skupieniu, a więc te, w których, odnotowano najniższe wartości wskaźników potencjału ludzkiego i społecznego, zlokalizowane przede wszystkim we wschodniej i południowo-wschodniej części kraju, a także na obszarze Polski Północno-Zachodniej, w znakomitej większości znalazły się w grupie jednostek o najwyższych wartościach wskaźnika absorpcji środków UE w przeliczeniu na mieszkańca (por. ryc. 20). Odstępstwo od opisywanej prawidłowości objęło tylko powiaty z południa województwa śląskiego, wschodniej części województwa małopolskiego oraz wybrane jednostki zlokalizowane na pograniczu województw lubuskiego i dolnośląskiego.

W kolejnym etapie analizie poddano zmiany wartości średnich wszystkich miar potencjału ludzkiego i społecznego w ramach skupień wydzielonych dla 2007 r. Badanie dynamiki zmian objęło okres 8 lat, do 2015 r. – ostatniego, w którym wydatkowano środki z perspektywy finansowej UE 2007–2013. Porównując wartości średnich arytmetycznych analizowanych mierników w 2015 r. z wartościami dla 2007 r. można zauważyć, że w każdym ze skupień, nastąpił wzrost ogólnych potencjałów: ludzkiego i społecznego (tab. 15). Widoczny jest on w 5 miarach potencjału, a w pozostałych czterech tendencje zmian należy interpretować jako mało korzystne.

W badanym okresie zaznaczył się spadek liczby absolwentów szkół wyższych, nawet o 20 i więcej pkt proc. Tylko w powiatach skupienia IV kierunek zmiany był odwrotny; przy czym dotyczył on zaledwie kilku miast: Krakowa, Katowic i Olsztyna. W każdej z grup powiatów, szczególnie zaś w grupach IV i VI, wzrosła śmiertelność spowodowana chorobami cywilizacyjnymi. Ten wynik jest o tyle zaskakujący, że dotyczy w przewadze dużych miast, gdzie dostępność służby zdrowia i jakość leczenia powinny być wyższe. Wydaje się jednak, że dużo większe znaczenie mają styl życia, zanieczyszczenie środowiska, czy poziom spożycia używek. Niekorzystny trend objął również zmiany zjawiska bezrobocia, wzrósł bowiem udział osób bezrobotnych najlepiej wykształconych (z wykształceniem średnim i wyższym), szczególnie w miastach na prawach powiatu. Uwzględniając ponadto zmiany wielkości udziału środków finansujących szkolnictwo i służbę zdrowia w budżecie powiatów, które nieznacznie zmalały, należy stwierdzić, że najmniejsze tempo pozytywnych zmian objęło jednostki tworzące skupienie I, co wskazuje na dalszy wzrost dystansu do pozostałych powiatów.

Szczególnie istotne jest to, że w każdej z sześciu grup wyraźnej poprawie uległ kapitał społeczny. Zaznacza się to przede wszystkim we wzroście zaangażowania w rozwój lokalny i dotyczy zarówno społeczności wiejskich, jak i mieszkańców miast. Rośnie zatem liczba organizacji pozarządowych oraz frekwencja mieszkańców w klubach i kołach zainteresowań, m.in. artystycznych, turystycznych, sportowych, kultu-

ralnych oraz zrzeszających osoby starsze. Pozytywnie ocenić należy również wzrost przedsiębiorczości społeczeństw, choć dotyczy on przede wszystkim miast i w mniejszym stopniu powiatów zlokalizowanych w ich sąsiedztwie. O bardzo pozytywnych zmianach jakości kapitału ludzkiego świadczy nie tylko liczba nowych podmiotów gospodarczych, ale także otwartość na samozatrudnienie.

Ocena znaczenia funduszy UE dla rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego nie jest łatwa. Tym bardziej trudno jest zależność tę przedstawić w formie skwantyfikowanej. Jak już wspomniano, przeprowadzona analiza została oparta na tezie, że jeżeli jednostka korzysta ze środków finansowych UE budujących oceniany potencjał, to ich rolę uznaje się za istotną. Potwierdzać ją zdaje się kwota spożytkowanych środków UE na budowanie kapitału ludzkiego i społecznego w poszczególnych skupieniach. Wyraźnie widać, że to właśnie powiaty, w których zdiagnozowano najniższy potencjał ludzki i społeczny, otrzymały największe wsparcie finansowe w ramach analizowanych programów pomocowych; najwięcej jednostki budujące skupienie V (kwota blisko 2700 zł na mieszkańca) i dalej skupienie I (2200,4 zł na mieszkańca) i II (2122,8 zł na mieszkańca) (tab. 14 i tab. 15). Różnica między wielkością wsparcia (w ujęciu średnim) między powiatami o najwyższym i najniższym poziomie rozwoju kapitałów: ludzkiego i społecznego była blisko czterokrotna, co z dużą pewnością pozwala stwierdzić, że wsparcie trafiło do jednostek najbardziej go potrzebujących.

Tabela 15. Dynamika zmian wartości średnich mierników kapitału ludzkiego i społecznego w ramach skupień wyróżnionych w wyniku przeprowadzonego grupowania z wykorzystaniem grupowania Warda w latach 2007–2015

Skupienie	Potencjał kapitału ludzkiego i społecznego	Dynamika zmian wartości średnich mierników kapitału ludzkiego i społecznego w latach 2007–2015 (2007 = 100)									Środki UE/1os.**
		I.	II.	III.	IV.	V.*	VI.*	VII.	VIII.	IX.	
I.	Niski	145,9	199,9	104,3	78,1	103,9	125,2	94,4	105,2	117,0	2200,4
II.	Przeciętny	146,0	424,7	101,4	81,9	104,6	120,3	99,7	105,7	105,7	2122,8
III.	Bardzo wysoki	152,7	151,5	102,3	87,2	115,3	126,4	96,9	109,5	113,6	1781,8
IV.	Przeciętny	146,5	120,7	100,4	108,3	99,2	133,8	93,0	107,1	127,5	1011,1
V.	Bardzo niski	142,6	366,8	105,3	72,9	105,4	128,4	94,2	107,2	119,8	2657,0
VI.	Bardzo wysoki	148,0	184,5	95,0	93,2	115,8	145,3	96,6	111,0	130,4	675,9

Numeracja cech jak w tabeli 14, *– destymulanta; ** – Fundusze programów UE budujących kapitał ludzki i społeczny w perspektywie finansowej 2007–2013 w tys. zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Jakość kapitału ludzkiego wiąże się z jednej strony z rozwojem kompetencji społeczności lokalnych, z drugiej zaś z zasilaniem obszaru przez strumienie napływu nowych mieszkańców (specyfika dużych miast i stref podmiejskich). Z kolei rozwój kapitału społecznego wydaje się być niemożliwy bez zaangażowania organizacji samorządowych. Fundacje, stowarzyszenia i inne formy oddolnych inicjatyw wspierają działania na rzecz aktywności obywateli oraz ich współdziałanie dla dobra wspólnego [patrz Pawłowska 2015]. To z kolei przyczynia się do budowania więzi społecznej, zaangażowania w działalność społeczną czy też wzrostu zaufania pomiędzy jednostkami. W efekcie intensyfikacji obserwowanych procesów lub ich kształtowania się *ab ovo* korzystne zmiany uwidaczniają się przede wszystkim we wzroście zachowań społecznych i wysokiej aktywności w zakresie rozwoju przedsiębiorczości.