

# **RAPORT KOŃCOWY**

z realizacji projektu  
EWALUACJA PROGRAMU PHARE  
PL 9811 INICJATYWA

*Warszawa, 7 maja 2004 r.*

## SPIS TREŚCI:

<b>1</b>	<b>STRESZCZENIE RAPORTU .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>OGÓLNE INFORMACJE O PROGRAMIE PL 9811 INICJATYWA .....</b>	<b>7</b>
2.1	Cele Programu.....	7
2.2	Wdrażanie.....	7
2.3	Budżet .....	8
2.4	Komponenty Programu.....	8
2.5	Planowane rezultaty.....	10
2.6	Kontynuacja Programu INICJATYWA .....	10
<b>3</b>	<b>PROGRAM INICJATYWA W RAMACH RZĄDOWYCH PLANÓW RESTRUKTURYZACJI SEKTORÓW GÓRNICCTWA I HUTNICTWA .....</b>	<b>13</b>
3.1	Program INICJATYWA jako element rządowych planów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa .....	13
3.1.1	Górnictwo .....	13
3.1.2	Hutnictwo .....	15
3.1.3	Dostosowanie Programu INICJATYWA do rządowych planów restrukturyzacji sektorów – ocena .....	17
3.2	Program INICJATYWA w kontekście potrzeb restrukturyzowanych sektorów.....	18
3.2.1	Górnictwo .....	18
3.2.2	Hutnictwo .....	18
3.2.3	Dostosowanie Programu INICJATYWA do potrzeb sektorów – ocena .....	19
3.3	Program INICJATYWA w kontekście potrzeb objętych restrukturyzacją regionów (Śląsk i Małopolska).....	20
3.4	Program INICJATYWA a realizacja rządowych planów restrukturyzacji sektorów górnictwa i hutnictwa .....	21
<b>4</b>	<b>OCENA POSZCZEGÓLNYCH INSTRUMENTÓW PROGRAMU INICJATYWA .....</b>	<b>22</b>
4.1	Wykorzystanie środków alokowanych na Program i poszczególne instrumenty.....	22
4.2	Łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji sektorów .....	23
4.3	Realizacja celów poszczególnych instrumentów i wkład Programu w ograniczanie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji .....	26
4.3.1	Tworzenie miejsc pracy (pożyczki preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne) .....	26
4.3.2	Szkolenia przekwalifikowujące .....	31
4.3.3	Usługi doradcze .....	34
4.3.4	Współfinansowanie działań osłonowych (zasiłki socjalne i kontrakty szkoleniowe) .....	36
4.3.5	Budowa instytucji (twinning) .....	39
4.3.6	Zadowolenie z wykorzystanego instrumentu .....	39
4.3.7	Zainteresowanie ponownym skorzystaniem z instrumentów Programu.....	42
4.4	Trwałość rezultatów poszczególnych instrumentów .....	44
4.4.1	Tworzenie miejsc pracy (pożyczki preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne) .....	44
4.4.2	Szkolenia przekwalifikowujące.....	46
4.4.3	Współfinansowanie działań osłonowych (zasiłki socjalne i kontrakty szkoleniowe) .....	46
<b>5</b>	<b>OCENA SYSTEMU WDRAŻANIA PROGRAMU INICJATYWA .....</b>	<b>48</b>

<b>6</b>	<b>WNIOSKI</b> .....	<b>56</b>
<b>7</b>	<b>REKOMENDACJE DLA PROGRAMU INICJATYWA III</b> .....	<b>60</b>
	7.1 Rekomendacje wynikające z oceny poszczególnych instrumentów .....	60
	7.2 Rekomendacje wynikające z oceny systemu wdrażania Programu INICJATYWA.....	61

#### **ANEKSY**

- Aneks 1** - Opis metodologii stosowanej przy ewaluacji Programu
- Aneks 2** - Lista osób, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne
- Aneks 3** - Lista dokumentów i publikacji wykorzystanych przy realizacji ewaluacji Programu INICJATYWA PL 9811
- Aneks 4** - Aneks statystyczny
- Aneks 5** - Transkrypcja zogniskowanych wywiadów grupowych
- Aneks 6** - Baza danych z badań wśród beneficjentów poszczególnych instrumentów Programu INICJATYWA
- Aneks 7** - Kwestionariusze do wywiadów telefonicznych z beneficjentami Programu
- Aneks 8** - Streszczenia wywiadów indywidualnych z osobami zaangażowanymi w realizację Programu INICJATYWA w PARP oraz instytucjach regionalnych
- Aneks 9** - Dyspozycje do wywiadu pogłębionego i scenariusz zogniskowanych wywiadów grupowych
- Aneks 10** – Fikcyjny materiał prasowy

# 1 Streszczenie raportu

Niniejszy Raport jest wynikiem prac wykonanych w ramach projektu "Ewaluacja Programu PL9811 INICJATYWA". Program Phare INICJATYWA PL 9811 był realizowany w latach 1999-2001, ramach *Partnerstwa dla Członkostwa*. Celem strategicznym Programu było ułatwienie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz hutnictwa żelaza i stali. Celami bezpośrednimi Programu INICJATYWA było:

- Łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa,
- Utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją,
- Ograniczenie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji.

Program był zarządzany i wdrażany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Budżet Programu INICJATYWA wynosił łącznie 30 mln EURO, z czego wydatkowano 17,75 mln EURO. W ramach Programu finansowano cztery typy instrumentów:

- szkolenia przekwalifikowujące,
- współfinansowanie działań osłonowych,
- tworzenie alternatywnych miejsc pracy,
- komponent instytucjonalny – budowa instytucji (twinning).

Zgodnie z przyjętymi założeniami Program zakładał następujące rezultaty:

- w sektorze górniczym: objęcie szkoleniami od 4000 – 4200 osób, ok. 5300 osób miało skorzystać z zasiłków socjalnych, a w ramach instrumentów kreujących nowe miejsca pracy utworzenie 5000 – 5500 miejsc pracy;
- w sektorze hutniczym: objęcie szkoleniami ok. 4000 osób, ok. 1800 osób miało skorzystać z kontraktów szkoleniowych, a w ramach instrumentów kreujących nowe miejsce utworzenie ok. 8000 miejsc pracy.

Program INICJATYWA był programem pilotażowym, a w ramach jego kontynuacji przeprowadzono Program INICJATYWA II. Obecnie dobiegają końca prace nad uruchomieniem Programu INICJATYWA III.

Celem Raportu jest dokonanie ewaluacji końcowej Programu INICJATYWA PL 9811, w oparciu o następujące kryteria:

- skuteczności rozumianej jako osiągnięcie zaplanowanych celów,
- efektywności rozumianej jako porównanie zaangażowanych zasobów z osiągnięciami na poziomie produktów, rezultatów i oddziaływania Programu,
- trafności rozumianej jako zgodność celów z potrzebami sektorów i regionów,
- trwałości efektów po zakończeniu Programu.

Podstawą restrukturyzacji sektora górniczego był Program reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998 – 2002. W odniesieniu do sfery zatrudnienia program restrukturyzacji zakładał zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie węgla o około 105 tys. osób, a wyniku przyjętej przez Rząd w roku 1999 korekty o około 118 tys. osób. Podstawą

realizacji procesu restrukturyzacji zatrudnienia były instrumenty osłonowo-aktywizujące Górniczego Pakietu Socjalnego (GPS), z którego miało skorzystać ok. 75 tys. osób. Program INICJATYWA miał wspierać instrumenty GPS. W ramach wszystkich realizowanych instrumentów INICJATYWA objęła swoim działaniem ok. 3,6 tys. osób, na 66,7 tys. osób, które odeszły z górnictwa i skorzystały z instrumentów osłonowych i aktywizujących GPS.

Podstawą restrukturyzacji sektora hutniczego był Program restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali w Polsce z czerwca 1998 r., którego celem w odniesieniu do sfery zatrudnienia było zmniejszenie zatrudnienia o ok. 40 tys. osób w latach 1998 – 2003. Podstawą realizacji procesu restrukturyzacji był Hutniczy Pakiet Socjalny (HPS), z którego miało skorzystać ok. 17 tys. osób. Program INICJATYWA miał wspierać osłonowe i aktywizujące instrumenty HPS. INICJATYWA objęła swoim działaniem ok. 1,4 tys. osób odchodzących z sektora hutniczego, na ogólną liczbę 17,5 tys. osób korzystających z HPS.

W zakresie realizacji celów i przyjętych do realizacji instrumentów Program INICJATYWA był dopasowany do Rządowych programów restrukturyzacji obu sektorów.

Ogólne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu wynosi 59,3%. Niemal w całości wykorzystano środki przeznaczone na projekty szkoleniowe, pożyczki w górnictwie, usługi doradcze w górnictwie oraz dopłaty do oprocentowania kredytów na tworzenie nowych miejsc pracy.

Zestawienie liczby odchodzących z zatrudnienia z liczbą beneficjentów Programu wskazuje, iż potrzeby sektorów w zakresie wsparcia restrukturyzacji zatrudnienia poprzez organizację i sfinansowanie działań aktywizujących dla odchodzących pracowników były znacznie większe niż oferowane przez INICJATYWĘ nakłady. Dość niskie ogólne wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację Programu wynika z niemożliwości przesuwania środków pomiędzy poszczególnymi instrumentami.

W zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy INICJATYWA przyczyniła się do utworzenia (w wyniku bezpośredniej pomocy pochodzącej z Programu) ok. 1,4 tys. miejsc pracy. Liczba ta nie mogła w znaczący sposób poprawić sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Można więc stwierdzić, że Program nie odpowiadał w wymaganym stopniu potrzebom obu regionów w zakresie aktywizacji zawodowej osób wychodzących z restrukturyzowanych sektorów. W szczególności instrumenty rozwoju MSP oferowane w Programie były zdecydowanie zbyt ograniczone zarówno pod względem zastosowanych projektów, jak i przede wszystkim pod względem wielkości przeznaczonych na nie środków.

Należy jednakże podkreślić, iż Program był de facto jedynym projektem zapewniającym dość kompleksową pomoc zwalnianym pracownikom.

Najistotniejszym elementem oceny Programu INICJATYWA jest trwałość liczona aktualną sytuacją w zatrudnieniu beneficjentów Programu. Długofalowe, trwałe efekty dały instrumenty związane z kreowaniem nowych miejsc pracy, mniej trwałe efekty dają zaś instrumenty podnoszące kwalifikacje oraz instrumenty osłonowe:

- spośród osób, które skorzystały z pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej,  $\frac{3}{4}$  prowadzi ją nadal,

- część firm, które powstały w efekcie wsparcia udzielonego w ramach INICJATYWY, stała się pracodawcą dla nowych pracowników,
- 38% osób, które skorzystały z osłon socjalnych, posiada aktualnie zatrudnienie,
- 24% osób po szkoleniach zyskało pracę zgodną z kierunkiem przekwalifikowania. Spośród osób, które po szkoleniach znalazły pracę zgodną z nowo uzyskanymi kwalifikacjami, jedynie ¼ obecnie nadal jest zatrudniona.
- 46% firm, które skorzystały z dofinansowania oprocentowania kredytów, do tej pory zatrudnia wszystkich przejętych byłych górników lub hutników, a 22% połowę lub więcej. Wśród firm korzystających z pożyczek odsetki te wynoszą 35% i 16%.
- 77% firm, które korzystały z dofinansowania ZUS, zatrudnia wszystkich przyjętych pracowników, a kolejne 7% zatrudnia przynajmniej połowę przyjętych w ramach INICJATYWY pracowników.

## 2 Ogólne informacje o Programie PL 9811 INICJATYWA

### 2.1 Cele Programu

Program Phare INICJATYWA PL 9811 był realizowany w ramach *Partnerstwa dla Członkostwa* zawartego pomiędzy Komisją Europejską (działającą w imieniu Wspólnoty Europejskiej) a Rządem RP. Zgodnie z Memorandum Finansowym Programu Phare INICJATYWA PL 9811, celem strategicznym Programu było ułatwienie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz hutnictwa żelaza i stali (realizacja krótkoterminowego priorytetu *Partnerstwa*).

Jako cele bezpośrednie Programu INICJATYWA wskazano:

- Łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa,
- Utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją,
- Ograniczenie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji.

INICJATYWA w ramach swoich celów bezpośrednich, w tym przede wszystkim "Utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją", realizowała tylko projekty wspierające rozwój przedsiębiorczości. Nie realizowano projektów infrastrukturalnych bezpośrednio wpływających na rozwój regionalny. Dopiero w INICJATYWIE II pojawił się „Fundusz Dotacji Lokalnych”, ze środków którego finansowano inwestycje infrastrukturalne w gminach dotkniętych skutkami prowadzonej restrukturyzacji.

### 2.2 Wdrażanie

Program PL9811 INICJATYWA realizowany był w latach 1999-2001 (po przedłużeniu okresu realizacji o 12 miesięcy).

Program był zarządzany i wdrażany przez Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw (której zadania od 1 stycznia 2001 r. przejęła Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości - PARP), pod nadzorem Ministerstwa Gospodarki. PARP pełniąc rolę Jednostki Wdrażającej dla programu przedstawiała do zatwierdzenia Pełnomocnikowi ds. Realizacji Projektu (PAO) oraz Przedstawicielstwu Komisji Europejskiej w Polsce zakresy zadań, regulaminy i umowy związane z wdrażaniem Programu.

Na poziomie regionalnym w realizację Programu zaangażowane były następujące instytucje: Górnicza Agencja Pracy S.A., Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. z Katowic, Instytut Metalurgii Żelaza z Gliwic, a także przedsiębiorstwa objęte restrukturyzacją oraz administracja lokalna, regionalna i rządowa (urzędy wojewódzkie, urzędy pracy i inne).

Realizację poszczególnych komponentów-instrumentów Programu powierzono wyłonionym w przetargu instytucjom lub konsorcjom – kontraktorom/ wykonawcom.

## 2.3 Budżet

Budżet Programu wynosił 30 mln EURO, z tego na wsparcie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego przeznaczono 19,65 mln EURO, a na wsparcie hutnictwa żelaza i stali – 9,25 mln EURO. Z pozostałej części środków (1,1 mln EURO) sfinansowano realizację komponentu dotyczącego rozwoju instytucjonalnego w formie porozumienia bliźniaczego pomiędzy polskim Ministerstwem Gospodarki a jego hiszpańskim odpowiednikiem. Projekt miał za zadanie wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację Programu.

## 2.4 Komponenty Programu

W ramach Programu finansowano 4 typy instrumentów:

### ***Szkolenia przekwalifikowujące:***

- Szkolenia przekwalifikowujące dla zwalnianych pracowników górnictwa (budżet - 950.000 EURO). Celem projektu było przeprowadzenie szkoleń przekwalifikowujących dla zwalnianych pracowników górnictwa węgla kamiennego. Wykonawcą było konsorcjum 6 instytucji szkoleniowych (lider: IMC Consulting Ltd.). Szkolenia (70 typów) ukończyło 1.831 osób.
- Szkolenia przekwalifikowujące dla zwalnianych pracowników hutnictwa (budżet - 450.000 EURO). Celem projektu było przeprowadzenie szkoleń przekwalifikowujących dla zwalnianych pracowników hutnictwa żelaza i stali. Wykonawcą było konsorcjum ośmiu instytucji szkoleniowych (lider: On Site). Szkolenia (40 typów) ukończyły 402 osoby.

### ***Współfinansowanie działań osłonowych:***

- Współfinansowanie zasiłków socjalnych dla zwalnianych pracowników górnictwa (budżet - 10.500.000 EURO). Projekt polegał na współfinansowaniu ze środków Phare zasiłków socjalnych (od 2001 r. także pakietów aktywizujących i usług doradczych) dla zwalnianych pracowników górnictwa węgla kamiennego na podstawie umów pomiędzy PARP a pięcioma przedsiębiorstwami górniczymi. Z zasiłku skorzystało 475 osób, z których 231 skorzystało z pakietu aktywizującego. W ramach usług doradczych 193 osoby uczestniczyły w warsztatach z doradztwa zawodowego, a 50 skorzystało z konsultacji indywidualnych w tym zakresie.
- Współfinansowanie świadczeń na przekwalifikowanie – kontraktów szkoleniowych dla zwalnianych pracowników hutnictwa (budżet - 3.000.000 EURO). Projekt polegał na współfinansowaniu ze środków Phare świadczeń na przekwalifikowanie dla zwalnianych pracowników hutnictwa żelaza i stali. Współfinansowanie świadczeń odbywało się na podstawie umów pomiędzy PARP a przedsiębiorstwami hutniczymi. Z kontraktów skorzystało 389 osób.

### ***Tworzenie alternatywnych miejsc pracy poprzez rozwój MSP:***

- Fundusz pożyczkowy na tworzenie nowych miejsc pracy dla byłych pracowników sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce oraz rozpoczynanie przez nich działalności gospodarczej (budżet 4.400.000 EURO). Projekt polegał na udzielaniu przez wybraną w drodze przetargu instytucję finansową (konsorcjum, lider:



Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego) pożyczek na rozpoczynanie działalności gospodarczej przez byłych pracowników górnictwa lub ich współmałżonków oraz na tworzenie przez MSP nowych miejsc dla zwalnianych pracowników górnictwa. Udzielono 366 pożyczek, w tym 224 dla rozpoczynających działalność gospodarczą.

- Dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych na tworzenie nowych miejsc pracy dla byłych pracowników górnictwa (budżet – 3.000.000 EURO). Dopłaty do oprocentowania kredytów udzielane były przez 5 banków, z którymi PARP zawarła umowy. Instrument ten skierowany był do małych i średnich przedsiębiorstw i miał na celu ich wsparcie w tworzeniu nowych miejsc pracy dla byłych pracowników górnictwa. Zawarto 86 umów kredytowych, utworzono 369 nowych miejsc pracy.
- Refundacja składki ZUS pracodawcom zatrudniającym byłych pracowników górnictwa (budżet - 600.000 EURO). Projekt polegał na refundacji małym i średnim przedsiębiorstwom składki ZUS płaconej przez pracodawcę przy zatrudnieniu byłych pracowników górnictwa. Z refundacji skorzystało 129 pracodawców. Utworzono 201 nowych miejsc pracy.
- Współfinansowanie usług doradczych dla byłych pracowników górnictwa rozpoczynających działalność gospodarczą oraz MSP tworzących nowe miejsca pracy dla byłych pracowników górnictwa (budżet - 200.000 EURO). Mogli się o nie ubiegać byli pracownicy górnictwa lub ich współmałżonkowie rozpoczynający działalność gospodarczą lub małe i średnie przedsiębiorstwa tworzące nowe miejsca pracy dla byłych górników. Wykonawcą usług było konsorcjum (lider: Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego). Z usług doradczych skorzystało 337 podmiotów.
- Fundusz pożyczkowy na tworzenie nowych miejsc pracy dla byłych pracowników hutnictwa oraz rozpoczynanie przez nich działalności gospodarczej (budżet – 2.000.000 EURO). Projekt polegał na udzielaniu przez wybraną w drodze przetargu instytucję pożyczkową (konsorcjum, lider: Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.) preferencyjnych pożyczek na rozpoczynanie działalności gospodarczej przez byłych pracowników hutnictwa lub ich współmałżonków oraz na tworzenie w MSP nowych miejsc dla zwalnianych hutników. Udzielono 65 pożyczek, co skutkowało utworzeniem 120 nowych miejsc pracy.
- Dopłaty do oprocentowania kredytów na tworzenie nowych miejsc pracy dla byłych pracowników hutnictwa (budżet – 3.500.000 EURO). Dopłaty do oprocentowania kredytów udzielane były przez 8 banków, z którymi zostały zawarte umowy. Instrument ten kierowany był do małych i średnich przedsiębiorstw i miał na celu ich wsparcie w tworzeniu nowych miejsc pracy dla byłych pracowników hutnictwa. Zawarto 103 umowy kredytowe, w wyniku których utworzono 356 nowych miejsc pracy.
- Współfinansowanie usług doradczych dla byłych pracowników hutnictwa rozpoczynających działalność gospodarczą oraz MSP tworzących nowe miejsca pracy dla byłych pracowników hutnictwa (budżet - 300.000 EURO). O współfinansowanie usług doradczych mogli ubiegać się byli pracownicy hutnictwa lub ich współmałżonkowie rozpoczynający działalność gospodarczą lub małe i średnie przedsiębiorstwa tworzące nowe miejsca pracy dla byłych hutników. Usługi były świadczone przez wybrane w drodze przetargu konsorcjum (lider: Górnośląska

Agencja Rozwoju Regionalnego). Usługi doradcze były dostępne dla beneficjentów instrumentów finansowych. Skorzystało z nich 129 podmiotów.

### ***Komponent instytucjonalny***

- Budowa instytucji - twinning (budżet: 1.100.000 EURO). Porozumienie bliźniacze realizowane było poprzez pomoc doradcą eksperta długoterminowego z Hiszpanii oraz udział ekspertów krótkoterminowych z Hiszpanii i Wielkiej Brytanii w szkoleniach oraz warsztatach służących wsparciu rządu polskiego w procesie restrukturyzacji zatrudnienia w obu sektorach. Miedzy innymi przeprowadzono warsztaty i szkolenia dla doradców zawodowych, opracowano podręcznik dla doradców zawodowych.

## **2.5 Planowane rezultaty**

**W Memorandum Finansowym – w Aneksie „Standard Summary Project Fiche: PL 9811”** – wskazano oczekiwane efekty realizacyjne dla Programu INICJATYWA. Zgodnie z przyjętymi założeniami Program zakładał następujące rezultaty:

- w sektorze górnictwym: objęcie szkoleniami 4000 – 4200 osób, ok. 5300 osób miało skorzystać z zasiłków socjalnych, a w ramach instrumentów kreujących nowe miejsca pracy miało powstać lub zostać zidentyfikowanych (znalezionych na rynku pracy, uznanych za wolne i możliwe do obsadzenia) 5000 – 5500 miejsc pracy;
- w sektorze hutniczym: objęcie szkoleniami ok. 4000 osób, ok. 1800 osób miało skorzystać z kontraktów szkoleniowych, a w ramach instrumentów kreujących nowe miejsce miało powstać lub zostać zidentyfikowanych ok. 8000 miejsc pracy.

W uzyskanej dokumentacji brak informacji, czy i kiedy i z jakich przyczyn były korygowane zakładane w Memorandum Finansowym rezultaty ilościowe, nie ma również wyznaczonych szczegółowych celów dla poszczególnych instrumentów. Informacja o realizacji Planu Działań PARP w okresie styczeń – grudzień 2001 (24 stycznia 2002 r.) zawiera dane dotyczące rezultatów planowanych na 2001 rok – w dokumencie tym występują rozbieżności między planowanymi a uzyskanymi końcowymi rezultatami ilościowymi. W Sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu INICJATYWA PL 9811 (PARP, maj 2002 r.) w ramach dokonanej przez PARP oceny realizacji Programu wskazano tylko przyczyny niewykorzystania środków przeznaczonych na niektóre projekty, nie wskazano natomiast przyczyny rozbieżności w zakresie efektów ilościowych (zarówno wobec zawartych w Memorandum założeń, jak i wobec umów podpisanych z kontraktorami/ wykonawcami).

Opis rezultatów Programu w odniesieniu do założeń, w tym poniesione nakłady oraz efekty liczbowe, został umieszczony w części 5 raportu.

## **2.6 Kontynuacja Programu INICJATYWA**

Kontynuacją Programu PL 9811 INICJATYWA był Program INICJATYWA II, który dotyczył tej samej grupy beneficjentów, a dodatkowo wprowadzał instrument w postaci wsparcia dla projektów infrastrukturalnych. Obecnie trwają prace nad wdrożeniem Programu INICJATYWA III.

Program INICJATYWA III wspierać będzie tylko restrukturyzację zatrudnienia w sektorze hutnictwa żelaza i stali.

Zgodnie z przyjętym **Rządowym Programem Restrukturyzacji i Rozwoju Hutnictwa Żelaza i Stali w Polsce do roku 2006**, do roku 2006 nastąpi zmniejszenie zatrudnienia w hutach objętych programem o ok. 8 tys. pracowników, tj. do poziomu 15,6 tys. osób (zatrudnienie bezpośrednie). Zakłada się, iż 3,6 tys. osób skorzysta z uprawnień Hutniczego Pakietu Aktywizującego, który znalazł umocowanie w Ustawie z 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali, z późniejszymi zmianami (rozdział 3 Ustawy). Ustawa uprawnia także do korzystania z instrumentów aktywizujących pracowników spółek zależnych (określonych w Ustawie), co może zwiększyć potencjalny krąg osób korzystających z działań aktywizujących.

Ustawa określa następujące instrumenty aktywizacji zawodowej pracowników na rynku pracy:

- a) kontrakt szkoleniowy przyznawany na okres nie dłuższy niż 10 miesięcy, jeśli pracownik wyrazi zgodę na rozwiązanie po tym okresie stosunku pracy i rozpocznie jednorazowe szkolenie; w okresie kontraktu szkoleniowego pracownik uzyskuje wynagrodzenie obliczone jak za urlop wypoczynkowy,
- b) doradztwo zawodowe i jednorazowe bezpłatne szkolenie dla pracowników przebywających na kontraktach szkoleniowych,
- c) jednorazowa odprawa warunkowa przysługująca pracownikowi korzystającemu z kontraktu szkoleniowego, z którym po zakończeniu szkolenia a przed upływem 10 miesięcy zostanie rozwiązany stosunek pracy z przyczyn nie leżących indywidualnie po stronie pracownika (w wysokości iloczynu pełnych miesięcy pozostających do końca okresu objętego kontraktem i kwoty wynagrodzenia jak za urlop wypoczynkowy),
- d) odprawa warunkowa, przysługująca pracownikowi (zatrudnionemu przed 10.01.2003 r. przez okres co najmniej 6 miesięcy), z którym za jego zgodą zostanie rozwiązany stosunek pracy:
  - w wysokości 12 tys. PLN (uprawnienie dla pracowników, którzy w dniu rozwiązania stosunku pracy nabywają uprawnienia do świadczenia przedemerytalnego),
  - w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy (uprawnienie dla pracowników, którzy nie nabywają uprawnienia do świadczenia przedemerytalnego oraz zrezygnują z kontraktu szkoleniowego i po rozwiązaniu stosunku pracy podejmą zatrudnienie u pracodawcy spoza hutnictwa nie korzystającego z dofinansowania do wynagrodzenia lub rozpoczną działalność gospodarczą),
- e) dofinansowanie dla pracodawców spoza hutnictwa, którzy utworzą nowe miejsce pracy dla pracownika, z którym huta albo spółka zależna rozwiązała stosunek pracy (na jego wniosek) i zatrudnią danego pracownika na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu:

- f) na okres 24 miesięcy – dofinansowanie wynosi 50% kwoty wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy, ale nie więcej niż 900 PLN przez okres 12 miesięcy,
- g) na okres 36 miesięcy (dla pracowników, którym brakuje nie więcej niż 3 lata do emerytury) – dofinansowanie wynosi 75% kwoty wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy, nie więcej niż 1300 PLN przez okres 18 miesięcy.

Poszczególne świadczenia mogą być przyznane uprawnionemu pracownikowi (huty lub spółki zależnej) tylko jeden raz, na jego wniosek. Jednorazowe odprawy warunkowe i odprawy warunkowe nie mogą być przyznane pracownikowi huty lub spółki zależnej, w stosunku do której ogłoszono upadłość. W stosunku do instrumentów związanych z dofinansowaniem miejsc pracy ustawa wprowadza warunek, iż zatrudnienie musi nastąpić nie później niż do 31.12.2005 r., a w przypadku pracowników, którym brakuje 3 lata do emerytury – do 30.06.2005 r. Po tych okresach dofinansowanie będzie krótsze – do 31.12.2006 r., a więc do dnia zakończenia Programu.

Zgodnie z Informacjami na temat realizacji Programu INICJATYWA III, Program ten będzie finansował (lub współfinansował) siedem komplementarnych typów projektów:

- kontrakty szkoleniowe i jednorazowe odprawy warunkowe,
- przekwalifikowania i szkolenia jednorazowe,
- doradztwo (dla nowopowstających przedsiębiorstw i firm chcących zatrudnić byłych pracowników sektora),
- granty dla nowopowstających przedsiębiorstw zakładanych przez byłych pracowników lub zatrudniających byłych pracowników (współfinansowanie kosztów operacyjnych),
- subsydiowane zatrudnienie (refundacja części wynagrodzenia przedsiębiorcom zatrudniających byłych pracowników),
- granty inwestycyjne dla MSP zatrudniających byłych pracowników sektora,
- projekty infrastrukturalne.

Projekty realizowane w ramach INICJATYWY III w znacznej mierze wychodzą więc poza instrumenty aktywizacji zawodowej określonej w Programie restrukturyzacji sektora i stosownej Ustawie.

W efekcie realizacji INICJATYWY III planuje się, iż:

- utworzone zostanie 1500 miejsc pracy (*„1500 byłych pracowników sektora znajdzie nową pracę”*),
- ok. 620 MSP zatrudniających byłych pracowników otrzyma wsparcie doradczo-inwestycyjne,
- szkoleniami zostanie objętych 1500 beneficjentów,
- zrealizowane zostaną 24 projekty infrastrukturalne.

Koszt projektowanych działań ze środków PHARE wynosi– 12 mln EURO.

### 3 Program INICJATYWA w ramach rządowych planów restrukturyzacji sektorów górnictwa i hutnictwa

#### 3.1 Program INICJATYWA jako element rządowych planów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa

##### 3.1.1 Górnictwo

Podstawą restrukturyzacji sektora górniczego był **Program reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998 – 2002**, przyjęty przez Radę Ministrów 30 czerwca 1998 r. (wraz z korektą w 1999 roku).

W odniesieniu do sfery zatrudnienia, reforma górnictwa w latach 1998-2002 oparta była na następujących założeniach:

- fizyczna, całkowita likwidacja kopalń, osłony socjalne w górnictwie, usuwanie szkód górniczych z powodu reaktywacji starych zasobów oraz tworzenie nowych miejsc pracy w gminach górniczych będą finansowane w latach 1998-2002 z budżetu państwa i innych dostępnych źródeł finansowania,
- w programie i realizacji reformy górnictwa węgla kamiennego należy uwzględnić aspekt socjalny w celu minimalizacji jej skutków społecznych.

Program zakładał następujące cele ogólne:

- dostosowanie podmiotów gospodarczych w górnictwie węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i utrzymanie konkurencyjności polskiego węgla na rynku krajowym,
- zaspokojenie do roku 2010 krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny i potrzeb ekonomicznie uzasadnionego eksportu, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska i konkurencyjności w warunkach określonych przez Unię Europejską oraz przy zachowaniu otwartości rynku wszystkich nośników energii z zachowaniem zasady obustronnych korzyści.

Tak sformułowane cele ogólne reformy przekładały się na cele cząstkowe, a w szczególności w odniesieniu do sfery zatrudnienia na cel następujący:

- zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego do poziomu ok. 138 tys. osób w końcu 2002 roku, tj. o około 105 tys. osób.

W roku 1999 wobec pogarszających się wyników ekonomicznych spółek węglowych rząd przyjął „Korektę programu rządowego Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002”.

Korekta zakładała, iż w latach 2000 – 2002 nastąpi zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie o ok. 48 tys. osób, to jest do poziomu ok. 128 tys. osób, a tym samym łączne zmniejszenie zatrudnienia w okresie realizacji programu wynieść miało około 115 tys. (118 tys.) osób (różne dane w różnych dokumentach).

Podstawowymi zasadami restrukturyzacji zatrudnienia sektora było:

- niestosowanie zwolnień grupowych,
- wprowadzenie pakietu instrumentów osłonowych i aktywizujących dla pracowników odchodzących z górnictwa.
- wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy dla odchodzących pracowników.

Podstawą realizacji celów zatrudnieniowych były instrumenty Górniczego Pakietu Socjalnego, który został wprowadzony **Ustawą z dnia 26.11.1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych.**

Ustawa określiła następujące instrumenty restrukturyzacji zatrudnienia:

- urlop górniczy dla pracowników, którym ze względu na wiek, łączny staż pracy lub staż pracy wykonywanej pod ziemią brakuje nie więcej niż 5 lat do nabycia emerytury (przed 1 stycznia 2007 r.). W okresie urlopu pracownikowi wypłacano świadczenie socjalne (75% miesięcznego wynagrodzenia liczonego jak za urlop wypoczynkowy), w przypadku podjęcia w okresie urlopu zatrudnienia poza górnictwem przysługiwało 50% przyznanego świadczenia;
- zasiłek socjalny przyznawany na okres dwóch lat (przed 1.01.2003 r.), wypłacany pracownikom odchodzącym z zatrudnienia w czasie przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia poza górnictwem (65% miesięcznego wynagrodzenia liczonego jak za urlop wypoczynkowy); w przypadku podjęcia zatrudnienia poza górnictwem lub podjęcia działalności gospodarczej przysługiwało 50% przyznanego zasiłku;
- jednorazowa odprawa pieniężna (od 7,2 do 14,4 przeciętnego wynagrodzenia w kopalni, w zależności od okresu rozwiązania stosunku pracy) udzielana w celu zintensyfikowania aktywności zawodowej, przysługująca osobom przebywającym na zasiłku socjalnym, jeśli w okresie 24 miesięcy od dnia rozwiązania stosunku pracy podjęły zatrudnienie poza górnictwem lub rozpoczęły działalność gospodarczą;
- jednorazowa odprawa pieniężna bezwarunkowa (od 12 do 24 przeciętnych wynagrodzeń w kopalniach, w zależności od terminu rozwiązania stosunku pracy), przysługująca zwalnianym pracownikom zatrudnionym pod ziemią a nieuprawnionym do urlopów górniczych, którzy zrezygnowali z innych świadczeń, tj. zasiłków i odprawy warunkowej;
- jednorazowa odprawa pieniężna bezwarunkowa dla pracowników pracujących na powierzchni o stażu pracy co najmniej 5 lat w danym przedsiębiorstwie (3,6 przeciętnego wynagrodzenia w kopalniach);
- jednorazowe bezpłatne szkolenie: dla pracowników, z którymi rozwiązano umowę o pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy, korzystających z zasiłków socjalnych, dla pracowników zatrudnionych pod ziemią, a od 1999 roku dla wszystkich pracowników przebywających na zasiłkach socjalnych lub korzystających z odprawy bezwarunkowej;
- preferencyjne pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej dla pracowników, z którymi rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy;

- bezpłatna pomoc doradcza;
- kredyt preferencyjny (dopłaty do oprocentowania) dla pracodawców spoza górnictwa, którzy zatrudnią na czas nieokreślony byłego pracownika przedsiębiorstwa górnictwa (nie krócej niż przez okres 24 miesięcy), z którym rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem stanowiska pracy;
- zwrot kosztów składki na ubezpieczenia społeczne oraz Fundusz Pracy (FP) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) - nie więcej niż średniomiesięczna składka pracodawcy, dla pracodawców spoza górnictwa, którzy zatrudnią na czas nieokreślony byłego pracownika przedsiębiorstwa górnictwa (nie krócej niż przez okres 24 miesięcy), z którym rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

Zgodnie z Programem przygotowany pakiet instrumentów osłonowych i aktywizujących miał służyć odejściu z zatrudnienia ok. 75 tys. pracowników poprzez:

- skorzystanie z urlopów górniczych przez ok. 35 tys. pracowników,
- skorzystanie z zasiłków socjalnych przez ok. 10 tys. pracowników,
- skorzystanie z jednorazowej bezwarunkowej odprawy pieniężnej przez ok. 30 tys. pracowników.

Efekty podjętych działań zostały przedstawione m. in. w **Informacji o realizacji Rządowego Programu Reformy Górnictwa Węgla Kamiennego w okresie 1.01.1998 – 30.09.2002 (Ministerstwo Gospodarki, listopad 2002 r.)**. W Informacji zawarte jest zestawienie tabelaryczne pokazujące stany zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w okresie realizacji Programu, zgodnie z którym na koniec września 2002 r. (a więc na kwartał przed upływem okresu realizacji tej części reformy górnictwa) stan zatrudnienia w kopalniach wyniósł 142,6 tys. osób. Aktualne dane przedstawiane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wskazują, iż na koniec roku 2002 stan zatrudnienia w górnictwie wynosił 140,7 tys. pracowników, co oznacza spadek zatrudnienia w latach 1998 – 2002 o 102,6 tys. osób. Koszty całego Programu w zakresie restrukturyzacji zatrudnienia wyniosły nieco ponad 4,5 mld PLN (zgodnie z przyjętymi założeniami).

### 3.1.2 Hutnictwo

Podstawą restrukturyzacji sektora hutniczego był **Program restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali w Polsce z czerwca 1998 r.**, którego celami strategicznymi w odniesieniu do sfery ekonomiczno – finansowej i zatrudnienia było:

- zwiększenie efektywności ekonomicznej poszczególnych hut,
- unowocześnienie technologii oraz dostosowanie potencjału wytwórczego i zatrudnienia do poziomu odpowiadającego możliwościom zbytu wyrobów.

Zalecenia realizacyjne w sferze zatrudnienia zakładały:

- zmniejszenie zatrudnienia do poziomu wynikającego z wielkości produkcji oraz głębokości stopnia przetworzenia i poziomu wydajności pracy porównywalnej z krajami UE, czyli o ok. 40 tys. osób w latach 1998 – 2003,
- wprowadzenie pakietu osłon socjalnych,
- opracowanie szczegółowych planów zmniejszenia zatrudnienia opartych na Hutniczym Pakiecie Socjalnym,
- uruchomienie systemu i służb odpowiedzialnych za program przekwalifikowań i zwolnień w hutach.

Warunkiem uruchomienia zewnętrznych źródeł zasilania osłon socjalnych było zakończenie przez huty prac nad programami restrukturyzacji.

Dodatkowo, zalecenia realizacyjne wskazywały na konieczność ujęcia w regionalnych programach rozwoju kwestii związanych ze skutkami restrukturyzacji hutnictwa.

Program zakładał wydatkowanie w latach 1998 – 2001 kwoty 410 mln PLN na koszty osłon socjalnych przy założeniu, iż osłonami socjalnymi zostanie objętych ok. 17 tys. osób (z planowanego zmniejszenia zatrudnienia o 40 tys. osób).

Restrukturyzacja zatrudnienia sektora w tych latach była oparta o instrumenty osłonowe odmienne, niż zawarte w programie restrukturyzacji górnictwa. Przede wszystkim odchodzący pracownicy nie posiadali uprawnień do urlopów. W zamian w ramach **Hutniczego Pakietu Socjalnego – HPS** (1999) skrócono okres uprawniający odchodzących z hutnictwa pracowników do uzyskania świadczeń przedemerytalnych (do roku 2000 odchodzący z hutnictwa nabywali prawo do tego świadczenia na warunkach korzystniejszych niż inne grupy uprawnionych). Głównymi instrumentami zachęcającymi pracowników do odejścia na rynek pracy były:

- odprawy bezwarunkowe, wypłacane głównie pracownikom zatrudnionym na stanowiskach objętych tzw. wykazem A i B (Rozporządzenie RM w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze), z którymi rozwiązano stosunek pracy na ich wniosek (malejąco od 30 do 26 tys. PLN, w zależności od terminu rozwiązania stosunku pracy), pod warunkiem, że nie będą korzystali z innych form pomocy, oraz
- kontrakty szkoleniowe (przyznawane na okres 12 miesięcy, po czym następowało rozwiązanie stosunku pracy) w wysokości wynagrodzenia pracownika jak za urlop wypoczynkowy; w okresie kontraktu pracownik miał prawo do udziału w bezpłatnym szkoleniu przekwalifikującym oraz do bezpłatnego doradztwa. Podjęcie zatrudnienia w trakcie kontraktu szkoleniowego skutkowało wypłatą odprawy warunkowej, będącej iloczynem liczby miesięcy pozostających do zakończenia kontraktu i należnego w tym okresie wynagrodzenia,
- wprowadzono instrumenty nakierowane na wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy, tj. pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej lub stworzenie miejsc pracy przez MSP, dopłaty do oprocentowania do kredytów udzielanych na tworzenie miejsc pracy dla zwalnianych pracowników oraz dofinansowanie składek na ubezpieczenie społeczne, FP i FGŚP dla pracodawców zatrudniających byłych pracowników hut przez okres do 24 miesięcy (instrument nie był realizowany w analizowanym okresie).



Dopiero w 2001 roku, w związku z Aktualizacją Programu, niektóre określone w HPS instrumenty znalazły oparcie w **Ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali, wraz ze zmianami**. Z uwagi na to, iż okres ten nie dotyczy już de facto realizacji Programu INICJATYWA, nie opisujemy dokonanych zmian.

### **3.1.3 Dostosowanie Programu INICJATYWA do rządowych planów restrukturyzacji sektorów – ocena**

Program INICJATYWA w zakresie realizowanych projektów był dostosowany do określonych w Rządowych programach restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz hutnictwa żelaza i stali planów restrukturyzacji obu sektorów oraz instrumentów osłonowo – aktywizujących określonych w tych programach.

Jednakże należy zauważyć, iż:

- określone w obu programach rządowych zasady udzielania zasiłków socjalnych i kontraktów szkoleniowych determinowały małe zainteresowanie potencjalnych beneficjentów tym projektem, a w efekcie wpływały na niemożność wykorzystania przeznaczonych na ten projekt środków; Przejście osób przewidzianych do zwolnienia na zasiłki socjalne w górnictwie i kontrakty szkoleniowe w hutnictwie było przez potencjalnych beneficjentów postrzegane jako mniej atrakcyjne, pod względem wysokości środków finansowych otrzymywanych przez osoby uprawnione, w stosunku do „korzyści” finansowych jakie dawało skorzystanie przez górników z jednorazowej odprawy bezwarunkowej czy z odprawy bezwarunkowej przez hutników;
- początkowo niskie zainteresowanie niektórymi projektami skierowanymi do sektora hutniczego (pożyczki, usługi doradcze) wynikało m. in. z opóźnień w realizacji programu rządowego, co nie leżało po stronie INICJATYWY;
- w projektach realizowanych na rzecz sektora hutniczego nie prowadzono dofinansowania składek na ubezpieczenia społeczne, tym samym Program INICJATYWA nie zrealizował określonych w HPS i przewidzianych w Memorandum Finansowym refundacji składek na ubezpieczenie społeczne, FP i FGŚP dla pracodawców zatrudniających byłych pracowników hutnictwa. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez realizatorów Programu nie było zapotrzebowania na ten instrument.
- wdrożenie od 2001 roku w ramach zasiłków socjalnych nowego elementu – pakietu aktywizującego, skierowanego dla pracowników sektora górnictwa zatrudnionych na powierzchni nieuprawnionych do tego okresu do korzystania ze środków INICJATYWY – było celowe i znacznie poprawiło sytuację osób odchodzących z sektora; pakiet aktywizujący został wysoko oceniony przez beneficjentów i był istotnym elementem wsparcia dla programu restrukturyzacji zatrudnienia.

## **3.2 Program INICJATYWA w kontekście potrzeb restrukturyzowanych sektorów**

### **3.2.1 Górnictwo**

W sektorze górniczym planowano osiągnięcie spadku zatrudnienia o ok. 118 tys. osób, z czego ok. 75 tys. osób miało skorzystać z instrumentów GPS, wspieranych przez projekty Programu INICJATYWA. Na faktyczny spadek zatrudnienia w liczbie 100,7 tys. osób (stan na III kw. 2002 r.), 66,7 tys. to osoby, które skorzystały z instrumentów osłonowych i aktywizujących Górniczego Pakietu Socjalnego, z czego:

- 36,7 tys. osób skorzystało z urlopu górniczego, wobec zakładanych 35 tys. osób,
- 0,4 tys. osób skorzystało z zasiłku socjalnego, wobec zakładanych 10 tys. osób,
- 29,6 tys. osób skorzystało z jednorazowych odpraw bezwarunkowych, wobec zakładanych 30 tys. osób.

Istotne jest, iż prawie wszystkie powyżej określone odejścia z sektora górniczego miały miejsce w okresie do 31 grudnia 2001 r. (za 3 kwartały roku 2002 odejścia związane z wykorzystaniem GPS to jedynie ok. 0,3 tys. osób). Jest to w dużym stopniu wynikiem zarówno „wygasającego popytu” ze strony potencjalnych beneficjentów (wcześniej odchodzili aktywniejsi lub bardziej zdeterminowani), jak i pewnym spadkiem atrakcyjności proponowanych instrumentów (przede wszystkim w ich wymiarze finansowym), ze względu na zmieniającą się sytuację na rynku pracy. Dodatkowo zmniejszenie odpływu z zatrudnienia spowodowane było ograniczeniem środków budżetowych (dotacji) i przesunięciem finansowania wydatków na spółki górnicze.

Analiza wykorzystania podstawowych instrumentów warunkujących odejście z zatrudnienia w górnictwie wskazuje na niewielkie wykorzystanie przez potencjalnych beneficjentów instrumentu w postaci zasiłków socjalnych (0,4 tys. wobec planowanych 10 tys. osób). Małe zainteresowanie tym instrumentem związane było z ustawowym ukształtowaniem zasad finansowania tego świadczenia. Zasiłki socjalne nie były oceniane przez potencjalnych beneficjentów jako instrument atrakcyjny przede wszystkim z uwagi na ich wymiar finansowy i zależność pomiędzy długością okresu korzystania z tego świadczenia a wysokością jednorazowej odprawy pieniężnej. Mając na uwadze fakt, iż urlop górniczy był typowym instrumentem osłonowym (dezaktywizującym, nie uprawniającym do uzyskania pomocy w aktywizacji zawodowej), krąg potencjalnych beneficjentów Programu (tj. pracowników odchodzących z zatrudnienia w górnictwie na rynek pracy i uprawnionych do uzyskania wsparcia, takiego jak przekwalifikowania, doradztwo czy pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej) wynosił ok. 30 tys. osób.

W ramach wszystkich instrumentów INICJATYWA objęła swoim działaniem ok. 3600 osób odchodzących z górnictwa.

### **3.2.2 Hutnictwo**

W sektorze hutniczym planowano spadek zatrudnienia o ok. 40 tys. osób, z czego ok. 17 tys. osób miało skorzystać z instrumentów HPS, wspieranych przez Program INICJATYWA. W latach 1998 – 2001 (w okresie realizacji Programu INICJATYWA) zatrudnienie w hutach

objętych programem restrukturyzacji zmniejszyło się z 78,2 tys. pracowników do 31,6 tys. pracowników, a więc o 46,6 tys. osób, z czego z HPS skorzystało 17,5 tys. osób:

- 13,2 tys. osób przeszło na świadczenia i zasiłki przedemerytalne,
- 3,9 tys. osób skorzystało z odprawy bezwarunkowej,
- 0,4 tys. osób skorzystało z kontraktów szkoleniowych.

INICJATYWA objęła swoim działaniem ok. 1400 osób odchodzących z sektora hutniczego, na ogólną liczbę 17,5 tys. osób korzystających z HPS.

Podobnie jak w przypadku reformy górnictwa (ale w znacznie większym stopniu), ukształtowanie poszczególnych instrumentów HPS (wymiar finansowy) oraz przyjęte w Programie restrukturyzacji zasady (np. konieczność akceptacji programów restrukturyzacji przygotowanych przez huty) ograniczyły krąg potencjalnych beneficjentów Programu INICJATYWA. Dodatkowo opóźnienia w realizacji przez huty programów restrukturyzacji powodowały, iż w początkowym okresie realizacji Programu INICJATYWA istniał problem z naborem beneficjentów do poszczególnych projektów (w tym także pracodawcy mieli problemy ze znalezieniem osób odchodzących z hutnictwa, dla których mogliby tworzyć miejsca pracy).

### **3.2.3 Dostosowanie Programu INICJATYWA do potrzeb sektorów – ocena**

Zasięg Programu INICJATYWA oraz osiągnięte efekty wskazują, iż Program był narzędziem wspierającym restrukturyzację górnictwa i odpowiadał na potrzeby sektora. Instrumenty aktywne (szkolenia przekwalifikowujące, doradztwo, pożyczki, dopłaty do oprocentowani kredytów) realizowane przez INICJATYWE w zakresie wsparcia sektora górniczego zostały w całości wykorzystane. Natomiast niskie wykorzystanie środków na zasiłki socjalne i refundację składek na ubezpieczenia społeczne nie wynika z działań i zasad przyjętych przez INICJATYWE, nie może więc być rozpatrywane jako element niedopasowania Programu do potrzeb sektora. Zaspokojenie w większym stopniu potrzeb sektora byłoby możliwe poprzez zwiększenie liczby beneficjentów Programu. Wymagałoby to przesunięcia niewykorzystanych środków w jednych projektach na inne projekty cieszące się większym zainteresowaniem. Niestety takie przesunięcie nie było możliwe z przyczyn formalnych.

Podobnie jak w górnictwie, INICJATYWA była narzędziem wspierającym restrukturyzację hutnictwa, odpowiadającym na potrzeby sektora, z tym jednakże zastrzeżeniem, iż rzeczywista realizacja programu restrukturyzacji hutnictwa była spóźniona w stosunku do działań INICJATYWY. Powodowało to problemy w bieżącej realizacji niektórych instrumentów. Dotyczy to przede wszystkim problemów w naborze na szkolenia i obsadzaniu tworzonych w ramach dopłat do oprocentowania kredytów miejsc pracy. Niskie wykorzystanie kontraktów szkoleniowych nie wynika z działań i zasad przyjętych przez INICJATYWE, ale z zasad finansowania tych świadczeń przyjętych w programie rządowym. Problemy z wykorzystaniem środków na pożyczki związane były przede wszystkim z kwestiami spełniania wymogów formalnych przez potencjalnych pożyczkobiorców.

W obu sektorach zestawienie liczby odchodzących z zatrudnienia z liczbą beneficjentów Programu INICJATYWA wskazuje, iż potrzeby sektorów w zakresie wsparcia

restrukturyzacji zatrudnienia poprzez organizację i sfinansowanie działań aktywizujących dla odchodzących pracowników były znacznie większe niż oferowane przez INICJATYWĘ nakłady.

### **3.3 Program INICJATYWA w kontekście potrzeb objętych restrukturyzacją regionów (Śląsk i Małopolska)**

Restrukturyzacja obu sektorów oraz inne uwarunkowania społeczno-gospodarcze negatywnie wpłynęły na sytuację na regionalnych rynkach pracy. Oba regiony dotknięte bezpośrednio skutkami restrukturyzacji wymagały uzyskania wsparcia instrumentami ekonomiczno-finansowymi. Skala i zasięg Programu INICJATYWA nie mogły przeciwdziałać negatywnym dla regionów skutkom restrukturyzacji obu branż. Program INICJATYWA w ramach swojego celu bezpośredniego (utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją) realizował jedynie projekty wspierające rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy. Nie realizowano natomiast projektów infrastrukturalnych, determinujących rozwój regionalny w horyzoncie długoterminowym. Dopiero w Programie INICJATYWA II pojawił się „Fundusz Dotacji Lokalnych”, ze środków którego finansowano inwestycje infrastrukturalne w gminach dotkniętych skutkami prowadzonej restrukturyzacji.

Założenia Programu dotyczące wspierania rozwoju regionów poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze MSP czy też rozpoczynanie działalności gospodarczej przez byłych górników i hutników były celowe i właściwe. Można stwierdzić, że tworzone w ten sposób miejsca pracy przyczyniały się do rozwoju przedsiębiorczości w regionie.

Jednak na podstawie wywiadów indywidualnych z osobami zaangażowanymi w realizację Programu można wysnuć wniosek, iż instrumenty rozwoju MSP były zdecydowanie zbyt ograniczone zarówno pod względem zastosowanych projektów, jak i przede wszystkim pod względem wielkości przeznaczonych na nie środków. Liczba udzielonych pożyczek oraz kredytów, a tym samym liczba utworzonych miejsc pracy, nie okazała się znacząca w stosunku do spadku zatrudnienia związanego z prowadzoną restrukturyzacją. Inną kwestią jest, iż pracodawcy korzystający ze środków przeznaczonych na tworzenie nowych miejsc pracy w hutnictwie często mieli trudność z zatrudnieniem pracownika (uprawnionego beneficjenta) na tworzonego miejscu pracy. Wynikało to z dwóch czynników: po pierwsze potencjalni beneficjenci często nie byli zainteresowani podejmowaniem zatrudnienia, po drugie opóźnienia w realizacji programów restrukturyzacji hut „blokowały” wyjścia na rynek pracy potencjalnych beneficjentów. Ważne jest także, co podkreślali niektórzy beneficjenci, iż szkolenia przekwalifikowujące często realizowane były nie pod konkretne zapotrzebowanie rynku pracy, a więc nie mogły przyczynić się (w krótkiej, ale też i dłuższej perspektywie) do ograniczania bezrobocia w obu regionach objętych restrukturyzacją.

Generalnie powodem słabej skuteczności Programu w tym zakresie było zbyt duże skupienie się na instrumentach osłonowych, na które przeznaczono zbyt wysokie środki, ostatecznie w dużej mierze niewykorzystane. Z kolei procedury PHARE nie pozwalały na elastyczne przemieszczanie środków zgodnie z pojawiającym się zapotrzebowaniem, przez co zmniejszyły się możliwości stymulowania lokalnej przedsiębiorczości.

W zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy INICJATYWA przyczyniła się do utworzenia (w wyniku bezpośredniej pomocy pochodzącej z Programu) 1357 miejsc pracy. Liczba ta nie mogła jednak w znaczący sposób poprawić sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Tak więc należy stwierdzić, że Program nie odpowiadał w wymaganym stopniu potrzebom obu regionów w zakresie aktywizacji zawodowej osób wychodzących z restrukturyzowanych sektorów.

Istotne jest, iż INICJATYWA miała charakter pilotażowy, a doświadczenia powstałe przy jej realizacji zostały wykorzystane przy prowadzeniu działań i opracowywaniu projektów rozwoju regionalnego, np. przy opracowaniu „Założeń programu łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego” (Warszawa, 4 lutego 2004 r.).

### 3.4 Program INICJATYWA a realizacja rządowych planów restrukturyzacji sektorów górnictwa i hutnictwa

W zakresie oceny, czy cel strategiczny Programu INICJATYWA *„Ułatwienie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz hutnictwa żelaza i stali, poprzez łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa żelaza i stali, utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją oraz ograniczenie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji”* został osiągnięty, należy stwierdzić, że:

- realizowane w ramach INICJATYWY projekty zapewniające koncentrację różnych instrumentów aktywizujących, zgodnych w przyjętych przez rząd kierunkami działań, nakierowanych na aktywizację zawodową zwalnianych pracowników i tworzenie alternatywnych miejsc pracy, zapewniały realizację celu Programu, a tym samym przyczyniły się do realizacji obu rządowych programów restrukturyzacyjnych;
- w zakresie oceny skali, w jakiej INICJATYWA przyczyniła się do realizacji obu programów sektorowych, należy stwierdzić, iż wobec pewnych rozbieżności między zakładanymi a uzyskanymi w INICJATYWIE efektami ilościowymi **trudno dokonać powyższej oceny**. Należy jednak stwierdzić, iż skutki takiej skali odejść pracowników z obu sektorów i związane z tym wyzwania rynku pracy nie mogły zostać w pełni zrekomensowane w ramach działań INICJATYWY;
- problemy z wykorzystaniem środków przeznaczonych na realizację niektórych projektów, a więc silniejszym wsparciem dla programów rządowych, nie leżały po stronie INICJATYWY, były bowiem związane z ukształtowanymi w programach rządowych warunkami prawnymi – finansowymi danego instrumentu (zasiłki socjalne i kontrakty szkoleniowe);
- ważne jest, iż choć dla wielu osób odchodzących z zatrudnienia w obu sektorach wsparcie poprzez projekty realizowane w ramach INICJATYWY nie było kluczowym czynnikiem do podejmowania decyzji o odejściu, to Program był de facto jedynym projektem zapewniającym w miarę kompleksową pomoc zwalnianym pracownikom.

## 4 Ocena poszczególnych instrumentów Programu INICJATYWA

### 4.1 Wykorzystanie środków alokowanych na Program i poszczególne instrumenty

Zgodnie z przekazaną dokumentacją, realizacja Programu INICJATYWA przyniosła następujące efekty ilościowe:

	Projekt	Budżet	Wydatkowanie		Efekty
			EURO	%	
Górnictwo	Szkolenia PL9811-01-01	950.000	919.495	96,8	Udział 1868 osób, z czego 1831 ukończyło szkolenie, koszt jednostkowy 492 EURO
	Zasiłki socjalne PL9811-01-02	10.500.000	2.768.037	26,4	475 osób, w tym 164 osoby skorzystało z jednorazowej odprawy warunkowej, a 231 osób z pakietu aktywizującego
	Pożyczki PL 9811-01-03-01	4.400.000	4.400.000	100	366 osób, w tym 224 dla rozpoczynających działalność gospodarczą, koszt jednostkowy 12.021 EURO
	Dopłaty do oprocentowania PL9811-01-03-02	3.000.000	2.995.872	99,9	Zrealizowano 86 wniosków, utworzono 369 miejsc pracy, koszt na jedno miejsce pracy: 8.119 EURO
	Refundacja składek ZUS PL9811-01-03-03	600.000	332.640	55,4	129 pracodawców skorzystało z dopłat, utworzono 201 miejsc pracy
	Usługi doradcze PL9811-01-03-04	200.000	200.000	100	Doradztwem objęto 337, w tym 220 rozpoczynających działalność gospodarczą
	<b>Razem</b>	<b>19.650.000</b>	<b>11.616.045</b>	<b>59,1</b>	
Hutnictwo	Szkolenia PL9811-02-01	450.000	448.801	99,7	Udział 460 osób, ukończyło 402 osoby, koszt jednostkowy 975 EURO
	Kontrakty szkoleniowe PL9811-02-02	3.000.000	643.280	21,4	Dofinansowanie kontraktów dla 389 osób, w tym 361 otrzymało odprawę warunkową
	Pożyczki PL9811-02-03-01	2.000.000	1.000.000	50	65 pożyczek, koszt jednostkowy 15.384 EURO
	Dopłaty do oprocentowania PL9811-02-03-02	3.500.000	3.063.566	87,5	103 wnioski zrealizowane, utworzonych 356 miejsca pracy, koszt na jedno miejsce pracy: 8.393 EURO
	Usługi doradcze PL9811-02-03-03	300.000	104.160	34,7	Doradztwem objęto 129 podmiotów, w tym 59 rozpoczynających działalność gospodarczą
	<b>Razem</b>	<b>9.250.000</b>	<b>5.259.807</b>	<b>56,9</b>	
Twining	1.100.000	875.198	79,8		
<b>Razem</b>	<b>30.000.000</b>	<b>17.751.050</b>	<b>59,32</b>		

Źródło: Raport podsumowujący realizację Programu Unii Europejskiej PHARE- INICJATYWA II - Łagodzenie społecznych skutków restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa żelaza i stali w Polsce oraz rozwój regionalny na Śląsku, PARP, Warszawa, luty 2003.

Ogólne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu wynosi 59,3%. Z tym, iż niemal stu procentowo wykorzystano środki przeznaczone na projekty szkoleniowe, pożyczki (nie dotyczy hutnictwa), usługi doradcze (nie dotyczy hutnictwa) i dopłaty do oprocentowania kredytów na tworzenie nowych miejsc pracy.

Globalna ocena efektywności Programu nie jest możliwa, ponieważ nie posiadamy punktów odniesienia (benchmarki). W dostępnej nam dokumentacji ani wypowiedziach realizatorów Programu nie znaleźliśmy informacji o tym, czy jakiegokolwiek benchmarki były zakładane. Nie mamy zatem narzędzi by ocenić, czy przykładowo koszt stworzenia trwałego miejsca pracy w wysokości 8.393 EURO (dopłaty do oprocentowania kredytów) to dużo czy mało i w stosunku do jakiej miary.

Można stwierdzić jednak, że zakładane wskaźniki liczbowe dotyczące liczby osób objętych poszczególnymi instrumentami, założone w Memorandum Finansowym, nie zostały spełnione (patrz przytoczone dane liczbowe w części 2).

Możliwe jest jednak porównanie efektywności poszczególnych instrumentów.

I tak, 25% beneficjentów szkoleń dla górników obecnie pracuje, zaś koszt szkolenia to niecałe 500 EURO – oznacza to, że efektywne zatrudnienie osoby przy użyciu tego instrumentu kosztuje około 2000 EURO. Rachunek ten zakłada, że istnieje związek między szkoleniem a zatrudnialnością – weryfikacja tej zależności wymagałaby jednak przeprowadzenia badania z grupą kontrolną.

Podobny rachunek dla beneficjentów osłon socjalnych wykazuje 38% skuteczności w kreowaniu trwałego zatrudnienia przy koszcie na osobę około 5800 EURO (2.800.000 EURO na 475 osób), co przelicza się na koszt trwałego zatrudnienia na poziomie około 15.200 EURO.

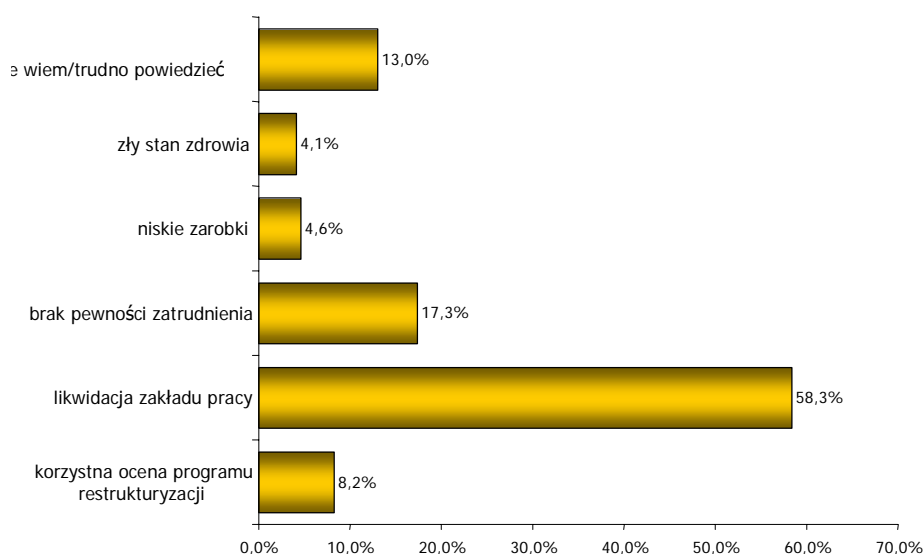
W przypadku dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek koszt miejsca pracy wynosił około odpowiednio 8.000 EURO i 12.000 – 15.000 EURO, co przy około odpowiednio 60% i 75% skuteczności daje faktyczny koszt na poziomie odpowiednio 13.000 i 16.000 do 20.000 EURO.

## **4.2 Łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji sektorów**

Dla oceny, w jakim stopniu Program przyczynił się do złagodzenia społecznych kosztów restrukturyzacji, w głównym stopniu wykorzystane zostały badania opinii beneficjentów.

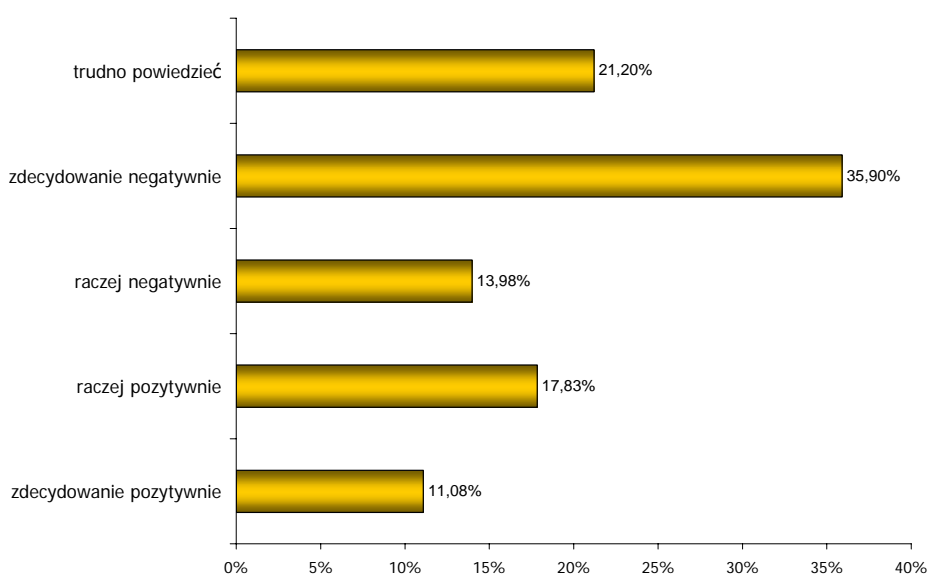
Dla większości respondentów (58,3%) decyzja o odejściu z kopalni/huty była związana z faktyczną likwidacją zakładu pracy (brak wyboru), natomiast drugim w kolejności czynnikiem skłaniającym ich do odejścia z branży był brak pewności zatrudnienia (wskazało go 17% badanych). Z informacji i komentarzy uzyskanych w trakcie realizacji wywiadów telefonicznych wynika, że na podejmowane decyzje często wpływ miały nieformalne naciski ze strony przełożonych, skłaniające do korzystania z programu osłonowego. Korzystna ocena programu restrukturyzacji stanowiła motyw podstawowy do odejścia dla 8% respondentów.

**Wykres 1 Motywy decyzji o odejściu z zakładu górniczego / hutniczego (N=415)**



Oznacza to, że większość osób w niewielkim stopniu podejmowała decyzję o odejściu z branży pod wpływem korzystnej oceny swoich możliwości na rynku pracy czy uwzględniając atrakcyjność proponowanych instrumentów (projektów INICJATYWY). Na podejmowane decyzje dużo większy wpływ miały czynniki psychologiczne (presja otoczenia czy własne obawy), a przede wszystkim faktycznie dokonywana restrukturyzacja branży (zamykanie zakładów). W tym kontekście możliwość skorzystania z instrumentów oferowanych w ramach Programu INICJATYWA niewątpliwie była czynnikiem podnoszącym szanse na rynku pracy, tym samym łagodząc społeczne koszty restrukturyzacji obu sektorów. Nie zmienia to jednak faktu, że niemal połowa osób z perspektywy czasu odejście z kopalń czy hut oceniała negatywnie (36% oceniło ją jako zdecydowanie negatywną, a prawie 14% ankietowanych uznało ją za raczej negatywną). Tylko co dziesiąty badany (11%) był skłonny uznać tę decyzję za zdecydowanie dobry wybór, 18% ankietowanych oceniło decyzję jako raczej pozytywną.

**Wykres 2 Ocena decyzji o odejściu z zakładu górniczego / hutniczego (N=415)**





Wywiady grupowe przynoszą bardziej krytyczny niż wyniki CATI obraz procesu restrukturyzacji zatrudnienia, co w pewnym stopniu związane jest z sytuacją badawczą, jaką była dyskusja grupowa sprzyjająca uwalnianiu negatywnych emocji.

Z badań przeprowadzonych metodą wywiadów grupowych można wysnuć wniosek, iż restrukturyzacja branży górniczej i hutniczej była niekorzystna dla beneficjentów i nieadekwatnie przeprowadzona. W wypowiedziach zgłaszane są opinie o braku przygotowania procesu restrukturyzacji, słabo rozbudowanym zapleczem mającym świadczyć pomoc, braku przekazywania podstawowych informacji koniecznych do podejmowania świadomych decyzji. Większość respondentów twierdzi, że nie podjęłaby ponownie decyzji o odejściu z zatrudnienia, gdyby była świadoma jej skutków. Znaczna część respondentów stwierdza, iż gdyby było to możliwe chciałaby wprowadzić zmiany w działaniach, jakie podjęli po otrzymaniu pomocy osłonowej. Jednakże w większości przypadków te potencjalne zmiany (odmienne zachowania) nie były przez respondentów precyzowane, a wskazywanie na możliwość odmiennego postępowania było bardziej efektem zaistnienia negatywnych konsekwencji odejścia z zatrudnienia danego respondenta niż przemyślenia swojego sposobu działania i wskazania błędów.

Obserwowane różnego rodzaju niekonsekwencje i niedotrzymywanie obietnic złożonych w momencie składania propozycji programowych wzmocniły wśród respondentów przekonanie, że rząd jest odpowiedzialny za trwonienie pieniędzy, że zamknięcie kopalń to decyzja bardziej polityczna niż ekonomiczna i że nikt nie wykazał szacunku dla nich samych.

Opisane dane dotyczą sytuacji psychologicznej, niekoniecznie zaś opisują faktyczne skutki dotyczące zmian w zatrudnieniu. Możemy więc stwierdzić, że korzystanie z instrumentów Programu w sytuacji odchodzenia z sektorów wiązało się dla beneficjentów z dużym stresem i wywoływało wiele negatywnych emocji. W tym kontekście, zestawiając powyższe opinie z danymi na temat sukcesów na rynku pracy beneficjentów Programu, należy stwierdzić, że na pytanie, czy Program INICJATYWA wpłynął na łagodzenie społecznych kosztów restrukturyzacji, nie ma jednoznacznej odpowiedzi.

Ocena decyzji o odejściu z branży w grupach, które korzystały z poszczególnych instrumentów, jest wyraźnie zróżnicowana:

- Prawie 90% respondentów korzystających z osłon socjalnych oceniło decyzję odejścia z huty/kopalni jako negatywną. Tylko 8% badanych korzystających z tego instrumentu oceniło tę decyzję jako pozytywną.
- Najwięcej pozytywnych ocen zebrała decyzja o odejściu wśród osób, które otrzymały pożyczkę pozwalającą na rozpoczęcie własnej działalności. Prawie połowa z nich (49%) uznała tę decyzję za zdecydowanie lub raczej pozytywną. Mniej niż 1/3 pożyczkobiorców (28%) oceniła tę decyzję negatywnie.
- Najbardziej równomiernie rozłożyły się oceny wśród ankietowanych, którzy odbyli szkolenia pozwalające na zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych. 32% nie dostrzegło pozytywnych skutków odejścia z kopalni, 37% oceniło je jako negatywne, a 31% nie potrafiło ocenić swojej nowej sytuacji zawodowej wybierając odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Bez wątplenia wybór instrumentu i umiejętność skorzystania z niego przez beneficjentów Programu miały wpływ na ich ocenę decyzji o odejściu z kopalni/huty. Najwięcej pozytywnych opinii zebrano wśród beneficjentów pożyczek, najmniej wśród osób, które skorzystały z programów osłonowych. Jest to związane z obecną sytuacją zatrudnieniową obu tych grup (ponad  $\frac{3}{4}$  pożyczkobiorców nadal prowadzi działalność, a tylko  $\frac{1}{4}$  osób przeszkolonych jest obecnie nadal zatrudniona – patrz część.4.4)

**Tabela 1 Ocena decyzji odejścia z kopalni / huty a instrument Programu INICJATYWA**

	Osłony socjalne		Pożyczka		Szkolenia		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
zdecydowanie pozytywnie	1	0,85	16	18,18	29	13,81	46	11,08
raczej pozytywnie	9	7,69	27	30,68	38	18,10	74	17,83
raczej negatywnie	18	15,38	13	14,77	27	12,86	58	13,98
zdecydowanie negatywnie	87	74,36	12	13,64	50	23,81	149	35,90
trudno powiedzieć	2	1,71	20	22,73	66	31,43	88	21,20
Ogółem	117	100	88	100	210	100	415	100

Program zapewnił system wsparcia finansowego dla odchodzących pracowników, nie dał im jednak wsparcia psychologicznego i umiejętności radzenia sobie w nowej sytuacji na rynku pracy. Na podstawie danych z badania focusowego wśród beneficjentów należy stwierdzić, że zaangażowane środki i udzielona pomoc jedynie w wąskim stopniu łagodziły psychologiczno - emocjonalne skutki restrukturyzacji. Stąd wysoki wskaźnik negatywnych ocen decyzji o odejściu z branży.

### **4.3 Realizacja celów poszczególnych instrumentów i wkład Programu w ograniczanie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji**

#### **4.3.1 Tworzenie miejsc pracy (pożyczki preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne)**

Najbardziej efektywną formą pomocy oferowaną przez INICJATYWĘ okazały się instrumenty wspomagające tworzenie nowych miejsc pracy skierowane do przedsiębiorców oraz osób chcących podjąć działalność gospodarczą.

Środki przeznaczone na fundusz pożyczkowy w sektorze górnictwa zostały wydatkowane na poziomie 100%, a same pożyczki cieszyły się ogromną popularnością wśród beneficjentów projektu.

Sytuacja wygląda zupełnie inaczej jeśli chodzi o fundusz pożyczkowy dla sektora hutniczego. Wykorzystanych zostało zaledwie 50% środków. Przyczyny takiego stanu rzeczy to przede wszystkim bariery formalne zawarte w pierwotnej wersji regulaminu działania tego instrumentu (przygotowanego de facto poza realizatorem tego projektu). W wyniku realizacji projektu zawarto zaledwie 62 umowy o pożyczki, jednakże dzięki rzetelnej weryfikacji wniosków (zwłaszcza jeśli chodzi o zabezpieczenia) nie ma problemów ze zwrotem środków. Zauważono natomiast problem niedostatecznej kampanii

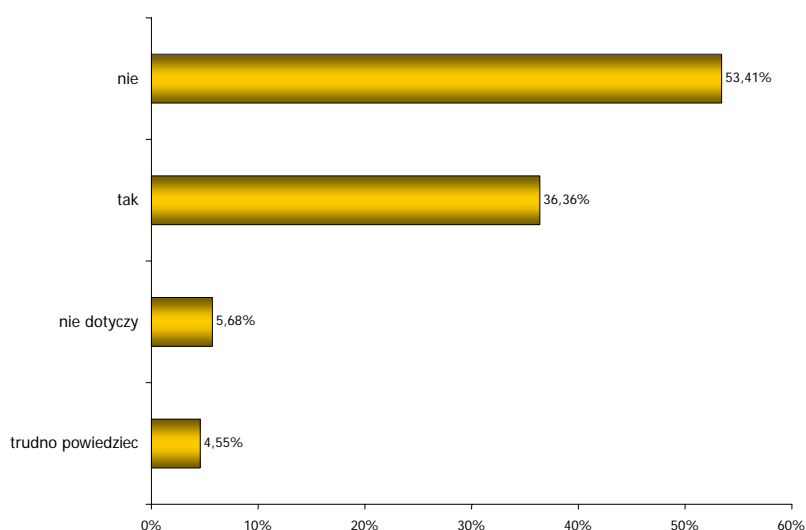
informacyjnej oraz problemy, jakie napotykali pracodawcy ze znalezieniem pracowników spełniających wymogi regulaminu. Na uwagę zasługuje fakt, iż problem niedostatecznej kampanii promocyjnej sygnalizowały instytucje zajmujące się wdrażaniem aktywnych instrumentów finansowych.

Najmniejszym powodzeniem wśród beneficjentów Programu cieszył się projekt refundacji składki ZUS skierowany do przedsiębiorstw, które chciały zatrudnić zwalnianych pracowników sektora górniczego. Projekt nie trafił w potrzeby przedsiębiorców, ponieważ jego atrakcyjność znacznie się zmniejszyła w wyniku wprowadzonej w trakcie trwania Programu reformy systemu ubezpieczeń społecznych, która przerzuciła część płatności składki na pracownika. Projekt zakładał zwrot 40% kosztów składki płaconej przez pracodawców, a w wyniku wprowadzenia reformy zostało to zmniejszone do ok. 20% i w konsekwencji instrument stał się o wiele mniej atrakcyjny finansowo. Przy przyjętych „sztywnych” zasadach refundacji, nie można było zrekompensować wpływu zmian ustawowych na funkcjonowanie tego instrumentu.

Najbardziej atrakcyjnym instrumentem skierowanym do pracodawców były dopłaty do oprocentowania kredytów. Środki zostały wydatkowane w bardzo szybkim tempie i niemalże w 100% (przyczyna leży nie tylko w ogólnej konstrukcji projektu, ale w zewnętrznych uwarunkowaniach związanych z kosztem kredytów komercyjnych). Ważne jest, iż wielu respondentów chętnie skorzystałoby z takiej formy pomocy w kolejnych edycjach Programu.

Badania wśród beneficjentów wykazały, że dla ponad połowy badanych górników i hutników otrzymanie pożyczki było podstawowym warunkiem uruchomienia działalności gospodarczej. Ponad 1/3 badanych była zdecydowana na otwarcie własnej firmy niezależnie od przyznania pożyczki.

**Wykres 3 Czy rozpoczęłyby działalność w przypadku nieotrzymania pożyczki (N=88)**

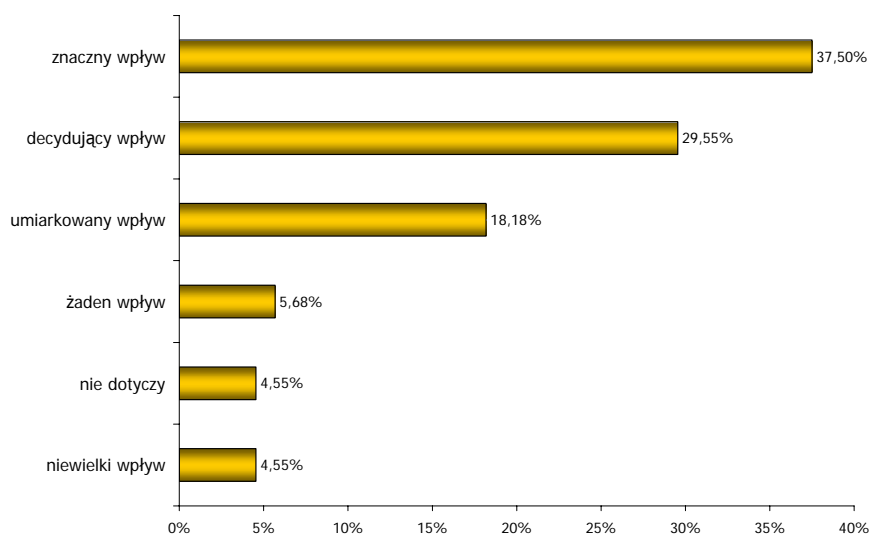


Dla ponad 1/3 badanych możliwość uzyskania pożyczki była postrzegana jako mająca znaczny wpływ na podjęcie decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej, a dla niemal 30% była wręcz warunkiem decydującym o uruchomieniu własnej działalności gospodarczej. Jedynie 6% badanych twierdziło, że możliwość uzyskania pożyczki nie miała żadnego wpływu na podejmowaną przez nich decyzję o samozatrudnieniu.

Z kolei w wywiadach grupowych obecne były uwagi krytyczne, głównie wiążące się z poczuciem beneficjenta, że był pozostawiony „sam sobie”. Dodatkowo, badani twierdzili, że pożyczka niewiele różniła się od komercyjnego kredytu bankowego i nie mogła być, ich zdaniem, w pełni traktowana jako osłona czy pomoc socjalna.

*I zero zainteresowania proszę pana. Dali nam te kredyty, i czy przyjechali sprawdzić co się dzieje? Jak robimy, czy sobie radzimy? Zero. To jest tak jak kredyt w banku, i nic więcej. I do widzenia. (G3-2)\**

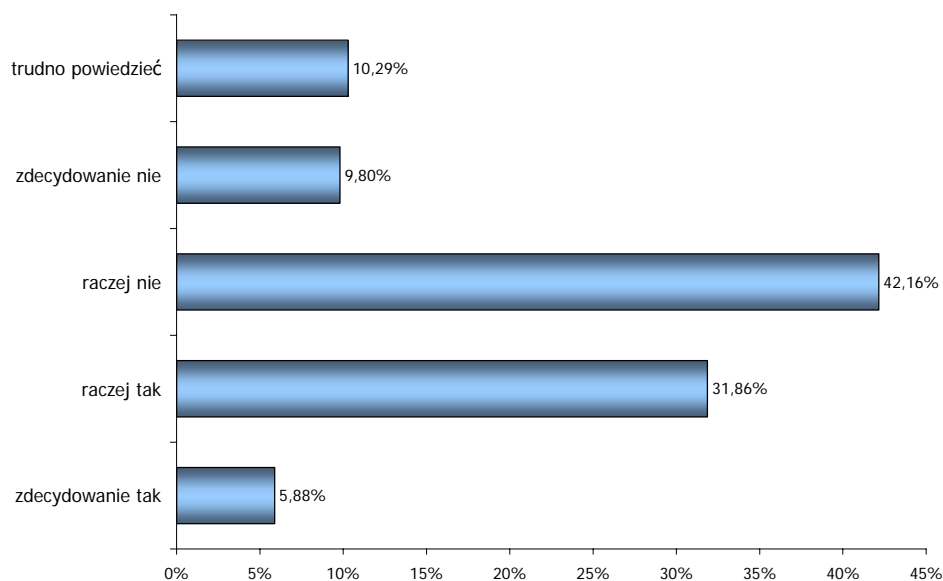
**Wykres 4 Jak duży wpływ na decyzję o rozpoczęciu działalności miała możliwość uzyskania pożyczki (N=88)**



Połowa firm korzystających z Programu (52%) nie zatrudniłaby nowych pracowników, gdyby nie możliwość skorzystania z któregoś z instrumentów. Na pytanie: „Czy firma zatrudniłaby nowych pracowników również w przypadku nie skorzystania z instrumentu programu” ponad jedna trzecia firm, tj. 38% odpowiedziała twierdząco (6% zdecydowanie tak by postąpiło, 32% raczej by tak postąpiło).

\* Oznaczenia na końcach cytatów umieszczone są w celu ułatwienia identyfikacji danej wypowiedzi i przypisania jej konkretnemu uczestnikowi focusu - w tym przypadku jest to respondent nr 2 w trzeciej grupie focusowej.

**Wykres 5 Czy firma zatrudniłaby nowych pracowników również w przypadku nie skorzystania z instrumentu? (N=204)**



Ponad dwie trzecie firm, które skorzystały z pożyczki, nie zatrudniłoby pracowników bez możliwości skorzystania z tego instrumentu, co może świadczyć o relatywnie najsilniejszym działaniu motywującym tego instrumentu. Z drugiej strony, tylko co trzecia firma, która skorzystała z refundacji składki ZUS przy zatrudnianiu byłych pracowników górnictwa nie zatrudniłaby ich bez możliwości skorzystania z tego instrumentu. Porównanie tych danych może świadczyć o tym, że kondycja firm korzystających z refundacji ZUS była relatywnie lepsza, przez co skorzystanie z tego instrumentu nie warunkowało tak silnie wzrostu zatrudnienia w tych firmach.

**Tabela 2 Czy firma zatrudniłaby nowych pracowników również w przypadku nie skorzystania z instrumentu a instrument Programu INICJATYWA**

	Kredyt		ZUS		Pożyczka		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Zdecydowanie tak	6	8,82	3	6,98	3	3,23	12	5,88
Raczej tak	24	35,29	18	41,86	23	24,73	65	31,86
Raczej nie	23	33,82	8	18,60	55	59,14	86	42,16
Zdecydowanie nie	10	14,71	4	9,30	6	6,45	20	9,80
Trudno powiedzieć	5	7,35	10	23,26	6	6,45	21	10,29
Ogółem	68	100	43	100	93	100	204	100

Natomiast firmy, które korzystały z pożyczek czy dofinansowania oprocentowania kredytów częściej niż firmy korzystające z refundacji ZUS decydowały się zatrudnić więcej niż jednego pracownika.

**Tabela 3**    **Ilu pracowników zostało zatrudnionych a instrument Programu INICJATYWA**

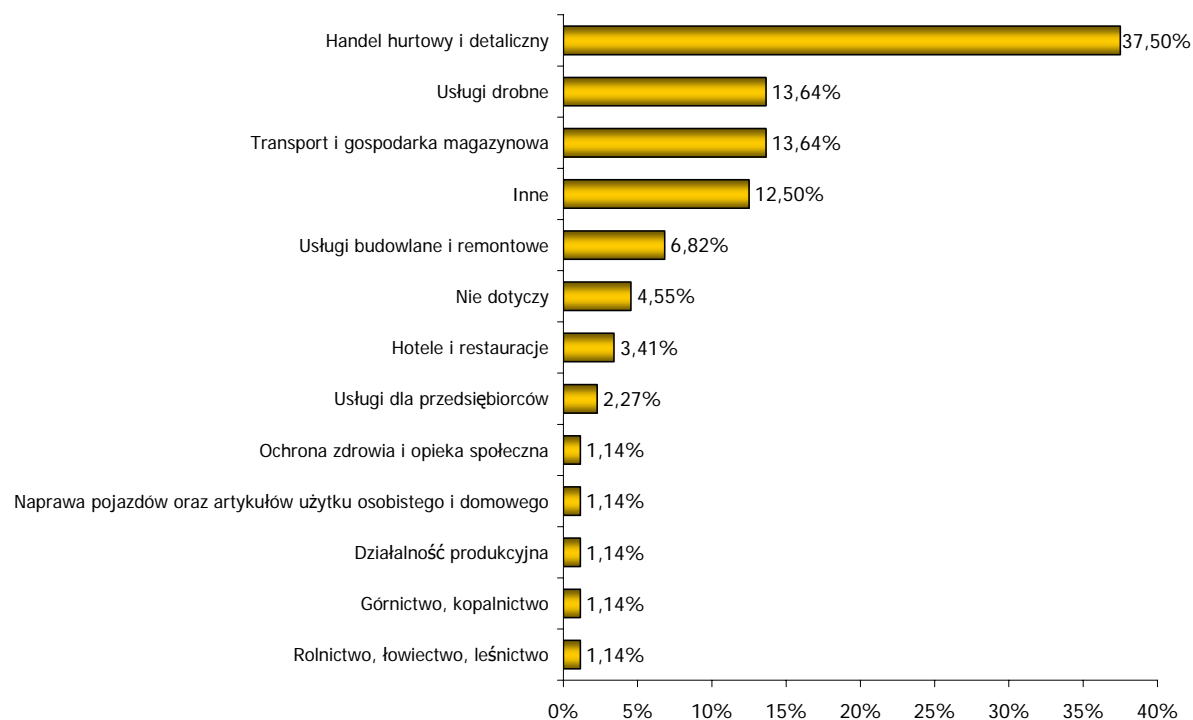
	Kredyt		ZUS		Pożyczka		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1	20	29,41	34	79,07	19	20,43	73	35,78
2	13	19,12	3	6,98	25	26,88	41	20,10
3	7	10,29	2	4,65	16	17,20	25	12,25
4	6	8,82	2	4,65	9	9,68	17	8,33
5	4	5,88	0	0,00	2	2,15	6	2,94
6	2	2,94	0	0,00	5	5,38	7	3,43
7	3	4,41	0	0,00	0	0,00	3	1,47
8	2	2,94	0	0,00	3	3,23	5	2,45
10	3	4,41	1	2,33	1	1,08	5	2,45
12	1	1,47	0	0,00	0	0,00	1	0,49
15	1	1,47	0	0,00	0	0,00	1	0,49
20	3	4,41	0	0,00	0	0,00	3	1,47
42	1	1,47	0	0,00	0	0,00	1	0,49
50	0	0,00	1	2,33	0	0,00	1	0,49
Odmowa odpowiedzi	1	2,94	0	0,00	2	13,98	3	7,35
Ogółem	68	100,00	43	100,00	93	100,00	204	100,00

Obecne badania potwierdziły wyniki uzyskane wcześniej w ramach monitoringu efektów Programu przeprowadzanych przez PARP w 2001 r., gdzie występowała silna korelacja pomiędzy możliwością skorzystania z instrumentów oferowanych w ramach Programu INICJATYWA w sektorze górniczym a podejmowaniem decyzji o rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej czy zatrudnieniu nowych pracowników. Większość przedsiębiorców (MSP - 63%) przyznawała wtedy, że decyzję o zwiększeniu zatrudnienia w swoich firmach podjęli właśnie w związku z możliwością otrzymania pożyczek na zatrudnienie byłych górników. Dzięki pożyczkom do połowy 2001 r. średnio w przedsiębiorstwie korzystającym z tego instrumentu stworzono 2,1 nowych miejsc pracy. Z badań przeprowadzonych w 2003 r. wynika, że osoby, które założyły działalność gospodarczą i firmy, które zatrudniały pracowników dzięki wykorzystaniu jednego z instrumentów Programu INICJATYWA deklarują nieco mniejszy przyrost nowo tworzonych miejsc pracy (na średnim poziomie 1,5). Spadek średniej liczby nowych miejsc pracy nie oznacza, że faktycznie było ich mniej niż w deklaracjach z 2001 r., a raczej że z upływem czasu pracodawcy w mniej dokładny sposób podawali liczbę utworzonych wcześniej miejsc pracy.

Spośród osób i podmiotów, które korzystały z pożyczek dla sektora górniczego, niemal połowa (48%) deklarowała w 2001 r. utworzenie nowego miejsca pracy w handlu (hurtowym i detalicznym), a środki z uzyskanych pożyczek przeznaczone były najczęściej na wyposażenie obiektów i zakup urządzeń i narzędzi (49%), w drugiej kolejności na zakup towarów (28% wszystkich badanych), a w następnych na modernizację obiektów produkcyjno – usługowych (24%) oraz zakup środków transportu (23%).

Działające obecnie firmy utworzone przez osoby odchodzące z górnictwa i hutnictwa najczęściej zajmują się różnego typu usługami i handlem, natomiast jedynie nieliczne prowadzą zakłady produkcyjne.

**Wykres 6 Branża w jakiej działa firma (N=88)**



#### **4.3.2 Szkolenia przekwalifikowujące**

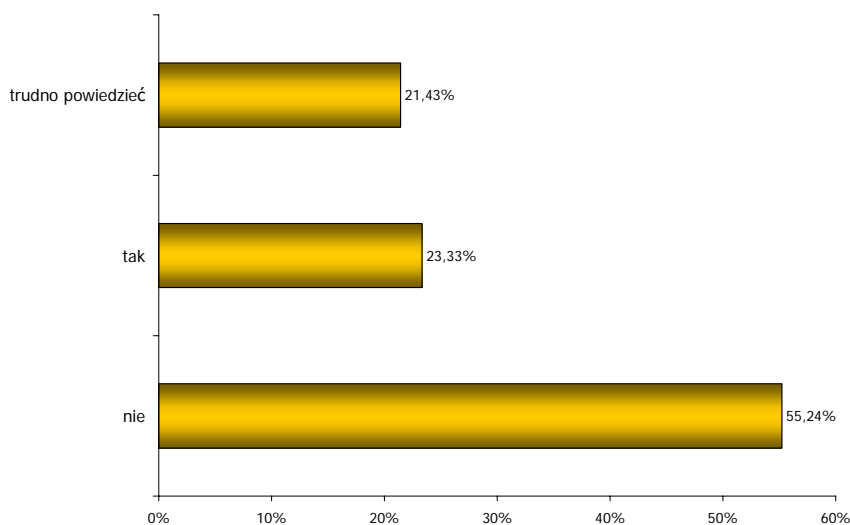
Środki przeznaczone na realizację szkoleń przekwalifikowujących w hutnictwie zostały wydatkowane niemalże w całości. Hutnicy korzystający z Programu mogli otrzymać pewną część kwoty kontraktu szkoleniowego, o ile podjęli zatrudnienie przed maksymalnym okresem 12 miesięcy upływu terminu kontraktu. Powstała więc korelacja pomiędzy długością szkolenia a wysokością świadczenia (kwota odprawy była pomniejszana o okres odbywania szkolenia). Tym samym beneficjentowi zależało, aby szkolenie było krótkie, a kwota świadczenia wypłacona jak najszybciej. Zakładane cele instrumentu nie zawsze więc były spełnione, a efekt szkolenia – dostarczenie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji pomocnych w znalezieniu nowej pracy – nie był często osiąganym. Istotną uwagą jest fakt, iż dodatkowo opóźnienia w realizacji przez huty programów restrukturyzacyjnych powodowały ogromne komplikacje realizacyjne (dobór grup szkoleniowych, organizacja procesu oceny przydatności zawodowej itp.).

Jeśli chodzi o środki przeznaczone na realizację szkoleń w górnictwie, to zostały one wydatkowane na zbliżonym poziomie do hutnictwa. W tym projekcie, w odróżnieniu od hutnictwa, nie było tak dużych problemów z zapewnieniem spójności kierunków szkoleń z potrzebami rynku pracy. Wynika to z roli GAP, która włączyła do świadczonych usług działania z zakresu doradztwa zawodowego. Problemem było natomiast ograniczenie czasowe całego projektu, a tym samym konieczność jego przeprowadzenia w zbyt ograniczonym horyzoncie czasowym.

Spośród osób, które skorzystały ze szkoleń, ponad połowa badanych z perspektywy czasu wyrażała przekonanie, że nie zwiększyły one ich szans na rynku pracy. Na pytanie, czy

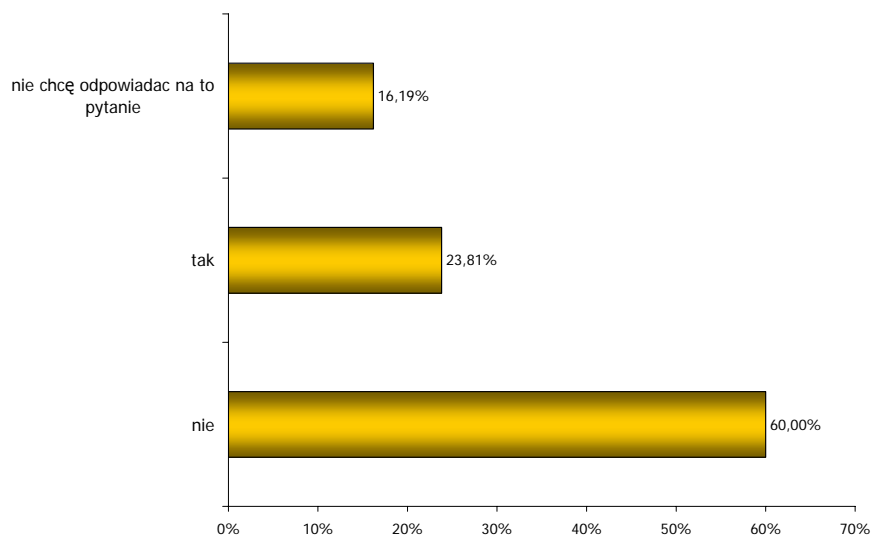
udział w szkoleniu okazał się pomocny w zdobyciu pracy, ¼ badanych uczestników szkoleń odpowiedziała pozytywnie, natomiast 55% negatywnie.

**Wykres 7 Czy udział w szkoleniu okazał się pomocny w zdobyciu pracy (N=210)**



Odpowiedź na pytanie, czy po udziale w szkoleniach respondenci znaleźli pracę zgodną z kierunkiem przekwalifikowania – potwierdza, że jedynie dla niespełna ¼ badanych z tej grupy udział w szkoleniach wyraźnie przyczynił się do sukcesu zawodowego na rynku pracy.

**Wykres 8 Czy respondent znalazł pracę zgodnie z kierunkiem przekwalifikowania (N=210)**



Wypowiedzi uczestników uzyskane w wywiadach grupowych były bardziej krytyczne. Osoby, które uczestniczyły w kursach i aktywnie ubiegały się o pracę w zdobytym nowym zawodzie, natrafiały na barierę polegającą na dodatkowych wymaganiach potencjalnego pracodawcy. Respondenci spotykali się z odmową zatrudnienia ze względu na brak doświadczenia w zawodzie.

*Gdzie idę, pytam się o pracę, to żądają minimum dwa lata praktyki, minimum 5 lat praktyki do kuchni, czy na kierownicze stanowisko (G1-4)*



*Zawsze u prywaciarza jest pytanie, gdzie pan wcześniej pracował. Przecież wiadomo, że on potrzebuje ludzi doświadczonych, a nie prosto po kursie. (G2-1).*

Szczególnie widoczne było to w przypadku osób, które ukończyły kurs operatora wózka widłowego, ale również pozostali respondenci skarżyli się na to, że pracodawcy nie chcą zatrudniać osób bezpośrednio po szkoleniach. Sytuacja wyglądała zupełnie inaczej w przypadku osób, które korzystały ze szkoleń nadzorowanych przez przyszłego pracodawcę – doświadczenie zdobywane w zakładzie dawało dużo większą szansę na znalezienie zatrudnienia.

*...tam z kursu, właśnie pan Duda gwarantował, że ludzie którzy odeszli z kopalni będą przyjęci w pierwszej kolejności i co najmniej przez 2 lata nie będą zwolnieni z zakładu. No i tak to się sprawdziło, że pracuję do tej pory. (G2-7).*

Z kursów korzystały też osoby, które przy ich pomocy rozwijały swoje wcześniejsze kompetencje. Te osoby z kolei skarżyły się na niski poziom merytoryczny kursów.

W przypadku szkoleń przekwalifikujących najsilniej krytykowanym elementem okazał się sam sposób wyboru kursu. Niektórzy z respondentów byli zachęceni do udziału w Programie poprzez prezentację list z dużym wyborem różnych kursów. Natomiast po podpisaniu dokumentów okazywało się, że wybór zdecydowanie się zawężał. Respondenci odczuli to jako manipulację i stanowczo skrytykowali.

Bardziej dociekliwa i uparta część z respondentów zdecydowała się czekać na wybrany kurs. Pozostali zapisali się na kurs „pierwszy lepszy”.

*Na przykład nie wiem, jak panie, ale u nas nie było za dużego wyboru kursów.*

*Był kurs komputerowy, był kurs operatora wózka widłowego i koniec, jeżeli chodzi o kobiety.*

[okazało się] że kursów nie ma w ogóle.

*Dla jednej, dwóch osób, nie będą organizowali kursu (G1)*

Same kursy były przez respondentów oceniane różnie. Część respondentów wysoko oceniła kompetencje i zaangażowanie osób prowadzących kursy. Jednak większość odniosła wrażenie, że kursy były swego rodzaju iluzją. Osoby prowadzące kursy były przypadkowe, spóźniały się bądź nie przychodziły na zajęcia, przekazywały wiedzę na podstawie książek, a nie własnego doświadczenia (niekompetentnie). Na kursach często brakowało specjalistycznego sprzętu.

*Ja również byłem na tych samych kursach, po nich byłem na 14 rozmowach kwalifikacyjnych i nikt się nie odważył zatrudnić mnie po samym kursie. Poza tym, w dobie komputerowej gospodarki magazynowej nas uczyli na starych drukach.*

*Ja uważam, że ktoś niezły biznes zrobił nas górnikach. Sam kurs, jak już wspomniałem, na inspektora BHP kosztował 2200 zł od osoby. Nas było 20. Przyjeżdżał facet, który nam nic nie dał na tym kursie. Dawał nam swoje notatki m.in. z prawa pracy i kodeksu budowlanego, a my je sobie kserowaliśmy. Taki*

*kurs kosztował 2200 zł, za taką sumę sam bym z chęcią poprowadził taki kurs. Potem się okazało, że taki kurs nie uprawnia mnie do niczego. (G2-5)*

*Dlaczego? Dlatego, że powiem szczerze ja za wiele nie wyniosłam z tego kursu. Nie wyniosłam dużo z tego kursu ze względu na to, że pan, który ten kurs prowadził z lekkim przymrużeniem oka do tego podchodził, bo wiedział o tym, że my odchodzimy z huty i my musimy tutaj być dlatego, że państwo płaci za ten kurs. A on był dlatego, żeby też jakieś pieniądze chce zarobić, dlatego też sam kurs to była dyskwalifikacja na samym początku. (G4-3)*

W kontekście tych opinii należy uznać, że udział w szkoleniach nie podnosił zasadniczo szans na rynku pracy, a podstawowym mankamentem realizowanych szkoleń było to, że nie dawały one kwalifikacji potrzebnych u konkretnego pracodawcy.

#### **4.3.3 Usługi doradcze**

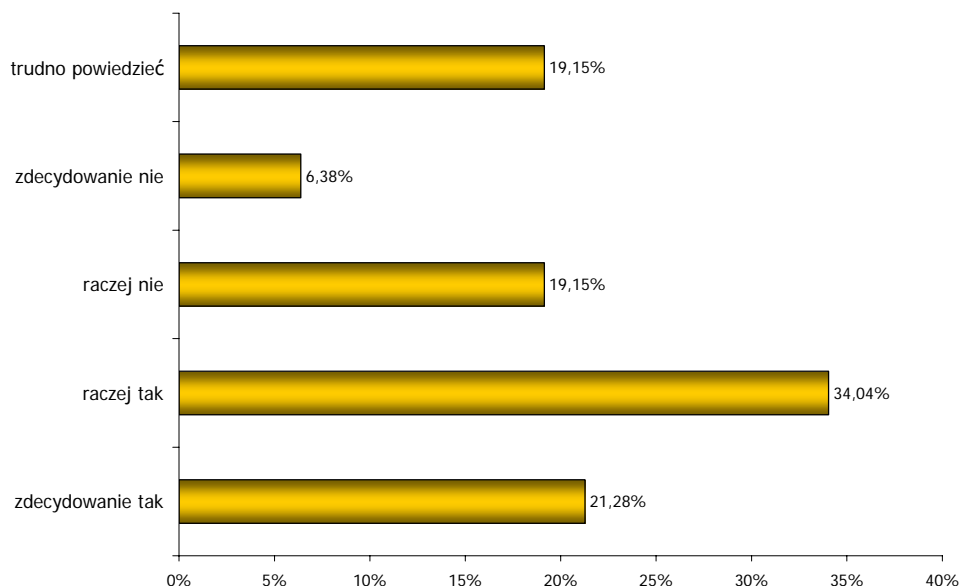
Usługi te były istotne dla osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą. Służyły przede wszystkim przygotowaniu biznes planu czy wniosku o pożyczkę. Warunkiem uzyskania pożyczki było skorzystanie z usługi doradczej. Stąd też realizacja tych projektów była ściśle związana z wykorzystaniem funduszy pożyczkowych. Dobrze wykorzystanie funduszu pożyczkowego dla górnictwa współgrało z wykorzystaniem środków na usługi doradcze. Zakładano również korzystanie przez beneficjentów z usług doradczych już po uruchomieniu własnej działalności gospodarczej. Na tym etapie młodzi przedsiębiorcy rzadziej jednak korzystali z oferowanego doradztwa. Prawdopodobnie korzystali z innych źródeł i nie zgłaszali kosztów do refundacji.

Starterzy znacznie częściej niż firmy korzystali z usług doradczych oferowanych w ramach Programu. I tak skorzystała z nich ponad połowa (54%) osób, które po odejściu z branży górnictwa i hutnictwa zakładały działalność gospodarczą. Najczęściej korzystali oni z doradztwa związanego z przygotowaniem biznes planu, prowadzeniem księgowości i ogólnymi zasadami prowadzenia firmy.

W 2001 roku badani wysoko oceniali jakość usług doradczych – średnia ocena w skali 10-stopniowej (gdzie 1 oznaczało „bardzo źle” a 10 „bardzo dobrze”) wynosiła 9. 17% badanych deklarowało chęć skorzystania z dodatkowych usług doradczych.

Wraz z upływem czasu ocena wykorzystanych usług doradczych obniżyła się. Obecnie ponad połowa korzystających z usług doradczych uznała, że były one przydatne przy uruchamianiu własnej działalności gospodarczej, natomiast ¼ nie uznała ich za użyteczne.

**Wykres 9 Czy skorzystanie z usług doradczych okazało się pomocne przy uruchamianiu własnej działalności gospodarczej? (N=48)**



Spośród firm korzystających z instrumentów Programu INICJATYWA jedynie 1/3 skorzystała z usług doradczych. Najczęściej przedmiotem doradztwa były kwestie dotyczące biznes planów (63% przypadków) i doradztwo kredytowe (16%).

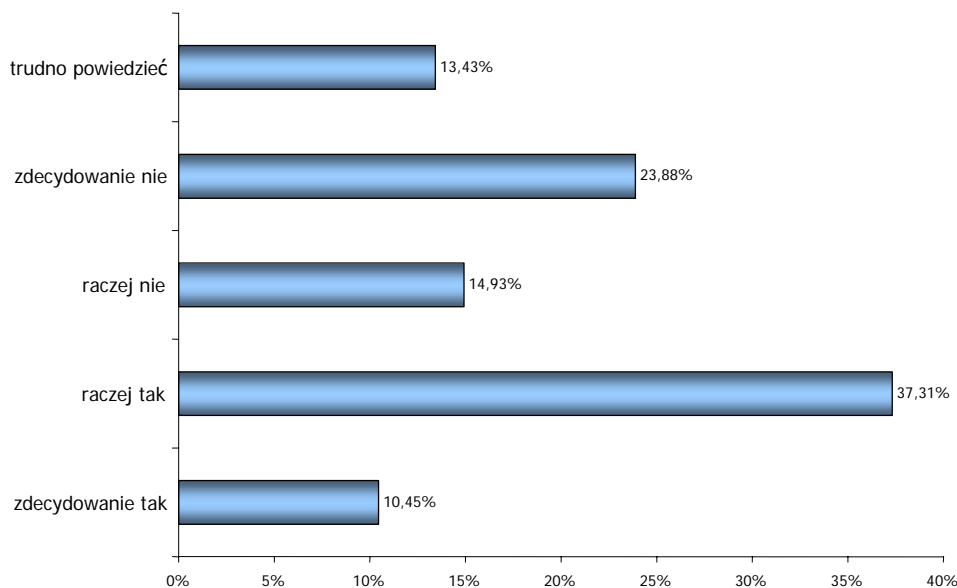
Najczęściej (52%) z dodatkowych usług doradczych korzystały firmy, które wcześniej otrzymały pożyczki, najrzadziej firmy, które korzystały z dofinansowania ZUS (9%). Odpowiedni wskaźnik dla firm biorących kredyty wynosił 22%.

**Tabela 4 Czy firma korzystała z usług doradczych a instrument Programu INICJATYWA**

	Kredyt		ZUS		Pożyczki		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Tak	15	22,06	4	9,30	48	51,61	67	32,84
Nie	53	77,94	39	90,70	45	48,39	137	67,16
Ogółem	68	100	43	100	93	100	204	100

Korzystanie z usług doradczych okazało się zdecydowanie pomocne lub raczej pomocne w procesie zatrudnienia pracowników dla 49% ankietowanych przedsiębiorstw. Natomiast dla 39% badanych firm korzystanie z doradztwa nie było pomocne w procesie zatrudnienia.

**Wykres 10 Czy skorzystanie z usług okazało się pomocne w procesie zatrudniania pracowników? (N=137)**



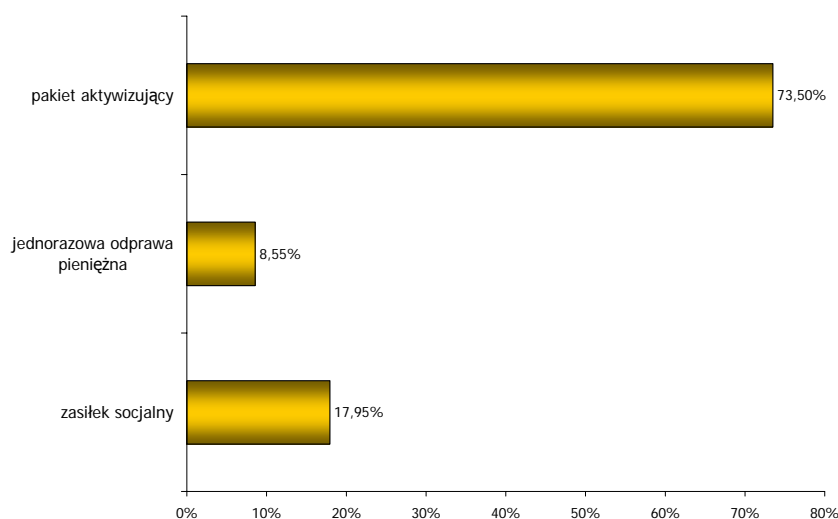
#### **4.3.4 Współfinansowanie działań osłonowych (zasiłki socjalne i kontrakty szkoleniowe)**

Główną przyczyną niskiego poziomu wydatkowania środków Programu przeznaczonych na kontrakty szkoleniowe w hutnictwie był fakt, iż kontrakt szkoleniowy związany był z odprawą, której wysokość była znacznie niższa niż jednorazowa odprawa bezwarunkowa. W związku z powyższym instrument ten odznaczał się dla potencjalnych beneficjentów dużo mniejszą atrakcyjnością.

Przyczyn małej popularności zasiłków socjalnych wśród pracowników górnictwa nie należy upatrywać w samym zaprojektowaniu instrumentu, które było prawidłowe, lecz w wysokości kwoty, która została na ten cel alokowana. Znacznie przewyższała ona faktyczne zapotrzebowanie. Przyczyną było oparcie założeń projektu o przeszacowane dane dotyczące liczby planowanych odejść. Realizatorzy projektu otrzymywali dane od zarządów poszczególnych kopalń, które nie przełożyły się na stan faktyczny. Prawdopodobnie instrument ten cieszyłby się większą popularnością, gdyby nie jednorazowe odprawy bezwarunkowe.

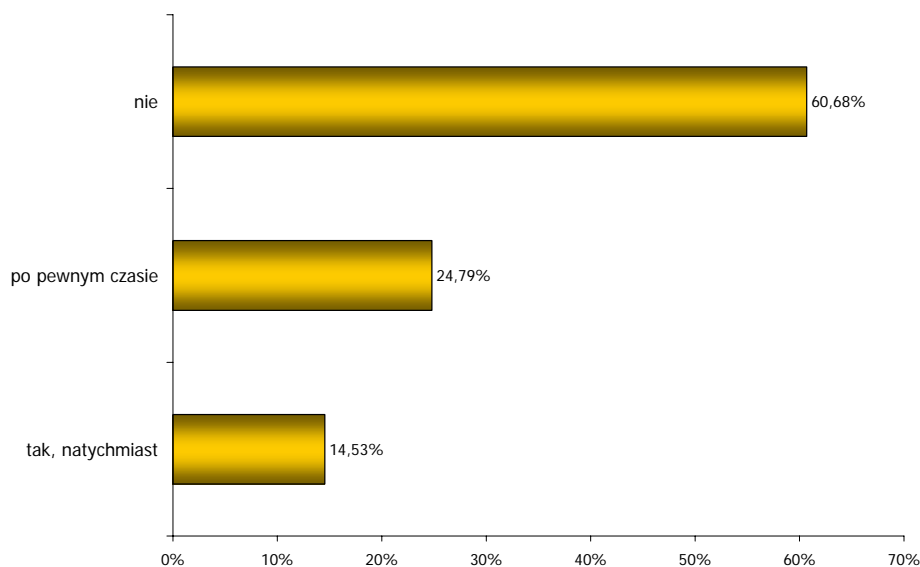
Pracownicy, którzy odchodząc z górnictwa skorzystali z osłon socjalnych, najczęściej korzystali z pakietów aktywizujących (niemal  $\frac{3}{4}$  badanej populacji). Natomiast z zasiłku socjalnego skorzystało około 18%, a jednorazową odprawę pieniężną przyjął co dwunasty badany. Osoby, które skorzystały z jednorazowej odprawy, z reguły wydały ją na zaspokojenie bieżących potrzeb.

**Wykres 11 Rodzaj instrumentów wykorzystanych przez beneficjentów (N=117)**



Po odejściu z branży jedynie 40% byłych górników, którzy skorzystali z osłon socjalnych, znalazło nowe zatrudnienie, z czego ok. 15% podjęło pracę praktycznie natychmiast, a ok. 25% dopiero po pewnym czasie.

**Wykres 12 Czy respondent znalazł pracę po odejściu z kopalni? (N=117)**



Z grupy korzystającej z osłon socjalnych zdecydowanie lepiej na rynku pracy poradzili sobie mężczyźni – nową pracę znalazło (natychmiast lub po pewnym czasie) niemal 2/3 byłych górników i jedynie niespełna ¼ kobiet wcześniej związanych z górnictwem.

**Tabela 5 Czy respondent znalazł pracę po odejściu z kopalni a płeć respondenta**

	kobieta		mężczyzna		ogółem	
	N	%	N	%	N	%
tak, natychmiast	8	10,81	9	20,93	17	14,53
po pewnym czasie	10	13,51	19	44,19	29	24,79
nie	56	75,68	15	34,88	71	60,68
ogółem	74	100	43	100	117	100

Również lepiej niż pozostali na rynku pracy radziły sobie osoby stosunkowo młode - 47% obecnych trzydziestolatków z grupy korzystającej z osłon socjalnych podjęło pracę po odejściu z górnictwa.

**Tabela 6 Czy respondent znalazł pracę po odejściu z kopalni a wiek respondenta**

	25-29 lat		30-39 lat		40-49 lat		50-59 lat		Nie chcę odpowiadać na to pytanie		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
tak, natychmiast	0	0,00	5	13,89	8	12,70	3	20,00	1	100	17	14,53
po pewnym czasie	2	100	12	33,33	13	20,63	2	13,33	0	0,00	29	24,79
nie	0	0,00	19	52,78	42	66,67	10	66,67	0	0,00	71	60,68
ogółem	2	100	36	100	63	100	15	100	1	100	117	100

Ocena jednorazowej odprawy była dokonywana przez uczestników wywiadów grupowych. W grupach, które skorzystały z tego instrumentu, możliwość skorzystania z jednorazowej odprawy pieniężnej była wysoko oceniana. Pozwalało to na natychmiastowe zerwanie więzi z zakładem pracy i rozpoczęcie „nowego życia”. Możliwość ta krytykowana była natomiast przez osoby korzystające z innych instrumentów ze względu na „ogłupiającą iluzoryczność kwoty”. Respondenci przytaczali przykłady osób, które odbierając relatywnie wysoką (ok. 50 tys. PLN) kwotę traciły ją w nieprzemysłany sposób. Podczas wywiadów przytaczano przykłady osób, które za większość tej kwoty kupowały nowe samochody lub przepijały odprawy w ciągu kilkudniowych wyjazdów „w Polskę” (*Mówi się o tym, co ci górnicy robili później. Co z tymi pieniędzmi poszło, że poszły na samochody, takie rzeczy, że po prostu nie mieli pracy. Że teraz chodzą i węgiel zbierają na hałdach.* (G2-1).

W efekcie osoby te w krótkim czasie traciły pieniądze, a ich poziom życia drastycznie się pogarszał. W ekstremalnych przypadkach, jak twierdzą respondenci, prowadziło to do prób samobójczych (trudno stwierdzić, w jakim zakresie informacje te są oparte na prawdziwych faktach, a na ile są plotką). Respondenci winą za to obciążali organizatorów i wykonawców Programu, a górników uznawali za nieświadome ofiary systemu.

*Ja pracuję w takiej dzielnicy Katowic - Nikiszowce, gdzie to jest tak dotknięte właśnie tym, że restrukturyzacja była kompletna. Tam większość pobrała. No i teraz przepili. (G2)*

*Co zdecydowało? Ja chciałam jak najszybciej rozwiązać moje hutnicze stosunki, to po pierwsze, a po drugie, miałam na oku otwarcie sklepiku. Tak, że te pieniądze były mi potrzebne. (G4).*

Dobrze oceniana była natomiast możliwość uzyskania miesięcznej 100% wypłaty świadczenia w okresie roku oraz możliwość miesięcznej 75% wypłaty w okresie 2 lat. Dla osób, które skorzystały z obu powyższych możliwości, ważnym benefitem było wliczenie powyższego okresu do stażu pracy zaliczanego do okresów składkowych przez ZUS.

Systematyczny dopływ mniejszych partii pieniędzy wraz z osłoną wynikającą z pełnego ubezpieczenia społecznego był dla tych osób podstawową zaletą tej opcji.

*Dwa lata miałam opłacane całe składki, miałam ubezpieczenie, jakby mi się co stało to ja bym była bez ubezpieczenia" (G1-4)*

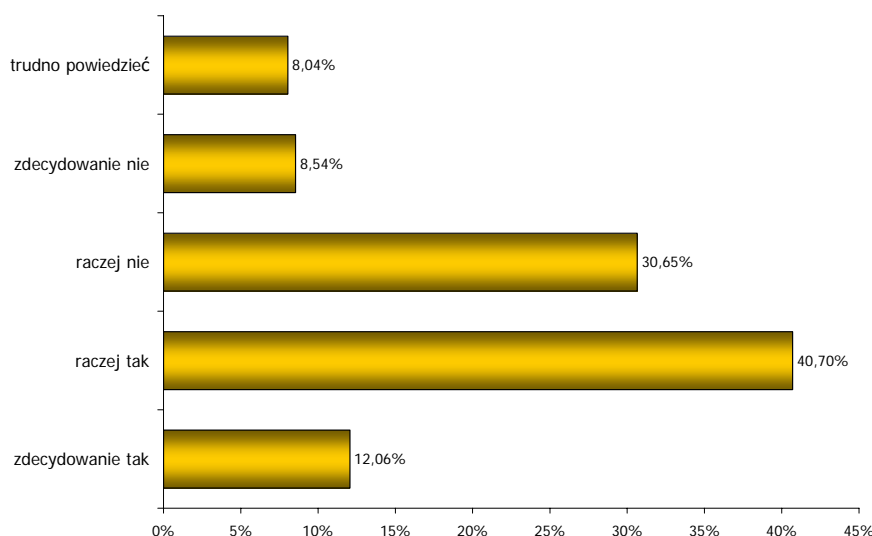
#### 4.3.5 Budowa instytucji (twinning)

Projekt twinningowy był realizowany w oparciu o porozumienie między rządami polskim a hiszpańskim i brytyjskim. W ramach projektu budowy instytucji organizowano warsztaty dla władz lokalnych i regionalnych, podczas których prezentowano doświadczenia Hiszpanii i Wielkiej Brytanii dotyczące programu restrukturyzacji. Organizowane warsztaty i sam projekt zostały wysoko ocenione przez ich uczestników. W ramach tego projektu zostały również przeprowadzone badania socjologiczne dotyczące skutków restrukturyzacji. Badania te służyły ocenieniu adekwatności instrumentów INICJATYWY i sprawdzeniu ich efektywności. Badania te zostały jednak przeprowadzone zbyt późno i nie mogły służyć już poprawie realizacji Programu.

#### 4.3.6 Zadowolenie z wykorzystanego instrumentu

41% badanych w wywiadach CATI respondentów deklarowało, że są raczej zadowoleni z wybranego instrumentu. Zdecydowanie pozytywnie o wybranym instrumencie wypowiadało się 12% badanych. 31% stwierdziło, że są raczej niezadowolone z wykorzystanego instrumentu. Jako zdecydowanie niezadowolone określiło się 8% respondentów.

**Wykres 13 Zadowolenie z wybranego instrumentu (N=199) (dotyczy osłon socjalnych i pożyczek na rozpoczęcie działalności)**



Najbardziej zadowolone z dokonanego wyboru w ramach Programu INICJATYWA są osoby, które zdecydowały się na wzięcie pożyczki (76%). Nieco więcej niż co dziesiąty (12%) uznał, iż nie jest zadowolony z pożyczki. Skrajnie odmienne poglądy reprezentują badani, którzy skorzystali z osłon socjalnych. Zadowolonych jest nieco ponad 35%, niezadowolonych prawie 60%.

**Tabela 7 Zadowanie z wybranego instrumentu a instrument Programu INICJATYWA**

	Osłona socjalna		Pożyczka		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%
zdecydowanie tak	4	3,48	20	23,81	24	12,06
raczej tak	37	32,17	44	52,38	81	40,70
raczej nie	57	49,57	4	4,76	61	30,65
zdecydowanie nie	11	9,57	6	7,14	17	8,54
trudno powiedzieć	6	5,22	10	11,90	16	8,04
Ogółem	115	100	84	100	199	100

Wśród ankietowanych opiniujących wybrane szkolenie najliczniejszą grupę stanowiły osoby raczej zadowolone z wybranego szkolenia. Zdecydowanie zadowolonych z wybranego szkolenia było 24% badanych. 15% biorących udział w badaniu określiło, że są raczej niezadowolone z podjętego szkolenia. Zdecydowanie niezadowolonych z wybranego szkolenia było 9% respondentów. Brak zdania na temat szkolenia deklarowało 15 % ankietowanych.

Górnicy częściej niż hutnicy podzielali zadowolenie ze szkoleń, w których uczestniczyli. Zdecydowanie zadowoleni lub raczej zadowoleni z wybranego szkolenia byli górnicy - stanowili 60% ogółu badanych. Górnicy raczej niezadowoleni lub zdecydowanie niezadowoleni obejmowali 31% wszystkich ankietowanych.

Wśród byłych hutników 39% stanowiły osoby zdecydowanie zadowolone lub raczej zadowolone z wybranego szkolenia.

**Tabela 8 Zadowanie z wybranego szkolenia a branża**

	Górnictwo		Hutnictwo	
	N	%	N	%
zdecydowanie tak	17	13,18	7	10,00
raczej tak	61	47,29	20	28,57
raczej nie	28	21,71	33	47,14
zdecydowanie nie	12	9,30	5	7,14
trudno powiedzieć	11	8,53	5	7,14
Ogółem	129	100	70	100

Zadowolenie ze szkolenia było wyraźnie skorelowane z oceną jego przydatności – im lepsza ocena przydatności szkolenia, tym wyższy poziom zadowolenia ze szkoleń.

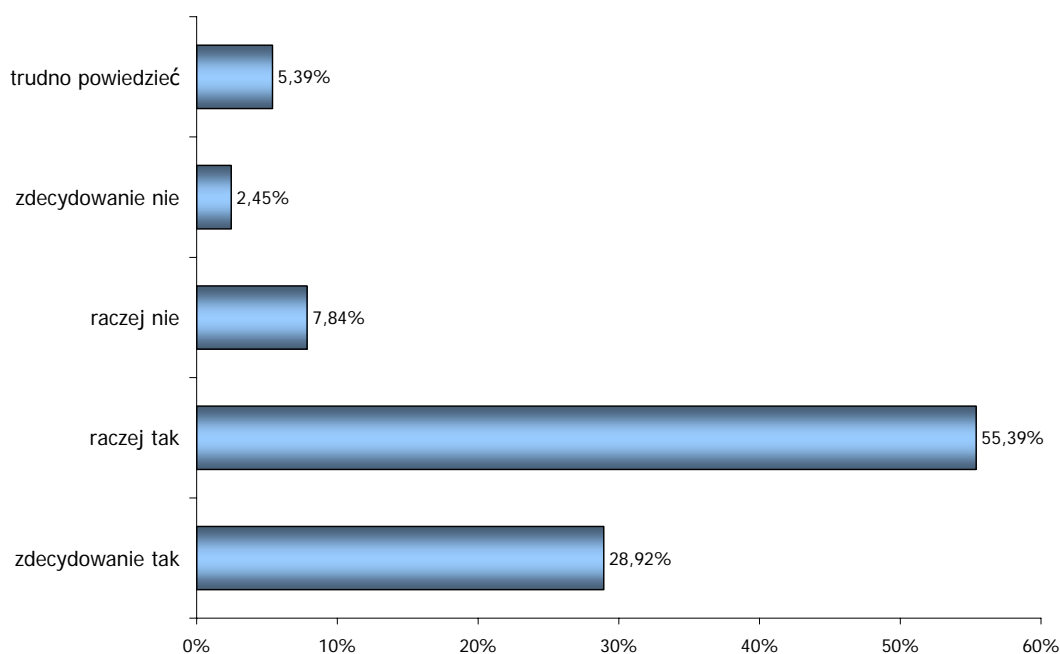


**Tabela 9** Zadowolenie z wybranego szkolenia a ocena przydatności szkolenia w znalezieniu pracy

Zadowolenie \ Przydatność	Tak		Nie		Trudno powiedzieć		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Zdecydowanie tak	24	48,98	16	13,79	11	24,44	51	24,29
raczej tak	20	40,82	50	43,10	8	17,78	78	37,14
raczej nie	3	6,12	25	21,55	3	6,67	31	14,76
Zdecydowanie nie	1	2,04	16	13,79	2	4,44	19	9,05
trudno powiedzieć	1	2,04	9	7,76	21	46,67	31	14,76
Ogółem	49	100	116	100	45	100	210	100

Ponad 80% badanych firm było zadowolonych z instrumentów, z których skorzystali w ramach Programu INICJATYWA. Zdecydowane zadowolenie zadeklarowała ponad 1/4 firm (29%). Jedna na dziesięć wyraziła niezadowolenie z programu, z czego tylko 2% firm było z niego zdecydowanie niezadowolone.

**Wykres 14** Czy respondenci są zadowoleni z instrumentu Programu INICJATYWA (N=204)



Zadowolenie z instrumentów było zdecydowanie skorelowane z rodzajem wykorzystywanego instrumentu. Z dopłat do oprocentowania kredytów na tworzenie miejsc pracy zadowolenie wyraziło niemal 90% firm, które z nich skorzystały. W tym zdecydowanie zadowolonych było 38% firm. Niezadowolenie było udziałem 5,9% firm, przy czym żadna nie określiła się jako zdecydowanie niezadowolona.

Z pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy zadowolenie wyraziło ponad 76% firm, które z nich skorzystały, ale zdecydowanie zadowolona była tylko co dziesiąta firma (9,68%). Niezadowolone z pożyczek było 10,76% firm.

Z refundacji składki ZUS przy zatrudnianiu byłych pracowników górnictwa zadowolenie wyraził zdecydowanie najwyższy odsetek firm, które z nich skorzystały – aż 93%. Żadna z firm nie była niezadowolona z tego instrumentu.

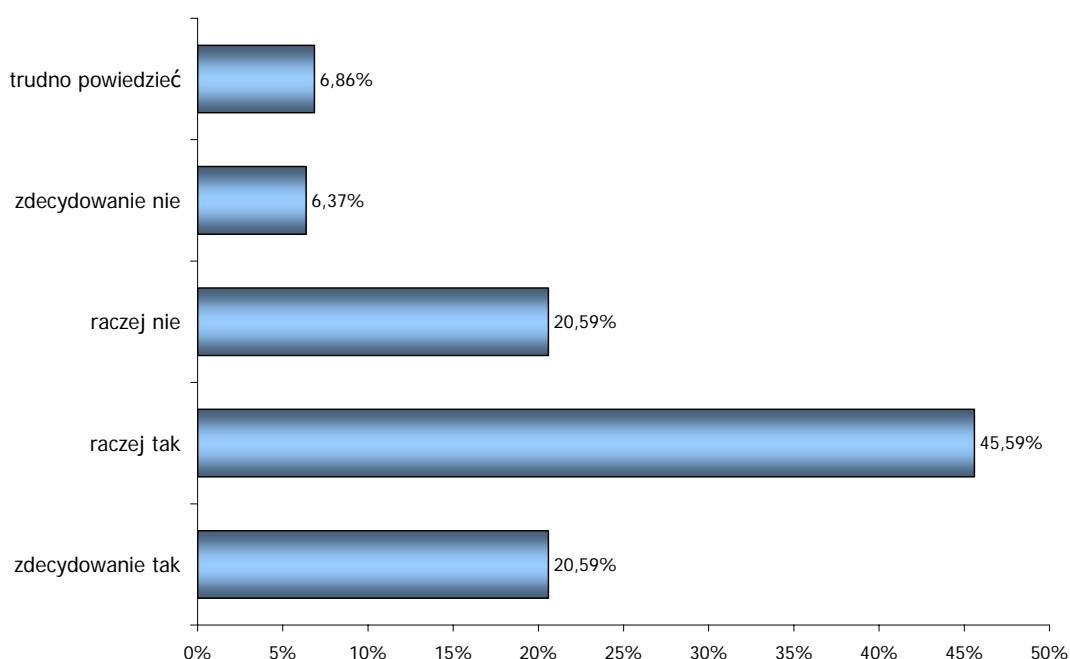
**Tabela 10 Czy respondenci są zadowoleni z instrumentu Programu INICJATYWA a instrument Programu INICJATYWA**

	Kredyt		ZUS		Pożyczka		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
zdecydowanie tak	26	38,24	24	55,81	9	9,68	59	28,92
raczej tak	35	51,47	16	37,21	62	66,67	113	55,39
raczej nie	4	5,88	0	0,00	12	12,90	16	7,84
zdecydowanie nie	0	0,00	0	0,00	5	5,38	5	2,45
trudno powiedzieć	3	4,41	3	6,98	5	5,38	11	5,39
Ogółem	68	100	43	100	93	100	204	100

#### 4.3.7 Zainteresowanie ponownym skorzystaniem z instrumentów Programu

Ogólnie 2/3 badanych firm (66%) jest zainteresowana ponownym skorzystaniem z instrumentów Programu, natomiast nieco ponad ¼ nie byłaby zainteresowana skorzystaniem z nich w przyszłości.

**Wykres 15 Czy firma zdecydowałaby się jeszcze raz skorzystać z podobnego instrumentu (N=204)**



Spośród firm, które skorzystały z refundacji składki ZUS, ponad 72% deklaruje powtórne zainteresowanie tym instrumentem. Dla kredytu odpowiedni odsetek kształtuje się na analogicznym poziomie. Najslabiej zachęcającym do kontynuacji okazała się pożyczka – jedynie 59% spośród firm, które skorzystały z niej deklaruje powtórne zainteresowanie tym instrumentem.

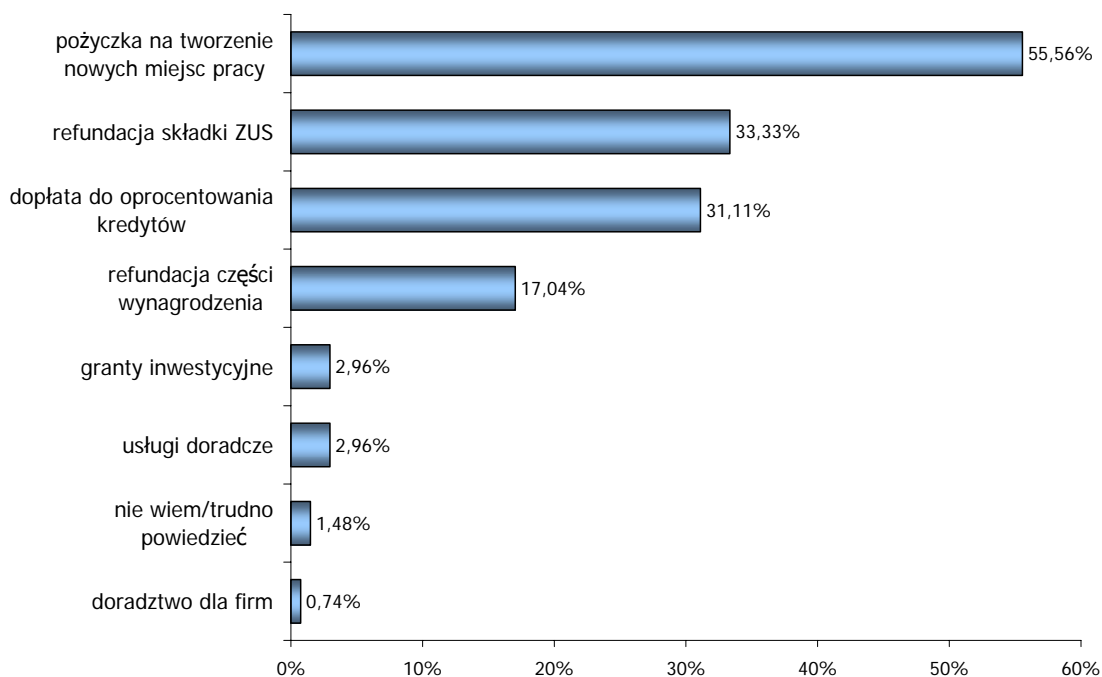
**Tabela 11 Czy firma zdecydowałaby się jeszcze raz skorzystać z podobnego instrumentu a instrument Programu INICJATYWA**

	Kredyt		ZUS		Pożyczka		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
zdecydowanie tak	22	32,35	6	13,95	14	15,05	42	20,59
raczej tak	27	39,71	25	58,14	41	44,09	93	45,59
raczej nie	11	16,18	6	13,95	25	26,88	42	20,59
zdecydowanie nie	3	4,41	1	2,33	9	9,68	13	6,37
trudno powiedzieć	5	7,35	5	11,63	4	4,30	14	6,86
Ogółem	68	100	43	100	93	100	204	100

Porównując te dane z trwałością zatrudnienia pracowników przy wykorzystaniu poszczególnych instrumentów Programu INICJATYWA należy stwierdzić, że im skuteczniejszy instrument (większy odsetek trwale zatrudnionych), tym chętniej pracodawcy skorzystaliby z niego także w przyszłości.

Jednak zestawienie atrakcyjności różnych instrumentów pokazuje, że dotychczasowi beneficjenci Programu najchętniej skorzystaliby w pierwszej kolejności z pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy, refundację składki ZUS, dopłaty do oprocentowania kredytów oraz refundację części wynagrodzenia (odpowiedzi nie sumują się do 100 bo można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź). Tak ukształtowane preferencje wynikają z samej istoty pożyczek jako szybkiego dostępu przedsiębiorstwa do środków pomocowych.

**Wykres 16 Jakim rodzajem wsparcia respondenci byłiby zainteresowani w przyszłości (N=135)**



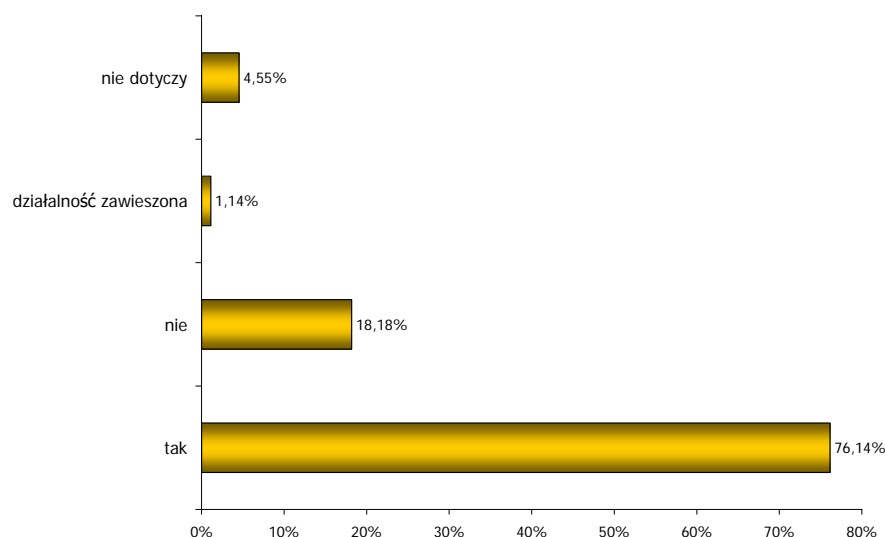
## 4.4 Trwałość rezultatów poszczególnych instrumentów

Trwałość rezultatów poszczególnych instrumentów oferowanych w ramach Programu INICJATYWA, mierzona aktualnym stanem zatrudnienia byłych górników i hutników korzystających danego instrumentu, jest znacznie zróżnicowana. Generalnie można stwierdzić, iż większą trwałością charakteryzują się instrumenty nakierowane na tworzenie miejsc pracy (kierowane zarówno do osób podejmujących działalność gospodarczą jak i do firm) niż instrumenty podnoszące kwalifikacje czy instrumenty osłonowe

### 4.4.1 Tworzenie miejsc pracy (pożyczki preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne)

Wśród osób, które korzystając z pożyczek przy odejściu z branży górnictwa i hutnictwa założyły działalność gospodarczą,  $\frac{3}{4}$  nadal ją prowadzi, a 18% już jej nie kontynuuje.

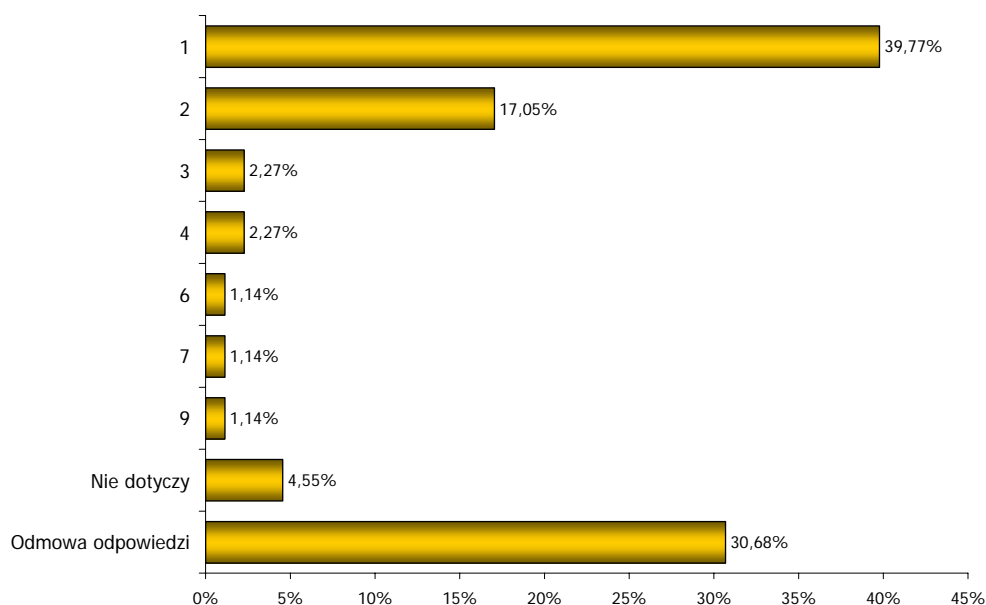
Wykres 17 Czy respondent nadal prowadzi działalność (N=88)



Jako główny powód zlikwidowania działalności gospodarczej badani, którzy ją zakończyli lub zawiesili, podawali problemy finansowe (59%). Wśród innych powodów likwidacji lub zawieszenia działalności gospodarczej wymieniono: konkurencję na rynku i sprawy losowe (po 23%), a także brak popytu i zbyt duże obciążenia podatkowe i ubezpieczeniowe (po niemal 18%).

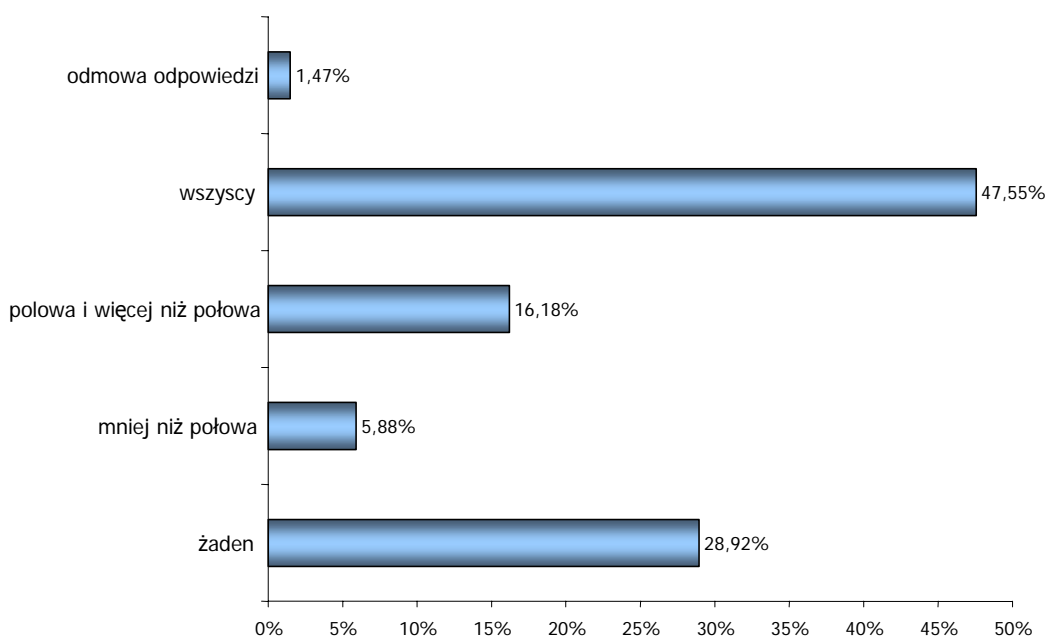
Od momentu realizacji badań monitorujących efekty Programu z 2001 roku spadła liczba podmiotów stworzonych dzięki instrumentom z Programu INICJATYWA, które zatrudniają dodatkowych pracowników. Dwa lata wcześniej  $\frac{1}{3}$  pożyczkobiorców, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą po odejściu z branży zatrudniała w swoich firmach także inne osoby, obecnie natomiast takich firm jest niespełna  $\frac{1}{4}$ . Odsetek firm obecnie zatrudniających dodatkowe osoby może być jednak zaniżony, zważywszy że 30% badanych uchyliło się od odpowiedzi na to pytanie. Może to oznaczać, że w prowadzeniu działalności realnie korzystają z pomocy innych, niekoniecznie jednak zatrudniając ich oficjalnie.

**Wykres 18 Liczba zatrudnionych osób (N=88)**



Prawie połowa spośród ankietowanych firm deklaruowała, że w dalszym ciągu zatrudnia wszystkich pracowników przyjętych w związku w wykorzystaniem środków danego instrumentu. Połowę i więcej niż połowę pracowników zatrudniało w dalszym ciągu 16% badanych przedsiębiorstw, natomiast mniej niż połowę 6%. W 29% firm nie pracuje już żaden z zatrudnionych dzięki wykorzystaniu instrumentów Programu INICJATYWA.

**Wykres 19 Ilu pracowników jest w dalszym ciągu zatrudnionych (N=204)**



Najczęściej kontynuują zatrudnienie pracownicy, którzy zostali przyjęci do pracy z wykorzystaniem refundacji składki ZUS ( $\frac{3}{4}$  zatrudnionych). Natomiast w 41% firm, które skorzystały z pożyczek, obecnie nie pracuje już żaden z byłych górników/hutników.

**Tabela 12 Ilu pracowników jest w dalszym ciągu zatrudnionych a instrument Programu INICJATYWA**

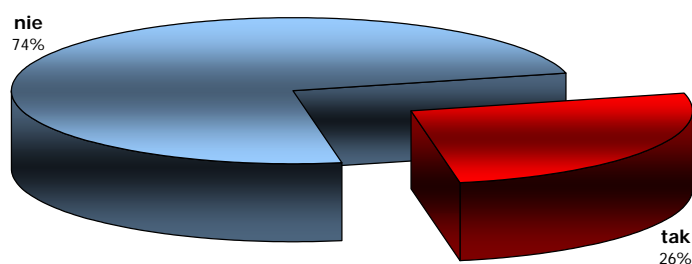
	Kredyt		ZUS		Pożyczka		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Żaden	14	20,59	7	16,28	38	40,86	59	28,92
mniej niż połowa	7	10,29	0	0,00	5	5,38	12	5,88
Połowa i więcej niż połowa	15	22,06	3	6,98	15	16,13	33	16,18
Wszyscy	31	45,59	33	76,74	33	35,48	97	47,55
odmowa odpowiedzi	1	1,47	0	0,00	2	2,15	3	1,47
Ogółem	68	100	43	100	93	100	204	100

Firmy, które korzystały z pożyczek czy dofinansowania oprocentowania kredytów, częściej niż firmy korzystające z refundacji ZUS zdecydowały się zatrudnić więcej niż jednego pracownika. Jednak z punktu widzenia trwałości zatrudnienia to właśnie dofinansowanie składek ZUS wydaje się najbardziej skutecznym instrumentem INICJATYWY skierowanym do firm.

#### 4.4.2 Szkolenia przekwalifikowujące

Spośród osób, które po szkoleniach znalazły pracę zgodną z nowo uzyskanymi kwalifikacjami, jedynie ¼ obecnie nadal jest zatrudniona.

**Wykres 20 Czy respondent nadal jest zatrudniony (N=50)**

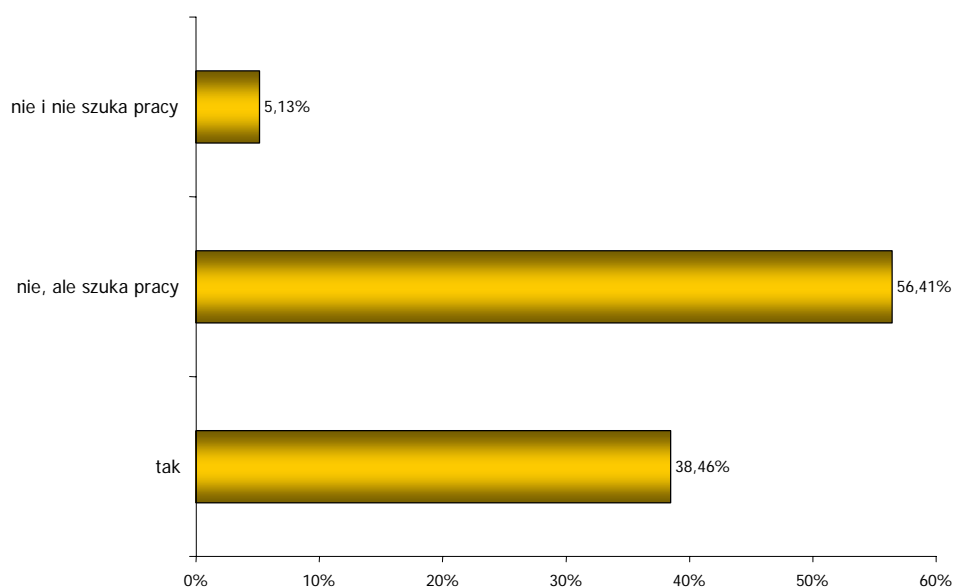


#### 4.4.3 Współfinansowanie działań osłonowych (zasiłki socjalne i kontrakty szkoleniowe)

Obecnie 38% osób, które odeszły z górnictwa w ramach restrukturyzacji branży i skorzystały z osłon socjalnych posiada pracę, natomiast ponad połowa osób, które

skorzystały z instrumentów osłonowych poszukuje nowego zajęcia, a ok. 5% pozostaje bez pracy, ale nie stara się jej uzyskać.

**Wykres 21 Czy respondent jest obecnie zatrudniony? (N=117)**



Obecnie zdecydowanie częściej pracę posiadają mężczyźni niż kobiety, które odeszły z górnictwa i skorzystały z osłon socjalnych - ok. 60% mężczyzn jest aktualnie zatrudnionych, natomiast wśród kobiet jedynie co czwarta. 2/3 kobiet i 1/3 mężczyzn szuka obecnie nowego miejsca pracy.

**Tabela 13 Czy respondent jest obecnie zatrudniony a płeć respondenta**

	kobieta		mężczyzna		ogółem	
	N	%	N	%	N	%
tak	19	25,68	26	60,47	45	38,46
nie, ale szuka pracy	50	67,57	16	37,21	66	56,41
nie i nie szuka pracy	5	6,76	1	2,33	6	5,13
Ogółem	74	100,00	43	100,00	117	100,00

Instrumentem kierowanym do osób odchodzących z branż, który okazał się najbardziej skuteczny w dłuższej perspektywie są pożyczki – większość osób, która założyła działalność gospodarczą po odejściu z hut i kopalń kontynuuje ją. Natomiast ci którzy skorzystali z osłon czy szkoleń w większości są obecnie bez pracy.

## 5 Ocena systemu wdrażania Programu INICJATYWA

Wdrażanie Programu było silnie zdeterminowane fazą projektowania. Wyraźnie widać, iż projektowanie nie było poprzedzone dokładną analizą rynku pracy, zwłaszcza pod kątem podaży (chłonności). Przygotowując Program oparto się na przeszacowanych danych z restrukturyzowanych zakładów (kopalń i hut). Dane te nie uzyskały potwierdzenia w rzeczywistości. W połączeniu z małą elastycznością przesuwania środków pomiędzy poszczególnymi instrumentami Programu przeszacowanie danych w fazie projektowania zdeterminowało fazę wdrażania i realizacji. Stąd też znaczna pula środków nie została wykorzystana na projekt osłon socjalnych.

W fazie projektowania należało mocniej zaangażować instytucje regionalne, które mogły przyczynić się do oceny rynku i oceny jego chłonności. Instytucje te także powinny być silniej włączone we wdrażanie poszczególnych instrumentów. Istotną uwagą jest fakt, iż można było zwiększyć skuteczność zakładanych celów poprzez silniejsze włączenie do promocji Programu urzędów pracy, które formalnie nie były zaangażowane w realizację INICJATYWY, de facto były tylko odbiorcami ogólnych informacji o przebiegu Programu. Nie mogły tym samym nawet być dobrym przekaznikiem informacji do potencjalnych (przyszłych) beneficjentów.

Inną kwestią jest, iż faza wdrażania Programu była spóźniona w stosunku do procesu restrukturyzacji górnictwa, natomiast w sektorze hutniczym proces restrukturyzacji był spóźniony w stosunku do możliwości realizacyjnych INICJATYWY. Można zakładać, iż faza wdrażania byłaby bardziej dostosowana do działań przedsiębiorstw górniczych i hutniczych, gdyby na szczeblu regionalnym funkcjonowała instytucja koordynująca poszczególne instrumenty.

Wdrażanie Programu napotykało istotne problemy związane z dostępem do informacji o Programie. Dla osób fizycznych zdecydowanie najlepszym źródłem informacji o możliwościach uzyskania wsparcia w ramach Programu INICJATYWA był zakład pracy (kopalnia / huta). 62% górników dowiedziało się o Programie właśnie w kopalni.

Generalnie kampania informacyjna prowadzona czy to w mediach (telewizja, prasa, radio) czy poprzez plakaty i ulotki stanowiła źródło informacji dla znikomej części osób odchodzących z sektorów. Również urzędy pracy nie stanowiły w tym zakresie istotnego źródła informacji dla badanych – tylko 2% respondentów uzyskało informacje o Programie właśnie z tego miejsca.

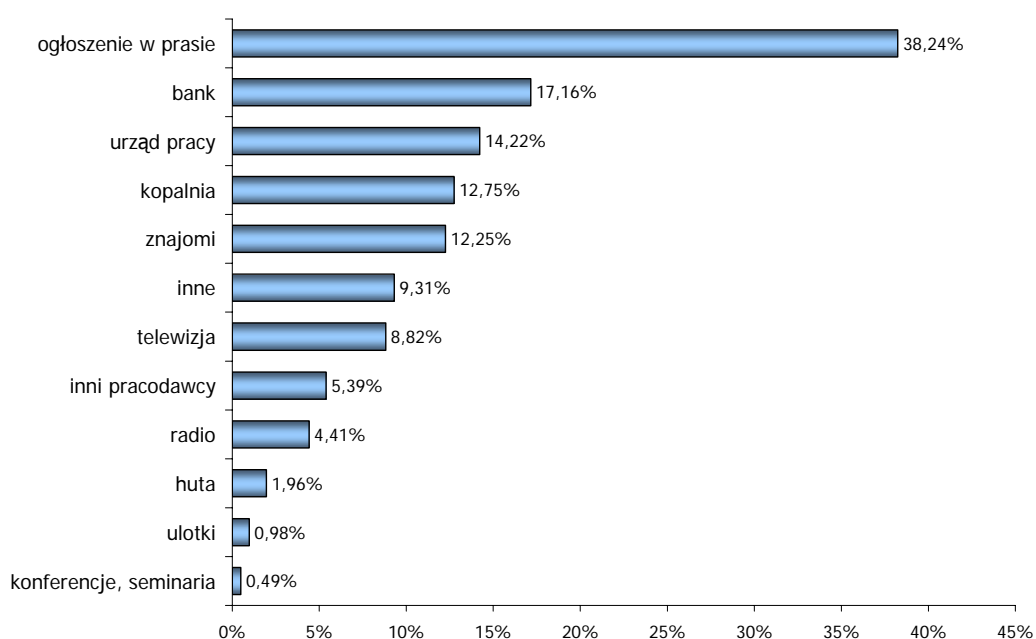


**Tabela 14 Źródła informacji (możliwa więcej niż jedna odpowiedź) a instrument Programu INICJATYWA**

	Osłona socjalna		Pożyczka		Szkolenia		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ogłoszenie w prasie	0,0	0,0	14,0	15,9	4,0	1,9	18,0	4,3
plakaty	2,0	1,7	3,0	3,4	5,0	2,4	10,0	2,4
ulotki	2,0	1,7	9,0	10,2	1,0	0,5	12,0	2,9
urząd pracy	0,0	0,0	4,0	4,5	5,0	2,4	9,0	2,2
konferencje, seminaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
radio	0,0	0,0	1,0	1,1	0,0	0,0	1,0	0,2
telewizja	0,0	0,0	4,0	4,5	0,0	0,0	4,0	1,0
kopalnia	116,0	99,1	48,0	54,5	114,0	54,3	278,0	67,0
huta	0,0	0,0	0,0	0,0	54,0	25,7	54,0	13,0
inni pracodawcy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
bank	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
znajomi	1,0	0,9	8,0	9,1	5,0	2,4	14,0	3,4
nie wiem, trudno powiedzieć	0,0	0,0	5,0	5,7	25,0	11,9	30,0	7,2
inne	0,0	0,0	2,0	2,3	11,0	5,2	13,0	3,1
Ogółem	121,0	103,4	98,0	111,4	224,0	106,7	443,0	106,7

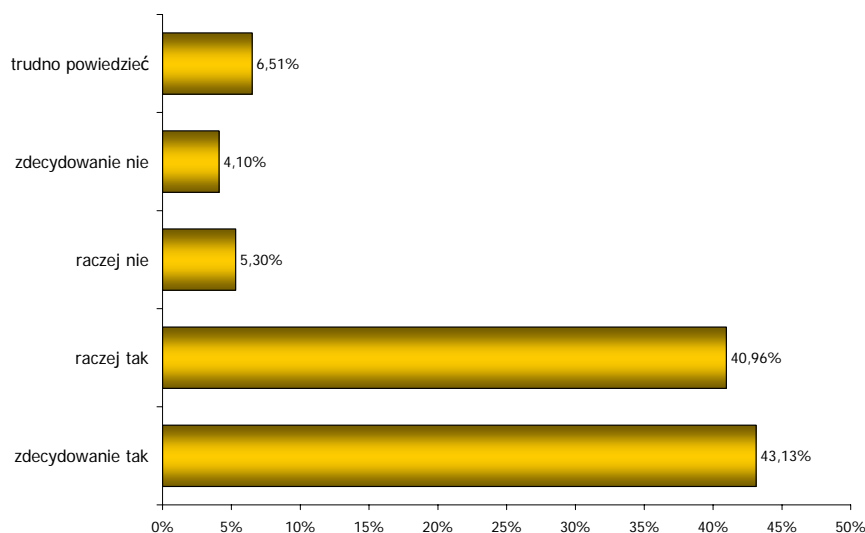
Dla firm głównym źródłem informacji o Programie INICJATYWA były ogłoszenia w prasie (38%). Drugim pod względem wskazań źródłem informacji był bank (17%). Anketowani wymieniali również urzędy pracy, kopalnię oraz znajomych (odpowiednio 14%, 13%, 12%). Wśród pojawiających się odpowiedzi „inne” najczęściej wymieniane były: Internet oraz agencje rządowe (ogółem 9%).

**Wykres 22 Źródła informacji na temat instrumentu (N=204, respondenci mogli podać więcej niż jedną odpowiedź)**



Zdecydowana większość byłych górników i hutników (84%) uczestniczących w badaniu uznała, że informacje na temat instrumentów Programu INICJATYWA były łatwo dostępne. Jedynie co dziesiąty badany podkreślał, że informacje na temat instrumentów nie były łatwe do uzyskania.

**Wykres 23 Czy łatwo było uzyskać informacje nt. instrumentów (N=415)**



Z danymi tymi kontrastują informacje uzyskiwane podczas wywiadów grupowych. Większość respondentów twierdzi w nich, że nie była świadoma istnienia różnych wyborów i możliwości skorzystania z rozbudowanej formy pomocy osłonowej, a ich wiedza na temat możliwości programu osłonowego jak też konsekwencji podejmowanych decyzji była bardzo niska. Większość respondentów nie wiedziała dokładnie, o co chodzi w programie osłonowym, a ich wiedza na temat Programu pochodziła najczęściej od znajomych z zakładu pracy. Niejednokrotnie osoby zatrudnione w kadrach czy przełożeni nie potrafili wskazać konkretnych możliwości działania osobom, które rozważały bądź musiały rozważyć przyjęcie programu osłonowego.

*To znaczy powstała Górnicza Agencja Pracy, przeważnie w każdej kopalni był zatrudniony człowiek. Nie był to ani psycholog, ani socjolog, ani żaden specjalista. To był młody chłopak po studiach. Kupili mu nowoczesny sprzęt: 2 komputery, ksero, i on sobie tam siedział. Miał listę kursów, jakie agencja oferowała. Właściwie on nic nie mógł pomóc, jedynie mógł sprawdzić czy dany kurs jest na liście i zadzwonić, kiedy on się odbędzie. (G2-5)*

Decyzja na temat udziału w Programie i o odejściu z pracy była w większości przypadków nieprzemyślana i podejmowana pod naciskiem – czy to grupy, czy to z obawy o utratę pracy, czy też wręcz pod wpływem manipulacji ze strony zarządzających. W pamięci respondentów utrwalił się schemat – „lepiej zdecyduj się na osłonę, bo i tak cię zwolnią później w sposób o wiele bardziej niekorzystny”. Jest zresztą prawdopodobne, że respondenci są zainteresowani posiadaniem przekonania, że zostali wepchnięci w negatywną sytuację, niż że sami się na to zdecydowali.

*Ten pakiet aktywizujący, zostałam do niego zmuszona. To nie był nasz wybór, tylko kiedy nasz zakład został postawiony w stan likwidacji, załatwiono pracę tylko pracownikom dołowym. Tylko i wyłącznie. Cała administracja miała pójść do*

*zwolnienia. Koleżanka już o tym powiedziała, bo my jesteśmy z jednego zakładu.  
(G1-3)*

Respondenci obawiali się, że program osłonowy jest ostatnią szansą dla tych, którzy kwalifikują się do odejścia bądź dla tych zakładów pracy, które okazały się z różnych powodów nierentowne. Podejmowali decyzje o odejściu z pracy pod wpływem strachu i niskiej oceny własnych umiejętności. Perspektywa zyskania szkoleń i pieniędzy gwarantowanych przez jakiś konkretny czas była atrakcyjną i pozytywną formą walki z niepewnością jutra i obawą o poziom życia.

*Dlaczego? Bo wtedy nie miałem pewności, że ktoś mi załatwi pracę w innym zakładzie. W innej kopalni.*

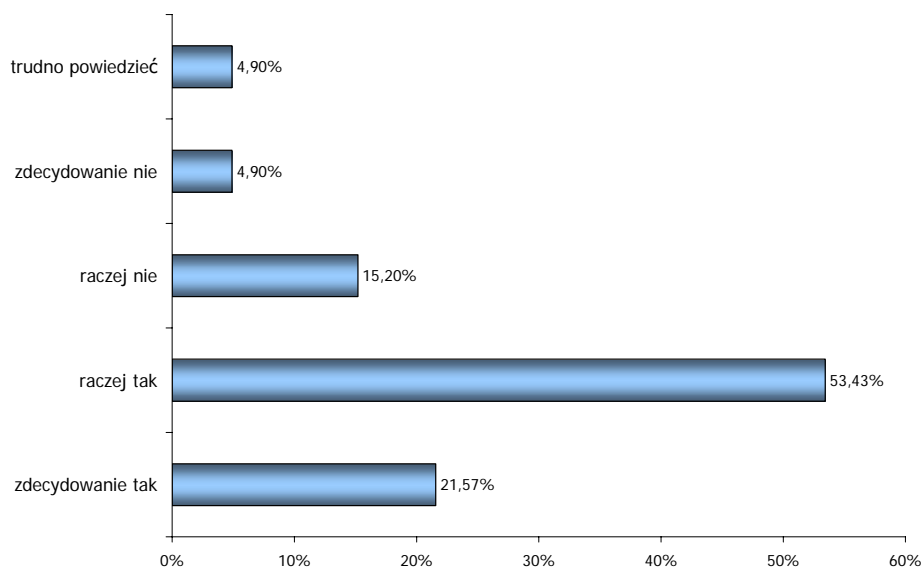
*Nikt się nie zgłosił na Inicjatywę, więc dostałyśmy wypowiedzenia. Jak przyszły wypowiedzenia to myśmy poskładały te podania na tą Inicjatywę. Dlaczego, bo to zawsze rok pensje miałyśmy zagwarantowane. No i faktycznie pozwalniali same osoby koło czterdziestki i po czterdziestce. (G1-1)*

Prawie wszyscy respondenci traktowali instrument, z którego skorzystali, jako jedyny wybór. Niewielka część respondentów wiedziała o istnieniu innego instrumentu bądź była uprawniona do skorzystania z niego. Zdaniem respondentów to, czy miało się prawo do skorzystania z danego instrumentu, było uzależnione od liczby lat przepracowanych w górnictwie/hutnictwie oraz od rodzaju wykonywanej pracy. Zdecydowana większość respondentów była jednak de facto pozbawiona możliwości dokonania jakiegokolwiek wyboru.

Prawdopodobnie jedynie część beneficjentów podjęła decyzję z wyniku samodzielnej analizy korzyści i strat związanych z wyborem tego lub innego instrumentu Programu. Pozostali uczestniczyli w decyzjach zbiorowych, poddając się czemuś na kształt „owczego pędu”. Innymi słowy, w danym środowisku istniało przeświadczenie o wyższości jednego instrumentu na drugim. Interesujący jest fakt, że osoby korzystające z danego instrumentu dysponowały szczątkową wiedzą na temat pozostałych instrumentów.

Dla firm uzyskanie informacji o Programie raczej nie było problematyczne. Ponad połowa uważa, że raczej łatwo było uzyskać informacje na temat instrumentów Programu INICJATYWA, a kolejne 22%, że informacje można było uzyskać zdecydowanie łatwo. Dla co piątego przedsiębiorstwa znalezienie informacji o Programie było raczej trudne lub trudne.

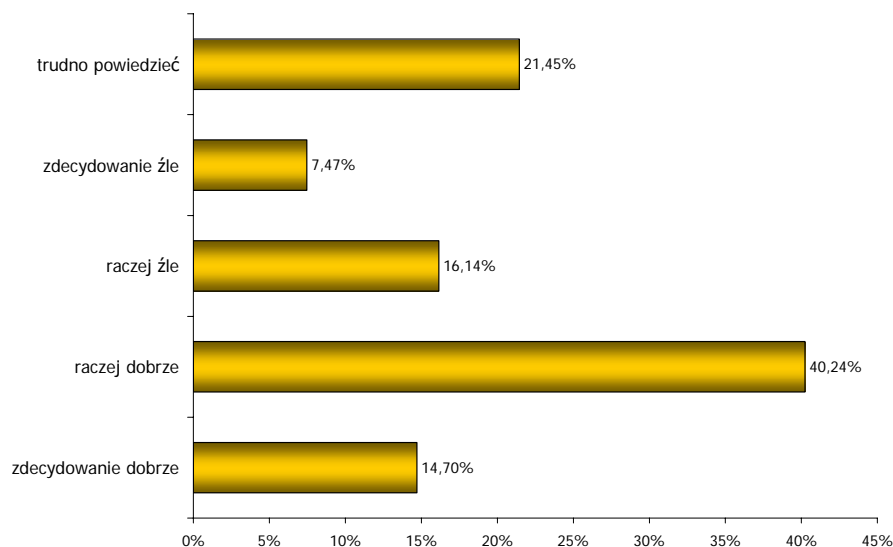
**Wykres 24 Łatwość uzyskania informacji nt. instrumentu (N=204, respondenci mogli podać więcej niż jedną odpowiedź)**



Mimo dobrej oceny dostępności informacji o Programie deklarowanej przez jego beneficjentów należy zwrócić uwagę na fakt, że środki przeznaczone na poszczególne instrumenty Programu zostały wykorzystane w niespełna 60%, głównie ze względu na brak zainteresowania nimi przez potencjalnych odbiorców. Oznacza to, że wdrażanie Programu napotkało na bariery poznawcze wśród potencjalnych beneficjentów. Był to trudny program skierowany do specyficznej grupy społecznej, do której „ciężko było się przebić” i którą trudno było zainteresować oferowaną pomocą. W tym aspekcie widać słabość systemu informacji o Programie i jego promocji.

Większość byłych górników i hutników uczestniczących w badaniu dobrze oceniła swoje kontakty z osobami zaangażowanymi w realizację programu - 40% badanych oceniło je raczej dobrze, a 15% zdecydowanie dobrze. Niezadowoleni badani stanowili znacząco mniejszy odsetek - 7% badanych oceniło je zdecydowanie źle, 16% raczej źle. Co piąty badany (21%) nie potrafił ocenić swoich kontaktów z osobami zaangażowanymi w realizację Programu.

**Wykres 25 Jak ocenia swoje kontakty z osobami zaangażowanymi w realizację Programu? (N=415)**



Zdecydowanie najbardziej zadowoleni z kontaktów z osobami zaangażowanymi w realizację Programu są osoby, które skorzystały z pożyczek. Prawie 80% z nich oceniło jako dobry kontakt z organizatorami. Co ósmy z beneficjentów pożyczek uznał swoje kontakty z osobami zaangażowanymi w realizację Programu za nie do końca satysfakcjonujące.

Najmniej zadowolone są osoby, które skorzystały z osłon socjalnych. Tylko jedna czwarta uznała kontakty za dobre, za to ponad czterdzieści procent oceniła je jako złe. Prawie co trzeci z tej grupy badanych udzielił odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

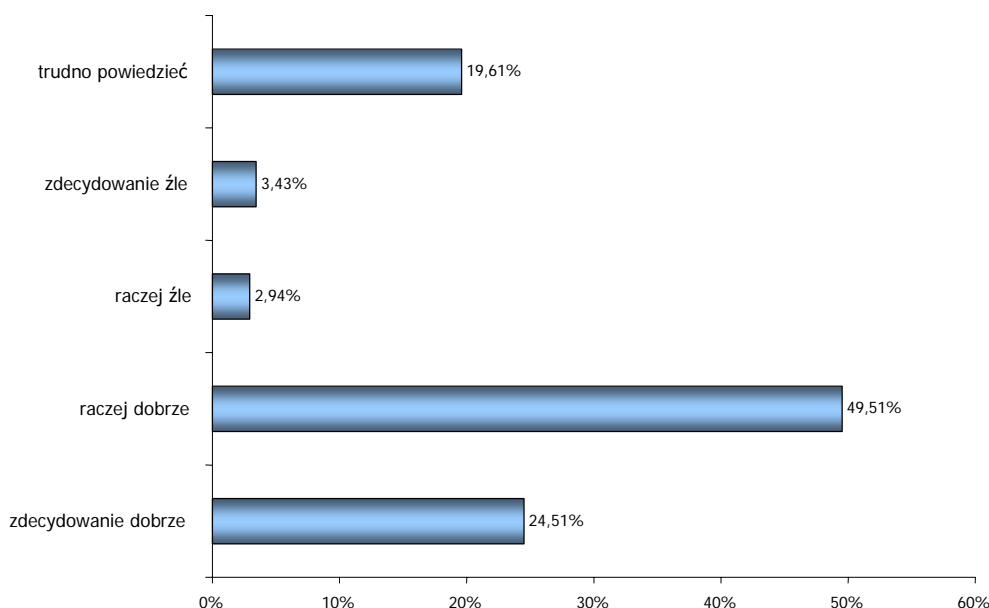
60% respondentów biorących udział w szkoleniach wystawiło osobom, z którymi się kontaktowało w ramach realizacji Programu ocenę pozytywną, 16% ocenę negatywną. Ponad co piąty ankietowany nie udzielił odpowiedzi na to pytanie.

**Tabela 15 Ocena kontaktów z osobami zaangażowanymi w realizację Programu a instrument Programu INICJATYWA**

	Osłona socjalna		Pożyczka		Szkolenia		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%
zdecydowanie dobrze	3	2,56	18	20,45	40	19,05	61	14,70
raczej dobrze	27	23,08	52	59,09	88	41,90	167	40,24
raczej źle	38	32,48	6	6,82	23	10,95	67	16,14
zdecydowanie źle	14	11,97	5	5,68	12	5,71	31	7,47
trudno powiedzieć	35	29,91	7	7,95	47	22,38	89	21,45
Ogółem	117	100	88	100	210	100	415	100

Swoje kontakty z osobami zaangażowanymi w realizację Programu jako raczej dobre oceniła połowa ankietowanych przedsiębiorstw. Zdecydowanie dobrze swoje kontakty z tymi osobami oceniła 1/4 badanych firm. Za raczej złe lub złe swoje kontakty z osobami odpowiedzialnymi za Program uznało 6% przedsiębiorstw. Swojej opinii na temat oceny nie miała jedna piąta badanych.

**Wykres 26 Jak zostały ocenione kontakty z osobami zaangażowanymi w realizację Programu (N=204)**



Założenia Programu były atrakcyjne ze względu na możliwość wiązania kilku instrumentów ze sobą, a w konsekwencji zwiększenie synergii i efektywności. Jeśli np. górnik chciał otworzyć własną działalność gospodarczą, to mógł skorzystać z doradztwa i szkoleń w ramach różnych komponentów Programu. Niestety często okazywało się, iż możliwość łączenia różnych instrumentów była pozorna. Procedury realizacyjne poszczególnych projektów nie zawsze były w stanie zapewnić w tym zakresie właściwą koordynację pomiędzy instytucjami obsługującymi Program. Inną kwestią jest, iż sami beneficjenci nie zawsze wiedzieli o możliwości łączenia niektórych instrumentów.

Należy zwrócić uwagę na promocję Programu, na którą powinien być położony większy nacisk. Kwestią tą powinny zajmować się działy personalne w restrukturyzowanych zakładach pracy (co wymagałoby odpowiedniego przygotowania kadr tych działów), urzędy pracy bądź specjalne w tym celu tworzone punkty informacyjno – konsultacyjne.

W fazie wdrażania problemem okazały się przyjęte w fazie przygotowawczej procedury udzielania pożyczek. Środki z funduszu pożyczkowego dla hutników zostały wydatkowane na poziomie 50%. Przyczyny były następujące:

- bariery formalne stawiane beneficjentom,
- sztywność procedur - każda zmiana w regulaminie wymagała zgody Komisji Europejskiej, co blokowało wykorzystanie środków,

W odniesieniu do ogólnych problemów wdrażania projektów pożyczkowych należy rozważyć następujące kwestie:

- zasady zabezpieczenia pożyczek – dla wielu osób chcących założyć własną działalność gospodarczą jest to kwestia kluczowa. Konieczność przeprowadzania restrykcyjnej weryfikacji zabezpieczeń i dbałość o zabezpieczenie środków powoduje często nie przyjmowanie zabezpieczeń takich jak np. poręczenia osób fizycznych (najbardziej

popularna forma zabezpieczenia) czy zabezpieczanie sprzętem zakupionym ze środków pożyczki, a charakteryzującym się szybką utratą wartości jak np. sprzęt komputerowy; są to z kolei formy najbardziej referowane przez pożyczkobiorców,

- opóźnienia w spłacie pożyczek – jedynym rozwiązaniem jakie proponował stosowany w Programie regulamin w przypadku opóźnień w spłacie były odsetki karne, nie było żadnych ulg np. kiedy opóźnienie wynikało z przyczyn niezależnych od pożyczkobiorcy, np. zdarzenia losowe – w regulaminie nie przewidziano żadnych ulg w spłacie dla pożyczkobiorców, którzy zostali poszkodowani na wypadek jakiegoś zdarzenia losowego.

## 6 WNIOSKI

1. **Skuteczność** Programu INICJATYWA, rozumiana jako osiągnięcie zakładanych celów, jakimi były:

- Łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa,
- Utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją,
- Ograniczenie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji,

generalnie została osiągnięta, z zastrzeżeniem, iż powyższe cele zostały osiągnięte proporcjonalnie do zaangażowanych środków. Skutki przeprowadzanej restrukturyzacji sektorowej nie mogły zostać zrównoważone jedynie działaniami Programu INICJATYWA.

W zakresie spełnienia **kryterium skuteczności** stwierdzić należy, iż cele Programu nie były tworzone w oparciu o ocenę potrzeb i możliwości potencjalnych beneficjentów Programu (budowanie założeń do Programu należało poprzedzić badaniami wśród przedsiębiorców i osób z likwidowanych zakładów pracy) oraz określoną chłonność rynku pracy. Dodatkowo skuteczność Programu była ograniczona przez brak możliwości przesuwania środków między instrumentami. Zrealizowane badania wskazują konieczność dokładnego badania „popytu” czy też zdolności absorpcji danego instrumentu już na etapie jego planowania i alokowania na niego środków. Przykładowo – przeszacowana była zdolność do absorpcji pożyczek dla pracodawców oraz liczba osób przewidzianych do przejścia na zasiłki socjalne i kontrakty szkoleniowe. Problem ten był wzmacniany przez brak elastyczności w alokowaniu środków w toku realizacji Programu – popełnionych na etapie planowania błędów (których niejednokrotnie trudno uniknąć) nie można już później skorygować.

2. W zakresie kryterium **efektywności** należy stwierdzić, iż globalna ocena efektywności Programu (porównanie zaangażowanych zasobów z osiągnięciami na poziomie produktów) nie jest możliwa, ponieważ nie posiadamy punktów odniesienia (benchmarki). Można stwierdzić jednak, że zakładane wskaźniki liczbowe dotyczące liczby osób objętych poszczególnymi instrumentami, założone w Memorandum Finansowym, nie zostały spełnione.

3. Efektywność poszczególnych instrumentów (projektów), w tym zwłaszcza osłon socjalnych, była zdeterminowana przez warunki (formalno-prawne i finansowe) określone w programach rządowych oraz zawarte w uregulowaniach ustawowych, co uniemożliwiało dokonywanie zmian w warunkach funkcjonowania niektórych instrumentów INICJATYWY, a w konsekwencji środki przeznaczone na niektóre instrumenty nie zostały do końca wykorzystane.

2. Spełnione zostało **kryterium trafności** poprzez właściwe dobranie instrumentów, które były dostosowane do potrzeb sektora, regionów i beneficjentów. Realizacja Programu ze względu na jego ograniczony zasięg czasowy i skalę finansowania nie mogła być jednak skutecznym bodźcem rozwoju regionów i przyczynić się do znaczącego ograniczenia bezrobocia. Program nakierowany na pomoc sektorom czy regionom powinien mieć dłuższy horyzont czasowy i zapewnione elastyczne



finansowanie. W trakcie trwania Programu sytuacja zarówno na rynku pracy, jak i w restrukturyzowanych branżach zmieniała się, a „sztywność” zasad finansowania nie pozwalała na skuteczne reagowanie na te zmiany.

3. W zakresie **kryterium trwałości** stwierdzić należy, że trwałość efektów poszczególnych instrumentów Programu INICJATYWA liczona trwałością zatrudnienia byłych górników i hutników jest zróżnicowana. Generalnie długofalowe efekty częściej przynosiły instrumenty związane z kreowaniem nowych miejsc pracy niż instrumenty podnoszące kwalifikacje czy instrumenty stricte osłonowe.
- Spośród osób, które skorzystały z pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej  $\frac{3}{4}$  prowadzi ją nadal. Dodatkowo część firm, które powstały w efekcie wsparcia udzielonego w ramach INICJATYWY stało się pracodawcą dla nowych pracowników. W grupie osób prowadzących firmy więcej jest tych, którzy uważają, że sytuacja ich firm w ciągu najbliższego roku raczej się poprawi się, niż tych, którzy uważają, że raczej się pogorszy (odpowiednio 20 i 15%). Jednocześnie to właśnie grupa osób, które po odejściu z branży górnictwa i hutnictwa założyły firmy najlepiej ocenia swoją decyzję o odejściu z branży, jest dużo bardziej niż osoby korzystające z osłon socjalnych zadowolona z wybranego instrumentu (odpowiednio: 76% i 36% każdej z tych grup). 1/3 badanych, którzy założyli firmy podziela przekonanie, że wraz z rozpoczęciem działalności gospodarczej poprawiła się ich sytuacja materialna.
  - Osoby, które korzystały z osłon socjalnych w większości żałują podjęcia takiej decyzji (90% uważa, że był to zły krok) i odczuwają pogorszenie własnych warunków materialnych. Tylko 38% osób, które skorzystały z osłon socjalnych, posiada aktualnie zatrudnienie.
  - Udział w szkoleniach nie podnosił zasadniczo szans na rynku pracy. Ponad połowa biorących w nich udział uznała, że nie były one przydatne w zdobyciu nowego zatrudnienia. Jedynie 24% osób po szkoleniach zyskało pracę zgodną z kierunkiem przekwalifikowania. Spośród osób, które po szkoleniach znalazły pracę zgodną z nowo uzyskanymi kwalifikacjami jedynie  $\frac{1}{4}$  obecnie nadal jest zatrudniona. Dane te zdają się potwierdzać inne wnioski z badań, że szkolenia oferowane w ramach INICJATYWY nie przynosiły kwalifikacji potrzebnych u konkretnego pracodawcy. Dodatkowo brak świadczenia dla zwalnianych usług doradztwa zawodowego lub brak spójności pomiędzy doradztwem zawodowym a realizowanymi szkoleniami znacznie ograniczył skuteczność, w efekcie trwałość szkoleń.
  - Wprawdzie firmy, które korzystały z pożyczek czy dofinansowania oprocentowania kredytów częściej niż firmy korzystające z refundacji ZUS decydowały się zatrudnić więcej niż jednego pracownika, ale licząc trwałością zatrudnienia to właśnie dofinansowanie składek ZUS wydaje się najbardziej efektywnym instrumentem INICJATYWY skierowanym do firm. Spośród firm, które skorzystały z dofinansowania oprocentowania kredytów do tej pory wszystkich przejętych byłych górników lub hutników zatrudnia 46%, a 22% połowę lub więcej, spośród firm korzystających z pożyczek odsetki te wynoszą: 35% i 16%. Natomiast spośród firm, które korzystały z dofinansowania ZUS wszystkich przyjętych pracowników

zatrudnia 77% firm, a kolejne 7% zatrudnia przynajmniej połowę przyjętych w ramach INICJATYWY pracowników.

- Na pytanie o to, jakim rodzajem wsparcia zainteresowane byłyby firmy w kolejnych latach najczęściej wskazywano: pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy (55%), refundację składki ZUS (33%) i dopłatę do oprocentowania kredytów (31%).
4. Istotny dla oceny efektywności i trwałości Programu INICJATYWA jest fakt, iż Program nakierowany był na realizację „projektów”, a nie na procesy i instrumenty (rozumiane jako pewne elementy pakietu świadczeń realizujące łącznie cel zatrudnieniowy). Proces wsparcia pracowników wychodzących z restrukturyzowanych sektorów powinien mieć naturę **projektu outplacementowego**, w którym wysiłek nakierowany jest na przeprowadzenie beneficjenta od zatrudnienia dotychczasowego do nowego, a nie na realizację poszczególnych usług (projektów czy instrumentów aktywizujących). To, że zabrakło czynnika integrującego poszczególne projekty INICJATYWY w jeden łańcuch, można uznać za istotną wadę przyjętego schematu działań z punktu widzenia efektywności „prozatrudnieniowej”.
  5. Generalnie Program INICJATYWA wspierał realizację programów rządowych, choć ujawniło się szereg szczegółowych problemów związanych z realizacją poszczególnych instrumentów, wywołanych czynnikami zewnętrznymi w stosunku do samego Programu. Przykładowo – opóźnianie procesów restrukturyzacji hut i związane z tym opóźnienie wychodzenia pracowników z zatrudnienia w sektorze powodowało, że wiele decyzji związanych ze szkoleniami podejmowanych było pod presją wpływających terminów wykorzystania środków. Stąd szereg problemów z właściwym wyborem szkoleń i ich odpowiednią realizacją, co skutkuje wieloma negatywnymi opiniami na temat tego instrumentu wśród beneficjentów.
  6. Oceniając Program trzeba brać pod uwagę, że był on realizowany w niesprzyjającej atmosferze społecznej. Jest to kwestia w dużej mierze okoliczności, w jakich program się pojawił – skali restrukturyzacji zatrudnienia w sektorach oraz konieczności opuszczania przez pracownika dotychczasowego miejsca pracy. Badania dokumentują, że jest to sytuacja wybitnie stresująca i że osoby poddane jej niejednokrotnie miały trudności z właściwym dostosowaniem się do nowej sytuacji. Trudności wywołane przez samą sytuację konieczności opuszczenia zakładu pracy były często potęgowane przez działania przełożonych – naciski, niepełną lub źle podaną informację, oraz przez błędy w realizacji poszczególnych instrumentów – na przykład organizację szkoleń, niewłaściwą ich ofertę, konieczność ponoszenia dodatkowych opłat. Szczególnie niekorzystne w swych psychologicznych skutkach jest obiecywanie większych korzyści, niż realnie Program może przynieść – skutkuje to poczuciem „bycia oszukany”.
  7. Pewnym problem realizacyjnym był także dostęp do informacji potencjalnych beneficjentów i poziom ich poinformowania.
  8. Zaletą Programu było zaoferowanie beneficjentom szerokiego wachlarza instrumentów w tym samym czasie. Koncentracja działań zachęcała potencjalnych beneficjentów do skorzystania z możliwości, jakie stwarzał program wspierający restrukturyzację, a tym samym wpływała pozytywnie na odpływ z restrukturyzowanego sektora.

9. Zrealizowane badania potwierdziły (i udokumentowały) konieczność dokładnego badania „popytu” czy też zdolności absorpcji danego instrumentu już na etapie jego planowania i alokowania na niego środków. Przykładowo – przeszacowana była zdolność do absorpcji pożyczek dla pracodawców.
10. Pewną słabością Programu INICJATYWA było podzielenie poszczególnych projektów zgodnie z instrumentami określonymi w programach rządowych i powierzenie realizacji poszczególnych projektów różnym realizatorom. Dotyczy to np. obsługi pożyczek w hutnictwie i obsługi usług doradczych w hutnictwie. Organizacja Programu nie ułatwiała osobom podejmującym działalność gospodarczą skorzystania z pakietu: doradztwa, przeszkolenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej (lub uzupełnienia niezbędnych kwalifikacji), a w końcowej fazie uzyskania pożyczki. Podobny problem powstaje na styku świadczenia usług doradztwa zawodowego przez instytucję bezpośrednio nie realizującą projektu szkoleniowego – trudnością jest koordynacja procesu badania rynku pracy (potrzeb pracodawców) z procesem doradztwa zawodowego i kształcenia pod zidentyfikowane potrzeby.
11. Zakres stosowanych przez INICJATYWE instrumentów był ograniczony do określonych w programach rządowych form pomocy. Na podstawie wyników badania trudno wprost wnioskować, czy skuteczność Programu byłaby większa przy zastosowaniu innych, alternatywnych instrumentów.
12. Pomimo powyższych uwag generalnie można stwierdzić, iż Program INICJATYWA spełnił swoje podstawowe cele jakimi było łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa oraz ograniczenie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji. Ważne jest, iż INICJATYWA była programem pilotażowym, po raz pierwszy realizowanym na taką skalę jako program wpierania restrukturyzacji sektorowej. Dlatego też niezmiernie istotna jest nie tylko ocena samego Programu INICJATYWA, ale rekomendacje jakie płyną dla innych, podobnych programów.

## 7 Rekomendacje dla Programu INICJATYWA III

### 7.1 Rekomendacje wynikające z oceny poszczególnych instrumentów

- Z dokonanej oceny wynika, iż skutecznym instrumentem okazało się dofinansowanie składek na ubezpieczenie społeczne. Miejsca pracy utworzone przy pomocy tego instrumenty okazały się najbardziej trwałe. Ważne jest, że pracodawcy korzystający z tego instrumentu nie podejmowali decyzji o zatrudnieniu nowego tylko w oparciu o możliwość uzyskania wsparcia. Oznacza to, iż były to ekonomicznie uzasadnione miejsca pracy, a możliwość uzyskania wsparcia była tylko czynnikiem nakierującym pracodawcę na tę a nie inną grupę osób poszukujących pracy – objętych Programem INICJATYWA. Wspieranie zatrudnienia osób odchodzących z restrukturyzowanych sektorów, a więc wzmocnienie „atrakcyjności” tej grupy na rynku pracy, w szczególności do ujawnionych, ekonomicznie uzasadnionych miejsc pracy, skutkuje trwałością zatrudnienia. Instrument ten powinien być kontynuowany w ramach INICJATYWY III. Rozstrzygnięcia natomiast wymaga kwestia, jakie przyjąć kryteria i zasady takiej pomocy.
- Należy rozważyć zasady udzielania pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie zabezpieczeń, odsetek karnych i karencji spłaty w przypadkach losowych.
- Należy wskazać, iż projekty szkoleniowe powinny być związane z udzielaniem osobom odchodzącym z zatrudnienia pomocy w zakresie doradztwa zawodowego. Sprzyjać to będzie zwiększeniu efektywności wydatkowania środków na szkolenia i podnoszeniu kwalifikacji. Dokładna analiza umiejętności i predyspozycji pracownika oraz ocena jego stopnia aktywności przeprowadzana przed wyborem rodzaju szkolenia zwiększyłaby szanse szkolonych osób na rynku pracy.
- W projektach szkoleniowych muszą zostać uwzględnione środki na finansowanie beneficjentom kosztów egzaminów, certyfikatów czy badań lekarskich (generalna zasada, iż szkolenie służy uzyskaniu certyfikatu poświadczającego zdobyte kwalifikacje).
- Warto rozważyć uzupełnienie instrumentu szkoleniowego INICJATYWY o staże szkoleniowe (nauka zawodu w miejscu pracy). Zwiększenie liczby godzin praktycznej nauki zawodu lub uzupełnienie szkolenia o taki element, zwiększałoby szansę na rynku pracy.
- Uzupełnieniem dla projektów nakierowanych na tworzenie miejsc pracy, powinna być możliwość przeszkolenia pracowników podejmujących nowe zatrudnienie u pracodawców tworzących nowe miejsca pracy. Pozwoliłoby to zwiększyć szanse tych osób na utrzymanie zatrudnienia.
- Warto rozważyć włączenie w konstrukcję Programu dodatkowego instrumentu jakim jest pośrednictwo pracy. Ułatwiłoby to szkolenie pod konkretne, zidentyfikowane miejsca pracy.

## 7.2 Rekomendacje wynikające z oceny systemu wdrażania Programu INICJATYWA

- Podzielić należy pogląd wyrażony w „Sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu Unii Europejskiej PL 9811 INICJATYWA” i potwierdzony w dokonanej ocenie Programu INICJATYWA, iż nakierowanie Programu „na projekt” a nie „na instrumenty” (rozumiane jako pewne elementy „pakietu świadczeń” realizującego cel zatrudnieniowy) powoduje problemy w dostosowaniu podaży do popytu na poszczególne instrumenty, a tym samym niewykorzystanie środków w poszczególnych projektach, podczas gdy w innych popyt pozostaje niezaspokojony.
- Przeprowadzona ocena wskazuje, iż celowe byłoby zapewnienie większej koordynacji poszczególnych realizowanych projektów na szczeblu danego regionu. Należy rozważyć, czy z uwagi na zakres programu i jego złożoność nie jest konieczne wdrożenie systemu koordynacji na szczeblu lokalnym. Przede wszystkim chodzi tu o ustanowienie pewnego „komitetu sterującego” złożonego z realizatorów poszczególnych projektów. Umożliwiłoby to sprawniejsze współdziałanie realizatorów, w szczególności w zakresie wymiany informacji o efektach działań, zgłaszanych problemach realizacyjnych czy koordynacji działań wobec całej grupy beneficjentów.
- W ramach poprawy koordynacji programu należy rozważyć także możliwość przeprowadzenia szkoleń (warsztatów) dla osób realizujących poszczególne projekty, tak aby unifikować wiedzę o możliwościach i zasadach realizacji poszczególnych projektów. Proponujemy rozważyć wdrożenie szkolenia przygotowującego do udzielania informacji o Programie także dla instytucji nie zaangażowanych bezpośrednio w realizację np. urzędy pracy czy lokalne instytucje pomocowe. Celem szkoleń powinno być przede wszystkim ujednoczenie informacji przekazywanych na temat programu i jego instrumentów. W szkoleniu powinny wziąć udział osoby zaangażowane bezpośrednio za przekazywanie informacji potencjalnym beneficjentom Programu niezależnie od ich miejsca zatrudnienia.
- Generalnie należy rozważyć zbudowanie programu w oparciu o strukturę projektów outplacementowych, w których wysiłek nakierowany jest na przeprowadzenie beneficjenta od zatrudnienia dotychczasowego do nowego, a nie na realizację poszczególnych usług (projektów czy instrumentów aktywizujących). Warto również rozważyć (o ile nie można zbudować projektów wokół zasady outplacementu) możliwość stworzenia „punktu obsługi” beneficjentów skąd dopiero byliby kierowani do realizatorów poszczególnych usług.
- Faza wdrażania Programu powinna być poprzedzona badaniami rynku pracy. Celem tych badań powinna być ocena chłonności rynku na poszczególne instrumenty, w szczególności instrumenty adresowane do pracodawców. Publikacja wyników badania może spełniać także rolę informacyjną dla zainteresowanych pracodawców.
- Niezbędne jest zapewnienie elastyczności realokacji środków pomiędzy poszczególnymi instrumentami. Pozwoli to dostosowywanie wielkości środków na realizację poszczególnych instrumentów do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy
- Proponujemy wcześniejsze przygotowanie materiałów informacyjnych dla osób odchodzących z branży. W materiałach powinny się znaleźć z jednej strony informacje

praktyczne o możliwości wykorzystania instrumentów oferowanych w ramach programu INICJATYWA III (opisy poszczególnych instrumentów), z drugiej strony powinny się tam też znaleźć wskazówki dla kogo dany instrument może być najbardziej skuteczny czy użyteczny.