



**MINISTERSTWO
ROZWOJU REGIONALNEGO**

**Program Operacyjny
Kapitał Ludzki**

Narodowa Strategia Spójności 2007 - 2013

**projekt przyjęty przez Radę Ministrów w dniu
31.05.2006 r.**

Warszawa, maj 2006

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
I. DIAGNOZA SPOŁECZNO - EKONOMICZNA	8
1.1 Wprowadzenie.....	8
1.2 Dostosowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy	12
1.2.1 Zmiany struktury rynku pracy	12
1.2.2 Konsekwencje utraty pracy.....	13
1.2.3 Grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy	13
1.2.4 Dostosowania wśród osób pracujących	15
1.2.5 Samozatrudnienie.....	16
1.2.6 Rynek pracy na obszarach wiejskich	17
1.2.7 Wyzwania demograficzne stojące przed polskim rynkiem pracy	18
1.2.8 Wyzwanie technologiczne	19
1.2.9 Mobilność a szara strefa	20
1.2.10 Niemobilność terytorialna.....	20
1.2.11 Szkolenia jako sposób „na restrukturyzację”	21
1.2.12 Aktywna polityka rynku pracy (APRP).....	22
1.2.13 Skuteczność APRP	24
1.3. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.....	26
1.3.1 Przyczyny i obszary wykluczenia społecznego	27
1.3.2 Grupy zagrożone wykluczeniem społecznym	28
1.3.3 Systemowe regulacje przeciwdziałania wykluczeniu	30
1.3.4 Instrumenty przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.....	32
1.4 Inwestycje w kapitał ludzki: system edukacji i szkoleń	34
1.4.1 Poziom wykształcenia społeczeństwa	34
1.4.2 Szkolnictwo wyższe i nauka	35
1.4.3 Szkolnictwo na poziomie podstawowym i średnim	37
1.4.4 Edukacja przedszkolna	38
1.4.5 Kształcenie ustawiczne	38
1.4.6 Przyczyny i procesy	39
1.5 Administracja Publiczna	40
1.5.1 Zdolności strategiczne administracji publicznej.....	42
1.5.2 Sprawność instytucjonalna administracji publicznej.....	43
1.5.3 Przejrzystość funkcjonowania administracji publicznej.....	44
1.5.4 Sądownictwo.....	45
1.6 Współpraca pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi	47

1.6.1 Organizacja pozarządowe: definicje i miejsce w sferze publicznej	47
1.6.2 Organizacje pozarządowe a administracja publiczna - podstawowe fakty.....	47
1.6.3 Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie i jej wpływ na współpracę administracji i partnerów społeczno-gospodarczych.....	49
1.6.4 Organizacje pozarządowe a administracja publiczna – w oglądzie obu partnerów	50
1.7. Opieka zdrowotna.....	51
1.7.1 Profilaktyka i promocja zdrowia.....	53
1.7.2 Kadry medyczne w Polsce.....	53
1.8. Analiza SWOT	57
II. DOTYCHCZASOWA POMOC ZAGRANICZNA W ZAKRESIE ROZWOJU ZASOBÓW LUDZKICH.....	63
2.1 Pomoc przedakcesyjna	63
2.1.1 PHARE	63
2.1.2 Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW)	67
2.2 Pomoc w latach 2004 – 2006.....	68
2.2.1 SPO RZL.....	69
2.2.2 ZPORR.....	69
2.2.3. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL.....	70
III. STRATEGIA REALIZACJI CELÓW PO KAPITAŁ LUDZKI.....	73
3.1 Cel główny.....	73
3.2 Cele szczegółowe.....	74
3.2.1 Cel 1: Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy	74
3.2.2 Cel 2: Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego.....	76
3.2.3 Cel 3: Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa oraz powiązanie ich z rynkiem pracy	77
3.2.4 Cel 4: Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa.....	79
3.2.5 Cel 5: Wzrost spójności terytorialnej	80
3.3 Zgodność z dokumentami i regulacjami UE oraz krajowymi dokumentami strategicznymi	82
3.4 Zagadnienia horyzontalne.....	85
IV. PRIORYTETY I OBSZARY WSPARCIA	88
4.1 Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna.....	88
4.2 Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	90
4.3 Priorytet III: Wysoka jakość edukacji.....	93
4.4 Priorytet IV: Dobre państwo	96

4.5 Priorytet V: Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa	99
4.6 Priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej	102
4.7 Priorytet VII: Regionalne kadry gospodarki	104
4.8 Priorytet VIII: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	107
4.9 Priorytet IX: Aktywizacja obszarów wiejskich.....	109
4.10 Priorytet X: Pomoc techniczna	111
V. PORÓWNANIE ZAKRESÓW MERYTORYCZNYCH PRIORYTETÓW PO KAPITAŁ LUDZKI ORAZ WYTYCZNYCH NA RZECZ ZATRUDNIENIA.....	113
VI. KOMPLEMENTARNOŚĆ REALIZOWANEGO WSPARCIA Z INNYMI PROGRAMAMI OPERACYJNYMI.....	114
VII. SYSTEM WDRAŻANIA PO KAPITAŁ LUDZKI.....	116
7.1. Zarządzanie i wdrażanie	116
7.1.1 Instytucja Zarządzająca.....	116
7.1.2 Instytucje Pośredniczące.....	117
7.1.3 Instytucje wdrażające.....	120
7.2 Wdrażanie projektów współpracy ponadnarodowej i projektów innowacyjnych	121
7.3 Zarządzanie finansowe	122
7.3.1 Przepływy finansowe.....	122
7.3.2 Instytucja certyfikująca.....	122
7.4 Procedury audytu i kontroli.....	123
7.4.1 Instytucja audytowa	123
7.4.2 Zadania kontrolne	124
7.5 Monitorowanie	125
7.5.1 Komitet monitorujący	125
7.6 Audyt wewnętrzny	126
7.7 Ocena (ewaluacja).....	126
7.8 Informacja i promocja.....	127
VIII. FINANSOWANIE PO KAPITAŁ LUDZKI.....	128
IX. WYKAZ SKRÓTÓW UŻYTYCH W PROGRAMIE	131

WSTĘP

Zgodnie z projektem przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2006 r. Narodowej Strategii Spójności (NSRO) całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007 – 2013 zostanie ujęta w ramach Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*, którego celem jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. W ramach Programu wsparciem zostaną objęte następujące obszary: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z rozwojem zasobów ludzkich na terenach wiejskich, z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli oraz z promocją zdrowia zasobów pracy.

Termin „kapitał ludzki” przyjęto jako najpełniej oddający istotę kompleksowego wsparcia przewidzianego do realizacji w ramach Programu Operacyjnego, którego cele są ściśle związane z rozwojem kapitału ludzkiego zarówno w jego wymiarze indywidualnym jak i społecznym. Termin „kapitał ludzki” jest pojęciem oznaczającym zasób wiedzy, umiejętności oraz potencjału zawartego w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określającym zdolności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości kreacji nowych rozwiązań. W bezpośredniej korelacji z kapitałem ludzkim pozostaje kapitał społeczny, oznaczający zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz więzki pomiędzy ludźmi i organizacjami. Przy czym podkreślić należy, iż kapitał społeczny nie jest tylko prostą sumą kapitałów jednostek, ale jest także kreowany przez instytucje oraz pomnażany poprzez ich zdolność do współdziałania.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki stanowi odpowiedź na wyzwania, jakie przed państwami członkowskimi stawia odnowiona Strategia Lizbońska. Wyzwania te to: uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu oraz tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy. Program, poprzez realizację celu ogólnego, jak również określonych w nim celów szczegółowych, przyczyni się do urzeczywistnienia założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej na poziomie krajowym.

Zgodnie z celami określonymi w odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz celami polityki spójności UE wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego stanowi istotny czynnik przyczyniający się do pełniejszego wykorzystania zasobów pracy oraz wspierający wzrost konkurencyjności gospodarki. Poziom zatrudnienia, stopień integracji społecznej, budowa społeczeństwa opartego na wiedzy są czynnikami oddziałującymi na rozwój społeczno – gospodarczy i tym samym wpisującymi się w realizację celu głównego NSS. Rozwój zasobów ludzkich stanowi więc istotny element polityki spójności, który powinien być realizowany równolegle do wsparcia infrastrukturalnego, technologicznego i restrukturyzacyjnego w celu zapewnienia optymalnego oddziaływania udzielanego wsparcia. Działania wspierające rozwój zasobów ludzkich w kontekście podnoszenia konkurencyjności gospodarki powinny koncentrować się wokół następujących zagadnień:

- bardziej efektywnego wykorzystania zasobów pracy,
- zwiększenia elastyczności rynku pracy i adaptacyjności pracowników,

- zwiększenia poziomu spójności społecznej,
- budowy społeczeństwa opartego na wiedzy poprzez rozwój wykształcenia i kwalifikacji,
- poprawy efektywności zarządzania w administracji publicznej oraz jakości świadczonych usług publicznych,
- rozwoju opieki zdrowotnej jako czynnika determinującego jakość zasobów pracy,
- zapewnienia spójności stopnia rozwoju zasobów ludzkich w wymiarze przestrzennym.

Cele Programu zostały zdefiniowane zgodnie z zasadą strategicznego podejścia (*strategic approach*). Zasada ta polega na koncentracji wsparcia na kluczowych obszarach i najważniejszych problemach wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Jednocześnie, kompleksowy charakter wsparcia został zaplanowany w taki sposób, aby umożliwić odpowiednie rozszerzanie zakresu dostępnej pomocy, zgodnie ze specyfiką problemów występujących na polskim rynku pracy.

Program Operacyjny *Kapitał Ludzki* składa się z 10 Priorytetów, realizowanych równoległe na poziomie centralnym i regionalnym.

Priorytety realizowane centralnie to:

- Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna
- Priorytet II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw
- Priorytet III Wysoka jakość edukacji
- Priorytet IV Dobre państwo
- Priorytet V Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to:

- Priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej
- Priorytet VII Regionalne kadry gospodarki
- Priorytet VIII Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach
- Priorytet IX Aktywizacja obszarów wiejskich
- Priorytet X Pomoc techniczna

W ramach Programu 70 % alokowanych środków zostanie przeznaczonych na wsparcie dla regionów, zaś pozostałe 30 % środków będzie wdrażane sektorowo przez odpowiednie resorty. W ramach komponentu regionalnego środki zostaną przeznaczone na wsparcie dla osób i grup społecznych, natomiast w ramach komponentu centralnego środki zostaną przeznaczone przede wszystkim na wsparcie dla struktur i systemów.

Zgodnie z projektem unijnych regulacji Program Operacyjny Kapitał Ludzki składa się z następujących elementów:

- a) diagnozy społeczno – ekonomicznej opracowanej z uwzględnieniem podziału na poszczególne obszary wsparcia tj. zatrudnienie, edukację, integrację społeczną, administrację i opiekę zdrowotną
- b) analizy SWOT
- c) informacji na temat dotychczasowej pomocy zagranicznej w zakresie rozwoju zasobów ludzkich
- d) analizy spójności Programu ze strategicznymi dokumentami krajowymi i wspólnotowymi
- e) opisu poszczególnych priorytetów wraz z ich uzasadnieniem, opisem celów i wskaźników ich realizacji
- f) opisu sytemu wdrażania
- g) informacji o zakresie komplementarności z innymi Programami Operacyjnymi
- h) planu finansowego.

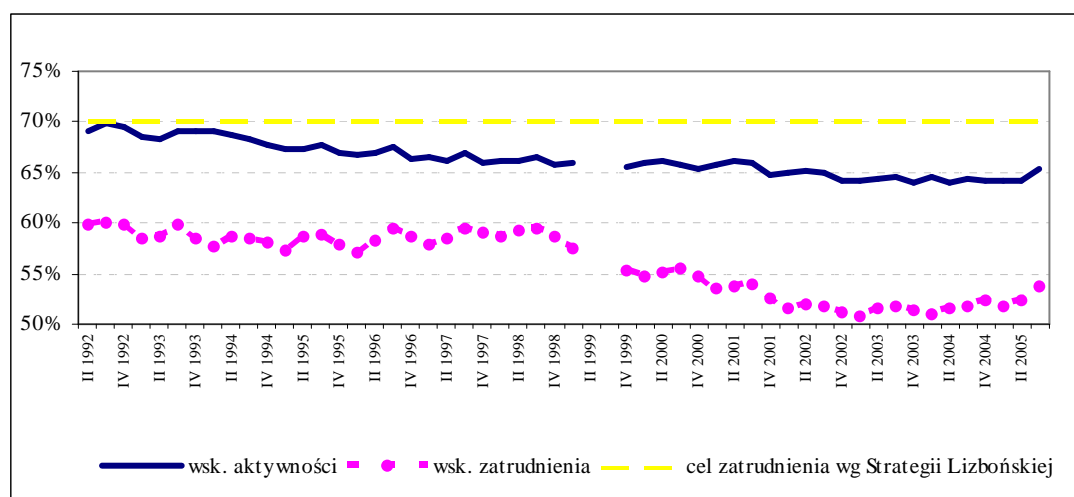
I. DIAGNOZA SPOŁECZNO - EKONOMICZNA

1.1. Wprowadzenie

Największym wyzwaniem polskiego rynku pracy jest bardzo niska stopa zatrudnienia i aktywności zawodowej (wykres 1) oraz towarzyszący im zwiększający się zakres wykluczenia społecznego. Przy czym od końca lat 90. nastąpiło wyraźne pogorszenie sytuacji. W latach 1998-2003 liczba osób w wieku produkcyjnym zwiększyła się w Polsce o przeszło 1 mln, odzwierciedlając efekt wyżu demograficznego. Natomiast liczba pracujących zmalała o ponad 3,5 mln osób¹. Towarzyszył tym zjawiskom wzrost bezrobocia, które to w Polsce jest nie tylko bardzo wysokie, ale też długotrwałe – ponad połowa bezrobotnych pozostaje bez pracy ponad rok. Te niekorzystne zjawiska wydają się mieć charakter długookresowy, bo choć wyraźny spadek zatrudnienia i zwiększenie bezrobocia, czyli w okresie obniżenia tempa wzrostu gospodarczego, to jednak ożywienie gospodarcze, trwające od 2003 r. przyniosło tylko niewielką poprawę.

Sytuacja na rynku pracy wydaje się szczególnie niekorzystna w zestawieniach międzynarodowych, a luka zatrudnienia pogłębia się na niekorzyść Polski - kiedy w krajach UE15 odnotowano ogólną poprawę wskaźników rynku pracy, w Polsce ulegały one pogorszeniu.

Wykres 1. Wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata



Źródło: dane BAEL, obliczenia autorów.

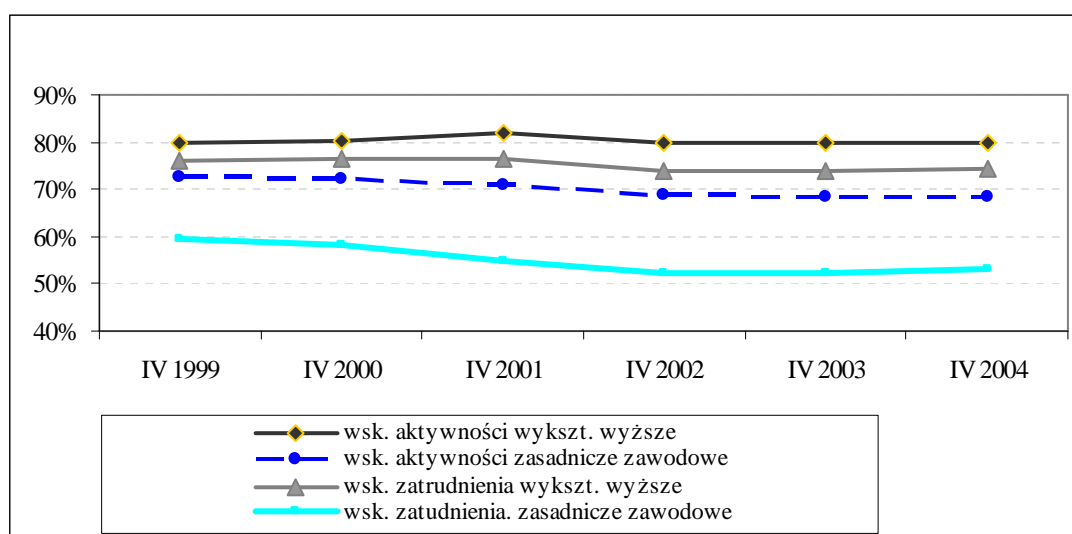
Przyczyny niekorzystnej sytuacji na rynku pracy są bardzo złożone. Można ich poszukiwać w efektach kryzysu rosyjskiego z 1998 roku i późniejszego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego lub w ciągłym usuwaniu przerostów zatrudnienia sprzed 1989 r. Jednak niekorzystna sytuacja na rynku pracy w coraz większym stopniu jest determinowana czynnikami strukturalnymi i instytucjonalnymi, w tym nieelastycznym rynkiem pracy,

¹ Liczba ta może być nieprecyzyjna ze względu na błędy w oszacowaniach liczby pracujących w rolnictwie, poprawionych dopiero po Powszechnym Spisie Ludności z 2002 r.

niedopasowaniem kwalifikacji zawodowych do potrzeb pracodawców, wysokim klinem podatkowym, utrudnieniami dla mobilności geograficznej (m.in. problemy w funkcjonowaniu rynku mieszkaniowego) oraz transferami społecznymi pozwalającymi na wycofywanie się z aktywności zawodowej. W istocie uważa się, że bezrobocie strukturalne stanowi ponad 80% całości stanu bezrobocia

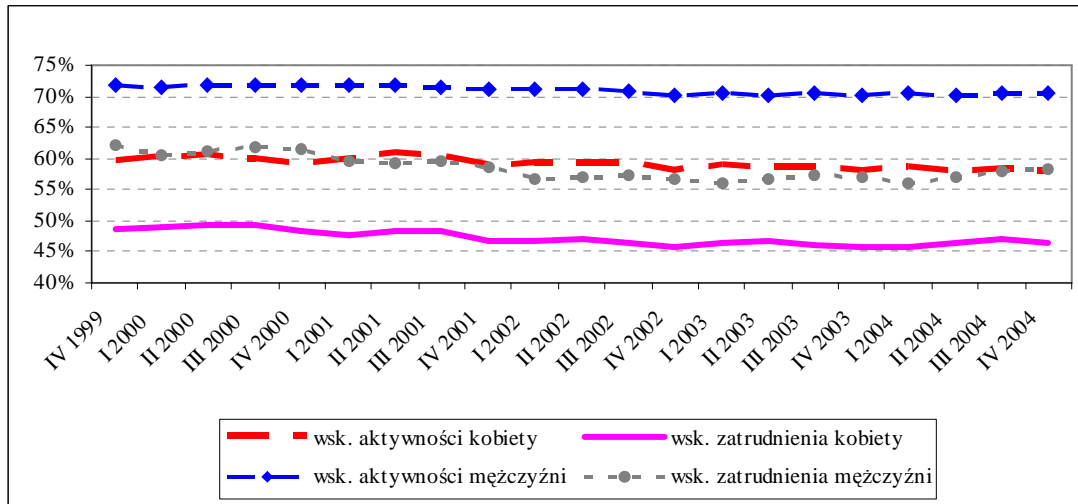
Silne zróżnicowanie wskaźników aktywności i zatrudnienia w Polsce wskazuje na kluczowe znaczenie jakości kapitału ludzkiego dla kształtowania sytuacji na rynku pracy, a w szczególności dostatecznych oraz odpowiednich kwalifikacji, umiejętności radzenia sobie na dynamicznym rynku pracy, przyjmowania postaw aktywnych, mobilności i przedsiębiorczości. Nie mniej ważna jest obecność mechanizmów przeciwdziałających dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu. Cechami silnie różnicującymi sytuację na rynku pracy są między innymi wykształcenie, płeć i miejsce zamieszkania (wykresy 2-4). Ponad trzykrotnie niższa od przeciętnej aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych (wykres 5) świadczy o dużym ryzyku wykluczenia tej grupy. W odniesieniu do ludności zamieszkującej obszary wiejskie wskaźnik aktywności zawodowej w kwietniu 2004 r. wynosił 65% a wskaźnik zatrudnienia – 55%. Sytuacja tej grupy na rynku pracy uzależniona jest m.in. od tego, czy rodzina posiada gospodarstwo rolne.

Wykres 2. Wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia w wieku 15+ dla osób z wykształceniem wyższym i zasadniczym zawodowym w latach 1999-2004



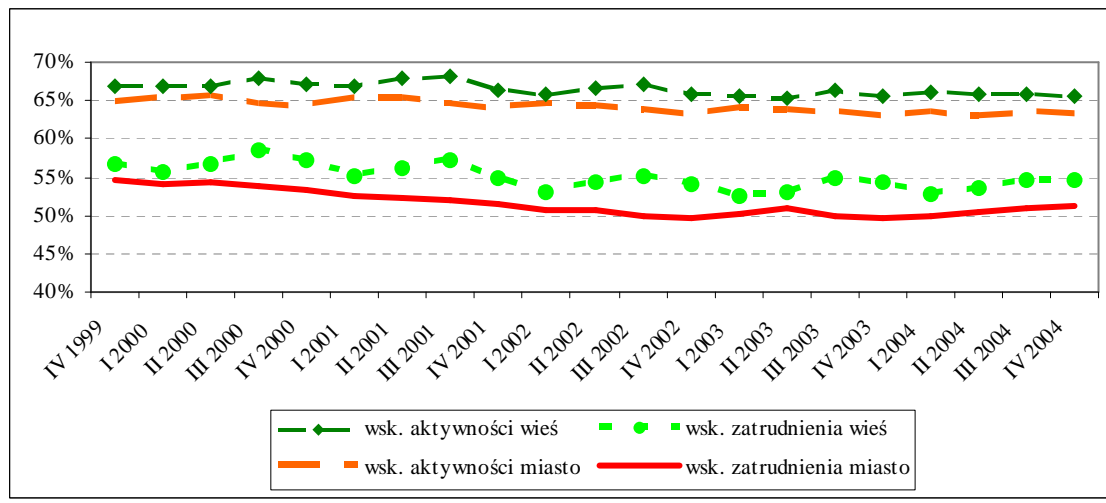
Źródło: dane BAEL, IV kwartał, obliczenia autorów.

Wykres 3 Wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata wg płci



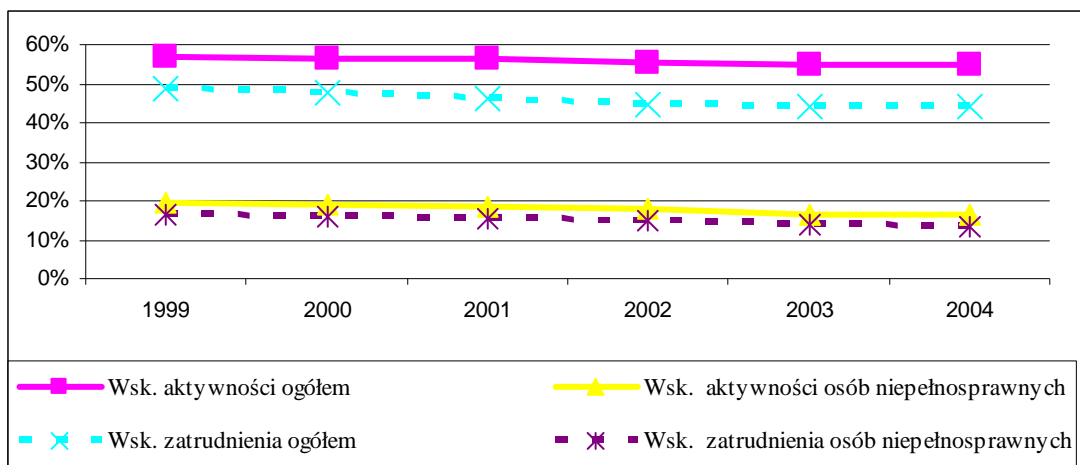
Źródło: dane BAEL, obliczenia autorów

Wykres 4 Wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata wg miejsca zamieszkania



Źródło: dane BAEL, obliczenia autorów

Wykres 5 Wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych i ludności ogółem



Źródło: dane BAEL, obliczenia autorów.

1.2 Dostosowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy

Podstawowe wyzwanie współczesnego rynku polega na harmonijnym dostosowywaniu strony podażowej i popytowej tak, żeby zmiany technologiczne i strukturalne w gospodarce zachodziły płynnie, a zarazem, żeby w najbardziej optymalny sposób były wykorzystane dostępne zasoby pracy. W Polsce od początku lat 90. zakres niestabilności popytu na pracę pod względem ilościowym, jakościowym i strukturalnym jest bardzo duży. Można wyróżnić trzy główne źródła zmian strukturalnych:

- transformacja gospodarcza, łączącą w sobie prywatyzację, zmiany struktury i sposobu zarządzania, wiążące się z przechodzeniem do gospodarki rynkowej,
- restrukturyzacja, będącą wynikiem przechodzenia od gospodarki opartej na przemyśle do gospodarki opartej na usługach, przy czym w przypadku Polski nakłada się tutaj niedokończony proces restrukturyzacji zatrudnienia w rolnictwie,
- restrukturyzacja na poziomie przedsiębiorstw, której celem jest wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zmiany w ich strukturze, sposobie zarządzania i kwalifikacja pracowników oraz zmiany w sposobach pracy i komunikacji.

Zachodzące procesy restrukturyzacyjne przyczyniają się do zwiększania produktywności pracy, m.in. poprzez przesunięcia zasobów pracy do najbardziej efektywnych działań gospodarki oraz poprzez wprowadzanie zmian technologicznych i organizacyjnych. A zatem prowadzone działania przyczyniają się do realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Zadaniem państwa jest ułatwianie przeprowadzenia powyższych procesów, m.in. poprzez odpowiednie oddziaływanie na jakość kapitału ludzkiego.

1.2.1 Zmiany struktury rynku pracy

Zmianom strukturalnym na rynku pracy towarzyszą zazwyczaj znaczące przepływy na rynku pracy pomiędzy zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową. Jednak w przypadku Polski zmiany na rynku pracy, zainicjowane szokiem spowodowanym kryzysem rosyjskim, prowadziły do przesunięć zasobów pracy z zatrudnienia do bezrobocia i bierności zawodowej.

Gwałtowny spadek popytu na pracę w końcu lat 90. wraz z pewnym wzrostem zasobów pracy, przełożył się na gwałtowny wzrost bezrobocia. Od 2003 r. poziom bezrobocia ustabilizował się, a od 2004 r., wraz z ożywieniem gospodarczym, widoczne jest jego obniżanie. Przy czym zjawiska te kształtowały się różnie dla różnych grup wiekowych. Szczególnie istotna jest różnica reakcji na ożywienie gospodarcze. O ile odsetek osób bezrobotnych wśród osób poniżej 45 roku życia obniżał się już stopniowo od połowy 2001 r., to w przypadku osób między 45 a 54 rokiem życia można mówić jedynie o jego stabilizacji. Drugim ważnym czynnikiem różnicującym sytuację na rynku pracy jest wykształcenie. Chociaż przyrost osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym między rokiem 1998 a 2004 był największy, to jednak prawdopodobieństwo pozostawania tych osób bez pracy pozostawało relatywnie najniższe.

1.2.2 Konsekwencje utraty pracy

Roczne panele wskazują na skalę odpływów z zatrudnienia, rzędu 6-7,5%, z czego więcej osób dezaktywizowało się niż poszukiwało pracy. Odpływy z zatrudnienia do nieaktywności najczęściej występowały wśród osób w wieku powyżej 55 lat, natomiast najmłodszy, kiedy tracili pracę stawali się bezrobotnymi. Im niższy poziom wykształcenia tym większe prawdopodobieństwo zaprzestania pracy i aktywności zawodowej w ogóle.

Dla osób bezrobotnych kluczowe znaczenie ma prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia. Analizy przepływów na rynku pracy przeprowadzone dla lat 2000-2004 wskazują na dużą zależność pomiędzy prawdopodobieństwem przejścia z bezrobocia do zatrudnienia a poziomem wykształcenia. Przykładowo, 38,5% osób z wykształceniem wyższym w ciągu roku przeszło z bezrobocia do zatrudnienia, podczas gdy dla osób z wykształceniem podstawowym odsetek ten wyniósł 13,8%. Prawdopodobieństwo przepływów z bezrobocia do zatrudnienia jest też negatywnie skorelowane z wiekiem. W praktyce oznacza to, że osoby o niższym poziomie wykształcenia oraz osoby starsze znacznie częściej stają się długotrwale bezrobotnymi bądź też przechodzą do stanu bierności zawodowej. **Bezrobotni długookresowo coraz bardziej tracą szansę ponownego podjęcia pracy, natomiast wzrosły perspektywy ponownego zatrudnienia dla osób bezrobotnych krótkookresowo.**

Charakterystyczne jest, że zmalało znaczenie zwolnień z pracy oraz dobrowolnych odejść, wzrósł natomiast udział osób ponownie wchodzących do bezrobocia oraz pojawiających się po raz pierwszy na rynku pracy. Ponowne stanie się bezrobotnym wśród młodych może sygnalizować próbę znalezienia pracy lepiej dopasowanej do indywidualnych możliwości i aspiracji, ponowna rejestracja bezrobocia w starszych grupach wskazuje na ogół na trwalsze trudności w utrzymaniu pracy. **Osoby wchodzące na rynek pracy po przerwie, w większości kobiety, mają mniejsze niż przeciętnie szanse znalezienia pracy. Wśród nich można szukać zagrożonych trwałą dezaktywizacją.**

Równoczesne zmiany w obrębie bezrobocia i wakatów świadczą, że jednym ze źródeł wysokiego bezrobocia mogą być niedopasowania na rynku pracy. W latach 1998-2001 liczba wakatów była niewielka a bezrobocie zwiększało się. Po 2001 r. w następstwie ożywienia pracodawcy zaczęli poszukiwać pracowników na większą skalę (wzrost wakatów), co poskutkowało raczej niewielkim spadkiem bezrobocia. Można całkiem realnie obawiać się, że znaczna część bezrobotnych pozostających bezrobotnymi od ponad roku, a nawet 2 lat, nie jest w stanie przystosować się do nowo tworzonych miejsc pracy. **Tym bardziej, że badania popytu na pracę GUS z 2005 r. i badania przedsiębiorstw, przeprowadzane przez NBP w 2003 sygnalizują, iż nawet w 1/5 przedsiębiorstw zauważalny jest brak kandydatów do pracy o potrzebnych kwalifikacjach** Obserwacja odpływów z bezrobocia rejestrowanego wskazuje na rosnące zjawisko rezygnacji z rejestrowania się w Urzędach Pracy, nie potwierdzania gotowości do pracy oraz przechodzenia na emeryturę lub rentę. Prawdopodobnie odzwierciedla to częściowo wymuszoną dezaktywizację zawodową spowodowaną pogorszeniem się szans na uzyskanie zatrudnienia a częściowo podejmowanie pracy w szarej strefie.

1.2.3 Grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Kobiety dezaktywizowały się silniej w najmłodszych i w najstarszych grupach wieku, głównie w związku z funkcjami rodzinno-opiekuńczymi. **Podatność na wyłączenie się z**

ryнку pracy kobiet ma związek z ich przeciętnie niższymi zarobkami, które obniżają atrakcyjność aktywności zawodowej. W roku 2005 kobieta przeciętnie zarabiała w ciągu godziny o 10,4% mniej niż mężczyzna. Oznacza to istnienie mniejszych różnic zarobkowych niż w większości krajów OECD (w 2002 roku różnica płac za przepracowaną godzinę wynosiła 16% we krajach OECD na niekorzyść kobiet). Różnica zarobków w przekroju płci w Polsce w ostatnich latach malała (w części dzięki szybszemu niż wśród mężczyzn wzrostowi wykształcenia), szczególnie w młodszych grupach, co skłaniało kobiety do utrzymania aktywności zawodowej. Pośrednio można wnioskować, że działania antidyskryminacyjne w sferze kształtowania wynagrodzeń, awansu zawodowego itp. przyczyniają się do zwiększenia podaży pracy kobiet i do ich aktywnych zachowań na rynku pracy.

Ogromnym wyzwaniem, szczególnie w kontekście zmiany demograficznej, pozostaje przerwa w pracy zawodowej w okresie macierzyństwa. Powrót po niej na rynek pracy jest tym trudniejszy, im dłużej ona trwała. Trudno zaś ją skrócić, szczególnie niżej kwalifikowanym, ponieważ instytucjonalna opieka nad dzieckiem bywa niedostępna a prywatna jest zbyt droga. **Istnieje domniemanie, że rozwój pracy w niepełnym wymiarze czasu ułatwiłby kobietom godzenie ról rodzinnej i zawodowej.** Jest to prawdopodobne ale – choć odsetek pracujących w krótszym wymiarze czasu pracy od lat oscyluje ok. 10% – praca w niepełnym wymiarze czasu powodowana jest przede wszystkim brakiem możliwości znalezienia pracy w pełnym wymiarze (30% tego zatrudnienia w 2003 roku). Tylko około 28% osób pracujących w niepełnym wymiarze takie zatrudnienie odpowiadało ich preferencjom. Z badań przedsiębiorstw wynika też małe zainteresowanie pracą w niepełnym wymiarze. Taki sposób pobudzania mobilności nie jest zatem zgodny z preferencjami obu stron.

Ułatwianie kobietom godzenia ról rodzinnych i zawodowych realizowane może być również poprzez rozwój dostępnych usług społecznych o charakterze opiekuńczym . Ta opcja wskazywana jest najczęściej zarówno przez pracodawców jak i pracowników. Całkowicie inna jest sytuacja młodzieży. Jej nieaktywność zawodowa wynika z aktywności edukacyjnej. Natomiast bezrobocie w większości jest związane z poszukiwaniem i zmianami pracy. Z młodymi częściej niż z innymi zawiera się umowy o pracę na czas określony, co obu stronom ułatwia bezkosztowe rozwiązanie umowy po upływie czasu, na który została zawarta. I rzeczywiście obie strony wykorzystują tę możliwość, skutek czego mobilność młodych osób na rynku pracy jest jeszcze większa niż przed 2002 r. (od tego roku odnotowano lawinowy przyrost kontraktów o pracę zawieranych w tej formie). Pomimo wysokiego bezrobocia jest to grupa o wysokiej mobilności.

Stosunkowo trwałe zatrudnienie osób z wyższym wykształceniem i osób w średnim wieku wynika z dysponowania przez nich wysokimi kwalifikacjami. Firmy tylko w ostateczności pozbywają się osób o takich cechach, ponieważ w ten sposób tracą ich kapitał ludzki. Bezrobocie wysoko kwalifikowanych osób nie trwa długo, prawdopodobieństwo znalezienia przez nich pracy jest wysokie. Przekroczenie jednak pewnego wieku oznacza, że kwalifikacje szkolne stają się przestarzałe, i wtedy wysokie wykształcenie przestaje wystarczać, by uzyskać pracę, a szczególnie pracę zapewniającą wysokie dochody. **Wraz ze starzeniem się społeczeństwa zjawisko to będzie się nasilać.**

Jednym z najbardziej oczywistych wskaźników niskiej mobilności zasobów pracy jest długotrwałe pozostawanie w bezrobociu. W całym kraju odsetki bezrobotnych będących bezrobotnymi od 12 miesięcy a nawet od 24 są bardzo wysokie – odpowiednio wynosiły w 2005 r. 51,6% i 35,2%. Szczególnie liczne grupy trwale bezrobotnych znajdowały się w województwach: podkarpackim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim i łódzkim, co – wzięwszy pod uwagę ogólnie nie najgorsze charakterystyki rynku pracy w większości tych

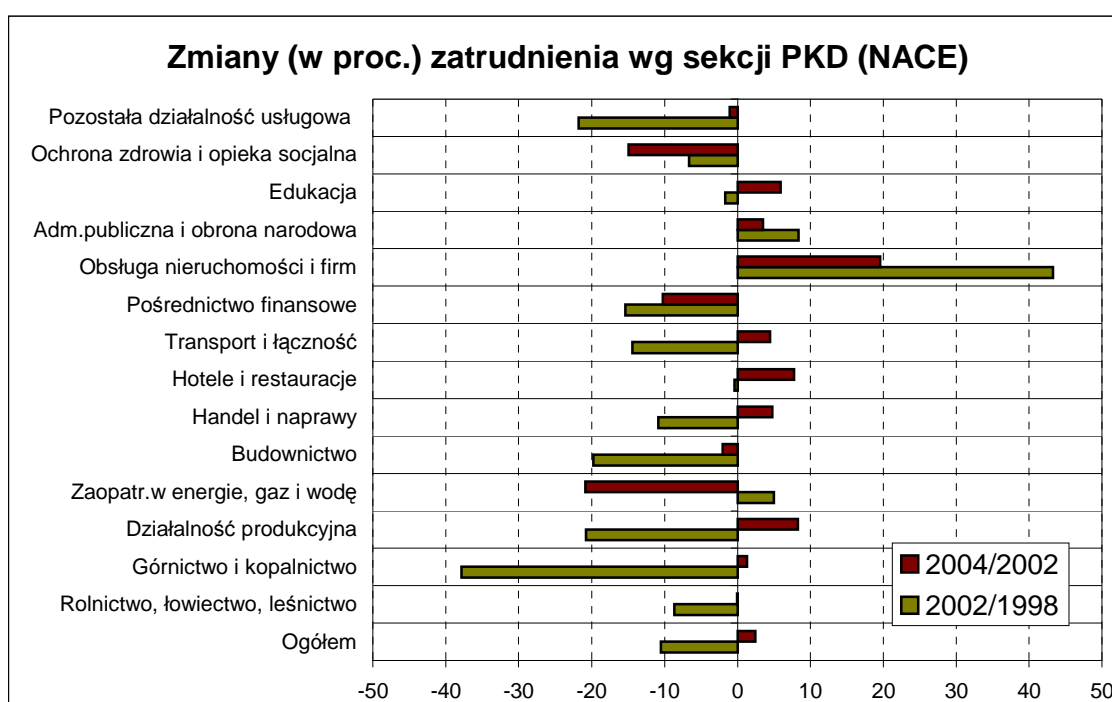
województw – wskazuje na znaczne zróżnicowanie możliwości adaptacyjnych ludności tam zamieszkałej i konieczność stosowania specjalnych środków (zintegrowanych, wielostronnych programów diagnostycznych, informacyjnych, poradniczych, szkoleniowych, kształcenia praktycznego) dostosowanych do jej możliwości.

1.2.4 Dostosowania wśród osób pracujących

W okresie transformacji radykalnie zmienił się rynek pracy w zakresie wszystkich niemal charakterystyk strukturalnych. Zmiany te są i będą kontynuowane. Przede wszystkim radykalnie spadło zatrudnienie w rolnictwie i przemyśle, zwiększyło się w usługach. Spojrzenie na bardziej szczegółowe podziały gospodarki na sekcje ujawnia, że zmiany zatrudnienia były głęboko różne w obrębie poszczególnych sekcji w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego i rodzaju działalności gospodarczej (wykres 6).

Głębokie zmiany struktury zatrudnienia wymagały znacznych przemieszczeń zasobów pracy. Już sam fakt, iż się dokonały, jest zasługą wysokiej mobilności osób aktywnych zawodowo, tym bardziej, gdy weźmiemy pod uwagę inny charakter większości stanowisk nowo oferowanych, głównie w usługach, w porównaniu ze stanowiskami likwidowanymi, głównie w przemyśle. Niektóre sekcje, redukujące zatrudnienie w ostatnich latach, jeszcze w pierwszej połowie lat 90. dynamicznie się rozwijały (np. usługi finansowe, zaopatrywanie w energię elektryczną wodę i gaz). **Taka niestabilność zatrudnienia jest wielkim i nowym wyzwaniem dla osób aktywnych zawodowo.** Dodatkowo, nierównomierność zmian w czasie (kiedy indziej redukcja i kiedy indziej kreacja miejsc pracy) powodowała, że podejmowanie pracy w rozwijających się sekcjach gospodarki na ogół nie mogło nastąpić bezpośrednio po utracie pracy poprzedniej. Zmienne kierunki rozwoju przyczyniały się do niepewności w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zatrudnieniowych.

Wykres 6. Zmiany (w proc.) zatrudnienia wg sekcji PKD (NACE)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Głęboko zróżnicowana terytorialnie struktura zatrudnienia wywołuje niejednakowe potrzeby restrukturyzacyjne i tym samym stawia niejednakowe wyzwania kwalifikacyjne przed ludnością aktywną zawodowo. Po pierwsze, wciąż jeszcze w znacznej grupie województw podstawowym wyzwaniem jest stworzenie warunków odejścia do działów pozarolniczych dla osób zaangażowanych w rolnictwie. W województwach: lubelskim, podlaskim, świętokrzyskim w rolnictwie pracuje ponad 1/3 aktywnych zawodowo pracuje w rolnictwie, w podkarpackim ten udział wynosi ok. 1/4, a w łódzkim ok. 1/5. Są to proporcje nie do utrzymania w dłuższej perspektywie, tym bardziej, że w części tych województw rolnictwo jest nisko produktywne i ze względu na niski przeciętny obszar gospodarstw rolnych oraz niską klasę ziemi uprawnej nie ma w nich szans na szerszy rozwój produkcji rolnej. Po drugie, **dla kilku województw zasadniczym problemem restrukturyzacyjnym pozostaje nadal zmniejszanie zatrudnienia w przemyśle wydobywczym i w energetyce.** Dotyczy to głównie województwa śląskiego i w mniejszym stopniu dolnośląskiego. Restrukturyzacja przetwórstwa przemysłowego, związana z intensyfikacją zmian technologicznych, również nie rozkłada się równomiernie, poza Śląskiem, ma duże znaczenie (z racji wysokiego zatrudnienia w przemyśle) dla województw wielkopolskiego i lubuskiego. Wreszcie po trzecie, rozwój usług rynkowych silnie zależy od zamożności ludności i lokalnych firm, które kreują popyt na nie. Usługi rozwinęły się intensywnie na Śląsku, w województwie mazowieckim, pomorskim i zachodniopomorskim, najslabiej w województwach rolniczych. **Warto zauważyć, że nasilenie trudności przy zmianie kwalifikacji jest tym silniejsze, im niższy jest poziom wykształcenia osób zaangażowanych w pracę w sekcjach przechodzących restrukturyzację. Najniższy zasób kapitału ludzkiego, przeciętnie biorąc, występuje w rolnictwie.**

Systematycznie malało i nadal maleje zatrudnienie w sektorze publicznym (prywatyzacja), a pracujących przejmuje sektor prywatny poza rolnictwem. Warto zauważyć, że przemieszczenia międzysektorowe w coraz mniejszym stopniu dokonują się poprzez prywatyzację firm. Częściej polegają na realnej likwidacji miejsc pracy w sektorze publicznym i kreacji nowych miejsc w innych firmach sektora prywatnego, co wymaga znacznej mobilności pracowników. Od roku 1999 liczba pracowników najemnych w sektorze prywatnym przewyższa liczbę pracowników najemnych sektora publicznego.

Warto zauważyć, że sektor prywatny nie wchłaniał takiej liczby osób, jaka traciła pracę w sektorze publicznym. W latach 1998-2002 liczba miejsc pracy w sektorze publicznym zmniejszyła się o blisko 30%, tj. o 1677 tys. osób, ale tylko dla niewielu z nich (532 tys., czyli mniej niż 1/3) znalazło się miejsce w sektorze prywatnym poza rolnictwem. Te proporcje wskazują, że mobilność międzysektorowa zawodziła.

1.2.5 Samozatrudnienie

We wcześniejszych latach zasadniczą rolę w łagodzeniu skutków restrukturyzacji sektora publicznego odgrywało samozatrudnienie. Wyzwolona przez transformację energia znajdowała wyraz w zakładaniu małych firm, pomimo poważnych braków kapitału, ale za to w gospodarce pełnej luk podaźowych. **Od pogorszenia koniunktury w 1998 r. liczba małych pracodawców zaczęła maleć, podobnie liczba pracujących na własny rachunek i nie zatrudniających innych osób** (ubyło ok. 170 tys. osób pracujących poza rolnictwem na rachunek własny i jako pomagający członkowie rodzin). Nasiloną konkurencją spowodowała, że byt tych mini-przedsięwzięć gospodarczych został zachwiany. Pewien udział miały tu także i inne czynniki np. warunki prawne, czy fiskalne.

Generalnie, liczba małych przedsiębiorstw w stosunku do liczby ludności jest większa w paśmie zachodnim, niska na wschodzie. Wyjątek stanowi Mazowsze, a przede wszystkim Warszawa, gdzie liczba zarejestrowanych podmiotów (w tym osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą) przewyższa pozostałe regiony i miasta.

Potencjał mini-przedsięwzięć gospodarczych nie był dostateczny, w tym również nie był dostateczny ich kapitał ludzki. **Słaba okazała się też sieć profesjonalnych firm wspierająca małe przedsiębiorstwa i dostarczająca im relatywnie tanich usług np. prawnych, doradczych, informatycznych, technologicznych.**

Barierą rozwoju drobnej przedsiębiorczości są także wysokie koszty związane z korzystaniem z pomieszczeń, dostępem do Internetu i, szerzej, usług telekomunikacyjnych. Obsługa firm rozwinęła się w województwie mazowieckim na skalę nieporównywalną z innymi województwami, w niektórych województwach zaś jej słaby rozwój może być realną barierą rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, jak i napływu kapitału z innych regionów, czy z zagranicy. Dotyczy to przede wszystkim wszystkich wcześniej wymienianych województw rolniczych.

1.2.6 Rynek pracy na obszarach wiejskich

Specyficznym, ale niezwykle ważnym segmentem polskiego rynku pracy są obszary wiejskie oraz wysokie zatrudnienie w rolnictwie, na poziomie 17,4 % (w 2004 r. wg BAEL/GUS). Przy czym głównym problemem jest bardzo niska produktywność pracy w porównaniu do innych sektorów. Powoduje to bardzo niskie dochody ludności związanej z rolnictwem oraz poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodów, przy czym bardzo często są to źródła niezarobkowe.

Duża liczba osób pracujących w rolnictwie przy bardzo niskiej wydajności oznacza, że na obszarach wiejskich występuje znaczna nadwyżka podaży pracy, co prowadzi do bezrobocia ukrytego. Przy czym nadwyżki zasobów pracy koncentrują się w niskotowarowych gospodarstwach rodzinnych oraz produkujących na własne potrzeby. Objęcie obszarów wiejskich wspólną polityką rolną oraz instrumentami polityki regionalnej przyczyniać się będzie do wzrostu inwestycji w rolnictwie i zwiększania produktywności, powodując tym samym dalsze ograniczanie popytu na pracę w rolnictwie.

Inaczej kształtują się problemy ludności nie związanej z rolnictwem, zamieszkującej obszary wiejskie. W przypadku tej grupy występuje wysoki poziom bezrobocia jawnego, z wyraźną tendencją do przechodzenia w bezrobocie długotrwałe lub nieaktywność zawodową. Równocześnie struktura bezrobotnych na wsi ze względu na wykształcenie jest znacznie mniej korzystna niż w przypadku bezrobotnych zamieszkałych na obszarach miejskich, co zmniejsza ich szanse na podjęcie pracy.

Problemy rynku pracy na obszarach wiejskich są silnie zróżnicowane regionalnie. W województwach Polski północno – zachodniej w przeszłości dominowało rolnictwo sektora państwowego, a obecnie wielkoobszarowego. Cechą charakterystyczną tego makroregionu jest występowanie punktowego, skrajnie wysokiego bezrobocia w miejscowościach popegeerowskich.

Odmienne sytuacja kształtuje się w województwach południowo – wschodnich, gdzie struktura rolnictwa wykazuje silne rozdrobnienie oraz gdzie występuje bardzo wysokie zatrudnienie w rolnictwie w stosunku do powierzchni użytków rolnych. Ponadto widoczna jest petryfikacja tej struktury, wynikająca z ograniczonej mobilności młodych osób.

Polska centralna i wschodnia jest makroregionem wewnątrznie zróżnicowanym, charakteryzującym się relatywnie słabo rozwiniętą siecią lokalnych ośrodków miejskich oraz niekorzystną strukturą wykształcenia ludności na obszarach wiejskich. Pod względem demograficznym jest to obszar starzejący się, ze strukturą ze względu na wiek i płeć charakterystyczną dla obszarów długotrwałych odpływów demograficznych. Występuje tutaj bezrobocie jawne i ukryte, przy czym bezrobocie jawne dotyczy głównie osób młodych.

W przypadku Wielkopolski mamy do czynienia z mieszaną strukturą agrarną, relatywnie wysoką kulturą rolną, dobrą strukturą wykształcenia ludności, wysoką aktywnością społeczną.

1.2.7 Wyzwania demograficzne stojące przed polskim rynkiem pracy

Obecne procesy na rynku pracy należy też analizować w kontekście prognozowanych zmian, wynikających w dużej mierze z przemian demograficznych. Po roku 2007 oczekuje się, że wzrost ten nie będzie jednak bardzo szybki, natomiast nadal będzie miało miejsce znaczące zwiększanie się wskaźnika zatrudnienia i spadek bezrobocia.

Jak widać w poniższej tabeli, przewiduje się, że o ile w latach 2003-2008 stopa bezrobocia obniży się o 4,2 pkt. proc., to w latach 2008-2013 będzie to już tylko 2,3 pkt. proc. Wolniejsze obniżanie się bezrobocia będzie związane również z tym, że o ile w najbliższych latach przyrosty zatrudnienia wynikać będą przede wszystkim z eliminowania bezrobocia koniunkturalnego, to później obniżenie stopy bezrobocia poniżej 15-16 proc. będzie procesem znacznie bardziej powolnym, związanym ze zmianami strukturalnymi na rynku pracy.

Zwrócić należy uwagę na prognozowany spadek aktywności w grupie wiekowej 15-64 – aktywność przestanie się zmniejszać dopiero w 2009-2010 roku. **Spadek aktywności będzie rezultatem zmian demograficznych – starzenia się osób z powojennego wyżu demograficznego przy niewielkich liczebnościach roczników wchodzących do aktywności** (obecnie większość osób z wyżu demograficznego przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych jest już na rynku pracy). Prognozuje się, że przeciętny wiek w grupie wiekowej 15-64 lata wzrośnie między 2004 a 2013 r. o ok. dwa lata – z 37,7 do 39,7. W mniejszych podgrupach wiekowych (gdzie zmiany demograficzne nie mają wpływu na aktywność) przewiduje się stopniowy wzrost aktywności zawodowej.

O ile w chwili obecnej niski wskaźnik aktywności nie stanowi – wobec wysokiego poziomu bezrobocia – bariery dla wzrostu zatrudnienia, to w przyszłości może się to zmienić. W chwili obecnej wskaźnik aktywności w grupie wiekowej 15-64 jest znacznie poniżej celu zatrudnieniowego Strategii Lizbońskiej (70 proc. w grupie wiekowej 15-64), co wskazuje na to, że realizacja Strategii wymaga wzrostu zarówno zatrudnienia, jak i aktywności. **Największy wzrost aktywności możliwy jest przede wszystkim wśród osób starszych (po 45-50. roku życia, a przed ustawowym wiekiem emerytalnym) i jest szczególnie pożądany w kontekście starzenia się społeczeństwa.**

Tabela 1. Prognoza rynku pracy dla osób w wieku 15-64

Lata	Populacja (w tys)	Aktywni (w tys)	Pracujący (w tys)	Bezrobotni (w tys)	Wskaźnik aktywności zawodowej (%)	Wskaźnik zatrudnienia (%)	Stopa bezrobocia (%)
2003	25 886	16631	13308	3323	64,2	51,4	20,0
2004	26 010	16711	13488	3223	64,2	51,9	19,3

2005	26 087	16853	13814	3039	64,6	53,0	18,0
2006	26 240	16 771	13 957	2 813	63,9	53,2	16,8
2007	26 351	16 786	14 093	2 693	63,7	53,5	16,0
2008	26 439	16 783	14 153	2 630	63,5	53,5	15,7
2009	26 501	16 799	14 256	2 543	63,4	53,8	15,1
2010	26 534	16 816	14 414	2 402	63,4	54,3	14,3
2011	26 450	16 804	14 478	2 326	63,5	54,7	13,8
2012	26 310	16 783	14 484	2 299	63,8	55,0	13,7
2013	26 128	16 775	14 529	2 246	64,2	55,6	13,4

Źródło: Narodowy Plan Rozwoju 2007 – 2013, Wstępny Projekt, Prognozy. Dane za okres 2003 – 2005 uaktualnione na podstawie BAEL;

1.2.8 Wyzwanie technologiczne

Polska pod względem innowacyjności (rozumianej zarówno jako kreowanie, jak i wdrażanie nowych technologii) zajmuje jedno z końcowych miejsc wśród krajów UE. Gdy w UE udział pracujących w przemyśle wysokiej techniki ocenia się na 1,2%, to w Polsce na 0,6%, w usługach wysokiej techniki w Polsce 2,5% a w UE 3,2%. Nie uzyskano znaczących efektów programów zwiększania innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r., ani w skali krajowej ani regionalnej. Bardzo niska skala nakładów na B+R, w tym szczególnie niska w przedsiębiorstwach, nikłe efekty tych nakładów, mała liczba wdrożeń nowoczesnych technologii i patentów wskazują, że nasz kraj znajduje się w głębokiej luce technologicznej.

Głównymi barierami ograniczającymi rozwój innowacyjności w gospodarce są:

- nieadekwatny do potrzeb system finansowania B+R,
- niedostateczne inwestycje w rozwój kadr badaczy, inżynierów, technologów,
- nierozwinięty system kształcenia kadry kierowniczej, również w małych przedsiębiorstwach, w celu jej większego otwarcia na nowe możliwości rozwoju technologicznego.
- niedostateczna infrastruktura wspomagająca działalność innowacyjną
- niska świadomość społeczeństwa, w tym przedsiębiorców, w kwestii doniosłości znaczenia badań naukowych dla rozwoju kraju i budowy gospodarki opartej na wiedzy.

Zmiany technologii wymagają zdecydowanie zwiększonego potencjału kwalifikacyjnego ludności. To powiększenie „samoczynnie” dokonuje się w populacji ludzi młodych, którzy na rynek pracy przynoszą stosunkowo świeże, a zatem bardziej odpowiadające nowoczesnym technologiom, kwalifikacje. Znaczny wzrost poziomu wykształcenia sprzyja temu procesowi. Trudniejszym zadaniem jest **przygotowanie do zmian technologicznych osób w wieku średnim i starszym, w części wybierających opuszczenie rynku pracy w miejsce pożądanego przekwalifikowania lub uzupełnienia kwalifikacji. W szczególności dotyczy to kwalifikacji z zakresu szeroko rozumianych technik informacyjnych.** Jednak już (2004

r.) ok. 31% ludności w wieku 15 lub więcej lat deklaruje, że w przeszłości brało udział w jakiegokolwiek formie kształcenia w zakresie technik informatycznych w porównaniu z 21% w 2003 r.

1.2.9 Mobilność a szara strefa

Badanie GUS wykazało, że pracą nierejestrowaną zajmowało się w ciągu dziewięciu miesięcy 2004 1317 tys. osób i że ta liczba była mniejsza od ustalonej w 1998 r. o ok. 100 tys. osób. Zatem w okresie dekoniunktury nie zwiększyło się zainteresowanie wykonywaniem pracy na czarno. Motywem podstawowym pracy na czarno (deklarowanym przez 57% pracujących w ten sposób) jest niemożność zatrudnienia legalnego. Do pewnego stopnia pokazuje to, że determinacja do pracy zarobkowej jest bardzo wysoka u części osób i że nawet są one gotowe podjąć pracę obarczoną wysokim ryzykiem, byle ją w ogóle mieć. W jakimś stopniu dowodzi to zachowań mobilnych. Tworzenie bodźców do rejestrowania działalności ma ścisły związek z poziomem fiskalizmu ale też z konstrukcją systemu opodatkowania. Bariery legalizacji zatrudnienia jest relatywnie wysokie opodatkowanie pracy niskokwalifikowanej i zarazem nisko dochodowej. Praca nierejestrowana koncentruje się w kilku działach, głównie budownictwie i usługach opiekuńczych nad małymi dziećmi i osobami niepełnosprawnymi. Ułatwienia w prowadzeniu tego rodzaju przedsięwzięć w tych sekcjach zachęcą do rejestracji dotychczasowej działalności i wzmogą konkurencję legalnych usług, w większym stopniu gwarantujących wysoką jakość, co będzie dodatkowym bodźcem do ograniczania pracy nierejestrowanej.

1.2.10 Niemobilność terytorialna

Zasadniczo dla charakterystyki przepływów terytorialnych na rynku pracy używa się terminu mobilność. Ale dla Polski jest typowy brak tych przepływów. Pomiedzy krańcowymi powiatami utrzymuje się 6-7 krotna różnica stóp bezrobocia. Ale te bardzo duże różnice nie uruchamiają migracji, które miałyby wpływ na zmniejszenie różnic między lokalnymi rynkami pracy. Skala migracji jest bardzo mała – pomiędzy województwami waha się w granicach 10-11% a kierunki przepływu wyznacza do pewnego stopnia sytuacja na rynku pracy. Głównym terenem napływu było województwo mazowieckie, tereny odpływowe to województwa rolnicze, w tym z największą skalą odpływu województwo lubelskie. Ponieważ generalnie bezrobocie było ujemnie skorelowane z wysokością wynagrodzeń (w roku 1999 współczynnik korelacji według powiatów wynosił -0,30, a w 2003 r. -0,35 (obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych Województw GUS) migracje ekonomiczne uwzględniały więc niejako różnicę prawdopodobieństw uzyskania pracy i wzrostu wynagrodzeń. Ich skala jednak jest na tyle mała, że nie zmienia zasadniczo różnic występujących na lokalnych rynkach pracy. Migrantami najczęściej były osoby w wieku 20-29 lat, minimalnie częściej kobiety.

Odrębną sprawą są rosnące migracje zagraniczne. Otwarcie rynków pracy niektórych krajów UE, wysoka różnica płac między Polską a UE-15, wyższe kwalifikacje młodzieży stają się bodźcami do podejmowania decyzji o emigracji. Trudno dziś przesądzić, jaka część migrantów potraktuje swój pobyt zagranicą jako czasowy, a ilu pozostanie na trwałe. W pierwszym przypadku można liczyć na napływ kapitału pochodzącego z zarobków migrantów i ich doświadczenie wyniesione z pracy zagranicą, w drugim powstaje zagrożenie, popularnie określane drenażem mózgów.

W ostatnich latach obserwujemy widoczny wzrost liczby Polaków z wykształceniem wyższym wyjeżdżających za granicę. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r. spośród 47 tys. stałych mieszkańców Polski z wyższym wykształceniem przebywających czasowo za granicą (12 miesięcy i więcej) 6 tys. wyjechało w latach 1992-94, podczas gdy w latach 1998-2001 – 16 tys. Skala migracji jest znacznie większa, np. w Wielkiej Brytanii w ciągu 15 miesięcy po przystąpieniu do UE zarejestrowano niemal 126 tys. wniosków w Systemie Rejestracji Pracowników, które złożyli obywatele Polski. Podejmowanie pracy zagranicą okazuje się atrakcyjniejsze niż w innym regionie Polski – przeszkodami na rynku krajowym są zbyt niskie możliwości wzrostu płac osiąganych dzięki migracjom i zbyt duże koszty zamieszkania w regionach, w których praca jest dostępna.

1.2.11 Szkolenia jako sposób „na restrukturyzację”

Jednym z czynników nasilających plynne dostosowania zasobów pracy do wyzwań restrukturyzacyjnych jest system kształcenia ustawicznego obejmujący tak pracujących, jak i zwalnianych z pracy. Pierwszym pomaga utrzymać atrakcyjność zawodową dla dotychczasowego pracodawcy, drugim ma ułatwić podjęcie kolejnej pracy. Ocena zakresu kształcenia ustawicznego w Polsce jest utrudniona, ponieważ kolejne badania dają nie identyczne rezultaty (MGPIPS, 2003b). Na ich podstawie da się jednak stwierdzić, że szkoliło się w Polsce ok. 15-18% pracujących w formach zorganizowanych i że w ok. 3/4 przypadków inicjatorami oraz finansującymi kształcenie byli pracodawcy. Niezbyt szeroki zakres szkoleń obie strony – pracodawcy i pracownicy – najczęściej uzasadniają brakiem potrzeb, pracodawcy wskazują także na koszty i możliwość zatrudnienia osób o potrzebnych kwalifikacjach, rekrutowanych z zewnątrz. Warto zauważyć, że przeciętna częstotliwość szkoleń spadłaby znacznie, gdyby z prób badanych wyłączyć niektóre sekcje: pośrednictwo finansowe - częstotliwość na poziomie ok. 42%, oraz z sektora publicznego: administrację - ok. 26% i edukację - 19%. Dalsze sekcje to transport, gospodarka magazynowa i łączność oraz ochrona zdrowia i opieka społeczna (w granicach 12-13%). W innych sekcjach, w tym w przemyśle, kształcenie pracowników przez pracodawców pojawia się dużo rzadziej. Bez wątpienia znaczny udział w kształceniu pracowników ma sektor publiczny a to wskazuje, że szkolenia w firmach prywatnych, średnio biorąc, są niedocenianym środkiem działania na rzecz poprawy własnej pozycji. I to mimo presji konkurencji, która, jak mogłoby się wydawać, tworzy bodźce do poprawy jakości kwalifikacji pracowniczych.

Częstotliwość szkoleń była wyższa wśród mężczyzn. Szkolenie w sposób nieliniowy wiąże się z wiekiem pracownika - do 30 roku życia rośnie prawdopodobieństwo jego udziału w szkoleniu zawodowym, potem monotonicznie maleje. Firmy nie inwestują w zasoby kwalifikacyjne najmłodszych, a także nie tworzą szans kwalifikacyjnych dla starszych. Prawdopodobieństwo udziału w szkoleniach pracowniczych rośnie wraz z wykształceniem. Różnice są bardzo wysokie: 12-krotne pomiędzy osobami z wyższym wykształceniem w porównaniu do posiadających wykształcenie podstawowe i 4-krotne między osobami z wykształceniem średnim w porównaniu z podstawowym. **Wziąwszy pod uwagę przeciętny udział w szkoleniach, można stwierdzić, że były one przede wszystkim adresowane do ponadprzeciętnie wykształconych pracowników.** Szkoleniami organizowanymi przez firmy są objęci głównie specjaliści (ok. 35% tej grupy), w mniejszym stopniu kierownicy i wyżsi urzędnicy (ok. 30%) następnie technicy i inny średni personel (ok. 20%) oraz pracownicy biurowi (ok. 12%) a pracownicy zatrudnieni przy pracach prostych byli szkoleni niezwykle rzadko (ok. 2-2,5%). To oczywiście osłabia szanse dopasowań ze strony nisko wykształconych, ale – jak należy przypuszczać – jest efektem dążeń firm do poprawy

kwalfikacji kluczowych zasobów pracy. Proces ten wynika z potrzeb rozwoju firm. Jest jednak „przy okazji” krokiem w kierunku segmentacji rynku pracy.

Szkolenie z własnej inicjatywy podejmowali przede wszystkim specjaliści (ok.18%) - w pozostałych grupach tego typu kształcenie było bardzo rzadkie – zatrudnieni przede wszystkim w edukacji (nauczyciele), ochronie zdrowia (lekarze) i w sekcji: obsługa nieruchomości i firm. W tej sekcji rozwijało się zatrudnienie nawet w okresie dekoniunktury. W niej powstają i „rosną” firmy zatrudniające głównie osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (obsługa nieruchomości) ale z drugiej strony osoby z wyższym wykształceniem, zajmujące się obsługą firm. I to jest grupa ponadprzeciętnie zainteresowana zdobywaniem i podnoszeniem kwalifikacji. Jej znaczenie wynika również z potrzeby rozwoju całej gospodarki, ponieważ w wyniku outsourcingu funkcje obsługi są wydzielane z przedsiębiorstw działających na wszystkich polach. Jakość działań firm obsługujących inne firmy jest kluczowa dla drobnego biznesu, który z racji skali działania, jest silnie uzależniony od tego, czy może pozyskać jakościowo dobre i tanie usługi zarządcze, finansowe, marketingowe, prawne i inne.

Charakterystyka szkoleń, dostępna w badaniach, nie objęła jeszcze ostatnich 2 lat, w których dokonał się pewien skokowy rozwój kształcenia, dofinansowywanego przez fundusze UE. Trudno powiedzieć, czy w większym stopniu objęto nim grupy, wcześniej prawie nie uczestniczące w kształceniu ustawicznym.

1.2.12 Aktywna polityka rynku pracy (APRP)

Dla zachodzących przemian strukturalnych na rynku pracy kluczowe znaczenie ma efektywna aktywna polityka rynku pracy, której podstawowym zadaniem jest ograniczać ujawniające się niedopasowania pomiędzy popytem a podażą na rynku pracy.

Stan obecny i trendy

W niekorzystnym okresie dla polskiego rynku pracy (opisanych na początku tego opracowania latach 1998-2003) liczba bezrobotnych obejmowanych działaniami APRP malała do 2001 roku, po czym można zaobserwować niewielki wzrost jej zakresu przed 2004 r., który był momentem wejścia w życie nowej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz pierwszego roku członkostwa w UE.

Wydatki na APRP pochodzące z Funduszu Pracy, rosły w Polsce w ostatnich latach, osiągając w 2005 r. ok. 2 mld zł (kwota szacunkowa), czyli ponad 0,2% PKB, co daje poziom 3000 zł na jednego zaktywizowanego. W starych krajach UE osiągają one przeciętnie 0,7% PKB, przy niższej stopie bezrobocia, z czego najwięcej w krajach skandynawskich i Holandii (powyżej 1% PKB), a najmniej (poniżej 0,2% PKB) w Grecji i Wielkiej Brytanii (tabela .2).

Tabela 2. APRP w Polsce i krajach UE15.

	2001/2002	2003/2004	2005
Wydatki na APRP w Polsce w % PKB	0,13%	0,15%	0,2%

Wydatki na jednego bezrobotnego	200 zł	-	685 zł
Odsetek zaktywizowanych bezrobotnych	8%	16%	20%
Średnie wydatki na APRP w krajach UE-15 w % PKB	0,72%	0,69%	b.d.

Źródło: Eurostat (2005a), MPiPS (2006c).

Wzrost nakładów na APRP w Polsce pozwolił w 2005 roku m.in. na:

- zatrudnienie przy pracach interwencyjnych ok. 71 tys. osób (mniej niż w poprzednich latach),
- zatrudnienie w ramach robót publicznych 69 tys. osób (75 tys. w 2004 r. i 100 tys. w 2003 r.),
- szkolenia dla bezrobotnych oraz innych uprawnionych osób, którymi objęto 151 tys. osób (więcej niż w poprzednich latach, a prawie dwa razy więcej niż w 2001 i 2002 roku),
- podjęcie działalności gospodarczej dzięki środkom z Funduszu Pracy przez prawie 25 tys. osób.

Liczba ofert pracy w systemie Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) rosła, w 2005 r. wynosiła ponad 885 tys., z czego 210 tys. ofert pochodziło z sektora publicznego, a 372 tys. były to oferty pracy subsydiowanej, z których zapełniono połowę (co sugerować może narastające niedopasowanie podaży pracy do popytu). Jeśli zatem do APRP zaliczyć jakąś aktywność w dopasowaniu ofert do bezrobotnych, aktywizacja (w sumie oddziaływanie bezpośrednie i pośrednie) objęła w 2005 r. ok. 28–30% bezrobotnych.

Najpopularniejszymi formami aktywizacji są staże, przygotowanie zawodowe u pracodawcy i szkolenia. Od 2004 r. ograniczono możliwości organizowania robót publicznych, częściowo także prac interwencyjnych. W przypadku robót publicznych spowodowane to było ich relatywnie niską skutecznością (o czym więcej w kolejnym podrozdziale) i opracowaniem innych narzędzi skierowanych do osób długotrwale bezrobotnych (jak centra integracji społecznej). Zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych spadało m.in. z powodu spadku zainteresowania nimi pracodawców prywatnych,

Widoczny jest rozwój doradztwa zawodowego i klubów pracy, chociaż w niewystarczającej skali. **Mimo że w ostatnich latach wzrosła liczba doradców zawodowych i pośredników pracy, wciąż jest ich mało w porównaniu do liczby bezrobotnych, co utrudnia prowadzenie APRP.** Według MPiPS (2006b) w okresie 2001/2002 liczba bezrobotnych przypadająca na pośrednika w PUP wynosiła ponad 2300 osób, a obecnie – 1678 osób (w UE ok. 300 bezrobotnych), zaś liczba bezrobotnych na poziomie powiatów przypadająca na doradcę zawodowego wynosiła w okresie 2001/2002 ponad 6800 osób, a obecnie – 4614 (przy poziomie - jeden doradca na 700–1000 osób w wielu krajach UE). **W całości PSZ pracownicy profesjonalni (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, liderzy klubów pracy i kadra sieci EURES), to 3389 osób, czyli 17%, co na skalę wyzwań polskiego rynku pracy jest grupą zbyt małą.**

Nawet jeśli dodać tu kadre kierowniczą, okazuje się, że prawie 70% pracowników PSZ wykonuje czynności o charakterze administracyjnym, nie skupiając się na głównej misji służb zatrudnienia, jaką powinna być praca z bezrobotnymi.

Negatywnym aspektem działania PSZ była płynność zatrudnienia, ok. 50% kadry wymienia się corocznie, szczególnie w powiatowych urzędach. Rotacja ulegnie najprawdopodobniej znacznemu zmniejszeniu ze względu na to, że od 2006 roku nie można już w PSZ zatrudniać pracowników wykorzystując prace interwencyjne i roboty publiczne, praktyki prowadzącej do krótkotrwałości i pewnej przypadkowości zatrudnienia w PSZ. **Pozytywną zmianą jest natomiast systematyczna poprawa poziomu wykształcenia pracowników PSZ.** Od roku 2000 do 2005 liczba osób z wykształceniem wyższym wzrosła na poziomie wojewódzkim trzykrotnie i stanowi już 84% kadry, a na poziomie PUP udział ten wzrósł z 28% do 48%. Średnio, ponad 52% zatrudnionych w PSZ dysponuje obecnie wykształceniem wyższym, a prawie 34% - średnim zawodowym i policealnym.

1.2.13 Skuteczność APRP

Oceny różnych narzędzi na podstawie badań empirycznych

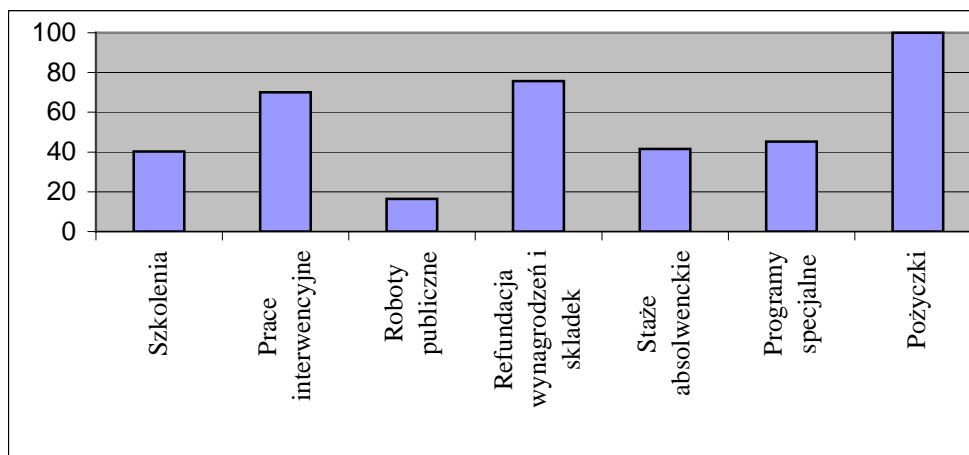
Spośród analiz na danych BAEL Kluve, Lehmann i Schmidt (1999, 2001) pokazali, że **szkolenia miały pozytywny wpływ na prawdopodobieństwo znalezienia pracy dla obu płci, natomiast w przypadku mężczyzn udział w robotach publicznych i pracach interwencyjnych negatywnie wpływał na zatrudnienie w kolejnym okresie.** Drugi wynik tłumaczono tym, że uczestnictwo w subsydiowanym zatrudnieniu w sektorze publicznym może stygmatyzować bezrobotnych albo stanowić tylko sposób do nabycia prawa do zasiłku lub krótkotrwałego zarobku. Bukowski i Lewandowski (2005), badając przepływy z bezrobocia na danych BAEL dla lat 1997-2004, stwierdzili, że uczestnictwo w szkoleniach istotnie wpływa na szanse znalezienia się w zatrudnieniu, choć być może przede wszystkim z powodu wybierania do nich głównie bezrobotnych lepiej wykształconych i o wyższych szansach wyjścia z bezrobocia (niezależnie od objęcia szkoleniem). Z kolei Liwiński (2005) stwierdził, że szkolenia dla bezrobotnych finansowane przez PUP są efektywne dla osób słabo wykształconych, podczas gdy takie osoby uczestniczą w szkoleniach najrzadziej.

Z badań empirycznych dla innych krajów wynika, że **instrumentami stosunkowo niedrogimi i o dużej efektywności są pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe,** czyli metody aktywizacji wciąż stosowane w Polsce na niewystarczającą skalę (z powodów omówionych wyżej). Natomiast pomoc w założeniu własnej firmy jest skuteczna jedynie w przypadku osób o określonych predyspozycjach.

Efektywność programów w opinii pracowników PSZ

Badanie CASE (2004) pokazało, że w ocenie pracowników PUP najwyższą skuteczność mają: staże, szkolenia i doradztwo. Trochę mniej cenione są subsydiowanie zatrudnienia (ze względu na trudność w doborze partnera zewnętrznego – pracodawcy), podejmowanie działalności gospodarczej, czy przygotowanie do zawodu w miejscu pracy (jeszcze mało rozpowszechnione narzędzie). Trudność w ocenie stosowania tych instrumentów w skali kraju wiąże się z tym, iż niektóre narzędzia są w formie finansowania powiązane z szerszymi instrumentami - zadaniami, jak np. subsydiowaniem zatrudnienia - stąd ograniczoność wiedzy o stażach, czy przygotowaniu do zawodu oraz ich efektywności.

Wykres 7. Efektywność zatrudnieniowa programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu – procent osób, które znalazły pracę po zakończeniu programu, 2003.



Źródło: MGIP (2004).

Dobór uczestników do programów

Dla wysokiej efektywności netto programów rynku pracy kluczowe znaczenie ma właściwy dobór uczestników. Według opinii pracowników urzędów pracy przeciętnie 20% bezrobotnych uznaje się w urzędach za nie zainteresowanych pracą, 33% za aktywnych, a trochę poniżej 50% za pasywnych w różnym stopniu, z czego ok. 28% byłoby gotowych podjąć pracę. Przyjmując powyższe wyniki badań za punkt odniesienia – można sugerować, iż te 28% (pasywnych, ale gotowych do podjęcia pracy) – to kluczowa grupa celowa programów APRP w Polsce. Nie oznacza to, iż nie należy aktywizować bezrobotnych wyrażających postawy aktywne.

Obecnie w decyzjach dotyczących doboru osób do programów aktywizacji, kluczową rolę odgrywają takie przesłanki i cechy bezrobotnych, które mogą maksymalizować sukcesy (pozytywne efekty). Kryje się za tym troska o efektywność wydawania środków publicznych, instytucjonalna odpowiedzialność za osiąganie ilościowych celów, jakie przed PSZ stają. Natomiast takie podejście nie kładzie wystarczającego nacisku na efektywność netto, na podjęcie działań wobec grup najwyższego ryzyka, czy skupienie się na grupie pasywnych, ale z gotowością do przełamania postaw i podjęcia pracy.

Podejmowane w PSZ decyzje dotyczące aktywizacji w 73% opierają się na indywidualnej wiedzy i zwyczajach danego PUP, a nie w oparciu o systematycznie wypracowane obiektywne kryteria. W efekcie przy doborze instrumentów szkoleniowych (przykładowo) zbyt dużą rolę odgrywają wykorzystywane przez pracowników PUP „luźne informacje pochodzące od bezrobotnych”, a zbyt małą badane oczekiwania pracodawców (wymagania rynku).

Programy celowe jako sposób lepszego zaprojektowania i zwiększenia skuteczności programów

Jedną z głównych słabości programów aktywizacji (do czasu uruchomienia projektów unijnych oraz metodologii, jaką one narzuciły) było skupianie zadań wokół narzędzi, instrumentów rynku pracy (uruchomienie prac interwencyjnych, szkolenia itp.) - a nie profesjonalne traktowanie doboru narzędzi do grup celowych. Liczyła się więc aktywizacja w ogóle i wydatkowanie na nią środków, a nie dobór grup do aktywizacji, by osiągać cele w sposób maksymalnie efektywny.

Od 2002-2004 roku nastąpił rozwój programów nakierowanych w większym stopniu na grupy celowe. Np. w odniesieniu do grupy bezrobotnych w wieku do 25 lat dominują oferty stażu i doradztwa, zaś obecne działania miały swoich prekursorów w programach *Absolwent* (od 1998 do czerwca 2002 r.) i *Pierwsza praca* (od czerwca 2002 do maja 2004).

W stosunku do długotrwale bezrobotnych stosuje się przede wszystkim doradztwo, szkolenia i subsydiowanie zatrudnienia, choć ze statystyk rynku pracy widać, że efekty tu nie są satysfakcjonujące. **Niską rangę jako grupy celowe mają bezrobotni powyżej 50 roku życia, niepełnosprawni, czy osoby bezrobotne samotnie wychowujące dzieci,** a zatem grupy, których aktywizacja jest istotna w kontekście zachodzących zmian demograficznych.

Dla poprawy jakości usług zatrudnieniowych ważne jest, by lepiej i powszechniej wykorzystywać doradztwo zawodowe. Z pomocy doradców zawodowych najczęściej chcą korzystać kobiety, osoby do 25 roku życia, osoby krótkotrwale bezrobotne, a najmniej - niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni, osoby z terenów wiejskich. Wiele jednak należy uczynić dla wzrostu efektywności roli doradztwa zawodowego, **co wiąże się z potrzebą zwiększenia liczby doradców** (ułatwienie dostępu), **ale i poprawy ich kwalifikacji** (w ok. 40% przypadków doradcami są osoby nie dysponujące w pełni specjalistycznym przygotowaniem, choć sytuacja ta zmienia się powoli na lepsze).

Ponieważ w Polsce do tej pory nie wykształciła się żadna polityka migracyjna, nie było także całościowych programów skierowanych na poprawianie sytuacji imigrantów na rynku pracy. Działania integracyjne podejmowane są przez organizacje pozarządowe, jednak nie jako pełne i systematyczne programy. Wraz z zachodzącym i oczekiwanym wzrostem znaczenia zjawiska imigracji, APRP powinna stać się częścią aktywnej polityki integracyjnej, która powinna się przejawiać m.in. przez inicjowanie i wspieranie programów edukacyjnych dla imigrantów, w tym uchodźców oraz przeciwdziałanie ich marginalizacji zawodowej.

1.3 Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu

Pojęcie wykluczenia społecznego jest często utożsamiane z ubóstwem, choć odróżnia je od tej kategorii jej dynamiczny i szerszy charakter łączący się ze złożonością czynników powodujących wykluczenie. W ramach opracowanej w 2004 roku – wspólnie, przez przedstawicieli administracji rządowej, samorządowej, partnerów społecznych oraz organizacji obywatelskich – Narodowej Strategii Integracji Społecznej przyjęto, że wykluczenie społeczne to brak lub ograniczone możliwości uczestnictwa, wpływania, korzystania osób i grup z podstawowych praw, instytucji publicznych, usług, rynków, które powinny być dostępne dla każdego.

1.3.1 Przyczyny i obszary wykluczenia społecznego

Przyczyny wykluczenia społecznego, podobnie jak samo zjawisko, są złożone i dynamiczne, zależne od otoczenia społecznego, ram politycznych i schematów zabezpieczenia społecznego oraz w mniejszym stopniu od działań jednostek. Przyczynami tego zjawiska są w Polsce:

- czynniki strukturalne (wpływ warunków ekonomicznych oraz procesów społecznych i demograficznych);
- czynniki instytucjonalne (brak dostępu lub utrudniony dostęp do praw w wyniku wadliwego działania instytucji);
- czynniki społeczne (dyskryminacja, niekorzystna sytuacja indywidualna);

Wśród czynników strukturalnych, które w największym stopniu determinują trudną sytuację w Polsce wskazuje się najczęściej:

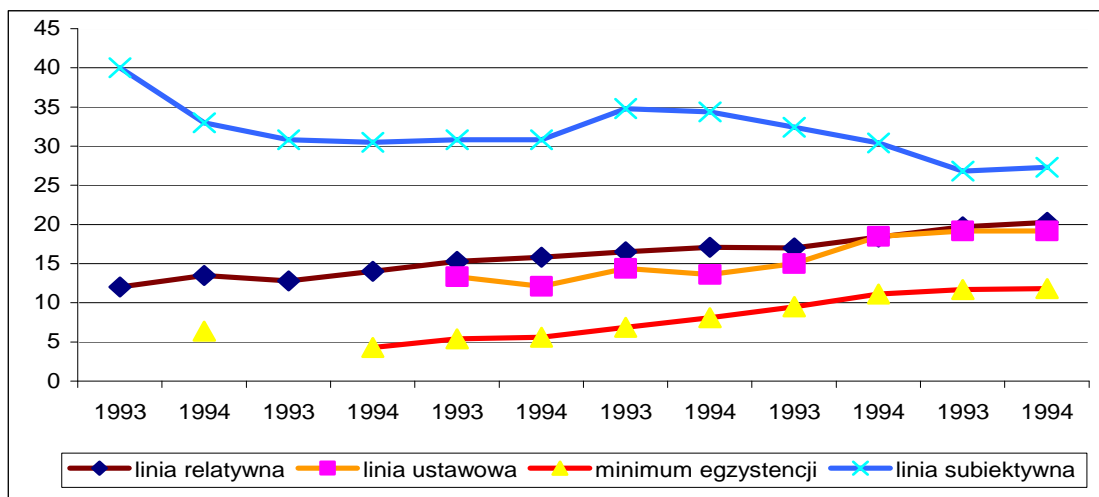
- pozycję na rynku pracy - bezrobocie, niskie zarobki, długotrwała choroba i niepełnosprawność,
- stan rodzinny - wielodzietność, samotne wychowywanie dziecka,
- poziom edukacyjny - niski poziom wykształcenia,
- miejsce zamieszkania - zamieszkiwanie na wsi, w małej miejscowości lub na terenie o słabym poziomie rozwoju.

Na czynniki strukturalne nakładają się czynniki instytucjonalne powodujące proces wykluczenia społecznego. Do najistotniejszych należy nierówny dostęp lub brak dostępu obywateli lub grup społecznych do usług społecznych: edukacji, zdrowia, mieszkalnictwa i kultury.

Trzeci obszar czynników związany jest z kształtowaniem się niekorzystnych czynników indywidualnych wynikających z różnych sytuacji życiowych: bezdomności, sieroctwa, uzależnień, imigracji.

Czynniki te mogą występować także łącznie, wzajemnie się przenikając, co zwiększa zakres i dotkliwość wykluczenia przekładając się na niską jakość życia. Chodzi tu zwłaszcza o ubóstwo skrajne, którego poziom wyznacza w Polsce kategoria minimum egzystencji. Według danych GUS w roku 2004 poniżej tej linii znajdowało się 12% społeczeństwa, zaś poniżej ustawowej linii ubóstwa, wyznaczonej przez próg wejścia do systemu pomocy społecznej – 19%. (wykres 8). Luka wydatkowa gospodarstw domowych poniżej minimum egzystencji wynosiła 21%.

Wykres 8. Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 1993-2004, (odsetek osób poniżej różnych linii ubóstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Brak wystarczających środków finansowych wymusza konieczność ograniczenia aktywności w niektórych obszarach życia powodując wycofanie się ze części form aktywności społecznej. Powoduje również tworzenie kolejnych niekorzystnych zjawisk a w szczególności dziedziczenie biedy, negatywnych postaw i wykluczenia społecznego

Zasadniczą „ścieżką” wykluczenia jest zatem wzrastanie w środowisku społecznym o niskich zasobach kapitału społecznego, przy braku możliwości lub ograniczeniach nabycia odpowiednich kwalifikacji oraz społecznych umiejętności partycypacji w życiu wspólnoty, wypadnięcie z rynku pracy lub przynależność do grupy szczególnie narażonej na wykluczenie z powodu pochodzenia (cudzoziemcy, Romowie) lub negatywnego wizerunku społecznego (więźniowie i byli więźniowie). Na proces ten należy patrzeć dynamicznie (stąd proces a nie zjawisko) oraz etapowo (każdy z etapów ścieżki jest skutkiem jakichś czynników z przeszłości i przyczyną kolejnych niekorzystnych zdarzeń w biografii dotkniętej wykluczeniem jednostki).

1.3.2. Grupy zagrożone wykluczeniem społecznym

Pomimo wielu czynników składających się na proces wykluczenia społecznego, można wyróżnić kilka najważniejszych grup zagrożonych lub podlegających temu procesowi. Do grup takich można przede wszystkim zaliczyć:

- osoby długotrwale bezrobotne,

Liczba pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy wyniosła 1565,3 tys. osób, co stanowiło 52,2 % ogółu zarejestrowanych w końcu 2004 r. Średni czas pozostawania bez pracy wynosił w końcu 2001 r. 14,5 miesiąca, a w końcu 2004 r. zwiększył się do 15,9 miesiąca.

W 2004 roku w grupie osób, które nie pracowały można było zidentyfikować największy odsetek doświadczających biedy (odpowiednio poniżej minimum egzystencji i relatywnej granicy ubóstwa żyło 30,6% i 43% osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł innych niż renta i emerytura oraz 16,8 % i 28,5% rencistów). W 2004 r. wśród gospodarstw domowych, w skład których wchodziła przynajmniej jedna osoba bezrobotna, stopa ubóstwa skrajnego wynosiła ok. 26%, podczas gdy wśród gospodarstw, w których nie było osób bezrobotnych – ok. 8%. Osoby te są głównymi beneficjentami pomocy społecznej. W 2004 r. na ogólną liczbę rodzin objętą wszystkimi formami pomocy społecznej ponad 53% udzielono jej z powodu bezrobocia. Bezrobotni są beneficjentami blisko 85% świadczeń okresowych z pomocy społecznej. Pauperyzacji sprzyja także wykonywanie nisko płatnej pracy, co dotyka na ogół ludzi niewykształconych.

- **osoby niepełnosprawne.**

Według Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2002 w Polsce żyło blisko 5,5 mln osób niepełnosprawnych (14,3% populacji). W stosunku do roku 1988 ich liczba zwiększyła się o 46%. Wzrost widoczny jest zwłaszcza wśród starszych grup wiekowych, co wiąże się z demograficznym procesem starzenia się ludności. Prawie 98% niepełnosprawnych żyje w jednoosobowych lub rodzinnych gospodarstwach domowych, a tylko nieco powyżej 100 tysięcy osób niepełnosprawnych przebywa w obiektach zbiorowego zakwaterowania, w tym w specjalistycznych ośrodkach, co jest sytuacją nietypową w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Taki rozkład obowiązków stanowi znaczne obciążenie dla rodzin. Większość osób niepełnosprawnych w Polsce jest bierna zawodowo. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych od 1994 roku nieustannie maleje i to w tempie szybszym niż dla ogółu zatrudnionych. Stopa pracujących osób niepełnosprawnych w 2004 wynosiła 13,1 % i była dramatycznie niska przy stopie pracujących w całej populacji wynoszącej 44,3% (porównaj wykres nr 5 we wprowadzeniu do tego raportu).

- **dzieci i młodzież**

W Polsce występuje zjawisko juvenilizacji biedy, czyli nadreprezentowanie dzieci wśród ludności biednej w stosunku do ich udziału wśród ogółu Polaków, oraz stopa ubóstwa wśród dzieci jest wyższa niż wśród dorosłych, a w szczególności wśród ludności najstarszej. Z badań wynika, że 44% ludności biednej ma mniej niż 19 lat, podczas gdy ta kategoria wiekowa stanowi mniej niż 24% ludności Polski. Równocześnie co druga osoba żyjąca poniżej minimum egzystencji nie ukończyła 19 lat. Wzrost liczby dzieci pozostających na utrzymaniu rodziców w sposób oczywisty zmniejsza zasoby finansowe przypadające na członka rodziny. Należy podkreślić, że w polskich realiach każde kolejne dziecko może znacząco wpłynąć na obniżenie standardu życia rodziny. W 2004 roku aż 2/5 rodzin wychowujących czworo lub więcej dzieci posiadało poziom wydatków poniżej minimum egzystencji (55,9% poniżej relatywnej granicy ubóstwa).

Oprócz tych grup można mówić jeszcze o grupach osób podatnych na wykluczenie. Do nich zalicza się zwłaszcza **samotne matki i kobiety pozostające poza rynkiem pracy, samotne starsze osoby** pozbawione lub w niedostatecznym stopniu korzystające z dostępu do usług społecznych, a także **osoby bezdomne, byli więźniowie, Romowie oraz imigranci**, którzy pomimo iż stanowią niewielki odsetek osób podlegających wykluczeniu, to jednak z uwagi na specyficzne cechy wymagają odrębnych działań.

1.3.3 Systemowe regulacje przeciwdziałania wykluczeniu

Istnieje szereg regulacji prawnych, które mają na celu wspieranie aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W zakresie aktywnej polityki na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu mamy do czynienia z kierunkiem na rzecz:

- gminnej i powiatowej decentralizacji zadań, poprzez wyposażenie samorządów gminy i powiatu w kompetencje i możliwości konstruowania elastycznych projektów i działań zgodnie z potrzebami lokalnymi
- uspołecznienia kreowania i realizacji zadań, poprzez stworzenie ram prawnych partnerstwa publiczno – społecznego umożliwiających partnerską współpracę organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych, oraz wypełnianiu obszarów aktywności będących poza zasięgiem sektora publicznego
- regionalizacji koordynowania zadań, poprzez wzmacnianie kompetencji instytucji samorządowych na poziomie wojewódzkim, w tym w wymiarze programowym, szkoleniowym i kreowania kierunków wydatków środków europejskich.

Kierunek ten zakłada montaż środków budżetu państwa, budżetów samorządowych oraz środków pozabudżetowych. Istotnym mankamentem są dwa elementy:

- olbrzymia przewaga dotacji budżetowych w stosunku do wydatkowanych środków samorządowych w realizacji zadań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, będąca efektem niedokończenia decentralizacji finansów publicznych;
- idące za tym przekonanie o zdecydowanej odpowiedzialności administracji rządowej w realizacji zadań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Na poziomie krajowym w 2004 r. przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej, parterów społecznych oraz organizacji pozarządowych przyjęli uzgodnioną Narodową Strategię Integracji Społecznej, obejmującą okres do 2010 roku.

Samorząd lokalny został zobowiązany do opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych, których celem jest integracja osób i grup szczególnego ryzyka. W dokumentach tych na pierwszym miejscu pojawiają się na ogół problemy bezrobocia, niepełnosprawności, uzależnień oraz problemy rodzinne. Władze gmin zastrzegają, że ich programy (których cele wyznaczane są bardzo ogólnikowo) będą realizowane w miarę możliwości finansowych gminy i pozyskiwanych środków zewnętrznych. Na ogół dokumenty te przewidują współpracę w rozwiązywaniu problemów społecznych z lokalnie działającymi organizacjami pozarządowymi. Jednak mankamentem jest formalistyczne podchodzenie do obowiązku tworzenia dokumentów programowych, związane z niską świadomością potrzeby strategicznego planowania jak również zbyt częsty brak ich powiązań w wymiarze pionowym.

W przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu obok rodziny istotne znaczenie mają instytucje należące do sektora publicznego oraz sektora pozarządowego. Sektor prywatny obecny jest w niektórych typach usług społecznych i raczej niedostępny dla osób ubogich.

Instytucje samorządowe

Podstawową instytucją przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w gminach są *ośrodki pomocy społecznej*, zatrudniające blisko 40 tysięcy pracowników, w tym ponad 15 tysięcy wykwalifikowanych pracowników socjalnych. Do zadań ośrodka należy:

- zapewnienie osobom i rodzinom wsparcia w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej, w tym usług socjalnych i świadczeń rzeczowych;
- zapewnienie dochodu na poziomie interwencji socjalnej;
- doprowadzenie do uniezależnienia się od pomocy społecznej;
- integrowanie osób i grup będących w procesie wykluczenia społecznego ze środowiskiem lokalnym.

Na poziomie powiatu funkcjonują Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR), zatrudniające ponad 3,5 tysiąca pracowników - realizujące zadania pomocy społecznej, które przekraczają zakres działania i możliwości gminy (rodziny w kryzysie, dzieci i młodzież pozbawiona opieki rodziców, rodziny zastępcze, osoby chore psychicznie, osoby niepełnosprawne, uchodźcy) oraz Powiatowe Urzędy Pracy zatrudniające 18,6 tysiąca pracowników realizujące zadania w zakresie rynku pracy. Obie instytucje powiatowe realizują zadania w zakresie niepełnosprawności.

Na poziomie województwa istnieją Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS) – do zadań których należy między innymi opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa oraz Wojewódzkie Urzędy Pracy.

Między różnymi aktorami instytucjonalnymi wzajemna współpraca jest często utrudniona. Brak współpracy programowej i organizacyjnej pomiędzy różnymi aktorami, szczególnie pomiędzy PCPR a OPS oraz OPS a PUP wynikające z błędnej interpretacji interesu publicznego. Trudności wynikają również z odmienności priorytetów – OSP chcą pomagać najbardziej potrzebującym, zaś PUP – osobom rokującym szybki sukces zatrudnieniowy, co poprawia wyniki statystyczne.

Instytucje sektora pozarządowego

Ważnym aktorem działań na polu zwalczania wykluczenia społecznego są organizacje pozarządowe (o działaniu których piszemy szerzej w ostatniej części diagnozy). Na interesującym z punktu widzenia wykluczenia polu działania zwanym w statystyce „usługi socjalne i pomoc społeczna” działało 10% organizacji (wedle deklaracji, że jest to najważniejsze ich pole działania) lub 26,6% (wedle wskazania, że jest to tylko jedno z ich pól działania). W sferze pożytku publicznego na polu pomoc społeczna w roku 2004 działało 749 organizacji. Organizacje te współpracowały przede wszystkim z samorządami gminnymi oraz urzędami marszałkowskimi. W znacznie mniejszym wymiarze z powiatami, nieznacznie z urzędami wojewódzkimi i śladowo z urzędami centralnymi. We wzajemnych działaniach, a także w działaniach samych organizacji pomocny ma być Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (zaplanowany budżet na lata 2005-2007 – 90 mln) oraz podatkowy mechanizm 1%. W 2005 r. z mechanizmu tego skorzystało ponad 680 tysięcy obywateli.

W Polsce rozwijana jest także ostatnio idea ekonomii społecznej i powiązana z nią idea przedsiębiorczości społecznej. Przedsiębiorstwa społeczne muszą spełniać zarówno kryteria ekonomiczne, jak i społeczne. Do pierwszych należy stałość i autonomia działania oraz ponoszenie ryzyka finansowego, do drugich wspieranie rozwoju społecznego na szczeblu

lokalnym, demokratyczne zarządzanie, społeczne pojmowanie zysku (zysk przeznaczany na potrzeby integracyjne, a nie tylko dla właścicieli). Nową instytucją przeciwdziałania wykluczeniu w ramach ekonomii społecznej są spółdzielnie socjalne, tworzące miejsca pracy i możliwości aktywizacji społecznej osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, bezdomnych, uzależnionych, uchodźców oraz Romów. Według stanu na koniec 2005 r. funkcjonuje 39 spółdzielni socjalnych, zaś po wejściu w życie ustawy przewidywany jest ich poważny rozwój.

Instytucje publiczno - pozarządowe

W ramach rozwiązań instytucjonalnych przewidziano instytucje funkcjonujące na pograniczu sektora publicznego i społecznego. Instytucje te mogą być tworzone razem lub przez każdy z sektorów jednak przy zasadzie:

- Partnerstwo lokalne jest nową instytucją, ale wyływającą z bardzo oczywistych przesłanek. Głównym jego celem jest budowanie trwałego partnerstwa pomiędzy instytucjami rządowymi, samorządowymi, lokalnymi przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami, na rzecz ożywienia gospodarczego oraz poprawy sytuacji na rynku pracy.
- Centra Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej – instytucje w ramach zatrudnienia socjalnego, tworzone zarówno przez samorząd jak i organizacje pozarządowe przy współpracy z samorządem. Instytucje te mają za zadanie reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem. Zatrudnienie socjalne jest więc skierowane do osób, które z różnych powodów nie są w stanie funkcjonować samodzielnie na otwartym rynku pracy jako pracownicy i mają problemy z uczestnictwem w życiu społecznym. W chwili obecnej funkcjonuje 35 CIS-ów i około 100 Klubów Integracji Społecznej.
- Zakłady Aktywności Zawodowej i Warsztaty Terapii Zajęciowej instytucje rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zbliżone w idei do instytucji zatrudnienia socjalnego. Obecnie funkcjonuje 571 warsztatów terapii zajęciowej i 29 zakładów aktywności zawodowej.
- Ośrodki wsparcia – to szereg samorządowych lub pozarządowych instytucji (środowiskowy dom samopomocy, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko i dom dla bezdomnych oraz klub samopomocy) dziennego pobytu, dla osób które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych. Na koniec 2004 r. funkcjonowało 819 samorządowych i 272 pozarządowe ośrodki wsparcia.

1.3.4. Instrumenty przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Instrumenty profilaktyczne

Działania profilaktyczne prowadzone są jedynie na zasadach pilotażu przez administrację rządową lub samodzielnie środkami samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych.

W 2005 r. rozpoczęto pilotaż programu rządowego „Wczesna, wielospecjalistyczna, kompleksowa, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu oraz jego rodzinie” obejmująca kompleksowe badania przesiewowe z udziałem 121 podmiotów samorządowych i pozarządowych dla 6 tysięcy dzieci.

Innym programem jest program Świetlica – staż – socjoterapia, promująca powstawanie na terenach wiejskich klubów i świetlic dla dzieci i młodzieży, w ramach którego przewiduje się powstanie nowych 100 świetlic na obszarach wiejskich.

Brak jest w tym obszarze działań o charakterze systemowym i instytucjonalnym.

Instrumenty aktywizacyjne

Ten obszar działań został dobrze zinstrumentalizowany w ramach przyjętych regulacji prawnych. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- kontrakt socjalny – jako nowe narzędzie pracownika socjalnego łączące ochronę dochodów z aktywizacją zawodową i społeczną poprzez nową formułę robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych (połączenie instrumentów pomocy społecznej i rynku pracy);
- indywidualny program zatrudnienia socjalnego – jako narzędzie aktywizacji zawodowej i społecznej osób, którym należy przywrócić zdolność zatrudnienia, a którzy ją utracili bądź mają trudności z aktywizacją z uwagi na cechy indywidualne (niepełnosprawność)
- zatrudnienie wspierane – jako narzędzie umożliwiające adaptację stałą (niepełnosprawni) lub okresową (szczególne grupy bezrobotnych) na otwartym rynku pracy dla umożliwienia adaptacji
- ekonomia społeczna – jako nowe narzędzie umożliwiające tworzenie miejsc pracy w połączeniu z celami społecznymi w postaci przedsiębiorstw społecznych.

Do grup szczególnych kierowane są dodatkowe instrumenty aktywizacyjne

- indywidualny program wychodzenia z bezdomności,
- indywidualny program na rzecz społeczności romskiej,
- kształcenie ustawiczne osób niepełnosprawnych,
- indywidualny program integracji dla uchodźców.

Obecnie większość instrumentów aktywizacyjnych jest wdrażana, dlatego też trudno mówić o ich ostatecznej efektywności. Nie ulega wątpliwości, że ten obszar wymaga dalszego rozwoju i ciągłej ewaluacji. Niezbędne jest również zwiększanie kompetencji pracowników pomocy społecznej, instytucji rynku pracy i organizacji pozarządowych, poprzez podnoszenie kwalifikacji i kształcenie ustawiczne.

Instrumenty opiekuńczo-środowiskowe

- istotne są dwa kierunki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu: budowa systemu opieki długoterminowej dla osób starszych, niepełnosprawnych i długoterminowo

chorych (domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze i zakłady pielęgnacyjno – opiekuńcze),

- budowa systemu pomocy rodzinom niewydolnym wychowawczo (placówki opiekuńczo wychowawcze).

W obu przypadkach dominują działania o charakterze instytucjonalnym i stacjonarnym powodującym brak integracji ze środowiskiem lokalnym.

Instrumenty o charakterze środowiskowym rozwijają się bardzo powoli oraz napotykać na bariery finansowe i niskie kompetencje osób działających w tym obszarze. Rozwój usług środowiskowych w opiece długoterminowej jest działaniem nie tylko o charakterze integracyjnym lecz stanowi również duży potencjał w możliwościach wzrostu zatrudnienia.

Rozwój usług środowiskowych dla dzieci (rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka) w znacznym stopniu ograniczają proces wykluczania społecznego.

Instrumenty integracyjne

W ramach obszaru integracji zarówno osób, grup jak i społeczności lokalnych funkcjonuje szereg instrumentów na rzecz pomocy i poradnictwa dla obywateli. Realizowane są one poprzez poradnictwo rodzinne i specjalistyczne, poradnictwo obywatelskie oraz powstawanie i wspieranie instytucji samopomocy (kluby integracji społecznej).

Ważnym narzędziem na rzecz integracji lokalnej jest projekt CAL (Centra Aktywności Lokalnej) wspierający aktywizację społeczną takiej działalności. Wedle portalu www.ngo.pl w całym kraju działa 88 tego typu inicjatyw.

1.4 Inwestycje w kapitał ludzki: system edukacji i szkoleń

Ostatnia dekada przyniosła szereg istotnych zmian w funkcjonowaniu sektora edukacji i postawach edukacyjnych Polaków. Wiele z tych zmian było pozytywnych i przyczyniło się do znacznego wzrostu inwestycji w kapitał ludzki. Można też zidentyfikować szereg problemów, z którymi boryka się system edukacji i szkoleń. Poniżej przedstawione zostały główne elementy diagnozy obecnej sytuacji. W następnej części podjęta jest próba identyfikacji mechanizmów odpowiedzialnych za zmiany. Zamiast konkluzji wymienione zostały najważniejsze wyzwania stojące przed polityką edukacyjną i sektorem edukacji.

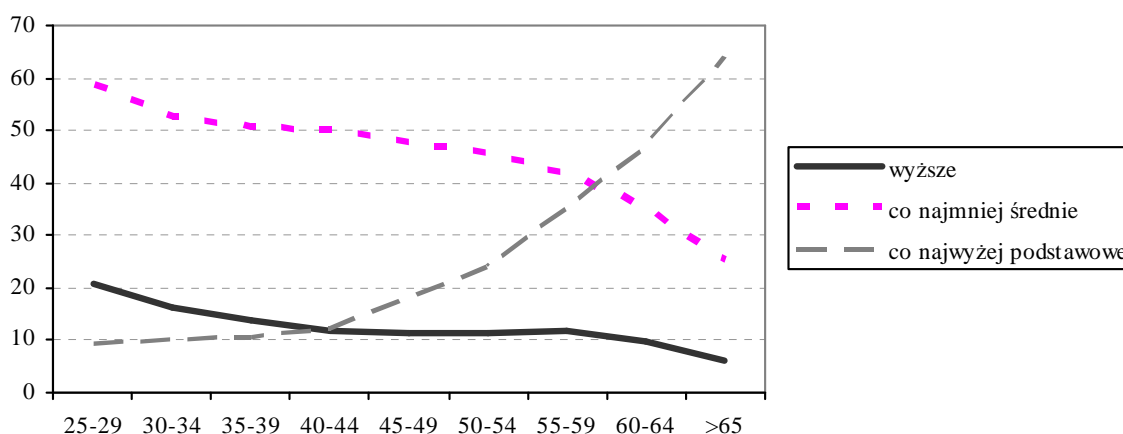
1.4.1 Poziom wykształcenia społeczeństwa

Od końca lat 80. widoczny jest szybki wzrost średniego poziomu wykształcenia Polaków. Między 1988 r. a 2002 r. udział osób z wykształceniem wyższym w całej populacji (w wieku ponad 15 lat) zwiększył się z 6,5% do 10,2%. Odsetek osób z wykształceniem średnim wzrósł z poniżej 25% do blisko 33%, natomiast odsetek osób z wykształceniem co najwyżej podstawowym spadł z 45% do 31% (GUS, 2004a). W porównaniu ze średnią dla krajów Unii Europejskiej w 2002 r. **w Polsce wyraźnie niższy był odsetek osób z wykształceniem wyższym**, natomiast powszechność wykształcenia co najmniej średniego była w Polsce wyższa od średniej dla krajów UE (Eurostat, 2005c).

Boom edukacyjny ostatnich lat spowodował pojawienie się bardzo dużych różnic w poziomie wykształcenia poszczególnych grup wiekowych (wykres 9). Podobne zjawisko ma miejsce w

wielu innych krajach UE. W Polsce występuje też znaczne zróżnicowanie między miastami, gdzie w 2002 r. 13,7% mieszkańców legitymowało się wykształceniem wyższym, a terenami wiejskimi, gdzie odpowiedni wskaźnik sięgał 4,3%.

Wykres 9. Poziom wykształcenia różnych grup wiekowych w 2002 r. (%)



Źródło: GUS (2004a).

1.4.2 Szkolnictwo wyższe i nauka

Najbardziej uderzającą zmianą jest imponujący wzrost powszechności edukacji na poziomie wyższym – pomiędzy 1990/91 a 2004/2005 rokiem liczba studentów szkół wyższych zwiększyła się niemal pięciokrotnie do blisko 2 milionów osób. Współczynnik skolaryzacji brutto zwiększył się z ok. 13% w 1990/91 roku do ponad 40% w roku 2000/2001 i niemal 50% w 2004/2005 r². Niemal jedna trzecia studentów studiuje w ok. 300 wyższych szkołach niepublicznych, które nie istniały przed rokiem 1990. Niepubliczne szkoły wyższe powstały w wielu mniejszych miastach, dzięki czemu znaczna część kraju znalazła się w stosunkowo niedalekiej odległości od uczelni wyższej. Mimo tego, za istotne należy uznać zjawisko koncentracji ludności z wykształceniem wyższym w dużych aglomeracjach miejskich.

Gwałtowny przyrost liczby studentów i niepublicznych szkół wyższych przy równoczesnym nieadekwatnym wzroście nakładów spowodował pewne **obniżenie średniej jakości kształcenia i większe zróżnicowanie jakości usług edukacyjnych**. W części jest to proces zupełnie naturalny i nie byłby on dużym problemem, gdyby spełnione zostały dwa warunki: dobrze funkcjonujący system akredytacji (gwarantujący zachowanie minimów jakości) oraz

² Współczynnik skolaryzacji brutto to wyrażony procentowo stosunek liczby wszystkich uczących się na danym poziomie (w tym przypadku w szkołach wyższych) do populacji osób będących w wieku nominalnie odpowiadającym temu poziomowi kształcenia.

system dostarczający kandydatom na studia oraz pracodawcom rzetelnej wiedzy o charakterze kwalifikacji i wiedzy, jakie dany kierunek studiów w danej szkole może zaoferować (oparty np. o badania losów absolwentów). Chodzi tu zarówno o jakość kształcenia na danym kierunku jak i – przede wszystkim – perspektywy kariery zawodowej po jego ukończeniu.

Celem zwiększenia jakości i dostępu do informacji o systemie edukacyjnym potrzebne jest także powiązanie danych z egzaminów i sprawdzianów z danymi zbieranymi w ramach Systemu Informacji Oświatowej.

Akredytacja i kontrola jakości funkcjonowania szkół wyższych jest przedmiotem działań działającej od 2002 r. Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz kilku instytucji środowiskowych. Przy wsparciu funduszy strukturalnych budowany jest obecnie system akredytacji instytucji szkoleniowych. Skuteczność tych działań wymaga dalszego wzmocnienia, jednak już obecnie instytucje te spełniają ważną funkcję. **Słabym punktem pozostaje dostępność informacji o jakości kształcenia**, jakiej studenci mogą oczekiwać na wydziałach poszczególnych uczelni, a przede wszystkim – o szansach dalszej kariery stwarzanych przez różne typy wykształcenia. Z tego względu popularność poszczególnych kierunków kształcenia zdaje się dość daleko odbiegać od optymalnej z punktu widzenia procesów zachodzących na rynku pracy. Taka konstatacja jest wzmocniona porównaniem struktury studentów i absolwentów w Polsce i w innych krajach UE. Nadreprezentowane wydają się kierunki ekonomiczne i administracyjne (ponad jedna trzecia absolwentów w roku 2004/2005) i pedagogiczne (ponad 15% absolwentów) przy stosunkowo **małej popularności kierunków inżyniersko-technicznych (5,7%), a nawet informatycznych (3,4% - znaczna poprawa wobec poniżej 2% w poprzednich latach)** (GUS, 2005c). Taka struktura ma też swoje przyczyny po stronie podażowej – organizacja kierunków administracyjnych czy pedagogicznych jest dla szkół wyższych stosunkowo tania. Rysujący się (w dużym uproszczeniu) podział na dobre szkoły wyższe zlokalizowane w największych miastach i oferujące dużej grupie studentów bezpłatne kształcenie i słabsze szkoły zlokalizowane w mniejszych ośrodkach oferujące odpłatne kształcenie w kierunkach, które często nie są preferowane przez pracodawców nie wpływa na wyrównywanie szans edukacyjnych i szans na rynku pracy. Dodatkowo, kluczową kwestią jest zróżnicowanie oferty edukacyjnej i dostosowanie jej do warunków społeczno – ekonomicznych, zwłaszcza w zakresie obejmującym nauczanie języków obcych, których znajomość wśród uczniów i studentów pozostaje w dalszym ciągu niewystarczająca.

Jedną z barier dla poprawy jakości badań naukowych (i kształcenia) pozostaje nadal **dominujący archaiczny model kariery zawodowej**, w którym wiele osób na tej samej uczelni uzyskuje tytuł magistra, później doktora, a następnie spędza całe życie zawodowe. Brak mobilności i otwarcia na konkurencję nie sprzyja awansowi najlepszych i poprawy jakości badań naukowych. Dynamika zmian w obszarze awansu naukowego nauczycieli akademickich wskazuje, iż korzystną zmianą, jaka miała miejsce w latach transformacji systemowej, jest ponad trzykrotne zwiększenie liczby osób uzyskujących stopień doktora (z 1800 osób w 1992 r. do 5460 w 2003 r.) oraz obniżenie ich średniego wieku. Zagrożeniem wydaje się brak podobnej dynamiki w zakresie nadawania stopni doktora habilitowanego i tytułu profesora (od 3 lat statystyka utrzymuje się na podobnym poziomie), co stanowi zagrożenie dla rozwoju kadry naukowo-dydaktycznej o najwyższych kwalifikacjach. **Dla zapewnienia jakości kształcenia na poziomie wyższym dużym zagrożeniem jest wolniejsze tempo wzrostu liczby kadry akademickiej o najwyższych kwalifikacjach w stosunku do tempa wzrostu liczby studentów.**

Mała otwartość środowisk akademickich na reformy i niechęć do podejmowania wyzwań są także zapewne jedną z przyczyn **zbyt słabych związków uczelni z biznesem, szczególnie z**

przedsiębiorstwami wysokich technologii (inne przyczyny mogą być związane z istniejącymi regulacjami prawnymi, np. dotyczącymi finansowania wyższych uczelni z budżetu państwa). Ma to swoje oczywiste konsekwencje, np. bardzo niski poziom prywatnych nakładów na badania i rozwój. W 2004 r. sięgał on 0,17% PKB, podczas gdy średnia w UE była ponad 6-krotnie wyższa (Eurostat, 2005b).

Inne cechy charakteryzujące potencjał kadrowy nauki to m.in. niższy niż przeciętny w UE udział badaczy w populacji aktywnej zawodowo, bardzo niski udział pracowników naukowo-badawczych zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw w ogólnej liczbie pracowników naukowo-badawczych pracujących w kraju, niewielki udział pracowników naukowych w wieku poniżej 35 lat, stosunkowo późny wiek uzyskiwania stopnia naukowego doktora habilitowanego i tytułu naukowego profesora, czy wieloletowość pracowników nauki spowodowana niskimi płacami oraz zwiększonymi obowiązkami edukacyjnymi (wzrost liczby studentów).

1.4.3 Szkolnictwo na poziomie podstawowym i średnim

W ostatnich latach zmieniła się struktura kształcenia na poziomie średnim. Wprowadzenie powszechnych gimnazjów opóźniło o jeden rok moment wyboru dalszej ścieżki edukacji (ogólna, zawodowa). Następuje też systematyczna zmiana preferencji uczniów, których coraz więcej (ok. 60% w 2003/04) wybiera licea ogólnokształcące i licea profilowane. Znacznie zmniejszyła się natomiast popularność zasadniczych szkół zawodowych (w 2003/2004 wybrało je 13,7% absolwentów gimnazjów), choć w ostatnim okresie spadek popularności tych szkół został powstrzymany. Jak się wydaje, w powszechnej świadomości **nie powstał jeszcze jasny obraz kwalifikacji oferowanych przez poszczególne typy szkół**. Licea ogólnokształcące, czy licea profilowane są dość powszechnie uznawane za „lepszy” wybór, bez świadomości, że ich ukończenie nie daje kwalifikacji zawodowych i wymaga na ogół dalszej nauki. Problem dotyczy szczególnie liceów profilowanych – w 2005 r. niemal jedna trzecia ich absolwentów nie zdała egzaminu maturalnego. **Brakuje dobrej oferty pozwalającej na szybkie zdobycie kwalifikacji zawodowych przez takie osoby**. Po stronie podaży usług edukacyjnych problemem pozostaje zapewnienie atrakcyjności i odpowiedniej jakości szkolnictwa zawodowego.

Jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę skutków opóźnienia o jeden rok momentu wyboru typu szkoły. Znacząca poprawa wyników badania PISA między 2000 r. a 2003 r. może sugerować, pozytywne efekty – przede wszystkim dotyczące motywacji i warunków nauki najsłabszych uczniów. Największa poprawa w wynikach z matematyki i czytania ze zrozumieniem nastąpiła wśród najsłabszych uczniów 15-letnich, którzy w 2000 r. w dużej mierze uczyli się w zasadniczych szkołach zawodowych, a w 2003 r. byli w gimnazjach.

Trudno o jednoznaczną ocenę, czy wprowadzenie gimnazjów przyczynia się do wyrównywania szans edukacyjnych, choć na poziomie gimnazjalnym z pewnością zmniejszyły się różnice między szkołami. **Problemem pozostają nierówności wewnątrz szkół, przede wszystkim zjawiska (ukrytej) segregacji uczniów**. Zarówno w szkołach podstawowych jak i w gimnazjach nierzadkie są przypadki stosowania mechanizmów podziału na oddziały klasowe mogących skutkować segregacją uczniów ze względu na kapitał społecznych ich rodzin i środowisk lokalnych czy wręcz zamożność rodzin.

Wyniki egzaminów zewnętrznych (po szkole podstawowej, gimnazjum oraz matura) potwierdzają regionalne zróżnicowanie osiągniętych wyników, choć różnice nie są

dramatyczne. Przeciętnie lepsze wyniki osiągają tereny Polski wschodniej i południowej. **Silny jest także podział miasto / wieś.** Tereny o niższych osiągnięciach edukacyjnych na ogół pokrywają się z obszarami o dużym bezrobociu i historii rozpowszechnienia rolnictwa uspołecznionego (PGR). Poziom kapitału ludzkiego w rodzinach i lokalnych środowiskach pozostaje jednym z najważniejszych determinantów wyników testów. Wszystko to sugeruje **istnienie strukturalnych problemów obszarów o niskim kapitale społecznym, gdzie działania wyłącznie w ramach systemu oświaty nie są w stanie wyrównać szans życiowych młodych ludzi, co może prowadzić do wykluczenia społecznego** (kwestie te omawiane są szczegółowo poniżej). Brakuje narzędzi do jednoznacznej diagnozy jakości pracy i kompetencji nauczycieli.

1.4.4 Edukacja przedszkolna

Gorzej przedstawia się kwestia edukacji przedszkolnej, która, jak pokazuje wiele badań międzynarodowych i dotyczących Polski ma ogromne znaczenie dla perspektyw dalszego kształcenia. **Poniżej 40% dzieci w wieku 3-5 lat uczęszcza do przedszkola, podczas gdy w większości krajów UE wskaźnik ten przekracza 70%.** Występuje tu ogromne zróżnicowanie między miastami, gdzie w roku 2004/2005 do przedszkoli chodziło ok. 55% dzieci w wieku 3-5 lat, a terenami wiejskimi, gdzie było to poniżej 18%. Co więcej, w ostatnich latach udział 3-5 latków z terenów wiejskich w edukacji przedszkolnej zwiększył się tylko minimalnie. **Taka sytuacja najprawdopodobniej bardzo wzmocnia mechanizm dziedziczenia statusu społecznego rodziców – najmniej przedszkoli jest w ubogich, rzadko zaludnionych gminach.** Co więcej, dzieci gorzej wykształconych rodziców średnio rozpoczynają edukację znacznie później od dzieci z rodzin o wyższym poziomie wykształcenia rodziców. Różnicowanie szans edukacyjnych w zależności od kapitału społecznego w rodzinach i bezpośrednim otoczeniu zaczyna się zatem już w wieku 3-5 lat. Edukacja przedszkolna ma również kontekst szerszy niż perspektywa dalszego kształcenia - społeczny jako czynnik przeciwdziałania marginalizacji.

1.4.5 Kształcenie ustawiczne

Udział Polaków w szkoleniach i kształceniu ustawicznym jest niższy od średniej dla krajów UE. W ciągu 2003 r. ok. 30% Polaków w wieku 25-64 lata podejmowało działania na rzecz podniesienia swoich kwalifikacji (przez kształcenie w formach szkolnych oraz pozaszkolnych, w tym przez udział w szkoleniach), w porównaniu do 42% średniej dla UE (Eurostat, 2005d). Problemem jest też charakterystyka osób szkolących się. Aktywne pod tym względem są przede wszystkim młode pracujące osoby posiadające wyższe wykształcenie. Choć podobna sytuacja ma miejsce w wielu innych krajach UE, **Polska wyróżnia się wyjątkowo dużymi nierównościami pod tym względem.** Aktywność edukacyjna Polaków z wykształceniem wyższym jest powyżej średniej dla UE, podczas gdy ten sam wskaźnik dla osób nisko kwalifikowanych sytuuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w UE. Status na rynku pracy także determinuje aktywność edukacyjną Polaków w stopniu wyraźnie silniejszym niż średnio w UE. Osoby pracujące uczestniczą w różnego rodzaju szkoleniach 15 razy częściej od osób nieaktywnych zawodowo. **Jednocześnie istotne jest stworzenie krajowego systemu i ram kwalifikacji zawodowych, zwiększających mobilność pracowników poprzez uznawanie kwalifikacji nabytych w drodze kształcenia ustawicznego przez pracodawców w kraju i zagranicą.**

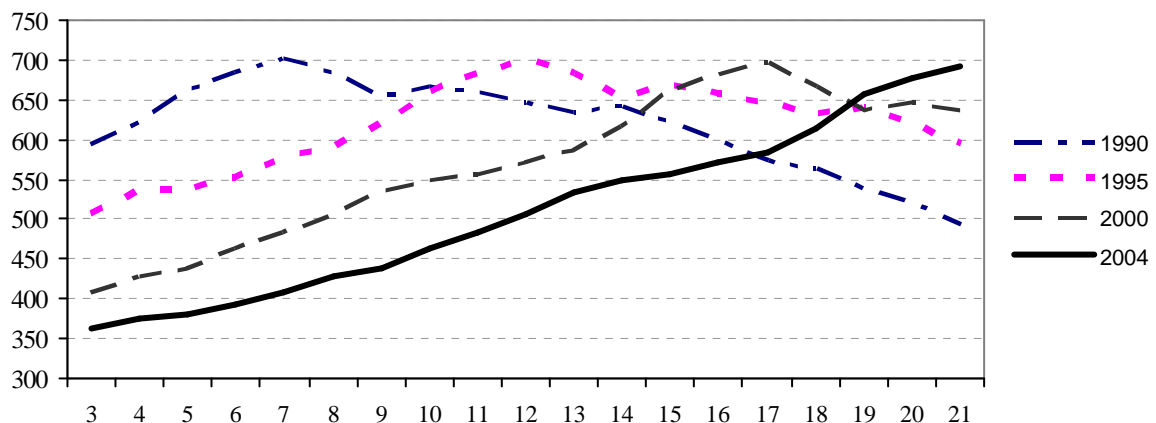
1.4.6 Przyczyny i procesy

Jednym z czynników o fundamentalnym znaczeniu dla przemiany całego sektora edukacji w okresie po 1989 r. jest znaczny wzrost aspiracji edukacyjnych Polaków. Między 1993 r. a 2004 r. wyraźnie wzrosło postrzeganie wartości edukacji jako takiej i aspiracje dotyczące edukacji własnych dzieci (CBOS, 2004c). Na tle tych bardzo pozytywnych tendencji **problemem wydaje się być stosunek osób starszych i gorzej wykształconych do podnoszenia własnych kwalifikacji**. Rozumieją one konieczność zdobywania wiedzy przez dzieci, ale, jak można sądzić z informacji o ich uczestnictwie w kształceniu ustawicznym, w bardzo niewielkiej mierze są skłonne uczyć się same. Brakuje jednoznacznej diagnozy przyczyn takiego stanu rzeczy.

Ogromny wpływ na funkcjonowanie całego sektora edukacji mają procesy demograficzne (wykres 10). Od połowy lat 80. następował bardzo szybki spadek liczby urodzeń. W 1990 r. do pierwszych klas szkół podstawowych poszło ok. 700,000 dzieci. W 2004 r. liczba ta spadła do ok. 400,000, a w następnych latach oczekiwany jest spadek do ok. 350,000. Tylko między 2000 a 2004 r. liczba uczniów szkół podstawowych spadła o ponad 15%. Oznaczało to i w najbliższych latach nadal będzie wymuszać konieczność modyfikacji sieci szkolnej (co było też związane z wprowadzeniem gimnazjów). **Zdolność samorządów do reakcji na wyzwania demograficzne przez odpowiednie kształtowanie lokalnej polityki edukacyjnej może być utrudniona przez nadmiernie rozdrobniony podział administracyjny państwa**. W efekcie, w wielu samorządach możliwość pozyskiwania dochodów na poziomie wystarczającym do realizacji wszystkich zadań, nawet jeśli istnieją mechanizmy wyrównujące, jest niemożliwa.

Trendy demograficzne mają też istotne znaczenie dla wyzwań stojących przed kształceniem ustawicznym. Rocznie wyżu demograficznego o niskim średnim poziomie wykształcenia wchodzi obecnie w wiek (45-60 lat), w którym ostatnio szczególnie silne były procesy dezaktywizacji zawodowej. **Podniesienie kwalifikacji tych osób jest koniecznym warunkiem utrzymania ich zdolności do pozostania na rynku pracy**.

Wykres 10. Zmiany liczebności kohort w wieku 3-21 lat, 1990-2004 (tys. osób)



Źródło: GUS (2005a).

Istotna reforma ustroju szkolnego, jaką przyniosło wprowadzenie gimnazjów, sama w sobie stanowiła istotny bodziec dla różnorodnych zmian w funkcjonowaniu szkół. Bardzo ważnym, nowym elementem, który ma szansę w dłuższej perspektywie wpływać na poprawę szeroko rozumianej jakości kształcenia i poprawę wyników edukacyjnych jest wprowadzenie standardowych ogólnokrajowych testów po każdym z poziomów nauczania. Co prawda, jest jeszcze za wcześnie, aby móc zaobserwować efekty tej zmiany (np. pierwszy egzamin maturalny wg nowej formuły został przeprowadzony w 2005 r.), jednak doświadczenia międzynarodowe sugerują, że **połączenie znacznej swobody kształtowania programów nauczania w szkołach w połączeniu ze zunifikowanym systemem testów sprawdzających kwalifikacje uczniów jest bardzo korzystne.**

Brak jest narzędzi pozwalających na systematyczne dokonywanie na wszystkich poziomach zarządzania szkołami i placówkami (dyrektor szkoły, organ prowadzący, organ sprawujący nadzór pedagogiczny) oceny sposobów realizacji zakładanych celów doraźnych i długofalowych, przez co możliwości identyfikowania potrzeb, a w związku z tym i mechanizmy finansowania, administrowania i kontroli jakości pracy szkół i placówek są ograniczone

Trudno też jednoznacznie ocenić wpływ zmian w warunkach dostępu do edukacji na różnych poziomach (od przedszkola do szkoły wyższej) na równość szans edukacyjnych młodzieży. Efekty procesów mających potencjalnie pozytywne skutki (wprowadzenie gimnazjów, obowiązek przedszkolny od 6 roku życia) ścierają się z zasadą finansowania edukacji przedszkolnej ze środków własnych gmin (co stawia w trudniejszej sytuacji biedne gminy), powszechnością płatnych korepetycji, **segregacją uczniów na oddziały klasowe wewnątrz szkół, czy zasadach współistnienia płatnych i bezpłatnych studiów wyższych (co stawia w lepszej sytuacji uczniów, których rodziny więcej inwestowały w edukację na etapie przedszkolnym i szkolnym)**, co może umacniać procesy dziedziczenia statusu społecznego rodziców.

Czynnikiem, który do tej pory nie odegrał zbyt dużej roli, ale może stawać się coraz istotniejszy w przyszłości, jest wzrost czasowych migracji zagranicznych w związku ze wstąpieniem Polski do UE. W polskim systemie oświaty pojawiać się będzie coraz więcej młodzieży, która część życia i edukacji odbyła za granicą. **Polskie uczelnie w coraz większym stopniu muszą konkurować o studentów z uczeniami zagranicznymi.** Oba te procesy mają szansę przyczynić się do poprawy funkcjonowania szkół.

1.5 Administracja publiczna

Istotą działającego aktualnie polskiego systemu administracji publicznej jest jego sektorowy (działowy) charakter. System administracyjny można więc podzielić na instytucje sektorowe (ministerstwa i inne jednostki nadzorowane lub podporządkowane ministrowi działowemu), które odpowiadają za kształtowanie polityki i świadczenie usług w konkretnych dziedzinach, takich jak zdrowie, edukacja, ochrona środowiska czy rolnictwo. Podział sektorowy powinien teoretycznie być taki, że wszystkie dziedziny zadań rządowych są rozdzielone (brak luk) i żadna dziedzina nie podlega więcej niż jednemu organowi (brak powielania). Ponadto, polski system administracyjny obejmuje również niewielką liczbę „instytucji horyzontalnych” – ustanawiających „reguły gry” w systemie. Są to np. Kancelaria Premiera, oraz Ministerstwa Finansów i Rozwoju Regionalnego. W chwili obecnej istnieją też dwa urzędy centralne odpowiedzialne za funkcjonowanie administracji w dwu istotnych sferach. Pierwszym z nich

jest Urząd Służby Cywilnej z Szefem Służby Cywilnej jako jego kierownikiem, odpowiedzialny za wykonywanie zadań państwa w ramach administracji rządowej przez rzetelną, bezstronną i politycznie neutralną służbę cywilną. Określa on m.in. zasady dostępu do tej służby, jej organizację oraz reguły funkcjonowania i rozwoju. Drugim jest Urząd Zamówień Publicznych z jego Prezesem jako organem odpowiedzialnym za sposób wydawania publicznych pieniędzy przez administrację.

Model administracji publicznej w Polsce oparty jest też na konstytucyjnym założeniu, że administracja publiczna składa się z administracji rządowej – dawniej państwowej oraz administracji samorządowej, realizującej swoje zadania na odpowiednim szczeblu administracyjnego podziału państwa. Przyjęty dualizm porządkuje materię administracyjną: administracja rządowa realizuje zadania związane z państwem, a samorząd terytorialny zadania służące zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb samorządowych wspólnot lokalnych. Należy przy tym podkreślić, że wśród przekazanych samorządowi terytorialnemu zadań są również dotychczasowe zadania administracji państwowej w terenie. Większość zadań realizowanych przez samorząd to zadania własne samorządu i wykonywanie ich to odpowiedzialność własna samorządu. Rola samorządu terytorialnego polega więc na realizacji obu rodzajów zadań, w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. W związku z przekazanymi kompetencjami administracja samorządowa to typowa administracja świadcząca, która jednak posiada również określone zadania o charakterze administracji policyjnej, m.in. w zakresie wydawania przepisów porządkowych obowiązujących na jej terenie. System administracji publicznej jest zatem skomplikowany a kwestie odpowiedzialności nie zawsze jednoznacznie ustalone – przykładem może być tutaj dualizm występujący na szczeblu wojewódzkim gdzie kompetencje Wojewody (i jego urzędu) krzyżują się w wielu miejscach z kompetencjami Marszałka.

W tak zdefiniowanej **administracji publicznej w Polsce w 2004 r. było zatrudnionych (wg danych GUS) – 358 tys. pracowników**, w porównaniu do ok. 315 tys. w roku 2000. **Z tej liczby w administracji państwowej zatrudniono 162 tys. pracowników** (za przeciętne wynagrodzenie 3 300 zł) **a w administracji samorządowej 195 tys. osób** (ze średnim wynagrodzeniem 2 553 zł). Dane te nie obejmują zatrudnienia w gospodarstwach pomocniczych (ok. 20 tys. osób) Istotnymi elementami sektora publicznego (jakkolwiek formalnie nie są to jednostki administracji) są fundusze celowe i agencje. W 2004 r. działało 13 państwowych funduszy celowych i 7 agencji oraz Narodowy Fundusz Zdrowia. W administracji publicznej pracuje procentowo mniej więcej tyle samo kobiet co mężczyzn, a udział zatrudnionych z wyższym wykształceniem jest półtora razy wyższy od przeciętnej dla całej gospodarki i wynosi 38%. Największa liczba urzędników służby cywilnej ukończyła studia wyższe znajdujące się w grupie kierunków społecznych. Bardzo liczna grupa ukończyła także studia prawnicze i humanistyczne, natomiast na dalszych pozycjach znajdują się biznes i administracja, kierunki techniczne i architektoniczne, przyrodnicze i fizyczne i inne.

Tylko znikoma część osób zatrudnionych w administracji publicznej to urzędnicy mianowani. Do końca 2004 r. mianowano 2195 urzędników służby cywilnej (481 na podstawie wniosku o mianowanie dla absolwentów KSAP i 1714 pracowników służby cywilnej, którzy przeszli postępowanie kwalifikacyjne), z których 2131 nadal pozostawało w służbie cywilnej. W ocenie NIK (2005), mimo upływu już kilku lat od wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej, nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego tworzeniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadania państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na

stanowiskach politycznych w administracji rządowej. W szczególności negatywnie oceniono dotychczasowy sposób realizacji, przez kolejnych premierów, ministrów i wojewodów, obowiązków związanych z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Nie podejmowali oni, z własnej inicjatywy, działań w celu obsadzania tych stanowisk w drodze konkursu. Natomiast działania podejmowane w tym zakresie przez Szefa Służby Cywilnej pozostawały często bez odzewu ze strony ministrów i wojewodów. Skutkiem tego było utrzymywanie stanu tymczasowości w obsadzie wyższych stanowisk przez osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków. 30 czerwca 2004 r., 499 stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów w objętych kontrolą urzędach (tj. 65,1% liczby stanowisk, których obsadzenie wymagało przeprowadzenia konkursu) było obsadzonych bez konkursu, w trybie powierzenia pełnienia obowiązków. Brak jest danych dotyczących stanu aktualnego – można mieć nadzieję, iż sytuacja ta uległa zmianie bądź zostanie zmieniona w niedalekiej przyszłości.

Kolejną istotną wadą funkcjonującego modelu służby cywilnej jest to, że Szef Służby Cywilnej będący organem, który w założeniu miał kierować całym procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej, gromadzić informacje o korpusie służby cywilnej, a także planować, nadzorować wykorzystanie środków na wynagrodzenia i szkolenia, nie został wyposażony w wystarczające instrumenty prawne, pozwalające mu na pełną realizację tych zadań. **Mimo tych niekorzystnych zjawisk najważniejsze jest to, że — mimo wielu zaszczości i trudności — w III RP powstał korpus służby cywilnej, sama zaś idea nie jest otwarcie przez nikogo negowana, choć wciąż postrzegana być musi raczej jako zadanie do wykonania, niż już osiągnięty cel.** Istotne jest i to, że największe zagrożenia dla jego funkcjonowania mają raczej zewnętrzny charakter: związane są z chęcią podporządkowania sobie administracji — w stopniu wykraczającym poza demokratyczne standardy — przez kolejne rządy i grupy polityczne.

1.5.1 Zdolności strategiczne administracji publicznej

Polska administracja publiczna w niewystarczającym stopniu wykorzystuje analizy, opracowania naukowe i ekspertyzy w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów programowych i strategicznych, a jednocześnie potencjał analityczny jednostek administracji jest niewystarczający do samodzielnego przeprowadzania analiz. **Dodatkowym problemem na etapie programowania jest brak umiejętności opracowywania długofalowych strategii i programów.** Dokumenty programowe charakteryzują się słabościami metodologicznymi, które wynikają z małej wiedzy na temat metod przygotowywania takich dokumentów (np. analizy SWOT, planowania etapowego, metody scenariuszowej) oraz z nieumiejętnego posługiwania się dostępnymi narzędziami programowania. W odniesieniu do działań związanych z programowaniem przedmiotem krytyki jest również niedostateczna koordynacja działań związanych z programowaniem między resortami, jak i między rządem a samorządem. Brak odpowiedniego stopnia konsultacji międzyresortowych, międzyregionalnych oraz rządowo-samorządowych powoduje, że dokumenty krajowe i regionalne cechuje w dużym stopniu brak spójności. Rozproszenie celów, powielanie działań, czy nawet wspieranie sprzecznych trendów w dokumentach rządowych i samorządowych prowadzi w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz małej skuteczności realizowanych polityk.

Niedostatecznej umiejętności planowania polityk i programów towarzyszy nierzadko **niska zdolność jednostek administracji do monitorowania wdrażanych polityk oraz oceny**

stopnia ich realizacji. Czynności monitorujące i ewaluacyjne są skoncentrowane na nakładach finansowych oraz na procedurach wdrażania przy relatywnie niewielkim nacisku na analizę merytorycznego przebiegu i jakości monitorowanego zagadnienia. Agregowane dane w małym stopniu nadają się do późniejszego wykorzystania przez jednostkę, która je zgromadziła oraz do ewentualnego upowszechniania.

W odniesieniu do obiegu informacji w administracji, **utrudnienia występują zarówno w komunikacji wewnętrznej jak i zewnętrznej.** W zakresie komunikacji wewnętrznej utrzymuje się nie w pełni sprawna komunikacja pozioma (obieg wiedzy i informacji między komórkami realizującymi zadania). **Z jednej strony wynika to ze słabo rozwiniętej kultury dzielenia się informacją oraz niskiej świadomości potrzeby wymiany informacji dla skutecznego działania** a z drugiej strony, ze skłonności pracowników do prowadzenia „selektywnej polityki informacyjnej” gwarantującej zachowanie konkurencyjnej pozycji w stosunku do współpracowników lub komórek organizacyjnych. **Dodatkowymi barierami jest brak sformalizowanych procedur komunikacji oraz niedoskonałość stosowanych rozwiązań technicznych,** m.in. szybko dezaktualizujące się bazy danych kontaktowych. Wyniki badań przeprowadzonych wśród członków korpusu służby cywilnej wskazują, że 86% ankietowanych uważa, iż wzrost efektywności pracy byłby możliwy dzięki sprawnej komunikacji wewnątrz urzędu. Blisko połowa badanych twierdziła, że zmiany wprowadzane w urzędzie nie są im uzasadniane a czas informowania o zmianach nie jest odpowiedni. 61% badanych twierdziło, że nigdy nie uczestniczyło w konsultowaniu zmian w urzędzie.

W rezultacie utrudniona jest także komunikacja zewnętrzna odnosząca się głównie do przepływu informacji między poszczególnymi jednostkami administracji oraz do kontaktów z klientem. W badaniach opinii publicznej klienci urzędów są zdania, że trudności w komunikacji z urzędem oraz słaby przepływ informacji w ramach urzędu stanowią jedną z najpoważniejszych wad administracji.

Kluczowym problemem w zakresie organizacji usług publicznych w Polsce pozostaje brak umiejętności jednostek administracji do dokonywania analiz kosztów jednostkowych świadczonych usług oraz określania ich parametrów jakościowych, pozostających w związku z tymi kosztami. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest mała popularność budżetowania zadaniowego. Niska zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych usług skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług. Standardy rozumiane są tu jako parametry, których przestrzegania administracja się podejmuje. Inne problemy polskich urzędów to: **niska skłonność do planowania usług publicznych zarówno w układzie rocznym, jak i wieloletnim oraz ograniczone wykorzystywanie potencjału niepublicznych podmiotów w zakresie dostarczania usług publicznych.** W obecnym systemie jednostki administracji pod koniec roku wydają „na siłę” wszystkie środki budżetowe, często na niezbyt potrzebne zakupy, po to tylko, by niewykorzystane do 31 grudnia środki nie przepadły.

1.5.2 Sprawność instytucjonalna administracji publicznej

W codziennej praktyce polskiej administracji nowoczesne metody zarządzania są stosowane rzadko. **Głównym mankamentem jest relatywnie wąski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań administracji charakteryzującej się tym, że organizacja i funkcjonowanie urzędu projektowane są „od dołu”, tj. wychodząc od konkretnej potrzeby klienta przechodzi się do analizy i organizacji procesu w kierunku jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb klienta, co przekłada się na wysoką jakość świadczonych przez urząd usług.** Natomiast obowiązujące obecnie procedury

wewnątrz urzędu cechuje wysoki stopień skomplikowania, długie ścieżki postępowania, co pociąga za sobą obniżenie skuteczności i efektywności prowadzonych działań. Za kluczową słabość w tym zakresie należy uznać brak przejrzystego podziału kompetencji, a co za tym idzie nakładanie się kompetencji decyzyjnych, odpowiedzialności oraz kompetencji wykonawczych.

W odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi w administracji często spotykany jest jeszcze stan, w którym zarządzanie ograniczone jest do „administrowania” kadrami. Narzędzia takie jak opracowanie profili kompetencyjnych, systematyczne badanie potrzeb szkoleniowych, programy podnoszenia kwalifikacji, systemy motywacyjne stosowane są nadal w niewielkim stopniu i tylko w odniesieniu do korpusu służby cywilnej.

Dodatkowym, istotnym problemem w zakresie usprawniania administracji jest system jej wynagradzania. Istniejący dziś system kształtowania wynagrodzeń w administracji rządowej jest bardzo skomplikowany i niespójny, daleko odbiegając np. od najlepszych standardów wypracowanych w sektorze biznesowym. Z przeprowadzonych badań wynika, że połowa z ankietowanych członków korpusu służby cywilnej nie zna kryteriów ustalania wynagrodzenia zasadniczego ani wysokości nagród, mało przejrzysty jest również system awansów. System utrudnia skuteczne prowadzenie polityki kadrowo-płacowej w administracji. Utrwała to ukształtowane historycznie, a nie zawsze uzasadnione merytorycznie zróżnicowanie wynagrodzeń pomiędzy jednostkami administracji publicznej.

Problemy administracji samorządowej są w znacznej mierze podobne do tych charakteryzujących administrację rządową. Tutaj też profesjonalizacja kadr jest utrudniona dużymi zmianami kadrowymi następującymi w wyniku wyborów przynoszących zmianę rządzącej ekipy. **Sytuację komplikuje jednak fakt, że w administracji samorządowej nie istnieje żaden odpowiednik modelu służby cywilnej.** Wierne odwzorowanie tego modelu w samorządach wydaje się trudne (niemniej w wielu krajach UE system taki lub podobny obowiązuje – m.in. w Hiszpanii i Włoszech), m.in. z uwagi na to, że administracja rządowa ma jednego zwierzchnika – premiera, podczas gdy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego działają niezależnie. **Niemniej istniejąca sytuacja, w której brak jest jednolitych standardów postępowania, których powinni przestrzegać samorządowcy jest zdecydowanie niekorzystny.** Brak jest m.in. standardów w obszarze rozwoju zawodowego, postępowania kwalifikacyjnego i awansowania urzędników. Brak jest także (w odróżnieniu od pracowników administracji rządowej) **jednolitego Kodeksu Etyki Urzędnika**, choć liczne samorządy wprowadzają własne, zróżnicowane kodeksy. **Nie istnieje też instytucja która mogłaby czuwać nad przestrzeganiem norm i zasad określonych dla pracowników samorządowych** – tym samym w praktyce nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością samorządu terytorialnego jest w tym zakresie nader ograniczony.

1.5.3 Przejrzystość funkcjonowania administracji publicznej

Polska zajmuje 70 pozycję na 159 państw w rankingu *Indeks Percepcji Korupcji*, szeregującym państwa ze względu na skale postrzeganej korupcji i publikowanym corocznie przez Transparency International. Oznacza to, że Polska z wynikiem 3,4 punkty³ osiągnęła najslabszy wynik spośród nowych państw członkowskich z Europy Środkowo – Wschodniej i wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Badania opinii publicznej wskazują, że 84% Polaków sądzi, że przyjmowanie łapówek za załatwienie spraw jest zjawiskiem częstym.

³ W skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza wszechogarniająca korupcję a 10 pełną przejrzystość i brak korupcji.

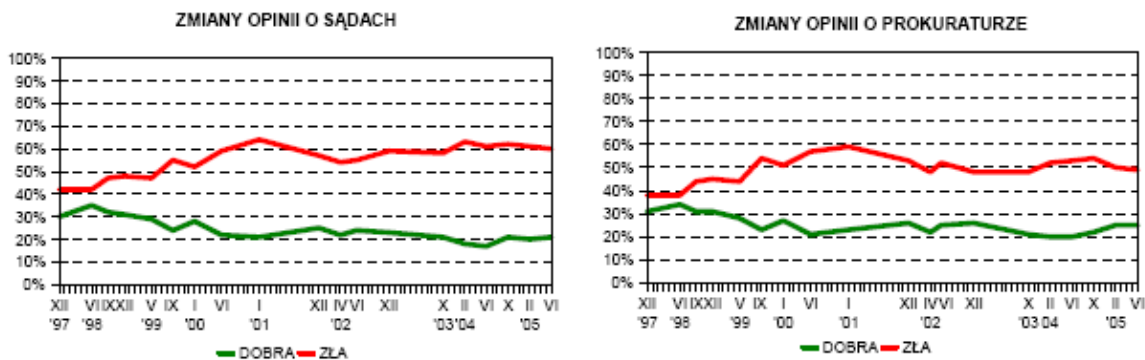
Do głównych przyczyn, które sprzyjają występowaniu korupcyjnych sytuacji w działalności urzędników administracji państwowej i samorządowej, instytucji publicznych oraz publicznych podmiotów gospodarczych należą:

- Nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika – przede wszystkim niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji zasady rozdzielania czynności między różnych urzędników;
- Dowolność w podejmowaniu decyzji – głównie ze względu na często spotykany brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość dowolnego działania (nie według określonych reguł);
- Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, co często powoduje brak formalnego uzasadnienia podejmowanych decyzji, a w związku z tym utrudnione jest sprawowanie bieżącej kontroli procedur decyzyjnych;
- Słabość komórek kontroli wewnętrznej, wynikająca ze złej organizacji (podejmowane są głównie działania doraźne) i niewystarczającej obsady kadrowej;
- Nierówność w dostępie do informacji, co do możliwości korzystania z niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych (dane te uzyskują jedynie wybrane podmioty, które mają własne metody dotarcia do nich);
- Brak precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędniczej za realizację poszczególnych zadań, co powoduje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za powzięte rozstrzygnięcia;
- Brak skutecznych rozwiązań antykorupcyjnych, a w szczególności słabość tzw. ustawy antykorupcyjnej, która w obecnej formie pozbawiona jest efektywnych instrumentów egzekwowania jej przepisów.

1.5.4 Sądownictwo

Liczba spraw rozpatrywanych przez sądy w Polsce wzrosła w ciągu ostatnich kilkunastu lat kilkakrotnie. Sądy przejęły szereg spraw, m.in. sprawy skarbowe lub sprawy o wykroczenia, które wcześniej rozstrzygane były przez inne organy. Wzrost liczby spraw i nie idący za tym odpowiedni wzrost zatrudnienia sędziów oraz pracowników administracyjnych stanowiły jeden z głównych powodów zjawiska określanego mianem „zapaści wymiaru sprawiedliwości”. Konsekwencją tego kryzysu była tzw. przewlekłość postępowania sądowego. Zmiany w legislacji dotyczącej sądownictwa (m.in. ustawa o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa) wprowadziły udoskonalenia w funkcjonowaniu sądów powszechnych.

Przeprowadzone w 2005 roku badania opinii publicznej wykazały, że na niskim poziomie utrzymują się oceny dotyczące działalności sądów i prokuratury. Tylko co piąty badany ocenia pozytywnie wymiar sądownictwa w Polsce, a co czwarty pracę prokuratury.



W sądach w Polsce sukcesywnie wprowadza się nowe rozwiązania dotyczące obsługi interesantów. Tempo i zakres rozwiązań zależy m.in. od działań inwestycyjnych w budynkach sądów i procesu ich informatyzacji. Punkty obsługi interesantów nie są dostatecznie dobrze wyposażone w sprzęt i oprogramowanie informatyczne pozwalające na udzielanie informacji interesantom. Są sądy, gdzie stworzono biura obsługi interesantów, w których można uzyskać informację ogólną oraz informację o przebiegu konkretnych spraw. Klient otrzymuje w nich bezpłatne informatory, broszury a także wzory pism procesowych. W niektórych punktach może także w obecności pracownika sądu uzyskać dostęp do akt. Rozwiązanie te wprowadza się sukcesywnie, pierwszym sądem w którym utworzono Biuro był sąd w Suwałkach. Następne trzy powstały w 2004 roku w Krakowie, Łodzi i Gdańsku, w ramach projektu twinningowego z Ministerstwem Sprawiedliwości Francji. Kolejne powstały w Świdnicy, Piotrkowie Trybunalskim, Częstochowie, Tomaszowie Mazowieckim. Celem działania punktów jest w szczególności usprawnienie pracy sądu, odciążenie sekretariatów sądowych od udzielania informacji, zapewnienie bezpieczeństwa w sądach na skutek wydzielenia stref bezpieczeństwa w budynkach sądów i zakwalifikowania punktu do sfery ogólnodostępnej oraz wzmocnienie pozytywnego wizerunku sądów i resortu. Ze względu na pozytywne efekty działania tych punktów planowane jest rozszerzenie ich sieci w następnych latach.

Kluczowym zagadnieniem dla jakości funkcjonowania sądownictwa w Polsce jest także system kształcenia pracowników organów wymiaru sprawiedliwości. W 2001 r. do prawa o ustroju sądów powszechnych wprowadzono obowiązek stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Zmiana modelu kształcenia kadr miała miejsce w 2002 r., kiedy po zatwierdzeniu przez Ministra Sprawiedliwości koncepcji i kierunków zmian w systemie szkolenia utworzono nowy departament w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości, obecnie noszący nazwę Departamentu Szkolenia Ustawicznego i Nadzoru Nad Aplikacjami Prawniczymi. Jednostka ta realizowała obowiązki w zakresie szkolenia ustawicznego sędziów, prokuratorów i innych pracowników. Zgodnie z założeniami reformy systemu szkolenia standardy szkolenia wspierają reformę sądownictwa, podnoszą sprawność postępowania sądowego oraz merytoryczne przygotowanie kadry urzędniczej. Od 1 września 2006 r. rozpocznie działalność Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, które przejmie zadania w tym zakresie.

Podsumowując należy podkreślić, że **próby stawiania diagnozy stanu polskiej administracji publicznej napotykają na trudności związane z brakiem potrzebnych danych.** Tym samym kluczowym wyzwaniem staje się konieczność uzyskania niezbędnego zakresu szerokiej informacji dotyczących całości danych na ten temat. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się przeprowadzenie kompleksowego niezależnego audytu stanu polskiej administracji publicznej. Audyt taki powinien być powtarzany regularnie.

1.6 Współpraca pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi

Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną stanowi istotny element obowiązującego porządku konstytucyjnego. W Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zapisano zasadę dialogu społecznego oraz zasadę pomocniczości.

1.6.1 Organizacje pozarządowe: definicje i miejsce w sferze publicznej

Od 2003 roku istnieje ustawowa definicja prawna organizacji pozarządowej. Zgodnie z art. 3 ust 2 ustawy 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - *„organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych i niedziałające dla osiągnięcia zysku, w tym fundacje i stowarzyszenia”*. Według takiej szerokiej definicji za organizacje pozarządowe uznaje się m.in. związki zawodowe i organizacje pracodawców, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, ochotnicze straże pożarne, czy np. komitety rodzicielskie. Pomimo, iż definicja ta nie obejmuje instytucji kościelnych i wyznaniowych oraz stowarzyszeń samorządu terytorialnego ustawa objęła swoim zakresem również te instytucje.

1.6.2 Organizacje pozarządowe a administracja publiczna - podstawowe fakty

Aktualnie (wg danych na koniec kwietnia 2004) tak szeroko zdefiniowany sektor liczy ponad 109 tys. organizacji. Najwięcej wśród nich jest stowarzyszeń (ok. 45 tys.), związków zawodowych (17 tys.), jednostek kościołów (15 tys.), Ochotniczych Straży Pożarnych (14 tys.) oraz fundacji (7 tys.). Zróżnicowana jest aktywność organizacji pozarządowych w różnych sektorach. Do najliczniejszych należą działające w sferze „sport, turystyka, rekreacja i hobby”, „kultura i sztuka”, „edukacja i wychowanie”, „usługi socjalne i pomoc społeczna”. Trzeba w tym miejscu podkreślić dwa aspekty. Po pierwsze ilość organizacji pozarządowych (czy też raczej skala udziału Polaków w w/w organizacjach) jest od kilku lat stabilna i nie zwiększa się (CBOS, 2004a). Tylko jeden na czterech z pośród dorosłych deklaruje, że poświęca swój wolny czas na działalność społeczną. Równocześnie jednak te same badania pokazują, że około 2 milionów Polaków angażuje się jako stali wolontariusze. Po drugie taki stan rzeczy odbiega „in minus” od sytuacji w krajach UE, co jednak można tłumaczyć zdecydowanie krótszą tradycją swobodnego działania obywatelskiego w Polsce. Niewątpliwie jednak, funkcjonowanie organizacji pozarządowych stanowi istotny element aktywności obywatelskiej i kwestii jakości oraz skali współpracy z administracją publiczną jest sprawą nader istotną.

Organizacje pozarządowe dysponują wielkim potencjałem aktywności w działaniach na rzecz społeczeństwa. Ich rola nie ogranicza się tylko do aktywnego obejmowania działaniami różnych grup społecznych, ale przede wszystkim wiąże się z wnoszeniem do realizacji usług społecznych specyficznej wartości dodanej, jaką są kompetencje - indywidualizacja działań wobec klientów, dopasowanie narzędzi do konkretnych grup i ich potrzeb, wysoka jakość

usług, monitorowanie sytuacji beneficjentów w dłuższym horyzoncie czasowym, usamodzielnianie beneficjentów - tak, by sami sobie zaczęli dawać radę z problemami społecznymi oraz wyzwaniem rynku pracy. **Niezbędne jest partnerstwo publiczno – społeczne zorientowane na realne współdziałanie i rozwiązywanie problemów w sektorze usług społecznych w kooperacji różnych podmiotów i w dłuższym horyzoncie czasowym.**

Trzeba jednak pamiętać, że realizowanie zleconych zadań publicznych jest jedną z form współpracy, dla procesu budowania społeczeństwa obywatelskiego ważną, choć bez pozostałych, zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego, mało skuteczną.

Ustawa o działalności pożytku publicznego określa bowiem, iż prowadzenie działalności w sferze zadań publicznych przez organy administracji publicznej realizowane jest we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Współpraca odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Obok zlecenia realizacji zadań publicznych, formy współpracy mogą również polegać na:

- wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowaniu, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

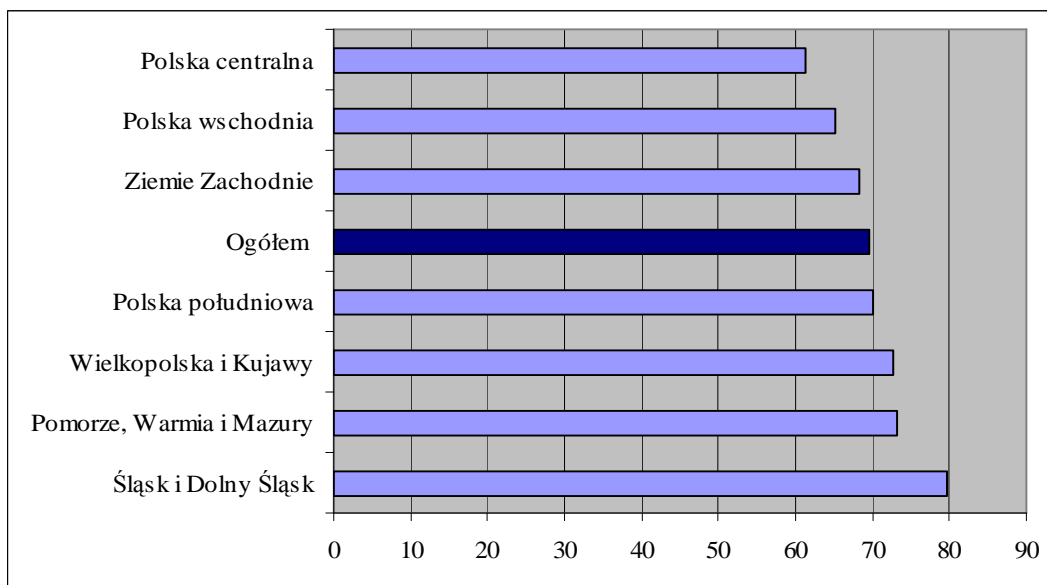
Mamy tu zatem możliwość partnerstwa nie tylko w realizacji, ale również kreowaniu polityk, jako reprezentant i rzecznik grup społecznych. Te formy działania organizacji pozarządowych wymagają istotnego wzmocnienia.

Współpraca z administracją jest kwestią nader istotną także dla samego sektora pozarządowego. W 2003 r. sektor publiczny (łącznie rządowy i samorządowy) był najważniejszym źródłem finansowania organizacji pozarządowych dostarczając ok. 30% wszystkich środków. Trzeba przy tym zauważyć, że nie odbiega to w sposób istotny od sytuacji w starych krajach członkowskich UE – w przypadku krajów takich jak Niemcy, Francja, Włochy czy Wielka Brytania udział ten sięga 40% wszystkich posiadanych przez instytucje pozarządowe środków. Istotną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest fakt, iż organizacje pozarządowe stają się w ten sposób istotnym elementem sfery usług społecznych.

Należy przy tym zaznaczyć, że poziom, skala, dynamika oraz jakość - partnerstwa pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi wykazuje silne zróżnicowanie w zależności od miejsca położenia i charakteru miejscowości. Pierwszym elementem różnicującym jest podział miasto-wieś. Prawie 90% gmin miejskich współpracę taką podejmuje – w przypadku gmin wiejskich udział ten wynosi 60% (badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor).

Istotne zróżnicowanie występuje również w układzie regionalnym (wykres 12). Spośród 7 makroregionów zdecydowanie najlepiej współpraca ta układa się w makroregionie południowo-zachodnim (Śląsk i Dolny Śląsk), najgorzej zaś w Polsce centralnej.

Wykres 12. Odsetek gmin przekazujących środki finansowe organizacjom pozarządowym w roku 2004



Źródło: badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych.

1.6.3 Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie i jej wpływ na współpracę administracji i partnerów społeczno-gospodarczych

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. nie tylko wprowadziła definicję organizacji pozarządowych, stworzyła także systemowe podstawy prawne współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

Tym samym, dotychczasową uznaniowość strony rządowej i samorządowej przy rozdzielaniu środków publicznych zastąpiły ustawowo określone formy i zasady współpracy w tym zlecenie realizacji zadań publicznych w określonym trybie oraz przyznawania środków na realizację tychże zadań. Ustawa nałożyła obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 w/w ustawy. Przy tym obowiązek współpracy dotyczy nie tylko organizacji pożytku publicznego, ale wszystkich organizacji pozarządowych.

Rozwiązania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. w zakresie trybu i zasad zlecania zadań publicznych oraz przekazywania dotacji na ich realizację zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2004 r. – czyli mamy już obecnie doświadczenia z dwóch lat obowiązywania ustawy. W celu zbadania jak w/w ustawa działa przeprowadzono kilka niezależnych badań wśród zainteresowanych.

Na braki we współpracy wynikające w znaczącym wymiarze z faktu nie respektowania uregulowań prawnych zwracają uwagę autorki opracowania dotyczącego współpracy pomiędzy urzędami pracy a organizacjami pozarządowymi. Regulacje prawne w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi poddawane są często przez lokalnych urzędników interpretacjom, utrudniającym częstokroć zaistnienie faktycznej współpracy. W efekcie, **pomimo ustawowych zapisów o współpracy, jej faktyczny zakres pozostaje przedmiotem decyzji urzędników.**

Inny raport (MPS, 2005) analizuje (od strony jakościowej i ilościowej) zagadnienie współpracy na linii organizacje pozarządowe – administracja publiczna. Wyniki badań wskazują na poprawę ocen jakości tej współpracy w oczach przedstawicieli administracji. Już ¾ urzędów zgadza się z opinią o korzyściach wynikających ze współpracy. Najczęstszą formą tej współpracy była wymiana informacji oraz finansowanie działań organizacji przez administrację. Współpraca finansowa jest także miejscem pojawiania się istotnych uchybień i zagrożeń, zarówno ze strony administracji publicznej, jak i ze strony organizacji pozarządowych.

Równocześnie, jak pokazują w/w badania **z punktu widzenia organizacji pozarządowych najważniejszą kwestią w ich stosunkach z administracją publiczną jest istnienie jasnych, powszechnie znanych i niezmiennych reguł przyznawania środków publicznych** (w tym istnienie stałych terminów składania wniosków, ich rozpatrywania i wykonania – terminów realnych i umożliwiających odpowiednią realizację zadań).

1.6.4 Organizacje pozarządowe a administracja publiczna – w oglądzie obu partnerów

Wzajemne opinie o partnerach w przypadku obu stron są zróżnicowane. Z jednej strony cytowane badania pokazują na generalnie dobry obraz współpracy – zwłaszcza ze strony administracji publicznej. Z drugiej strony obraz samego partnera nie jest już tak pozytywny. W tej sytuacji szczególnie niepokojącym przykładem jest negatywna ocena, jaka panuje na temat organizacji pozarządowych w urzędach pracy. Urzędy te oceniają postawę organizacji pozarządowych jako roszczeniową i skoncentrowaną na żądaniach o dostęp do zasobów (sal, pieniędzy, ludzi) będących w gestii administracji. Wynika to z nadmiernej koncentracji działań części organizacji pozarządowych na jednym aspekcie – realizacji zadań publicznych i środków budżetowych.

Również ze strony organizacji pozarządowych istnieje tendencja do krytycznego oceniania partnerów (administracji publicznej). Organizacje pozarządowe uważają często, iż urzędy zbyt wiele uwagi przykładają do kwestii biurokratycznych, gubiąc przy tym istotne interesy i potrzeby beneficjentów, są także zbyt mało innowacyjne.

Przykładem działań podejmowanych na rzecz wspierania rozwoju organizacji pozarządowych przez rząd jest *Program – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich*. Jego koncepcja została opracowana w Departamencie Pożytku Publicznego, przy współpracy Rady Działalności Pożytku Publicznego. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich został ustanowiony jako program wieloletni, na lata 2005 – 2007. Rada Ministrów przyjęła, że Fundusz nie będzie wyposażony w osobowość prawną, lecz przyjmie postać wyodrębnionej w budżecie państwa rezerwy celowej. Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Obsługę Funduszu zapewnia urząd ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, tj. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Na realizację Programu w okresie 2005-2007 przeznaczono środki z budżetu państwa, w ramach rezerwy celowej, w wysokości określonej 30 mln zł w każdym roku. Doświadczenia z pierwszych edycji konkursu o środki w ramach Funduszu są, jak zawsze złożone, z jednej strony pojawiły się uwagi na temat systemu wdrażania oraz procedur w ramach Funduszu, z drugiej strony jednak widać wyraźnie (choćby poprzez szerokie zainteresowanie) potrzebę istnienia tego typu funduszu, który z założenia wspiera działania inicjowane przez organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadań publicznych czy też pobudzania i wzmacniania inicjatyw obywatelskich.

1.7 Opieka zdrowotna

Zdrowie jest jednym z głównych czynników mających wpływ na rozwój gospodarczy oraz wzrost poziomu życia społeczeństwa. **Kondycja zdrowotna ludności w wieku 15 – 64 lata bezpośrednio przekłada się na liczbę osób aktywnych zawodowo oraz na jakość i wydajność pracy. Odpowiedni poziom opieki zdrowotnej jest warunkiem zwiększenia udziału populacji w wieku produkcyjnym (siły roboczej) na rynku pracy,** wydłużenia życia zawodowego, zwiększenia konkurencyjności i obniżenia kosztów społecznych. Poprawa zdrowia ludności wpłynie także na obniżenie kosztów pracy w Polsce, m.in. poprzez zmniejszenie środków wydatkowanych na renty oraz ograniczenie absencji chorobowej.

Liczba ludności Polski systematycznie spada od roku 1999, a w roku 2002 po raz pierwszy w powojennej historii Polski odnotowano ujemny przyrost naturalny. Szacuje się, że do roku 2010 liczba urodzeń będzie stale spadać, co spowoduje znaczącą przewagę liczby zgonów nad liczbą urodzeń. W efekcie w roku 2030 liczba ludności Polski osiągnie według szacunków około 35,5 mln. Jednocześnie przeciętna długość życia mieszkańców Polski systematycznie wydłuża się, przez co zmienia się struktura wiekowa ludności i wzrost udziału osób starszych, w wieku 65 lat i więcej. **Spółeczeństwo polskie starzeje się** i według prognoz GUS ten trend będzie utrzymywał się przynajmniej do roku 2030.

Opieka zdrowotna powinna być dostosowana do bieżących trendów demograficznych, zatem przy opracowywaniu długoterminowych strategii rozwoju kapitału ludzkiego należy uwzględnić rosnącą liczbę osób w wieku poprodukcyjnym. **Jednym z głównych celów polityki zdrowotnej powinno być możliwie najdłuższe utrzymanie takiej kondycji psychofizycznej osób starszych, która umożliwi im jak najdłuższą aktywność zawodową. Inwestycje w promocję zdrowia i zapobieganie chorobom pozwolą utrzymać aktywny udział w społeczeństwie możliwie największej liczby pracowników, tym samym utrzymując ich wkład ekonomiczny** oraz zmniejszając stopę obciążenia demograficznego. Promocja zdrowia realizowana przez propagowanie zdrowego stylu życia i regularnych badań kontrolnych oraz profilaktyka przyczynią się do zwiększenia czynnego udziału osób starszych na rynku pracy.

Długość życia mieszkańców Polski systematycznie wydłuża się. W okresie ostatnich 10 lat średnia długość życia mężczyzn zwiększyła się o ponad 4 lata, a kobiet o ponad 3 lata. Szacunkowa długość trwania życia w Polsce w 2003 roku to 78,9 lat w przypadku kobiet i 70,5 lat w przypadku mężczyzn. Nadal jednak szacuje się, że Polacy żyją krócej od mieszkańców rozwiniętych państw Unii Europejskiej – przeciętne trwanie życia kobiet jest krótsze o około 3,5 lat, a mężczyzn o około 7 lat.

Tabela 3. Szacunkowa długość trwania życia w wybranych krajach w 2003 r.

	Kobiety	Mężczyźni
Polska	78,9	70,5
Czechy	78,5	72,0
Portugalia	80,5	74,0
Dania	79,5	74,9
Grecja	80,7	75,4
Niemcy	81,3	75,5
Estonia	82,9	75,8
Holandia	80,8	76,1
Wielka Brytania	80,7	76,2
Włochy	82,9	76,9
Szwecja	82,4	77,9

Źródło: Opracowanie CSIOZ na podstawie Eurostat

Najbardziej zagrożoną grupą w Polsce są mężczyźni w wieku 45-59 lat z nadwyżką **umieralności powyżej 60% w stosunku do średniego poziomu Unii Europejskiej, mężczyźni w wieku 30-44 lat** (nadwyżka umieralności około 60%). Mężczyźni w wieku 60-74 lat (nadwyżka umieralności około 50%) oraz dzieci poniżej 15 roku życia, mające o 40% większe ryzyko zgonu niż dzieci z pozostałych państw członkowskich Unii. Jedyną grupą o mniejszym poziomie umieralności niż w krajach Unii Europejskiej są młode kobiety w wieku 15-29 lat (dane za rok 2002). **W świetle tych danych należałoby zwiększyć opiekę i wdrożyć programy profilaktyczne przede wszystkim wobec mężczyzn w wieku 30-74 lat i dzieci poniżej 15 roku życia. W przypadku mężczyzn można np. wprowadzić rozszerzony zakres profilaktyki i opieki zdrowotnej w miejscu pracy.** Działania takie przyczynią się do zmniejszenia dystansu pomiędzy średnim poziomem stanu zdrowia i długością życia w Unii Europejskiej i w Polsce.

Głównymi przyczynami przedwczesnych zgonów w Polsce są choroby układu krążenia oraz nowotwory złośliwe. Poziom umieralności z powodu chorób krążenia spada, wciąż jednak jest o około 80% wyższy od przeciętnego w Unii Europejskiej. Choroby układu krążenia stanowią dominującą przyczynę zgonów wśród mężczyzn powyżej 45 roku życia i kobiet powyżej 65 lat. W zapobieganiu tym chorobom ogromne znaczenie ma profilaktyka i promocja zdrowia.

Niektóre rodzaje nowotworów złośliwych stanowią przyczynę coraz większej liczby zgonów (szczególnie nowotwór jelita grubego, gruczołu krokowego oraz rak płuca u kobiet).

W roku 2002 zmarło w Polsce 71,1 tys. mężczyzn oraz 28,5 tys. kobiet w wieku największej aktywności społeczno-zawodowej tzn. w wieku 25-64 lata. Liczba ta stanowiła 37% ogółu

zmarłych mężczyzn i 17% zmarłych kobiet. Główną przyczynę zgonów w tej grupie wiekowej stanowią obecnie nowotwory złośliwe. Jednak największa różnica w stosunku do krajów UE występuje w przypadku chorób układu krążenia. Poziom umieralności z powodu tych chorób jest w Polsce o około 80% wyższy od przeciętnego w UE (ryc. 7).

Należy zatem stworzyć szeroki zakres działań profilaktycznych i badań pod kątem chorób układu krążenia (przyczyniając się w ten sposób do zmniejszenia nierówności w długości życia i stanu zdrowia w UE) oraz pod kątem chorób nowotworowych, aby zatrzymać i odwrócić trend wzrostowy w Polsce. Równie ważną kwestią jest zmniejszenie różnic dostępności do działań profilaktycznych oraz dostępności do opieki specjalistycznej ludności wiejskiej w porównaniu z ludnością mieszkającą w miastach w Polsce.

1.7.1 Profilaktyka i promocja zdrowia

System ochrony zdrowia w Polsce koncentrując się przede wszystkim na diagnozowaniu i leczeniu stanów chorobowych, w mniejszym stopniu zajmuje się zapobieganiem im i propagowaniem zdrowego stylu życia. Jednym z zagrożeń sektora ochrony zdrowia jest niska świadomość zdrowotna społeczeństwa. **Realizacja programów z zakresu profilaktyki i promocji zdrowia przyczyni się do ograniczenia występowania dwóch głównych przyczyn przedwczesnych zgonów w Polsce: chorób układu krążenia i nowotworów złośliwych.** Edukacja zdrowotna i promocja zdrowia mogą w dużej mierze zapobiec śmiertelności spowodowanej przez choroby układu krążenia. Z kolei w dziedzinie chorób nowotworowych decydujące znaczenie ma wczesne wykrywanie - w stadium, w którym choroba może być skutecznie wyleczona.

Programy profilaktyki i promocji zdrowia najłatwiej realizować w szkołach i zakładach pracy. Od połowy lat 90. Ministerstwo Zdrowia we współpracy z innymi jednostkami badawczo-rozwojowymi w dziedzinie Medycyny Pracy (m.in. Instytutem Medycyny Pracy im. Prof. Jerzego Nofera w Łodzi, Instytutem Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu oraz Instytutem Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie) sukcesywnie wdraża i realizuje liczne programy polityki zdrowotnej i prewencji zagrożeń zdrowia (ponad 55 programów w latach 1999 – 2005). Najważniejszymi celami tych działań jest: nadawanie odpowiedniej rangi promocji zdrowia w miejscu pracy, diagnozowanie potrzeb zdrowotnych firm i sektorów oraz opracowywanie strategii ich zaspokajania, pozyskiwanie środków na realizację projektów z tego zakresu. Jednym z ważniejszych programów wprowadzonych w roku 2004 było *Monitorowanie i doskonalenie wdrażania regionalnych strategii promocji zdrowia pracujących, zgodnie z wzorami dobrej praktyki European Network for Workplace Health Promotion*. Program ten uzyskał dofinansowanie ze środków unijnych na lata 2005 – 2006.

1.7.2 Kadry medyczne w Polsce

Podstawowym wskaźnikiem charakteryzującym zasoby ochrony zdrowia w danym kraju jest liczba lekarzy w przeliczeniu na liczbę ludności.

W 2003 r. w Polsce ogólna liczba lekarzy posiadających prawo wykonywania zawodu wynosiła 122 429, a więc wskaźnik na 1000 mieszkańców wynosił około 3,2. Liczba lekarzy zatrudnionych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej wynosiła 64 052 - wskaźnik na 1000 mieszkańców wynosił około 1,7. Najwięcej lekarzy na 1000 mieszkańców

zatrudnionych było w województwach mazowieckim (2,7), śląskim (2,6) i łódzkim (2,6). Najmniej w województwach warmińsko-mazurskim (1,6), opolskim (1,7) lubuskim (1,7).

W Polsce wskaźnik liczby lekarzy na 1000 mieszkańców jest nieco niższy niż w porównywanych krajach UE poza Wielką Brytanią, gdzie wskaźnik ten waha się od 1,8 w 1995 roku do 2,1 w 2002 r. Liczba lekarzy na 1000 mieszkańców obrazuje potencjalny dostęp do opieki medycznej. We wszystkich wymienionych niżej krajach obserwować można lekką tendencję wzrostową tego wskaźnika.

Tabela 4. Liczba zatrudnionych lekarzy - wskaźnik na 1000 mieszkańców w wybranych krajach w latach 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Czechy	3,0	3,0	3,1	3,0	3,1	3,4	3,4	3,5
Francja	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Niemcy	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3
Węgry	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1			3,2
Polska	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3
Hiszpania	2,5	2,8	2,9	2,8	3,0	3,1	3,0	2,9
Szwecja	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	3,0		
Wlk. Bryt.	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1

Źródło: Opracowanie CSIOZ na podstawie OECD Health Data 2004

W 2003 r. w Polsce ogólna liczba pielęgniarek posiadających prawo wykonywania zawodu wynosiła 265 200, a więc wskaźnik na 1000 mieszkańców wynosił 7,0. W zakładach opieki zdrowotnej zatrudnionych było 181 291 pielęgniarek - wskaźnik liczby pielęgniarek na 1000 mieszkańców był równy 4,7. Najwyższy wskaźnik zanotowano w województwie lubelskim (5,4), dolnośląskim (5,1) świętokrzyskim (4,9), mazowieckim (4,8), najniższy w województwie wielkopolskim (4,0), opolskie (4,1), zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (4,2).

W większości krajów UE obserwuje się tendencję wzrostową wskaźnika liczby pielęgniarek na 1000 mieszkańców.

Liczba pielęgniarek w Polsce jest wyraźnie niższa od średniej w krajach UE i wykazuje tendencję malejącą. Należy jednak zwrócić uwagę, że dane dla Polski (przekazywane do OECD) nie obejmują pielęgniarek, których podstawowe miejsce zatrudnienia stanowią praktyki prywatne.

Tabela 5. Liczba zatrudnionych pielęgniarek - wskaźnik na 1000 mieszkańców w wybranych krajach w latach 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Czechy	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,9	9,2	9,4
Francja	6,1	6,2	6,2	6,4	6,5	6,7	7	7,2
Niemcy			9,2	9,4	9,5	9,6	9,7	9,9
Węgry	8,0	8,0	7,9	8,1	7,9	8	8,3	8,5
Polska	5,5	5,6	5,6	5,5	5,1	4,9	4,8	4,8
Hiszpania	5,8	6,3	6,3	6,2	6,5	6,4	6,5	7,1
Szwecja	8,5	8,4	8,2	8,3	8,4	8,8		
Wlk. Bryt.	7,9	8,2	8,1	8,4	8,8	8,8	9	9,2

Źródło: Opracowanie CSIOZ na podstawie OECD Health Data 2004

Jedną z przyczyn relatywnie małej liczby lekarzy i pielęgniarek w Polsce są niskie płace pracowników publicznej służby zdrowia. Istnieje ryzyko „odpływu” kadr medycznych z Polski, czyli emigracji zarobkowej przede wszystkim do innych państw UE.

Kadry medyczne w Polsce są dobrze wykwalifikowane, a ich umiejętności są wysoko cenione także za granicą. Jednakże ciągły rozwój medycyny oraz coraz węższa specjalizacja wymagają ustawicznego kształcenia przedstawicieli zawodów medycznych w Polsce. Konieczność tego kształcenia podkreśla ustawowe uregulowanie obowiązku doskonalenia zawodowego w zawodach takich jak: lekarz, lekarz dentyista, pielęgniarka, położna, farmaceuta, diagnosta laboratoryjny. **Uzyskiwanie tytułu specjalisty ma szczególne znaczenie w realizacji zadań zawodowych lekarzy i lekarzy dentyistów.** Zwiększenie liczby specjalistów nie tylko skróci czas oczekiwania na wizytę, ale przede wszystkim podniesie jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych. Obecnie priorytetowymi z punktu widzenia potrzeb zdrowotnych Polski są następujące specjalności: epidemiologia, geriatryka, medycyna rodzinna, onkologia kliniczna, patomorfologia oraz rehabilitacja medyczna. Prawidłowe funkcjonowanie systemu kształcenia podyplomowego jest konieczne także dla osób wykonujących inne zawody medyczne. Zgodnie z aktualnymi przepisami tytuł specjalisty w dziedzinach medycyny i innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia mogą uzyskać: pielęgniarki, położne, farmaceuci, diagnosty laboratoryjni, fizjoterapeuci, a także osoby wykonujące inne zawody mające zastosowanie w ochronie zdrowia np. psychologowie, logopedzi, fizycy medyczni. Do priorytetowych zadań zaliczyć należy zapewnienie fachowej kadry dla szybko rozwijającego się rynku laboratoryjnych badań genetycznych i hematologicznych.

Z roku na rok zwiększane są limity przyjęć na uczelnie prowadzące kształcenie w zawodach pielęgniarki i położnej. Zgodnie z dostępnymi analizami szacunkowymi w tym obszarze należy spodziewać się bardzo wysokiej dynamiki popytu na zawody pielęgniarki i położnej. Według prognoz Rządowego Centrum Studiów Strategicznych do roku 2010 liczba pielęgniarek i położnych powinna wynosić 328.600 - 345.200. Wzrost zapotrzebowania na te zawody wynika m.in. z odchodzenia na wcześniejszą emeryturę ich przedstawicieli, migracji

pielęgniarek i położnych do innych krajów (przede wszystkim do krajów UE), podejmowania pracy poza sektorem zdrowia.

W związku ze wzrostem zapotrzebowania na pielęgniarki podstawowej opieki oraz położne, wzrasta zapotrzebowanie na osoby, które mogłyby pełnić zadania koordynujące, zarządzać kadrą pielęgniarską oraz prowadzić badania naukowe w tych dziedzinach i zajęcia dydaktyczne.

W celu podniesienia efektywności zarządzania sektorem ochrony zdrowia należy przeprowadzić szkolenia z tego zakresu zespołów m.in. dla: dyrektorów zespołów opieki zdrowotnej (usługodawców), przedstawicieli organów założycielskich, dysponentów środków publicznych (przedstawicieli NFZ) oraz dla pracowników innych instytucji regulujących działania systemu ochrony zdrowia.

1.8 Analiza SWOT

MOCNE STRONY:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEGO SIĘ RYNKU PRACY:

- Popularyzacja doskonalenia zawodowego wśród części osób pracujących
- Rosnąca zdolność do podejmowania pracy w nowych dziedzinach i sekcjach szczególnie przez osoby młode
- Rozwój zatrudnienia w sektorze prywatnym,
- Rozwój umiejętności informatycznych i wykorzystywania technik informatycznych w przedsiębiorstwach
- Rozwój elastycznych form zatrudnienia, pracy tymczasowej, samozatrudnienia.
- Relatywnie wysoka aktywność kobiet w wieku 25-50 lat
- Odchodzenie od mniej skutecznych (roboty publiczne) programów APRP
- Powstawanie programów mających pomóc określonym grupom bezrobotnych o podobnych problemach, dobór odpowiednich narzędzi.

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Powstanie szeregu prawnych regulacji na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, promujących: aktywizację oraz integrację zawodową i społeczną, partnerstwo publiczno-społeczne, strategiczne myślenie w polityce społecznej
- Istniejąca sieć profesjonalnych samorządowych instytucji pomocy społecznej i rynku pracy
- Istnienie metod i narzędzi pracy ze środowiskiem lokalnym, grupami i osobami
- Rozwój kompetencji sektora pozarządowego, reprezentującego prawa i interesy grup społecznych oraz budującego sieć usług społecznych

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

- Wysoki współczynnik skolaryzacji
- Niski odsetek osób wypadających z systemu edukacji
- Rozwój szkolnictwa wyższego i wzrost wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym
- Autonomia szkół wyższych
- Działanie systemu egzaminów zewnętrznych – dostępność prostych wskaźników

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

- Powstanie korpusu służby cywilnej i istniejący system konkursów na stanowiska
- Relatywnie wysoki poziom wykształcenia kadr administracji publicznej

- Funkcjonowanie regulacji prawnych określających zasady współpracy sektora publicznego i pozarządowego;
- Pozytywny klimat dla budowania partnerstwa publiczno - społecznego
- Postępująca profesjonalizacja działań organizacji pozarządowych
- Wysokie zaangażowanie członków organizacji pozarządowych i ich identyfikacja z misją organizacji

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

- Istnienie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego
- Dobrze wykwalifikowana kadra medyczna
- Bardzo szeroka i profesjonalna oferta usług medycznych
- Istnienie ośrodków stosujących nowoczesne technologie medyczne
- Zwiększająca się liczba podmiotów posiadających akredytację oraz certyfikat jakości

SŁABE STRONY:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEGO SIĘ RYNKU PRACY:

- Niska skala kształcenia ustawicznego, szczególnie wśród pracowników najbardziej zagrożonych pasywnością – starszych, nisko wykształconych
- Niski poziom innowacyjności gospodarki, niskie nakłady na B+R w sektorze publicznym i w przedsiębiorstwach prywatnych
- Niedostatek kadr przygotowanych do kreowania i wdrażania nowych technologii w przedsiębiorstwach
- Wysokie zatrudnienie nisko kwalifikowanych osób w rolnictwie
- Niezakończona restrukturyzacja przemysłu wydobywczego i energetyki
- Niedostateczna skala i jakość usług dla przedsiębiorstw
- Wysoka stopa bezrobocia, duży udział bezrobocia długotrwałego, czyli osób, których aktywizacja jest trudna i bardziej kosztowna
- Ukryte bezrobocie w rolnictwie
- Niski poziom aktywności zawodowej, szczególnie osób po 50 roku życia
- Niska mobilność przestrzenna i zawodowa.
- Brak efektywnego monitoringu rynku pracy
- Preregulowanie ARPR zawężające nadmiernie wybór instrumentów

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Brak rozumienia strategicznego planowania na rzecz integracji społecznej w działaniach samorządów lokalnych;

- Trudności w kreowaniu horyzontalnej polityki na rzecz integracji społecznej (dominacja polityki sektorowej);
- Niski poziom współpracy programowej i organizacyjnej pomiędzy różnymi instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej
- Nieefektywna polityka aktywizacji wobec osób niepełnosprawnych
- Ograniczone budżety samorządów lokalnych na programy integracji osób wykluczonych.
- Brak kompleksowej polityki wobec imigrantów

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

- Niski wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej
- Niedostateczny rozwój mechanizmów i instytucji zapewniających wysoką jakość kształcenia
- Słabe związki uczelni z innymi instytucjami badawczymi oraz z sektorem przedsiębiorstw, w szczególności przedsiębiorcami wysokich technologii
- Niska jakość oferty części szkół wyższych
- Niski udział absolwentów matematyki, nauk przyrodniczych i technicznych w ogólnej liczbie absolwentów szkół wyższych
- Słabe powiązanie programów kształcenia z rynkiem pracy
- Niskie upowszechnienie kształcenia ustawicznego wśród osób o niskich kwalifikacjach, w tym osób starszych

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

- Rozproszony system doskonalenia kwalifikacji zawodowych urzędników
- Brak precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędników za realizację poszczególnych zadań, co powoduje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za powzięte rozstrzygnięcia
- Brak jednolitych standardów postępowania dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego
- Brak umiejętności jednostek administracji do dokonywania analiz kosztów i jakości świadczonych usług
- Ograniczone wykorzystanie potencjału niepublicznych podmiotów w zakresie dostarczania usług
- Słaba kondycja finansowa oraz niewystarczająca skala oddziaływania organizacji pozarządowych
- Przewlekłość postępowania sądowego

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

- Niedostosowanie sposobu funkcjonowania ochrony zdrowia oraz struktury kadrowej i materialnej systemu do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych, epidemiologicznych i ekonomicznych.
- Nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych alokacja zasobów ochrony zdrowia.
- Wysokie koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, generowane m.in. przez brak nadzoru nad ordynacją leków oraz przerosty zatrudnienia w niektórych placówkach.
- Systematyczne zadłużanie się części zakładów opieki zdrowotnej.
- Niskie płace personelu medycznego.

SZANSE:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEGO SIĘ RYNKU PRACY:

- Upowszechnienie alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia, w szczególności wśród kobiet wychowujących dzieci
- Rozwój usług społecznych w szczególności o charakterze opiekuńczym dla osób wychowujących dzieci
- Upowszechnienie tańszego kształcenia przez Internet
- Rozwój różnych form wspierania małych przedsiębiorstw, w tym zmniejszających koszty inicjowania działalności i korzystania z usług okołobiznesowych
- Programy outplacementu
- Zwiększenie popularności pracy w niepełnym wymiarze czasu.
- Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy.
- Otwarcie niektórych rynków pracy w Europie Zachodniej, podejmowanie zatrudnienia na nich przez część osób z Polski.
- Wyższy poziom wykształcenia roczników wchodzących na rynek pracy

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Istnienie uzgodnionej społecznie strategii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu na szczeblu krajowym (Narodowa Strategia Integracji Społecznej).
- Tworzenie spójnego i kooperatywnego systemu instytucji pomocy społecznej i rynku pracy i instrumentów na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej
- Wzrastająca popularność ekonomii społecznej umożliwiająca zbudowanie kompleksowego systemu usług społecznych;
- Wzrastająca samoorganizacja poszczególnych grup zagrożonych wykluczeniem

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

- Rosnąca świadomość wartości edukacji i aspiracji edukacyjnych
- Rosnący przeciętny poziom wykształcenia

- Konkurencja uczelni zagranicznych (o studentów i najlepszych badaczy) mogąca wymusić zmiany w środowisku akademickim

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

- Wzrost liczby urzędników mianowanych
- Proces informatyzacji jednostek administracji oraz przekonanie o konieczności jego dalszego wdrażania
- Opracowanie unormowań prawnych umożliwiających współpracę partnerów społeczno-gospodarczych oraz administracji publicznej
- Zmiany instytucjonalne w zakresie miejsca i roli sektora pozarządowego w państwie i społeczeństwie poprzez wprowadzenie nowych instytucji dialogu obywatelskiego
- Stały wzrost liczby organizacji pozarządowych

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

- Istnienie otwierającego się rynku usług medycznych
- Nie w pełni wykorzystany potencjał zasobów kadrowych.
- Przygotowanie do wykonywania usług medycznych o wysokim standardzie, finansowanych także ze środków niepublicznych.
- Możliwość optymalizacji kosztów funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.
- Dostosowanie systemu ochrony zdrowia do zmieniającego się popytu na świadczenia zdrowotne.

ZAGROŻENIA:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEGO SIĘ RYNKU PRACY:

- Chaotyczna restrukturyzacja (bez przygotowania zwalnianych z pracy do podjęcia innej aktywności zawodowej)
- Niskie zainteresowanie pracodawców kształceniem pracowników
- Brak ukierunkowania nakładów publicznych na B+R oraz na współpracę z sektorem prywatnym
- Niedostateczne rozpoznanie struktury popytu na kwalifikacje ze strony przedsiębiorstw i niedopasowanie do niego systemu szkoleń
- Niezdolność/niechęć długookresowo bezrobotnych do udziału w programach aktywizujących i podejmowania wysiłku edukacyjnego
- Utrzymujący się niski poziom zatrudnienia i wysokiego poziomu bezrobocia
- Utrzymujący się ujemny przyrost naturalny (starzenie się społeczeństwa)
- Brak polityki racjonalizacji i uelastyczniania rynków pracy
- Nieadekwatność oferty szkoleniowej do potrzeb rynku pracy

- Utrzymywanie wysokiego klina podatkowego i pułapki ubóstwa/bierności

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Tendencja do eksponowania interesów sektorowych w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu i stereotyp myślenia o wykluczeniu społecznym poprzez domeny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.
- Przestrzenna kumulacja problemów związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym
- Wysoki poziom długotrwałego bezrobocia, który przekłada się na wykluczenie społeczne
- Mała aktywność na rzecz profilaktyki wykluczenia społecznego
- Brak wzmocnienia kompetencji, jakości i liczebności instytucji pomocy społecznej
- Niska świadomość niektórych zagrożeń prowadzących do wykluczenia (np. dotyczących alkoholizmu)

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

- Dziedziczenie statusu społecznego, w tym poziomu wykształcenia
- Brak informacji o perspektywach kariery po różnych ścieżkach edukacyjnych – ryzyko upowszechniania „taniach” i „łatwych” kierunków studiów
- Brak systemu analiz i prognoz rynku pracy dotyczących zapotrzebowania na absolwentów o określonych kwalifikacjach
- Brak kultury/nawyku ustawicznego kształcenia się osób dorosłych

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

- Upolitycznienie administracji publicznej
- Brak motywacyjnego systemu wynagradzania
- Korupcja w administracji oraz służbach publicznych
- Nadmierna regulacja procedur świadczenia usług uniemożliwiająca funkcjonowanie innowacyjnym podmiotom pozarządowym
- Brak edukacji obywateli o potencjalnej roli organizacji pozarządowych

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

- Pogorszenie stanu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.
- Nadumieralność mężczyzn w średniej grupie wiekowej, skutkująca krótszym trwaniem życia populacji w porównaniu z krajami UE.
- Niski poziom finansowania ochrony zdrowia.
- Niedostosowanie leczenia stacjonarnego do zjawisk związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- Niska świadomość zdrowotna społeczeństwa.

II. DOTYCHCZASOWA POMOC ZAGRANICZNA W ZAKRESIE ROZWOJU ZASOBÓW LUDZKICH

2.1 Pomoc przedakcesyjna

2.1.1 PHARE

Łączna suma pomocy finansowej udzielonej Polsce w ramach instrumentów przedakcesyjnych wynosi 6 mld EUR, w tym alokacja dla programu Phare na lata 1990 -2003 wynosi 3,9 mld EUR.

Ogólnym celem programu Phare jest pomoc krajom kandydującym w ich przygotowaniu do wejścia do Unii Europejskiej. Program jest ukierunkowany na proces integracji, koncentrując się na wspieraniu priorytetów, które pomogą państwom kandydującym wypełnić kryteria Kopenhaskie⁴. W ramach kolejnych edycji programu Phare 2000-2003 obejmujących lata 2000-2006 podejmowane są działania mające na celu podniesienie zarówno jakości zasobów ludzkich jak i struktur krajowych i regionalnych odpowiedzialnych za zatrudnienie.

Projekty na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego realizowane są m.in. w ramach programów Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza, obok projektów infrastrukturalnych oraz rozwoju MSP. Mają one na celu wsparcie czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia: wzrostu możliwości zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości, umiejętności dostosowania się i równości szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy. Działania te mają doprowadzić do wzmocnienia potencjału ludzkiego w regionach, zgodnie z zasadami Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach Phare Spójność Społeczno – Gospodarcza Rozwój Zasobów Ludzkich realizowano projekty zarówno o charakterze sektorowym jak i regionalnym. Obejmują one następujące typy działań: szkolenia i poradnictwo zawodowe dla osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, pośrednictwo pracy; niektóre projekty adresowane są do ściśle określonych grup, takich jak: osoby odchodzące z restrukturyzowanych branż gospodarki, młodzież czy absolwenci. Ponadto program obejmuje wsparcie dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, oraz doskonalenie kadr MSP poprzez ogólne i specjalistyczne szkolenia. Program obejmuje także wzmocnienie lokalnego potencjału instytucjonalnego w zakresie przeciwdziałania bezrobociu poprzez inicjowanie partnerstwa lokalnego, przeciwdziałania bezrobociu i promocji przedsiębiorczości.

a) PHARE 2000

Działania programu Phare 2000 SSG obejmowały aktywizację zawodową bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, doskonalenie kadr małych i średnich przedsiębiorstw oraz doradztwo i szkolenia w zakresie tworzenia lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia. Program realizowany był od grudnia 2002 r. do lutego

⁴ Kryteria kopenhaskie wymagają, aby kraj kandydujący osiągnął: stabilizację instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie zasad państwa prawa, praw człowieka oraz uznawania praw mniejszości; posiadał funkcjonującą gospodarkę rynkową jak również zdolność do radzenia sobie z konkurencją i prawami rynku w obrębie Unii jak również posiadał zdolność przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa.

2004 r. i obejmował wyłącznie województwa: lubelskie, śląskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko – mazurskie. Z tej edycji skorzystało 43 718 osób.

W ramach programu Phare 2000 SSG na działania związane z rozwojem zasobów ludzkich zakontraktowano 31,5 milionów EUR, z czego 22 986 714,30 EUR to środki Unii Europejskiej. Wykorzystanie alokowanych na program środków z funduszu Phare kształtuje się na poziomie 99,9%. Ważnym elementem programu były również działania związane ze wzmacnianiem lokalnego potencjału instytucjonalnego w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz tworzenie lokalnych paktów zatrudnienia. W latach 2002-2003 realizowany był również projekt Phare 2000 *Krajowy system szkolenia zawodowego* ukierunkowany na doskonalenie instrumentów pobudzających popyt na szkolenie oraz instrumentów podażowych, wzmacniających rynek usług szkoleniowych.

W ramach działań związanych z aktywizacją zawodową osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem we wszystkich województwach objętych programem zorganizowano 1270 kursów i szkoleń. Ich tematyka wynikała ze zbadanych potrzeb rynku pracy i obejmowała szkolenia zawodowe, szkolenia z umiejętności poruszania się po rynku pracy oraz szkolenia dla osób (w szczególności mieszkańców obszarów wiejskich, kobiet i absolwentów) zamierzających podjąć własną działalność gospodarczą. Z kursów i szkoleń skorzystało 19 759 osób, o ponad 300 więcej, niż zakładały wskaźniki projektu. Spośród tych osób 3236 znalazło stałe zatrudnienie, a 184 założyły działalność gospodarczą.

b) PHARE 2001

Komponent regionalny Phare 2001 SSG RZL obejmował wszystkie 16 województw. Jego realizacja trwała od listopada 2003 r. do marca 2005 r. W ramach programu SSG RZL zakontraktowano 32,09 mln EUR z dostępnej alokacji 32,99 mln EUR, co stanowi 97,27% dostępnych środków. Obok wsparcia dla osób bezrobotnych szkoleń dla MSP i promocji rozwoju lokalnego pojawił się nowy priorytet – modernizacja oferty szkół zawodowych. Z tej edycji skorzystały 48 434 osoby.

Na zlecenie PARP zrealizowano 16 projektów regionalnych (dla wszystkich województw), których wykonawcami były konsorcja firm szkoleniowo – doradczych. Z usług dla osób bezrobotnych skorzystały 23 172 osoby bezrobotne.

Projekty dotyczyły: usług dla osób bezrobotnych, usług dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, szkoleń dla pracowników MSP, szkoleń i doradztwa dla władz lokalnych partnerów społecznych i szkół (priorytetem była restrukturyzacja szkół prowadzących edukację zawodową). Ponad 17,5 tys.⁵ osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem ukończyło szkolenia zawodowe, z czego ok. 22% uzyskało zatrudnienie. Z usług szkoleniowych w całym kraju skorzystało 5101 osób, natomiast wg danych uzyskanych z 14 województw, 298 (6,1%) osób przeszkolonych założyło własne firmy.

Pierwsze i drugie działanie w ramach regionalnego komponentu Phare 2001 SSG RZL miało na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom społecznym, wynikającym z procesu restrukturyzacji. W zależności od regionu, beneficjentami programu były różne grupy społeczne, w szczególności pracownicy przemysłu lekkiego, kolei, edukacji i ochrony zdrowia oraz mieszkańcy regionów wiejskich.

⁵ Przedstawione dane liczbowe są aktualne na koniec roku 2004.

c) PHARE 2002

Komponent regionalny Phare 2002 SSG RZL obejmował 13 województw i był realizowany w okresie od listopada 2004 r. do października 2005 r. Projekty w ramach tego programu służyły aktywizacji osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem (szkolenia, poradnictwo, pośrednictwo) oraz wsparciu osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Realizowano nadal zlecone przez PARP projekty regionalne. Z tej edycji programu skorzystało ponad 32 tysiące osób. Jednak najważniejszym wydarzeniem w tej edycji Phare było uruchomienie funduszy dotacji m.in.

- ogólnopolskiego funduszu dotacji „Aktywizacja zawodowa młodzieży”
- ogólnopolskiego funduszu dotacji „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu”
- funduszu dotacji „Modernizacja Oferty Edukacyjnej Szkół Zawodowych”
- ogólnopolskiego funduszu „Dotacji Szkoleniowych”

W okresie od 1 sierpnia 2004 do końca maja 2005 r. realizowano Projekt Phare 2002 pt. „Doskonalenie umiejętności Publicznych Służb Zatrudnienia w dziedzinie wprowadzania w życie Europejskiej Strategii Zatrudnienia i uczestniczenia w systemie EURES”. W dniu 15 października 2004 r. upłynął termin składania wniosków przez zainteresowane organizacje. Przyznano w sumie 24 dotacje na kwotę 506 947,30 EUR, co stanowi 92,1% alokowanych środków Phare.

Dokonana przez Komisję Europejską ewaluacja programów Phare z lat 1999-2002 wskazywała, iż pomoc przyznana na rozwój sektora administracji publicznej oraz na rozwój organizacji pozarządowych była wysoce zbieżna z potrzebami sektora i trafiała bezpośrednio w obszary wymagające bezwzględnej pomocy. Wskazywano na potrzebę dopracowania planów i dokumentów programowych. Skuteczność pomocy była różna w zależności od programu, jednak ogólnie oceniono ją jako wystarczającą. Podkreślono, iż w kolejnych edycjach programów pomocowych zrealizowano te cele, które miały służyć wsparciu organizacji pozarządowych⁶.

d) PHARE 2003

Edycja Phare 2003 rozpoczęła się we wrześniu 2005 r. i obecnie jeszcze trwa. Regionalnym programem RZL objęte są w tej edycji wszystkie województwa. Z uwagi na zaawansowany stan wdrażania programów współfinansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny na wniosek PARP program Phare RZL zmienił swój charakter. Odstąpiono od realizacji projektów szkoleniowych o dużej skali, które będą realizowane w ramach EFS. Większość projektów Phare 2003 r. to projekty wyraźnie ukierunkowane na węższe dziedziny i grupy. Budżet programu wynosi 24 752 132 EUR, w tym 17 840 346 EUR środków Phare. Zapropionowane w Ramach programu działania obejmują:

- reorientację zawodową osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem – pomocą w postaci szkoleń, kursów, usług doradczych objętych zostanie ok. 10 000 osób,

⁶ The Country PHARE Evaluation Review: POLAND, EMS Poland, luty 2004, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>

- wspieranie lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia – planowane jest wyłonienie w drodze konkursu i w jego następstwie wsparcie w postaci grantów ok. 50 Regionalnych Ośrodków Szkolenia EFS w kraju (ok. 3 w każdym województwie),
- dostosowanie oferty edukacyjnej szkół zawodowych do wymogów rynku pracy – planuje się wyłonić ok. 250 najlepszych planów edukacyjnych, które zostaną następnie nagrodzone poprzez wypłacenie grantów na zakup sprzętu niezbędnego do wdrożenia ww. planów.

e) PHARE – Rozwój instytucjonalny (IB)

Program PHARE Rozwój Instytucjonalny określany jest jako proces mający na celu pomoc nowym krajom członkowskim w budowie struktur, strategii, rozwoju potencjału ludzkiego, zdolności do zarządzania, niezbędnych do wzmocnienia potencjału gospodarczego, społecznego, prawnego i administracyjnego. Działania w ramach rozwoju instytucjonalnego zmierzają do unowocześnienia lub tworzenia całkowicie nowych struktur administracyjnych i sądowych, kierując się przy tym zasadami profesjonalizmu i neutralności.

Wsparcie z programu Phare IB ma pomóc we wdrożeniu dorobku prawnego Unii Europejskiej tj. *acquis communautaire* oraz przygotowaniu się do uczestnictwa w politykach UE. Około 30% ze środków Phare będzie przeznaczonych na ten cel.

Wsparcie Phare IB ma na celu w szczególności:

- ułatwianie realizacji porozumień bliźniaczych pomiędzy ministerstwami, instytucjami, organizacjami zawodowymi (np. organami sądowymi i partnerami społecznymi), agencjami, władzami europejskimi, regionalnymi i lokalnymi,
- dostarczanie specjalistycznego doradztwa technicznego w zakresie *acquis communautaire*, m.in. poprzez TAIEX,
- pomoc w tworzeniu udogodnień dla szkolenia administracji publicznej szczebla centralnego i regionalnego.

Dodatkowo pomoc finansowa i techniczna może być też przekazywana organizacjom pozarządowym w celu:

- wsparcia inicjatyw mających na celu konsolidację i dalszy rozwój zasad demokratycznych i zasad państwa prawa;
- wzmocnienia zdolności instytucjonalnych organizacji pozarządowych i partnerów społecznych wszystkich szczebli;
- wsparcia na rzecz włączania i uczestnictwa jednostek lub grup, które są narażone na społeczną, gospodarczą i polityczną marginalizację ze względu na swoją kulturę, wiarę, płeć, wiek, orientację seksualną lub niepełnosprawność.

Według stanu na 28 lutego 2006 r. w ramach pomocy przedakcesyjnej Phare IB zakontraktowano środki w wysokości 533 723 980,97 EUR co stanowi 86,77 % całkowitej kwoty zaplanowanej na ten cel. Środki już wypłacone w ramach realizowanych projektów wynoszą 396 418 268,30 EUR. Od 2004 r. do chwili obecnej (stan na 28 lutego 2006 r.) zakontraktowano 17 687 384,91 EUR, co stanowi 18,69% z kwoty 94 657 560,00 EUR zaplanowanej na ten cel. Wypłacone środki wyniosły 490 288,77 EUR.

Do sierpnia 2005 r. z programu Phare Rozwój Zasobów Ludzkich skorzystało ponad 124 tys. osób, spośród których wiele uzyskało zatrudnienie bezpośrednio po zakończeniu udziału w projektach. Do niewątpliwych sukcesów Programu Phare zaliczyć można również:

- większe zainteresowanie pracodawców inwestycjami w kwalifikacje kadr,
- budowę kilkudziesięciu lokalnych partnerstw na rzecz zatrudnienia,
- upowszechnienie indywidualnych planów działania jako metody stosowanej przez instytucje rynku pracy
- modernizację oferty edukacyjnej szkół zawodowych
- pozyskanie nowych partnerów i sojuszników w działaniach na rzecz integracji społecznej

Kolejne edycje Phare miały za zadanie również przygotowanie polskich instytucji publicznych i niepublicznych do realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Ten cel został zrealizowany głównie po uruchomieniu w 2004 r. w ramach Phare 2002 funduszy dotacji, do których z autorskimi projektami aplikować mogły lokalne instytucje rynku pracy, najlepiej znające rzeczywiste potrzeby adresatów wsparcia. Przewiduje się, że wszystkie działania w ramach Phare „Rozwój zasobów ludzkich” zakończą się w listopadzie 2006 r.

2.1.2 Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW)

Celem Programu był szeroko rozumiany rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. W ramach Programu wspierane były działania prowadzące do zwiększenia pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich, decentralizacji administracji publicznej i rozwoju regionalnego oraz pomocy w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania i wykorzystania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej.

Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) składał się z następujących elementów:

- Komponent A - Mikropożyczki,
- Podkomponent B-1 - Program Reorientacji/Przekwalifikowań,
- Podkomponent B-2 - Edukacja,
- Podkomponent B-3 Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej,
- Komponent C - Infrastruktura wiejska,
- Komponent D - Zarządzanie Programem.

Główne zadania Komponentu A - Mikropożyczki skierowane były na przeciwdziałanie bezrobociu na terenie gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i w małych miastach o liczbie mieszkańców do 20 000, poprzez uzyskanie pomocy finansowej w ramach prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Drugim, równie istotnym celem było zapewnienie dostępu do szkoleń i doradztwa, osobom prowadzącym lub rozpoczynającym własną działalność gospodarczą. Realizacja komponentu (udzielanie mikropożyczek) została uruchomiona w styczniu 2003 r. i zakończyła się we wrześniu 2004 r. W okresie tym udzielonych zostało 4655 mikropożyczek na kwotę 56 061 400 zł.

Celem Programu Reorientacji/Przekwalifikowań (PR/P) było wspieranie rozwoju gospodarczego, zwiększenie dochodów i aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez udzielanie pomocy w podnoszeniu i wykorzystywaniu ich umiejętności zawodowych.

W ramach PR/P finansowane są następujące typy działań:

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu: pośrednictwo pracy, szkolenia, okresowe zatrudnienie,
- wspieranie rozwoju małej przedsiębiorczości: centra wspierania przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości,
- tworzenie planów lokalnego rozwoju dla powiatów, nakierowanych na rozwój małej przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy.

W zakresie edukacji realizacja programu przyczyniła się do poprawy warunków i poziomu nauczania w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach specjalnych na obszarach wiejskich. Wsparcie finansowe na powyższy cel ze środków kredytu Banku Światowego wyniosło 25.937.000 Euro. We wszystkich województwach realizowano inwestycje w istniejącą infrastrukturę szkolną (remonty i modernizacja budynków szkolnych oraz remonty i wyposażenie świetlic oraz poczekalni dla dzieci dojeżdżających do szkół). W wybranych siedmiu województwach zrealizowano szkolenia dla nauczycieli i dyrektorów szkół. Były to szkolenia dydaktyczne (w sumie odbyło się 8979 szkoleń dydaktycznych) oraz szkolenia z zakresu technologii informacyjnych (7716 szkoleń). Wsparcie PAOW stanowiło również niezwykle cenną pomoc dla gmin w remontach i modernizacji bazy szkolnej, a także w zakupach środków dydaktycznych. Ponadto, przyczyniło się ono do powstania ponadgminnego środowiska nauczycieli i dyrektorów szkół wymieniających swe doświadczenia m.in. przy użyciu Internetu. Ważnym efektem Programu była również popularyzacja aktywnych metod nauczania oraz warsztatowych metod prowadzenia szkoleń.

Łącznie ze środkami budżetu Państwa oraz środkami własnymi samorządów i innych beneficjentów, wartość zaangażowanych środków w Programie wyniosła ponad 260 mln EUR. Program realizowany był od 2001 r. do końca 2004 r.

2.2 Pomoc w latach 2004 - 2006

W latach 2004 – 2006 wsparcie funduszy strukturalnych EU dla rozwoju zasobów ludzkich realizowane było głównie w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów

Ludzkich (SPO RZL), Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

2.2.1 SPO RZL

Celem SPO RZL współfinansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny jest: ***Budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy.*** Środki przeznaczone na realizację tego Programu wynoszą 1 960 110 929 EUR. Cele SPO RZL są realizowane poprzez Priorytety:

Priorytet 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej

Celem tego priorytetu jest wzmocnienie potencjału instytucjonalnej obsługi klientów służb zatrudnienia, pomocy społecznej i innych instytucji działających na rzecz rynku pracy. Ma on służyć również działaniom na rzecz bezrobotnych oraz osób z grup szczególnego ryzyka. W ramach tego priorytetu realizowane są działania służące modernizacji instrumentów i instytucji rynku pracy oraz zmierzające do poprawy sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy, w tym w szczególności osób: bezrobotnych długotrwale, niepełnosprawnych, pochodzących z grup szczególnego ryzyka a także kobiet i młodzieży. Środki przeznaczone na realizację tego priorytetu wynoszą 946 062 544 EUR w tym wkład wspólnotowy wynosi 709 522 784 EUR.

Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy

Celem priorytetu jest rozszerzanie dostępu do edukacji i poprawa jej poziomu. Istotne jest również włączanie w proces edukacji technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Kolejne cele priorytetu to podnoszenie kwalifikacji pracowników, promocja edukacji w zakresie przedsiębiorczości i promocja elastycznych form pracy. Priorytet ten ma wreszcie na celu poprawę jakości pracy administracji publicznej poprzez zapewnienie odpowiednich szkoleń. W ramach tego priorytetu realizowane są działania promujące kształcenie ustawiczne, zmierzające do podnoszenia jakości nauczania w odniesieniu do potrzeb rynku pracy oraz wspierające rozwój kadr nowoczesnej gospodarki i administracji. Środki przeznaczone na realizację tego priorytetu wynoszą 988 566 943 EUR w tym wkład wspólnotowy wynosi 741 400 000 EUR. Od uruchomienia programu SPO RZL do końca 2005 r. zaopiniowano pozytywnie wnioski w części dotyczącej EFS o wartości około 6,7 mld zł, co stanowi 117% zobowiązań dla programu na lata 2004 – 2006. Wartość zawartych dla programu umów wynosiła na koniec grudnia 2005 r. ponad 3,4 mld zł, co stanowi 59% alokacji dla programu na lata 2004 – 2006.

2.2.2 ZPORR

Celem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego jest ***tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.*** Jego realizacja odbywa się poprzez cztery Priorytety. Wsparcie obejmujące

inwestycje w kapitał ludzki jest realizowane w Priorytecie 2 *Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach*. Celem tego Priorytetu jest stworzenie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym, a także poprawa zdolności do programowania i realizacji projektów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich na tych szczeblach. Priorytet ten jest podzielony na następujące Działania:

- Działanie 2.1: Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie
- Działanie 2.2: Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne
- Działanie 2.3: Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa
- Działanie 2.4: Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi
- Działanie 2.5: Promocja przedsiębiorczości
- Działanie 2.6: Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy

Ogółem na realizację Priorytetu 2 ZPORR przeznaczono środki w wysokości 598 655 828 EUR, w tym środki z funduszy strukturalnych wynoszą 438 469 535 EUR.

2.2.3. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jest częścią strategii Unii Europejskiej mającej na celu tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz zapewnienia, by nikogo nie pozbawiono do nich dostępu. Jako Inicjatywa Wspólnotowa finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego, EQUAL jest platformą umożliwiającą poszukiwanie i uczenie się nowych sposobów osiągania celów polityki Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Procesu Integracji Społecznej. Obejmuje swoim zakresem dziewięć obszarów tematycznych. Osiem z nich jest zdefiniowanych w kontekście priorytetów Europejskiej Strategii Zatrudnienia, natomiast dziewiąty obejmuje specyficzne potrzeby osób ubiegających się o status uchodźcy.

W Polsce w ramach Priorytetu 1 EQUAL zostało przyjęte do realizacji 5 tematów, które obejmują ułatwienie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją na rynku pracy, wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej, wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystania technologii informacyjnych, działania na rzecz godzenia życia rodzinnego i zawodowego a także pomoc w społecznej i zawodowej integracji osób ubiegających się o status uchodźcy.

Na wdrożenie działań w ramach Inicjatywy EQUAL w Polsce, zaprogramowanych na okres 2004-2006 została zaplanowana kwota 178,5 mln EUR. Z tej kwoty 133,9 mln EUR pochodzić będzie ze środków EFS, a 44,6 mln EUR z krajowego finansowania publicznego. Realizacja projektów EQUAL w oparciu o zasady innowacyjności, partnerstwa wraz z zaangażowaniem grup docelowej i współpracy ponadnarodowej dowiodła korzyści i wartości dodanej wynikającej ze stosowania tych zasad. Jednak wnioski z wdrażania EQUAL

sugerują, że partnerstwo i współpraca ponadnarodowa mają największą wartość wtedy, gdy wynikają z rzeczywistych potrzeb realizowanego przedsięwzięcia (analizy problemu i zakładanego planu pracy, założeń dotyczących końcowego rezultatu).

Wartością współpracy partnerskiej wraz z zaangażowaniem grupy docelowej jest:

- efekt synergii wynikający z próby wypracowania wspólnego rozwiązania oraz odejścia od fragmentarycznych i często nieskoordynowanych działań podejmowanych w tych samych obszarach;
- nawiązanie współpracy między instytucjami i organizacjami działającymi w tych samych obszarach lub reprezentującymi różne grupy interesariuszy rynku pracy, co wpływa na proces wzajemnego uczenia się i odejście od jednostronnego widzenia problemu;
- stymulowanie oddolnych metod rozwiązywania problemów dzięki zaangażowaniu we współpracę partnerską społeczności lokalnych i przedstawicieli grup docelowych;
- możliwość dostosowania rozwiązań do rzeczywistych potrzeb odbiorców poprzez współudział w tworzeniu i ewaluacji przedsięwzięć.

Wartością współpracy ponadnarodowej jest:

- wsparcie innowacyjności poprzez dostęp do badań i rozwiązań stosowanych w innych krajach;
- wzrost potencjału instytucji uczestniczących we współpracy;
- tworzenie sieci ponadnarodowych wypracowujących rozwiązania ułatwiające osiągnięcie celów strategii lizbońskiej.

Wdrażanie innowacyjności, współpracy ponadnarodowej i zasady partnerstwa umożliwia osiągnięcie rezultatów lepszej jakości, wzmacnia potencjał instytucji i otwiera nowe możliwości rozwoju. Niemniej jednak wymaga dobrze zorganizowanego wsparcia zewnętrznego dla projektodawców. Wsparcie to jest konieczne na etapie przygotowania projektów, ich wdrażania, a także nie mniej ważne na etapie włączania wypracowanych rezultatów do realizowanych polityk krajowych.

Niewątpliwym sukcesem wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce jest wzrost aktywności osób bezrobotnych i poszukujących pracy, do których kierowane było wsparcie. Osoby te coraz częściej korzystają z dostępnych form wsparcia w postaci staży, szkoleń, zatrudnienia subsydiowanego czy środków na podjęcie działalności gospodarczej. W strukturach systemów i organizacji, widoczny jest również skuteczniejszy przepływ informacji i promocji dobrych praktyk, stymulowanie aktywności oraz współpraca różnych instytucji w rozwiązywaniu problemów, przy wykorzystywaniu i wzajemnej wymianie doświadczeń. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i dostęp do wspomagających rozwój środków unijnych stanowi realną szansę na wzrost gospodarczy kraju. Podnoszenie kompetencji i kwalifikacji zatrudnionych pracowników poprawia konkurencyjność polskich przedsiębiorstw zarówno na rynku krajowym jak i unijnym. Zdobyta podczas szkoleń wiedza wykorzystana w praktyce może spowodować wzrost atrakcyjności polskich towarów i usług

dla klientów z UE, co przełożyłoby się na wzrost eksportu i przyspieszenie rozwoju gospodarczego Polski. Dotychczasowa pomoc przeznaczona na rozwój zasobów ludzkich przyczyniła się do wzrostu liczby małych i średnich przedsiębiorstw w wyniku pojawiania się szeregu programów pomocowych skierowanych do tej grupy podmiotów. Wzrósł również poziom wykształcenia i świadomości pracowników, poziom wykształcenia właścicieli i kadry zarządzającej w firmach a także świadomości dotyczącej znaczenia zasobów ludzkich w działalności przedsiębiorstw.

III. STRATEGIA REALIZACJI CELÓW PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

3.1 Cel główny

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) stanowi jeden z elementów systemu realizacyjnego Narodowej Strategii Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013) na lata 2007-2013, których celem strategicznym jest: przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, wzrost zatrudnienia oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z krajami Unii Europejskiej.

Cel strategiczny NSS (NSRO) będzie osiąganym poprzez realizację celów horyzontalnych, wynikających z wyzwań Strategii Lizbońskiej, Strategicznych Wytycznych Wspólnoty oraz wniosków z analizy słabych i mocnych stron polskiej gospodarki, a także stojących przed nią szans i zagrożeń.

NSS zakłada realizację następujących celów horyzontalnych:

1. Tworzenie warunków dla utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
2. Wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego,
3. Podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym w szczególności w sektorze usług,
4. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów,
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
6. Rozwój obszarów wiejskich.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki wpisuje się w cel główny NSS 2007 – 2013 realizując drugi cel horyzontalny tj. wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego. PO Kapitał Ludzki realizuje ten cel za pośrednictwem celu głównego Programu, który został sformułowany jako:

Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej

Ponadto oprócz celu 2 NSS PO Kapitał Ludzki swoim zakresem wsparcia będzie również przyczyniał się do realizacji celu 5 NSS odnoszącego się do przeciwdziałania marginalizacji regionów (w zakresie rozwoju społecznego) oraz celu 6 NSS obejmującego wsparcie obszarów wiejskich.

Wskaźniki:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) ogółem i w podziale na kobiety i mężczyzn.
- relatywna stopa ubóstwa (w podziale na K/M i grupy wiekowe)

3.2 Cele szczegółowe

Z celu głównego wynikają następujące cele szczegółowe Programu:

- Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy
- Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego
- Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa
- Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa
- Wzrost spójności terytorialnej

3.2.1 Cel 1: Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy

Podniesienie poziomu zatrudnienia oraz wzrost potencjału adaptacyjnego zasobów ludzkich stanowi kluczowe wyzwanie dla polityki rynku pracy – zarówno ze względu na skalę bezrobocia jak również złożoność występujących problemów (niedostosowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, niewielka mobilność zawodowa i terytorialna, występowanie bezrobocia strukturalnego). Aby osiągnąć powyższy cel równoległe z realizacją aktywnych form wsparcia skierowanych bezpośrednio do osób bezrobotnych i poszukujących zatrudnienia należy podjąć działania o charakterze systemowym. Dotyczy to zarówno sfery rynku pracy, jak też adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników oraz wsparcia opieki zdrowotnej w utrzymaniu aktywności zawodowej siły roboczej. Wsparcie dla struktur będzie realizowane poprzez wdrożenie mechanizmów zwiększających efektywność i jakość świadczonych usług. Zgodnie z przeprowadzoną diagnozą, konieczna jest poprawa efektywności zarządzania instytucjami rynku pracy, promowanie nowoczesnych rozwiązań systemowych oraz partnerskiego modelu współpracy. Szczególnie istotne jest wzmocnienie potencjału instytucji rynku pracy, które pełnią kluczową rolę w procesie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, poprzez zapewnienie jednolitych standardów oferowanych usług.

Zakłada się, że realizacja aktywnej polityki rynku pracy będzie miała na celu korygowanie istniejących niedopasowań na rynku pracy, a także wspieranie inicjatyw o charakterze aktywizacyjnym – prewencyjnym. Wsparcie dla inicjatyw sprzyjających wzrostowi poziomu aktywności zawodowej powinno być realizowane poprzez wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zatrudnianie w elastycznych formach pracy, rozwój przedsiębiorczości oraz godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Istotne jest również stworzenie warunków

ułatwiających osobom zatrudnionym w rolnictwie odpowiednie przekwalifikowanie i przejście do zawodów pozarolniczych. Instytucje rynku pracy powinny wspierać osoby napotykające trudności na rynku pracy poprzez zwiększanie oferty działań aktywizacyjnych oraz lepsze ich dopasowanie do realnie istniejących potrzeb oraz grup beneficjentów (osoby młode – wchodzące na rynek pracy, kobiety, osoby po pięćdziesiątym roku życia.). Zgodnie z wynikami analizy SWOT, szczególnie istotne jest udzielenie wsparcia osobom długotrwale bezrobotnym, których aktywizacja jest zazwyczaj długa i kosztowna (koncentracja na „trudnych” grupach docelowych). Jednocześnie należy pamiętać, iż lepsze dopasowanie zasobów pracy do sytuacji na rynku pracy oznacza przede wszystkim szybką identyfikację potrzeb osoby bezrobotnej oraz dostarczenie jej adekwatnego wsparcia, tak aby maksymalnie ograniczyć okres pozostawania na bezrobociu. Zastosowanie aktywnych instrumentów rynku pracy w pierwszym okresie pozostawania bez zatrudnienia stwarza największą szansę na wyjście z bezrobocia (tzw. nowy start).

Diagnoza wykazała, iż niestabilność popytu na pracę w sensie jakościowym i ilościowym wymusza potrzebę szybkiej i płynnej adaptacji – zarówno pracowników, jak i przedsiębiorstw. Skuteczne zakończenie procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw i sektorów gospodarki będzie uzależnione od gotowości do zmiany lub dostosowania kwalifikacji pracowników, w tym szczególnie osób najbardziej zagrożonych: starszych i nisko wykształconych a także od zmiany postaw partnerów społecznych i samych pracowników wobec restrukturyzacji. Kluczowe będzie także zapewnienie dogodnych warunków do podnoszenia kwalifikacji wśród pracowników małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorach o priorytetowym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego kraju lub regionu. Niezbędne są zatem działania prowadzące do poprawy jakości kapitału ludzkiego poprzez rozwijanie kompetencji i kwalifikacji pracowników oraz wsparcie dla nowoczesnych rozwiązań z zakresu organizacji pracy (umiejętność adaptacji do zmian gospodarczych, zarządzanie wiedzą, wprowadzanie alternatywnych form zatrudnienia). Ponadto rozwój adaptacyjności będzie obejmował poprawę zdolności do przewidywania i zarządzania zmianami gospodarczymi i społecznymi oraz promowanie wykorzystania nowych technologii i rozwiązań innowacyjnych, służących zwiększaniu efektywności pracy i podnoszących konkurencyjność przedsiębiorstw. W tym aspekcie istotne będzie także dążenie do poprawy stanu zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników. Właściwa opieka zdrowotna, obniżanie poziomu absencji oraz podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy przekłada się bezpośrednio na wydajność pracy i konkurencyjność oraz stanowi nieuchronne wyzwanie wobec tendencji demograficznych.

Cel będzie realizowany poprzez wsparcie skupione w ramach sześciu Priorytetów. W Priorytecie I realizowane będą działania obejmujące wsparcie systemu i instytucji rynku pracy. W ramach Priorytetu II wsparcie będzie udzielane dla systemowego podnoszenia adaptacyjności przedsiębiorstw i ich pracowników. Priorytet VI zapewni wsparcie w zakresie nabywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych skierowane do osób z grup szczególnego ryzyka. Zróżnicowanie wsparcia i dostosowanie go do potrzeb regionalnych będzie wynikało z realizacji Priorytetu VII i IX. Działania w ramach Priorytetu V realizowane będą w celu podniesienia poziomu wiedzy i umiejętności pracowników służby zdrowia w sprawowaniu opieki zdrowotnej służącej utrzymaniu zdrowej siły roboczej oraz ograniczenia ogólnej chorobowości pracowników i zapobiegania chorobom zawodowym.

Wskaźniki realizacji Celu:

- odsetek osób bezrobotnych otrzymujących wsparcie w ciągu pierwszych 6/12 miesięcy bezrobocia,
- wskaźnik przepływu osób bezrobotnych do bezrobocia długotrwałego,
- wskaźnik zatrudnienia w podziale na podstawowe grupy wiekowe: 15-64, 15-24, 25-54, 55-64 lata oraz w przekrojach ogółem, kobiety i mężczyźni,
- kształcenie ustawiczne dorosłych (% udział osób w wieku 25-64 lata uczących się i doksztalających w ludności w wieku 25-64 lata).

3.2.2 Cel 2: Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego.

Wyniki diagnozy społeczno – ekonomicznej, wskazują, że wysoki poziom bezrobocia, brak skutecznych działań wobec osób najmniej uprzywilejowanych na rynku pracy oraz utrudniona współpraca między instytucjami powołanymi do wspierania osób zagrożonych marginalizacją sprzyjają powstawaniu i narastaniu zjawiska wykluczenia społecznego w Polsce. Niepokojącym zjawiskiem jest również wskazana w diagnozie i analizie SWOT przestrzenna koncentracja problemów związanych z ubóstwem i bezrobociem, utrudniająca skuteczną realizację działań na rzecz integracji społecznej. Dlatego w celu wzmocnienia spójności społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu, niezbędne jest udzielenie systemowego wsparcia dla instytucji pomocy społecznej i organizacji pozarządowych działających w obszarze polityki społecznej, prowadzącego do podniesienia jakości i efektywności ich funkcjonowania oraz promocji i rozwoju systemu ekonomii społecznej w dialogu z wszystkimi potencjalnie zainteresowanymi podmiotami. Z uwagi na wskazaną w diagnozie zróżnicowaną etiologię wykluczenia społecznego i specyficzną „ścieżkę rozwojową” tego procesu, projektowane wsparcie będzie miało charakter elastyczny i ukierunkowany na zwalczanie nie tylko skutków ale również przyczyn tego negatywnego zjawiska. Udzielenie optymalnego wsparcia wszystkim osobom doświadczającym różnego rodzaju dyskryminacji na rynku pracy, osobom wykluczonym i zagrożonym wykluczeniem społecznym, mniejszościom narodowym i etnicznym (w tym głównie Romom) oraz imigrantom, będzie prowadzić do przygotowania ich do wejścia i utrzymania się na rynku pracy oraz do szeroko pojętej integracji społecznej. Szczególną grupą, do której skierowane będą działania w ramach tego celu są osoby niepełnosprawne, wśród których aktywność zawodowa utrzymuje się na poziomie zaledwie 20 % z tendencją do obniżania się. Powinny zatem zostać stworzone większe możliwości czynnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym i społecznym oraz uzyskiwania przez nie bądź utrzymywania zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Cel ten będzie możliwy do zrealizowania zarówno poprzez wzmocnienie służb zatrudnienia i pomocy społecznej w zakresie pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym jak też przez poprawę funkcjonowania współpracy między tymi służbami. Oferowane formy wsparcia powinny zatem angażować do współpracy partnerów społecznych i środowiska lokalne działające w obszarze integracji społecznej oraz wspierać rozwój aktywnych i innowacyjnych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, powiązanych z wykorzystaniem instrumentów rynku pracy. Konieczne jest zwalczanie wykluczenia społecznego przez szerszy dostęp do właściwie funkcjonującego i zindywidualizowanego

poradnictwa zawodowego i pracy socjalnej, dobór odpowiednich form uzyskiwania lub zmiany kwalifikacji zawodowych, pomoc w adaptacji w konkretnym środowisku pracy oraz wspieranie samodzielności i aktywności osób zagrożonych marginalizacją społeczną i zawodową. Odrębną grupę działań będą stanowiły działania prewencyjne, mające na celu zachęcenie osób należących do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym do kontynuowania edukacji, podwyższania swoich kwalifikacji i aktywnego poszukiwania zatrudnienia.

W ramach tego celu pomoc skierowana będzie zarówno do osób po raz pierwszy wchodzących na rynek pracy, jak i długotrwale bezrobotnych, a także doświadczających największych problemów z podjęciem zatrudnienia.

Cel będzie realizowany poprzez wsparcie skupione w ramach trzech Priorytetów. W Priorytecie I realizowane będą działania obejmujące wsparcie systemu i instytucji rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej. W ramach Priorytetu VI wsparcie będzie udzielane dla indywidualnych osób lub grup doświadczających szczególnych trudności na rynku pracy, natomiast w Priorytecie IX realizowane będą działania ukierunkowane na podnoszenie zdolności do zatrudnienia i zwiększenie mobilności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich.

Wskaźniki realizacji Celu:

- wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w przekrojach ogółem, kobiety i mężczyźni,
- stopa bezrobocia długookresowego (liczba osób bezrobotnych od 12 do 24 miesięcy oraz powyżej 24 miesięcy do liczby bezrobotnych ogółem),
- udział osób długotrwale bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy
- liczba i kwalifikacje pracowników instytucji działających w obszarze wykluczenia społecznego objętych wsparciem.

3.2.3 Cel 3: Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa

Rozwój gospodarki opartej na wiedzy wymaga zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki. W sytuacji obecnej wiele osób ze względu na brak lub niedopasowane umiejętności zawodowych do wymogów pracodawców, nie może wejść lub utrzymać się na rynku pracy. Jak wskazano w diagnozie społeczno – ekonomicznej, mimo dużego wzrostu liczby młodych ludzi kończących szkołę średnie oraz studia w szkołach wyższych, poziom wykształcenia społeczeństwa w Polsce pozostaje jeszcze stosunkowo niski, a poziom bezrobocia wśród absolwentów relatywnie wysoki. Wykazany w diagnozie problemem jest również poziom i struktura wykształcenia osób dorosłych, które powinny ulec znaczącej modyfikacji w celu dostosowania do potrzeb rynku pracy poprzez upowszechnienia i urzeczywistnienia koncepcji uczenia się przez całe życie. Jak również wskazano w diagnozie w części poświęconej przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, niski poziom wykształcenia jest jednym z czynników, które w największym stopniu mogą przyczyniać się do wykluczenia społecznego.

Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia przyczyni się do zwiększenia szans na znalezienie i podjęcie zatrudnienia oraz podniesienia mobilności jednostek na rynku pracy. Realizacja założonego celu wymaga również zwiększenia zaangażowania regionów w politykę edukacyjną państwa, a w szczególności regionalnych działań w zakresie promocji i realizacji kształcenia ustawicznego odnoszącego się do potrzeb i wymogów regionalnych i lokalnych rynków pracy.

Cel szczegółowy obejmuje całość działań ukierunkowanych na podniesienie poziomu wykształcenia i kompetencji kapitału ludzkiego, które w istotny sposób przyczynią się do realizacji celu głównego PO Kapitał Ludzki w latach 2007 – 2013. Osiągnięcie tego celu wymaga realizacji działań skoncentrowanych wokół trzech strategicznych obszarów oddziaływania: zwiększenia dostępności edukacji, podniesienia jej jakości oraz bliższego powiązania oferty edukacyjnej z wymogami rynku pracy.

Zwiększenie dostępności edukacji może nastąpić poprzez wyrównywanie wykazanych w diagnozie różnicowań w dostępie do edukacji, które określonym grupom społecznym np. mieszkańcom obszarów wiejskich, utrudniają możliwość korzystania z usług edukacyjnych na każdym poziomie kształcenia (w diagnozie wykazano zarówno różnicowanie na poziomie edukacji przedszkolnej, kształcenia w formach szkolnych, jak i na poziomie kształcenia ustawicznego). Zwiększony dostęp do edukacji, umożliwiający udział w kształceniu wszystkim grupom społecznym, przyczyni się do zintensyfikowania oddziaływania edukacji i wykształcenia jako czynników przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu.

Zgodnie ze wskazaniami części diagnostycznej znaczącym problemem systemu edukacji pozostaje niezadowalająca jakość usług edukacyjnych oraz brak narzędzi systemowych do badania jakości usług świadczonych przez instytucje edukacyjne i udostępniania informacji o nich odbiorcom usług edukacyjnych. Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia w ramach systemu edukacji, może odbyć się poprzez działania skoncentrowane wokół usprawnienia zarządzania procesami i instytucjami stanowiącymi system edukacji w Polsce. Kryterium wysokiej jakości edukacji powinno odnosić się do wszystkich pozostałych działań i rozwiązań podejmowanych w celu zwiększenia zdolności społeczeństwa do zatrudnienia i funkcjonowania na rynku pracy. Budowanie wysokiej jakości edukacji wymaga wdrożenia narzędzi ewaluacyjnych oraz wzmocnienia systemu weryfikacji i monitoringu efektywności kształcenia na wszystkich poziomach edukacji. Niezwykle ważnym elementem strategii podnoszenia jakości edukacji jest również stworzenie ram do efektywnego funkcjonowania oraz podnoszenia kompetencji kadry pedagogicznej (w tym również kadry akademickiej) oraz kadr administracyjnych zarządzających systemem edukacji. Istotne jest również podnoszenie poziomu kompetencji kapitału ludzkiego poprzez podniesienie szeroko rozumianych kompetencji kadr sektora nauki, w tym również w zakresie umiejętności zarządczych i komercjalizacji wyników prac badawczych i rozwojowych.

Zgodnie z wykazaniem w diagnozie niewystarczającym powiązaniem edukacji z gospodarką, konieczne jest wytworzenie ściślejszych powiązań pomiędzy edukacją a rynkiem pracy, co przyczyni się do dostosowania oferty edukacyjnej do aktualnych wymogów rynku pracy, i przygotuje odbiorców usług edukacyjnych do lepszego funkcjonowania w społeczeństwie i gospodarce opartej na wiedzy. Edukacja otwarta i nawiązująca współpracę z przedsiębiorcami czy współpracę międzynarodową, będzie w stanie lepiej wyposażyć uczniów, studentów i słuchaczy w kompetencje kluczowe do funkcjonowania na rynku pracy, na które składają się wiedza i umiejętności pożądane w zmieniającej się rzeczywistości społeczno – gospodarczej

(m. in. wskazane w diagnozie nauki przyrodniczo – matematyczne i techniczne, znajomość języków obcych, wykorzystanie technologii informacyjno – komunikacyjnych).

Cel będzie realizowany poprzez wsparcie skupione w ramach trzech Priorytetów. W Priorytecie III realizowane będą działania obejmujące wsparcie systemu i instytucji edukacyjnych, umożliwiające jego usprawnienie i modernizację w kierunku zwiększenia jakości świadczonych usług edukacyjnych. W ramach Priorytetu VIII wsparcie będzie udzielane dla indywidualnych osób lub instytucji w celu zwiększenia poziomu wykształcenia i kompetencji społeczeństwa. Działania w ramach Priorytetu IX realizowane będą w celu podniesienia poziomu wykształcenia i kompetencji mieszkańców obszarów wiejskich.

Wskaźniki realizacji Celu:

- Odsetek osób w grupie wiekowej 25 – 45 lat posiadających wykształcenie średnie lub wyższe.
- Wskaźnik zatrudnienia absolwentów
- Edukacyjna wartość dodana wyniku egzaminu gimnazjalnego (definicja wskaźnika zostanie opracowana przez Centralną Komisję Egzaminacyjną)

3.2.4 Cel 4: Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa

Zwiększenie możliwości rozwojowych państwa wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej możliwe jest tylko wtedy, gdy organy państwowe odpowiedzialne za tworzenie oraz realizację polityk są odpowiednio przygotowane do pełnienia swoich funkcji. Dostępność, sprawność i szybkość działania administracji mają istotne znaczenie dla stanu gospodarki a efektywne instytucje są ważnym źródłem konkurencyjności i czynnikiem wzrostu gospodarczego. Stanowienie dobrego prawa, opracowywanie rozsądnych polityk i programów oraz ich skuteczna realizacja umożliwią stworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i wzrostu poziomu zatrudnienia.

Z przeprowadzonej analizy SWOT wynika, że do głównych słabości polskiej administracji należy brak umiejętności tworzenia długofalowych strategii rozwojowych, przekładania priorytetów i celów na zadania, jak również określania zasobów niezbędnych w ich realizacji oraz wskazywania rezultatów i mierników ich osiągnięcia. Zwiększenie efektywności i skuteczności działania administracji możliwe będzie dzięki wprowadzeniu instrumentów wspierających proces powstawania i realizacji polityk publicznych. Konieczne jest również rozszerzenie zakresu dotychczasowego wsparcia w formie szkoleń i objęcie nim urzędników administracji wszystkich szczebli.

Polska administracja i służby publiczne wykazują słabości, których przyczyną jest między innymi brak systemowych działań ukierunkowanych na poprawę jakości ich funkcjonowania. W wielu przypadkach nieefektywność administracji państwowej ogranicza napływ inwestycji, spowalnia proces reform oraz hamuje aktywność obywateli. Przeprowadzona diagnoza sektora administracji publicznej wskazała na brak powszechnie wdrożonego systemu zarządzania przez cele i rezultaty jako jedną ze słabych stron tego sektora. W związku z tym wzmacnianie administracji publicznej obejmować będzie również działania mające na celu modernizację istniejących struktur administracyjnych, wprowadzenie nowoczesnych metod

zarządzania oraz wsparcie ukierunkowane na zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług.

Diagnoza wykazała, że kluczowym wyzwaniem jest również objęcie wsparciem instytucji wymiaru sprawiedliwości, których klienci napotykać na problemy związane z przewlekłością postępowania sądowego wynikające z braku środków finansowych i zasobów kadrowych. Konieczne jest więc zapewnienie efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości poprzez działania ukierunkowane na poprawę jakości i terminowości usług, jak również podwyższanie kwalifikacji zawodowych pracowników organów wymiaru sprawiedliwości.

Podstawą wewnętrznych słabości instytucji publicznych jest często niewłaściwa proporcja między zakresem powierzonych zadań publicznych a przyjętymi w administracji rozwiązaniami organizacyjnymi. Analiza SWOT wykazała niską zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych usług, co skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług.

W niedostatecznym stopniu wykorzystywany jest także potencjał organizacji pozarządowych w zakresie dostarczania usług społecznych, chociaż, zgodnie z zasadą pomocniczości, największa ilość zadań publicznych powinna być realizowana na jak najniższym szczeblu przez wspólnoty lokalne i organizacje pozarządowe. Dopiero działania przekraczające ich możliwości powinny być przejmowane przez wyższe szczeble administracji publicznej. W tym kontekście konieczne jest rozszerzenie zakresu współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi. W szczególności dotyczy to wzmocnienia miejsca i roli sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych w ramach zadań publicznych. Do realizacji powyższego celu przyczyniać się będą działania mające na celu wsparcie dla funkcjonowania ekonomii społecznej.

Cel ten realizowany będzie w ramach Priorytetu IV zakładającego działania ukierunkowane na wzmocnienie zdolności polskiej administracji do wypełniania zadań publicznych w nowoczesny i partnerski sposób.

Wskaźniki realizacji Celu:

- liczba jednostek administracji publicznej, które wprowadziły usprawnienia zarządcze w zakresie organizacji i funkcjonowania
- odsetek osób pozytywnie oceniających jakość i terminowość świadczonych usług
- wskaźnik partycypacji społecznej w realizacji zadań publicznych

3.2.5. Cel 5: Wzrost spójności terytorialnej

Jak pokazuje diagnoza kwestie bezrobocia, zatrudnienia, jak również poziomu wykształcenia są zróżnicowane przestrzennie. Wsparcie regionalnych zasobów ludzkich poprzez działania w zakresie zwiększania dostępu do zatrudnienia, edukacji, promocji przedsiębiorczości w istotny sposób przyczynią się do redukcji różnic regionalnych w tych obszarach. Wzrost spójności terytorialnej jest szczególnym wyzwaniem w kontekście zachodzących procesów restrukturyzacyjnych i przekształceń sektorowych oraz konieczności przyspieszenia rozwoju pięciu najbiedniejszych regionów Polski.

Z punktu widzenia spójności terytorialnej konieczna jest regeneracja obszarów wiejskich poprzez dywersyfikację działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej osób zamieszkujących obszary wiejskie i wyrównanie dostępu do wysokiej jakości edukacji. Istotną kwestią pozostaje inwestowanie w bieżący rozwój na obszarach wiejskich, tj. małe miasta i miasta średniej wielkości, w których skupiać się będą instytucje oferujące usługi edukacyjne oraz wspierające przedsiębiorczość. Wsparcie zostanie także skoncentrowane na obszarach przemysłów restrukturyzowanych w celu stworzenia odpowiednich warunków dla wzrostu zatrudnienia i przyspieszenia zmian strukturalnych w tych regionach. Działania podejmowane na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce Wschodniej, przy zwiększonej alokacji finansowej, będą sprzyjać przyspieszeniu procesów rozwojowych i pełniejszemu włączeniu się tych obszarów w procesy tworzenia wzrostu i zatrudnienia.

Cel będzie realizowany poprzez wsparcie w ramach czterech Priorytetów. W Priorytecie VI wsparcie kierowane będzie do osób bezrobotnych, poszukujących pracy oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w celu podniesienia poziomu ich aktywności zawodowej. Działania w ramach Priorytetu VII ukierunkowane są na podniesienie konkurencyjności regionów poprzez wsparcie przedsiębiorstw i ich pracowników, natomiast w ramach Priorytetu VIII na zapewnienie równego dostępu do edukacji wszystkim obywatelom, w szczególności w regionach. Działania w ramach Priorytetu IX realizowane będą w celu podniesienia poziomu wykształcenia i kompetencji mieszkańców obszarów wiejskich.

Wskaźniki realizacji Celu:

- Regionalne zróżnicowanie wskaźników zatrudnienia, bezrobocia i ubóstwa

3.3 Zgodność z dokumentami i regulacjami UE oraz krajowymi dokumentami strategicznymi

Założenia i realizacja celów szczegółowych Programu są zgodne z zapisami strategicznych dokumentów wspólnotowych i krajowych, które wytyczają ogólne kierunki działań w każdym z wyżej wymienionych obszarów wsparcia.

Cele szczegółowe są realizowane przy współfinansowaniu z Europejskiego Funduszu Społecznego z uwzględnieniem obszarów wsparcia EFS wyznaczonych w **projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (COM (2004) 493 final)**. Obszary te to:

- zwiększenie adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz przewidywanie i zarządzanie zmianami gospodarczymi, w szczególności poprzez promowanie kształcenia ustawicznego oraz inwestowanie w zasoby ludzkie przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie, oraz pracowników, a także poprzez rozwój i wdrażanie systemów i strategii, które zapewniają lepszy dostęp do szkoleń, w szczególności pracownikom o niskich kwalifikacjach i w starszym wieku, rozwój kwalifikacji i kompetencji, rozpowszechnianie e-learningu, technologii przyjaznych środowisku oraz promowanie przedsiębiorczości i innowacji,
- zwiększanie dostępu do zatrudnienia osób poszukujących pracy i osób nieaktywnych, zapobieganie bezrobociu, w szczególności długotrwałemu i bezrobociu wśród osób młodych, wydłużanie aktywności zawodowej i zwiększanie udziału w rynku pracy, w szczególności poprzez promowanie modernizacji i wzmacnianie roli instytucji rynku pracy, wdrażanie środków umożliwiających wczesne rozpoznawanie potrzeb i zindywidualizowane wsparcie, poszukiwanie pracy i mobilność, samozatrudnienie i tworzenie przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw spółdzielczych,
- wzmacnianie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz zwalczanie dyskryminacji poprzez wdrażanie środków służących poprawie zdolności do zatrudnienia, działań towarzyszących, odpowiedniego wsparcia społecznego i opieki, a także środków podnoszących świadomości i angażowanie lokalnych wspólnot i przedsiębiorstw,
- zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez promowanie wdrożenia reform w systemach edukacji i szkoleń, zwiększenia znaczenia edukacji wstępnej i szkoleń, aktualizacji umiejętności personelu dydaktycznego oraz rozwoju umiejętności w zakresie badań i innowacji, zwłaszcza przez studia podyplomowe i szkolenia badaczy oraz związane z nimi działania służące nawiązywaniu kontaktów między uniwersytetami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami,
- wzmacnianie administracji i służb publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez promowanie dobrych projektów polityki i programów, ich monitorowanie i ocenę przez badanie, statystyki, wsparcie koordynacji międzyresortowej i dialogu między właściwymi organami publicznymi i prywatnymi, jak również rozwój zdolności w zakresie realizacji polityki i programów poprzez szkolenie dla kadry kierowniczej i pracowników oraz konkretne wsparcie dla służb.

Ponadto, cele Programu są zgodne z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej, zdefiniowanymi w **Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia**, a w szczególności z Pakietem Wytycznych na rzecz Zatrudnienia, przyjętym przez Radę Europejską 2 lipca 2005 r. Wytyczne w sprawie Zatrudnienia zostały podzielone na trzy następujące części:

- przyciąganie i utrzymanie większej liczby osób w zatrudnieniu oraz zreformowanie systemu opieki społecznej,
- zwiększenie zdolności przystosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,
- zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i umiejętności.

Program będzie przyczyniał się do realizacji założeń poszczególnych Wytycznych na rzecz Zatrudnienia, a w szczególności Wytycznej 17 (Prowadzenie polityki zatrudnienia, których celem jest uzyskanie pełnego zatrudnienia, podnoszenie jakości i wydajności pracy oraz wzmocnienie społecznej i terytorialnej spójności), Wytycznej 23 (Rozwinięcie zakresu i zwiększenie rozmiaru inwestycji w kapitał ludzki) oraz Wytycznej 24 (Dostosowanie systemu edukacji i szkoleń do nowych wymagań w zakresie kompetencji i umiejętności). Ponadto, cele szczegółowe Programu wpisują się w sposób całościowy w nadrzędny cel Strategii Lizbońskiej, jakim jest uczynienie z Europy do 2010 roku obszaru trwałego wzrostu, pełnego zatrudnienia i spójności społecznej.

Zarys priorytetów polityki spójności Komisja Europejska przygotowała w ramach **Strategicznych Wytycznych Wspólnoty na lata 2007 – 2013**. W dokumencie tym Komisja zaproponowała bardziej strategiczne podejście do rozwoju państw członkowskich poprzez silniejsze ukierunkowanie działań interwencyjnych polityki spójności na wzmocnienie potencjału wzrostu i konkurencyjności gospodarki, dążenie do pełnej spójności społecznej, a także koncentracji na wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego przy optymalnym wykorzystaniu kapitału ludzkiego. W kontekście odnowionej strategii lizbońskiej Strategiczne Wytyczne Wspólnoty wskazują na konieczność zatrzymania w aktywności zawodowej większej liczby osób, zwiększenie zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników, zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i podnoszenie umiejętności, wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia siły roboczej oraz poprawę zdolności administracyjnych państwa i modernizację systemów zabezpieczenia socjalnego. Cele PO KL w pełni korespondują z założeniami Strategicznych Wytycznych Wspólnoty na lata 2007 – 2013 oraz stanowią ich uszczegółowienie poprzez priorytetowe traktowanie zatrudnienia, przedsiębiorczości, edukacji i integracji społecznej jako kluczowych obszarów realizacji działań współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ponadto w zakresie edukacji cele Programu są zbieżne z **Deklaracją Bolońską** oraz **Deklaracją Kopenhaską**. Deklaracja Bolońska jest wspólnym dokumentem europejskich ministrów ds. edukacji zawierającym zadania prowadzące do zbliżenia systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich. Głównym celem Deklaracji Bolońskiej jest stworzenie do 2010 roku Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Deklaracja Kopenhaska jest w wspólną deklaracją europejskich ministrów ds. szkoleń i kształcenia zawodowego oraz Komisji Europejskiej dotyczącą wzmocnionej współpracy europejskiej w dziedzinie

kształcenia zawodowego i szkoleń poprzez stworzenie „Europy Wiedzy” oraz zapewnienie powszechności dostępu do rynku pracy.

Zarówno cel główny jak i cele szczegółowe Programu są zgodne z celami określonymi w dokumentach strategicznych o zasięgu ogólnokrajowym.

Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015, której założenia zostały przyjęte przez Radę Ministrów w styczniu 2006 r., jako dokument nadrzędny wobec pozostałych strategii i programów zawiera wieloletnią strategię rozwoju społeczno – gospodarczego Polski. Strategia zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju opiera się na trzech filarach: społecznym, ekonomicznym i środowiskowym.

Strategia Rozwoju Kraju wyodrębnia priorytety określające obszary działań, dzięki którym możliwe będzie osiągnięcie celu Strategii jakim jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. W ramach Strategii wspierane będą następujące priorytety:

1. wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
2. poprawa stanu infrastruktury podstawowej: technicznej i społecznej,
3. wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości,
4. budowa zintegrowanej wspólnoty, systemu bezpieczeństwa i zasad współpracy,
5. rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki, wpisuje się poprzez swój cel główny, w realizację priorytetu trzeciego Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015.

Krajowy Program Reform na lata 2005 – 2008 jest dokumentem przedstawiającym działania, jakie rząd polski zamierza podjąć w latach 2005-2008 dla realizacji podstawowych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Cel główny PO KL wpisuje się w nadrzędny cel KPR poprzez ukierunkowanie wszystkich działań podejmowanych w ramach Programu na zwiększanie zdolności zasobów ludzkich do podejmowania i utrzymania zatrudnienia. Jest to zgodne z celem KPR jakim jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. W obszarze rynku pracy KPR wskazuje następujące priorytety służące osiągnięciu celu głównego: tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia oraz poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki. Tym samym PO KL, poprzez zbieżność celów, przyczynia się do realizacji celu określonego w KPR.

Kierunki polityki państwa w odniesieniu do zatrudnienia i rynku pracy w okresie 2007-2013 zostały określone w **Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013**. PO KL będzie się przyczyniać do realizacji celów KSZ obejmujących zwiększenie wskaźnika zatrudnienia, zmniejszenie wskaźnika bezrobocia i uzyskanie znaczących postępów w zakresie jakości zatrudnienia poprzez wypełnianie następujących kierunków działania wyznaczonych w KSZ:

- wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy,
- rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji,

- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,
- aktywna polityka rynku pracy wobec osób zagrożonych bezrobociem,
- niwelowanie różnic regionalnych oraz przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym na rynku pracy.

Dokumentami określającym strategiczne kierunki interwencji państwa w obszarze integracji społecznej są: Narodowa Strategia Integracji Społecznej oraz **Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013**. Cel szczegółowy PO KL uwzględnia następujące priorytety określone w obu strategiach:

- wdrożenie aktywnej polityki społecznej,
- kompleksową rehabilitację i aktywizację osób niepełnosprawnych,
- aktywizację i mobilizację organizacji społecznych i partnerów lokalnych,
- rozwój partnerstwa publiczno-społecznego jako podstawy rozwoju usług społecznych,
- integrację społeczną i zawodową uchodźców i imigrantów.

W obszarze edukacji cel główny i cele szczegółowe PO KL są spójne z następującymi dokumentami:

- **Strategią Rozwoju Edukacji na lata 2007 - 2013**, która określa jako cel podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości kształcenia. Równocześnie strategia przewiduje stałe podnoszenie poziomu kwalifikacji osób dorosłych, przede wszystkim kwalifikacji zawodowych oraz ogólnych kompetencji niezbędnych do funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie.
- **Strategią rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do roku 2010** zakładającą zwiększenie znaczenia szkolnictwa wyższego w ogólnym systemie edukacji w celu poprawy jakości szkolnictwa wyższego, dostosowania nauczania do wymogów rynku pracy oraz harmonizacji w ramach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.
- **Strategią Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010** wyznaczającą kierunki rozwoju kształcenia ustawicznego w kontekście idei uczenia się przez całe życie i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy.

3.4 Zagadnienia horyzontalne

Działania realizowane w ramach PO KL będą przyczyniały się do wspierania poniższych zagadnień:

- rozwoju lokalnego,

- równości szans kobiet i mężczyzn (gender mainstreaming),
- rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- zrównoważonego rozwoju,
- innowacyjności, partnerstwa i współpracy ponadnarodowej.

PO KL będzie wspierał rozwój lokalny poprzez finansowanie projektów mających na celu stworzenie spójności społecznej, czyli zawierających takie działania, które zachęcałyby do poprawy jakości życia, środowiska lokalnego, czy rozszerzenia wzajemnej pomocy wspólnot lokalnych i wymiany usług lokalnych. Ważne w tym względzie są również projekty w zakresie rozwoju przedsiębiorstw i gospodarki społecznej (trzeci sektor), czyli powstawania i wsparcia w początkowym okresie istnienia małych firm, wspólnych przedsięwzięć, inicjatyw, które mają na celu rozwój zasobów regionu, korzystnych dla wspólnoty lokalnej. W ramach działań zawierających usługi dla osób zakłada się realizację projektów o znaczeniu lokalnym i projektów uwrażliwiających środowiska lokalne na konieczność podejmowania wspólnych działań. Poszczególne projekty dotyczyć będą również aktywizowania osób z grup docelowych w obszarach społecznie pożądanym.

Wszystkie działania PO KL będą realizowane z uwzględnieniem zasady równości szans mężczyzn i kobiet, zarówno w fazie programowania, jak i realizacji programu. Zakłada się, że realizacja zasady równości szans będzie monitorowana na poziomie projektów adresowanych do osób, jak również za pomocą wskaźników zdefiniowanych w PO KL. Kwestia równości szans będzie również jednym z kryteriów wyboru projektów.

Równość szans będzie pojmowana nie tylko jako równość szans mężczyzn i kobiet, ale również jako jednakowy dostęp dla wszystkich do edukacji, informacji i zatrudnienia.

Realizacja PO KL przyczyni się w znaczący sposób do wzmacniania społeczeństwa opartego na wiedzy, poprzez rozwój zasobów ludzkich w drodze doskonalenia kwalifikacji zawodowych i dostosowania umiejętności do potrzeb rynku pracy oraz poprzez upowszechnienie kształcenia ustawicznego.

Zasada zrównoważonego rozwoju będzie uwzględniona w działaniach realizowanych w ramach PO KL, poprzez włączenie zagadnień z nią związanych do kształcenia i szkoleń współfinansowanych ze środków EFS, co przyczyni się do wzmocnienia wysiłków w zakresie ochrony środowiska w perspektywie długookresowej.

Innowacyjność powinna odnosić się do wdrażania nowatorskiego podejścia do problemu, którego dotyczy projekt lub przeniesienia rozwiązań z innych obszarów. Innowacyjność może również dotyczyć sposobu organizacji i pracy w ramach projektu, sformułowania nowych celów, identyfikacja nowych i obiecujących podejść, otwarcie nowych dróg do zatrudnienia. Zasada partnerstwa oznacza, że projekty realizowane są nie przez pojedynczych projektodawców, ale przez partnerstwa kilku organizacji i instytucji. Celem partnerstwa jest znalezienie rozwiązania problemu poprzez wielostronne i innowacyjne podejście z wykorzystaniem różnorodnych doświadczeń wszystkich partnerów. Współpraca ponadnarodowa przyczynia się do powstania znaczącej wartości dodanej dla partnerów zaangażowanych w realizację projektu.

Cel drugi Narodowej Strategii Spójności:
Wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego

Cel główny PO Kapitał Ludzki
Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej

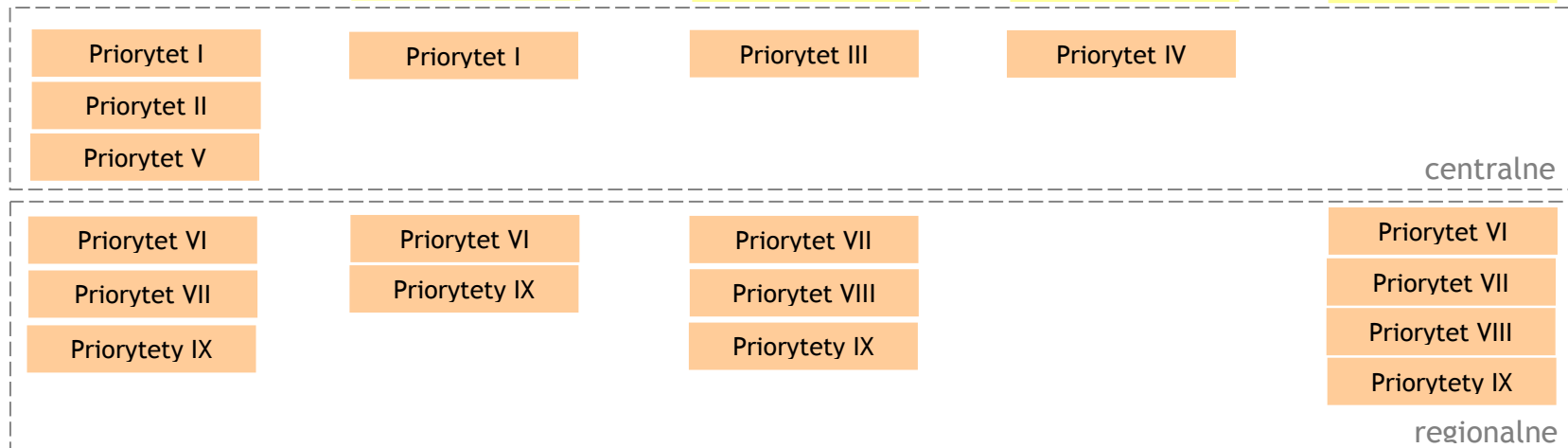
Cel pierwszy:
Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy

Cel drugi:
Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego

Cel trzeci:
Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa

Cel czwarty
Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa

Cel piąty
Wzrost spójności terytorialnej



diagnoza społeczno-ekonomiczna

IV. PRIORYTETY I OBSZARY WSPARCIA

4.1 Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw pracy

Celem Priorytetu jest:

- A. podniesienie potencjału instytucji działających w obszarze rynku pracy, integracji i polityki społecznej,
- B. upowszechnienie nowych ogólnopolskich i ponadregionalnych programów wspierających zatrudnienie i integrację społeczną.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Obecna struktura rynku pracy, pomimo istotnych przemian i udoskonaleń, pozostaje w dalszym ciągu niedostosowana do wymogów współczesnego rynku pracy. Zarówno instytucje rynku pracy jak i integracji i pomocy społecznej zmagają się z poważnymi problemami kadrowymi (duża fluktuacja pracowników, niewystarczający poziom kwalifikacji), merytorycznymi (zmiany przepisów, nowe instrumenty) oraz organizacyjnymi. Dodatkowym problemem jest niedostateczny poziom informacji na temat procesów zachodzących w obszarze rynku pracy i integracji społecznej oraz skuteczności podejmowanych działań. W ostatnim czasie zwiększyła się także rola i znaczenie niepublicznych instytucji rynku pracy i pomocy społecznej (agencje pośrednictwa, organizacje pozarządowe), których aktywność powinna być w większym stopniu wykorzystywana, na rzecz realizacji działań prozatrudnieniowych. Dotyczy to również innych instytucji publicznych i niepublicznych, które pracują z grupami doświadczającymi szczególnych trudności w integracji z rynkiem pracy. W ramach Priorytetu wsparcie uzyskują zwłaszcza te grupy społeczne, które ze względu na swoją specyfikę, niewielką liczebność oraz rozproszenie przestrzenne nie mogą uzyskać wsparcia na poziomie regionalnym i doświadczają szczególnych trudności w procesie integracji z rynkiem pracy (uchodźcy, imigranci, Romowie, osoby bezdomne i inne grupy społeczne doświadczające szczególnych trudności na rynku pracy, których wsparcie z poziomu centralnego jest bardziej uzasadnione).

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych i mechanizmów zwiększających efektywność instytucji rynku pracy oraz instytucji integracji i pomocy społecznej,
- wzmocnienie instytucjonalne dla instytucji rynku pracy i pomocy społecznej na rzecz zwiększenia efektywności i jakości pracy,
 - tworzenie i doskonalenie struktur organizacyjnych i systemów zarządzania instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej,
 - wzmocnianie instytucjonalne instytucji rynku pracy, integracji i pomocy społecznej oraz innych instytucji pracujących z grupami doświadczającymi szczególnych trudności w integracji z rynkiem pracy,
 - rozwój systemu kształcenia kadr instytucji rynku pracy, integracji i pomocy społecznej poprzez podnoszenie kwalifikacji doradców zawodowych i pracowników socjalnych oraz osób pracujących z grupami doświadczającymi szczególnych trudności w integracji z rynkiem pracy, dostosowane do potrzeb specyficznych grup odbiorców,
 - wdrażanie nowych rozwiązań (narzędzia, metody) wspierających zatrudnienie i integrację społeczną – realizacja projektów pilotażowych i innowacyjnych,
 - umacnianie sieci partnerskich powiązań oraz partnerstwa publiczno-społecznego w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej,
- b) rozwój systemu informacji, promocji i monitorowania w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej,
- rozwój i doskonalenie systemu informacji, monitorowania i prognozowania sytuacji na rynku pracy oraz z zakresu integracji i pomocy społecznej (badania, ekspertyzy, analizy),
 - identyfikację i upowszechnianie programów o najwyższej skuteczności na rynku pracy,
 - budowę/ulepszenie systemu koordynacji oraz przekazywania informacji pomiędzy instytucjami działającymi w obszarze polityki społecznej i rynku pracy,
 - projekty informacyjno – promocyjne z zakresu równości szans, mobilności i przekwalifikowań,
- c) upowszechnianie ogólnopolskich i ponadregionalnych projektów skierowanych do osób z grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, które nie mogą być objęte skutecznie pomocą na poziomie regionalnym,
- projekty aktywizacji zawodowej i integracji społecznej skierowane do imigrantów, uchodźców oraz osób z pobytem tolerowanym i innych grup społecznych

doświadczających szczególnych trudności na rynku pracy, których wsparcie z poziomu centralnego jest bardziej uzasadnione,

– projekty na rzecz społeczności romskiej

d) projekty i partnerstwa ponadnarodowe i innowacyjne z udziałem administracji publicznej, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- dynamika odsetka osób, które w roku poprzednim poszukiwały pracy korzystając z usług PUP i w roku sprawozdawczym pracowały zawodowo,
- wskaźnik efektywności instytucji rynku pracy mierzony jako udział osób bezrobotnych w miesiącu X, wciąż bezrobotnych w miesiącu X+6/12, którym nie zaoferowano żadnego wsparcia,
- Wskaźnik satysfakcji klientów powiatowych urzędów pracy (PUP) i pomocy społecznej.

Budżet Priorytetu I

Priorytet I	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Zatrudnienie i integracja społeczna	388 542 299 EUR	330 260 954 EUR	4,19 %	58 281 345 EUR

4.2 Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw pracy

Celem Priorytetu jest:

- A. podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw,
- B. poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych wspierających rozwój przedsiębiorczości.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Przejście od gospodarki opartej na pracy i kapitale do gospodarki opartej na wiedzy, w której zasadniczą rolę odgrywa informacja, know-how oraz technologie informacyjne i komunikacyjne niesie za sobą konieczność inwestowania w wiedzę i umiejętności kadr polskich przedsiębiorstw do czego niezbędna jest zmiana postrzegania szkoleń przez partnerów społecznych i gospodarczych i samych pracowników. Wymagane jest także wzmocnienie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw poprzez wspieranie nowych rozwiązań w zakresie organizacji pracy i form świadczenia pracy. Jednocześnie wspieranie mobilności między sektorami nauki i gospodarki powinno wpłynąć na rozwój zasobów ludzkich sfery B+R oraz zwiększenie skali transferu wiedzy. Działania w tym zakresie mają na celu wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, jak również zachowanie istniejących miejsc pracy. W ramach Priorytetu udzielane będzie również wsparcie dla ponadregionalnych projektów szkoleń (w tym studiów podyplomowych) i doradztwa dla przedsiębiorców.

Zgodnie z diagnozą, słabość kadrowa nie jest jedynym problemem dotyczącym przedsiębiorstwa – nie mniej istotne jest dostarczenie niezbędnej wiedzy w zakresie trendów rozwojowych, realizacji strategii innowacyjnych, nowoczesnych metod i technik zarządzania, organizacji pracy oraz zapewnienie sprzyjających warunków do korzystania z usług szkoleniowych zgodnych z kierunkiem rozwoju firm.

Wskazane w diagnozie bariery dla rozwoju przedsiębiorczości wymagają podjęcia działań systemowych w zakresie upowszechnienia, podniesienia jakości i rozwoju usług szkoleniowych, informacyjnych i doradczych oferowanych przez instytucje świadczące usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) rozwój kadr nowoczesnej gospodarki
 - otwarte i zamknięte szkolenia oraz doradztwo dla przedsiębiorstw o charakterze ponadregionalnym,
 - szkolenia i doradztwo dla wsparcia procesów restrukturyzacji na poziomie ponadregionalnym,
 - prognozowanie kierunków rozwoju, kwalifikacji i zawodów,
 - promowanie nowych form i metod organizacji pracy, planowania strategicznego i zarządzania oraz outsourcingu,
 - opracowywanie standardów działań zarządzania procesami w przedsiębiorstwach,

- podnoszenie jakości usług szkoleniowych i doradczych świadczonych dla przedsiębiorstw przez instytucje szkoleniowe oraz instytucje wspierania przedsiębiorczości,
 - profesjonalizacja funkcji zarządzającego zasobami ludzkimi oraz promowanie doskonalenia zawodowego,
 - popularyzowanie działań badawczo-rozwojowych, innowacyjnych oraz mobilności międzysektorowej o charakterze ponadregionalnym,
 - popularyzowanie powiązań kooperacyjnych wśród przedsiębiorstw celem transferu wiedzy, w tym wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu w zakresie promowania działalności kooperacyjnej (np. mapowanie klastrów, popularyzacja i wymiana najlepszych praktyk), wspieranie współpracy przedsiębiorstw w zakresie tworzenia i zarządzania strukturą organizacyjną powiązania kooperacyjnego,
- b) wykorzystanie e-learningu na rzecz podnoszenia kwalifikacji kadr przedsiębiorstw oraz rozwoju przedsiębiorczości
- rozwój systemu kształcenia e-learning,
 - promowanie szkoleń e-learningowych,
 - tworzenie i rozwijanie platform oraz programów szkoleń e-learningowych,
- c) wsparcie systemu adaptacyjności kadr
- tworzenie i rozwój istniejących instytucji świadczących usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości oraz ich sieci, w tym na obszarach wiejskich,
 - rozwój i upowszechnianie standardów organizacyjnych instytucji oraz standardów świadczonych przez nie usług,
 - nadzór nad procesem certyfikacji,
 - wsparcie kompleksowych usług dla przedsiębiorców oraz osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą, tworzenie i utrzymanie sieci regionalnych centrów wiedzy oraz jednostki nadzorującej centra na poziomie krajowym,
- d) projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- liczba nowoutworzonych powiązań kooperacyjnych,
- zwiększenie liczby pracowników przedsiębiorstw korzystających ze szkoleń e-learningowych z 4% (2006) do 10% (2013),

- wpływ projektów na rozwój pracowników w 6 miesięcy po zakończeniu projektu (liczba pracowników deklarujących wykorzystanie szkoleń w pracy zawodowej, liczba pracowników deklarujących zmianę stanowiska na wyższe),
- wpływ szkolenia na sytuację zawodową pracowników instytucji szkoleniowych i instytucji wspierania przedsiębiorczości w ciągu 6 miesięcy od jego ukończenia (liczba pracowników deklarujących wykorzystanie szkoleń w pracy zawodowej),
- wpływ na sytuację przedsiębiorstw, które skorzystały z usług doradczych i szkoleniowych.

Budżet Priorytetu II

Priorytet II	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	672 298 726 EUR	571 453 918 EUR	7,25 %	100 844 808 EUR

4.3 Priorytet III: Wysoka jakość edukacji

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania,

Cel Priorytetu:

Podwyższenie jakości i efektywności kształcenia i szkolenia odpowiadających warunkom gospodarki opartej na wiedzy

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Wzrost gospodarczy oraz poprawa zatrudnienia nie są możliwe bez zwiększenia skali i efektywności inwestycji w edukację i szkolenia. Synergia gospodarki oraz edukacji narzuca coraz większą potrzebę modernizowania i przekształcania systemów edukacji i szkoleń.

Priorytet III koncentruje się na podwyższaniu jakości i efektywności systemu kształcenia i szkolenia poprzez wprowadzenie rozwiązań systemowych ukierunkowanych na dostosowanie kształcenia do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy.

Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia wymaga rozwoju systemu zbierania i analizowania danych ilościowych i jakościowych. Zadanie to realizowane będzie m.in. poprzez wypracowanie obiektywizowanego narzędzia oceny skutków podejmowanych działań w obszarze oświaty i szkolnictwa wyższego, wspomagającego rozwój systemu edukacji przez kompleksowe działania badawcze i analityczne. Pozyskiwaniu obiektywnych danych statystycznych służyć będzie rozbudowywany System Informacji Oświatowej i utworzenie analogicznego systemu w obszarze szkolnictwa wyższego. Rzetelną informację dotyczącą wyników kształcenia zapewni odpowiednio wzmocniony system egzaminów zewnętrznych. W dobie globalizacji ocena jakości systemu edukacji musi odwoływać się do porównań międzynarodowych. Dlatego, w ramach priorytetu, będzie wspierany udział Polski w międzynarodowych projektach badawczych takich jak PISA lub PIRLS oraz nowych przedsięwzięciach inicjowanych przez m.in. przez Komisję Europejską (np. dotyczących kompetencji dorosłych lub pracy nauczycieli). Wspieranie procesu oceny jakości obejmie także: na poziomie oświaty rozwój systemu akredytacji placówek oświatowych prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, a na poziomie szkolnictwa wyższego wsparcie działań realizowanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną ze szczególnym uwzględnieniem oceny jakości kształcenia na poziomie wyższym prowadzonego w formie na odległość. Przewiduje się także dalszy rozwój akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli.

Wyniki badań i analiz wykorzystywane będą w kształtowaniu polityki edukacyjnej państwa. W istotny sposób będą one wykorzystane do doskonalenia podstaw programowych, a także standardów kształcenia nauczycieli. Posłużą także do usprawnienia systemu finansowania edukacji, co przyczyni się do zwiększenia efektywności zarządzania. Wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych (dotyczących m.in. nowoczesnych form kształcenia) poprzedzane będzie - w miarę potrzeby - finansowaniem działań o charakterze pilotażowym.

Dostosowanie systemu kształcenia do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy realizowane będzie poprzez opracowanie systemu opisywania i upowszechniania informacji o kwalifikacjach uzyskiwanych w kontekście danego kierunku kształcenia. Ułatwi to potwierdzenie kwalifikacji ogólnych i zawodowych zdobytych w formach pozaszkolnych, w wyniku szkoleń i pracy zawodowej, a także zapewni drożność pomiędzy różnymi formami kształcenia. Tym samym przyczyni się do ułatwienia poruszania się na krajowym i międzynarodowym rynku pracy.

W ramach Priorytetu planuje się także realizację ogólnokrajowych programów rozwijania zainteresowań naukami ścisłymi, mających na celu zwiększenie liczby absolwentów kierunków ścisłych i technicznych, co z kolei ma szansę w dużym stopniu przyczynić się do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki.

Zwiększeniu konkurencyjności gospodarki i utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego służyć będą także projekty dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego w obszarze

badan i innowacji m.in. w zakresie kształtowania umiejętności zarządzania badaniami naukowymi i komercjalizacji ich wynikow. Realizowane beda rowniez wszechstronne programy rozwoju uczelni o znaczeniu ogolnokrajowym i miedzynarodowym. Programy te beda mogly obejmowac szereg wybranych przez dana uczelnie zagadnie (m.in. rozwój oferty kształcenia, doskonalenie kadry, organizacja praktyk i staży dla studentow, współpraca miedzynarodowa). Przyczyni się to do poprawy jakości kadry naukowej i akademickiej, podniesienia jakości i efektywności badan i kształcenia na poziomie wyzszym oraz wzrostu innowacyjności gospodarki.

W ramach Priorytetu realizowane wsparcie bedzie przeznaczone na modernizację i wdrażanie reform w systemie kształcenia, co przyczyni się do zwiększenia jego efektywności, podniesienia jakości świadczonej usług edukacyjnych oraz ich dostosowania do obecnych i prognozowanych potrzeb rynku pracy.

Cel Priorytetu bedzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Efektywne zarządzanie systemem edukacji – wysoka jakość kształcenia,
 - doskonalenie programow nauczania,
 - innowacyjne programy, metody i organizacja kształcenia (w tym rozwój kształcenia na odległość),
 - usprawnienie systemu finansowania, zarządzania, oceny, monitoringu i kontroli pracy instytucji edukacyjnych oraz jakości świadczonej przez nie usług,
- b) Dostosowanie programow i kierunkow nauczania do wymogow rynku pracy i nowoczesnej gospodarki,
 - ukierunkowanie kształcenia na zwiększenie udziału nauk o znaczeniu kluczowym dla gospodarki (nauki przyrodniczo – matematyczne, nauki techniczne),
 - wprowadzenie programow edukacyjnych z zakresu szeroko pojętej przedsiębiorczości na kazdym etapie edukacji,
 - zintensyfikowanie współpracy pomiędzy instytucjami systemu edukacji (w szczególności szkołami wyzszymi) a przedsiębiorcami mającej na celu lepsze dostosowanie procesu i programow kształcenia do potrzeb nowoczesnej gospodarki
 - zintensyfikowanie współpracy pomiędzy instytucjami systemu edukacji i jednostkami naukowymi
 - stworzenie warunkow oraz promocja wysokiej jakości kształcenia zawodowego i ustawicznego, realizowanego przez publiczne i niepubliczne placówki i ośrodki kształcenia ustawicznego i zawodowego, w tym rowniez promocja kształcenia na odległość,

- programy rozwoju szkół wyższych o znaczeniu krajowym,
 - utworzenie i wdrożenie mechanizmów dostarczania informacji o kwalifikacjach i wiedzy w kontekście danego kierunku kształcenia oraz ułatwiających porównywanie poziomu kwalifikacji uzyskiwanych w formalnym systemie kształcenia z kwalifikacjami uzyskanymi poza nim (szkolenia), a także z kwalifikacjami uzyskiwanymi w innych państwach UE,
- c) Efektywny system kształcenia i zatrudniania kadr edukacji,
- doskonalenie i wdrożenie standardów kształcenia nauczycieli
 - rozwój systemu doskonalenia nauczycieli,
- d) podnoszenie kwalifikacji kadr systemu B+R w zakresie zarządzania badaniami oraz komercjalizacji wyników prac B+R,
- e) Projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- odsetek studentów na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych w strukturze wszystkich studentów,
- wskaźnik zatrudnienia wśród absolwentów według poziomu szkolnictwa.

Budżet Priorytetu III

Priorytet III	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Wysoka jakość edukacji	1 129 122 788 EUR	959 754 370 EUR	12,17 %	169 368 418 EUR

4.4 Priorytet IV: Dobre państwo

Instytucje pośredniczące: Minister właściwy do spraw administracji publicznej i Minister właściwy do spraw pracy

Cel Priorytetu:

Wzmacnianie zdolności polskiej administracji do wypełniania swoich funkcji w nowoczesny i partnerski sposób.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Polska administracja publiczna wykazuje słabości wynikające zarówno z uwarunkowań historycznych, jak i braku systemowych działań ukierunkowanych na poprawę jakości jej funkcjonowania. Priorytetowym zadaniem jest opracowanie i realizacja przedsięwzięć prowadzących do podniesienia jakości usług świadczonych przez administrację oraz przez służby publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru sprawiedliwości, jak również poprawa dostępności usług dla obywateli oraz zwiększenie efektywności funkcjonowania administracji i instytucji wymiaru sprawiedliwości. Podstawowe trudności w funkcjonowaniu tego sektora wynikają z niewystarczającej liczby jednostek administracji stosujących nowoczesne metody zarządzania i standardy jakości, niedostatecznej umiejętności tworzenia długofalowych strategii rozwojowych i przekładania priorytetów i celów na działania, a także ze słabości mechanizmów koordynacji i współpracy między poszczególnymi jednostkami administracji. Niezbędne wydaje się również zapewnienie partnerskiego modelu współpracy administracji oraz organizacji pozarządowych w zakresie realizacji zadań publicznych, przy równoległym wspieraniu potencjału trzeciego sektora, tak, aby w sposób efektywny i profesjonalny świadczył usługi publiczne.

Cel Priorytetu będzie realizowany poprzez:

- a) diagnozę kondycji administracji publicznej w celu dopasowania odpowiednich instrumentów wsparcia do realnych potrzeb sektora
- b) podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych
 - budowę przejrzystych procedur administracyjnych oraz zwiększanie dostępności usług publicznych dla obywateli,
 - usprawnienie i zintensyfikowanie mechanizmów współpracy między jednostkami administracji rządowej oraz rządowej i samorządowej,
 - wzmacnianie zdolności w zakresie opracowywania i wdrażania kompleksowych polityk i programów (od etapu projektowania po ewaluację),
- c) wsparcie dla instytucji wymiaru sprawiedliwości w zakresie poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez nie usług oraz tworzenie i wdrażanie programów szkoleniowych dla kadr wymiaru sprawiedliwości,
- d) modernizację procesów zarządzania w administracji publicznej,
 - opracowywanie i wdrożenie usprawnień w jednostkach administracji na poziomie funkcjonowania całej organizacji,
 - opracowywanie i wdrożenie usprawnień w jednostkach administracji w określonych obszarach ich funkcjonowania (np. planowanie strategiczne,

- zarządzanie finansowe, zarządzanie ryzykiem, usługi publiczne, zarządzanie projektem, itd.),
- upowszechnianie i promocja najlepszych praktyk zarządzania w jednostkach administracji publicznej,
 - wdrożenie metod pracy nastawionej na rezultaty,
 - zastosowanie ICT w administracji (opracowanie założeń systemowych)
 - tworzenie standardów funkcjonowania administracji samorządowej,
- e) wzrost kompetencji kadr sektora publicznego,
- wspieranie działów zasobów ludzkich w jednostkach administracji jako centrów zarządzania kadrami,
 - opracowanie koncepcji i wdrożenie systemu podnoszenia kompetencji kadr sektora publicznego,
 - tworzenie kompleksowych programów szkoleniowych oraz wdrażanie szkoleń dla kadr administracji publicznej,
 - opracowanie standardów kompetencyjnych dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego,
 - zwiększanie poziomu kultury etycznej pracowników urzędów i służb publicznych poprzez pomoc doradczą (np. wprowadzenie kodeksów etyki i postępowania etycznego), promocję postaw etycznych, szkolenia,
- f) wspieranie i upowszechnianie współpracy pomiędzy sektorem publicznym partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi, oraz przedstawicielskimi organizacjami zawodowymi szczególnie w zakresie kreowania i realizacji zadań publicznych,
- wspólne działania partnerskie administracji publicznej, organizacji pozarządowych i partnerów społeczno – gospodarczych,
 - aktywizację obywateli i ich szersze włączenie w procesy dialogu z władzą i administracją publiczną, szczególnie na poziomie lokalnym i regionalnym,
 - upowszechnianie i rozwój instytucji dialogu obywatelskiego, w tym zwiększanie udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w ciałach dialogu obywatelskiego,
- g) przygotowanie organizacji pozarządowych do roli aktywnego, sprawnego partnera dla administracji publicznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym,
- profesjonalizację działań organizacji pozarządowych, w tym wzmacnianie kadr, struktur sieciowych: tworzenie mechanizmów standaryzacji i kontroli świadczonych usług,

- promocję i upowszechnianie dobrych praktyk w sferze realizacji zadań publicznych,
 - wsparcie prowadzenia badań nad trzecim sektorem oraz służących wzmocnieniu roli badawczo- eksperckiej organizacji pozarządowych,
- h) projekty innowacyjne i ponadnarodowe,

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- liczba jednostek administracji publicznej, które wprowadziły usprawnienia zarządcze w zakresie organizacji i funkcjonowania,
- odsetek osób pozytywnie oceniających jakość i terminowość świadczonych usług,
- wskaźnik partycypacji społecznej w realizacji zadań publicznych.

Budżet Priorytetu IV

Priorytet IV	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Dobre państwo	375 559 977 EUR	319 225 980 EUR	4,05 %	56 333 997 EUR

4.5 Priorytet V: Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw zdrowia

Celem Priorytetu jest:

- A. podniesienie potencjału zdrowia zasobów ludzkich poprzez ograniczenie ogólnej chorobowości pracowników,
- B. zapobieganie chorobom zawodowym,
- C. optymalizacja zarządzania zasobami kadrowymi systemu służby zdrowia.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu

Poprawa zdrowia społeczeństwa ma służyć zaktywizowaniu i lepszemu wykorzystaniu jego podstawowych możliwości co prowadzi do wzrostu liczby osób aktywnych zawodowo na rynku pracy. W perspektywie kilku lub kilkunastu lat będzie to miało duże znaczenie w związku z szybkim starzeniem się społeczeństwa. Zwiększenie populacji osób aktywnych zawodowo nastąpi dzięki ograniczeniu wskaźnika umieralności osób w wieku produkcyjnym, zmniejszeniu liczby osób wyeliminowanych z rynku pracy na skutek niepełnosprawności oraz wydłużeniu okresu aktywności zawodowej. Poprawa stanu zdrowia pracowników wpłynie na obniżenie kosztów pracy wskutek zmniejszenia absencji chorobowej oraz na zmniejszenie środków finansowych wydatkowanych na świadczenia społeczne dla osób niezdolnych do pracy. Osiągnięcie tych rezultatów wpłynie na utrzymanie wzrostu gospodarczego na wysokim poziomie oraz prowadzi do wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów.

Profilaktyka, promocja zdrowia i edukacja zdrowotna dotyczą nie tylko określonych jednostek chorobowych ale także uwzględniają potrzeby wynikające ze środowiska, także środowiska pracy. Oznacza to nie tylko wiązanie profilaktyki, promocji i edukacji zdrowotnej z podnoszeniem poziomu wiedzy oraz umiejętności jednostki, które oddziałują na czynniki determinujące zdrowie, ale także tworzenie i wdrażanie kompleksowych programów ukierunkowanych na miejsce pracy.

Racjonalne wykorzystanie potencjału kadrowego systemu ochrony zdrowia uzyskane poprzez doskonalenie i kształcenia personelu medycznego oraz kadr administracyjnych umożliwi bardziej efektywne zarządzanie systemem służby zdrowia oraz świadczenie wysokiej jakości usług medycznych, co przyczyni się do realizacji celu Priorytetu.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Wzmocnienie potencjału zdrowia poprzez profilaktykę, promocję zdrowia i edukację osób w wieku produkcyjnym,
 - szkolenie umiejętności osobistych, społecznych i zawodowych służących zdrowiu,
 - projektowanie i wdrażanie programów profilaktyki i badań dostosowanych do potrzeb pracowników, do których są adresowane, promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w miejscu pracy,
 - projekty dotyczące rehabilitacji zawodowej,
 - ustalenie pakietów świadczeń profilaktycznych dla poszczególnych grup pracowników.
- b) Poprawę stanu zdrowia pracowników związanego ze zmniejszeniem ilości wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz stosowaniem rehabilitacji zawodowej,
 - projekty dotyczące zapobiegania i ograniczania wypadków w miejscu pracy, poprzez zmniejszanie narażenia na czynniki szkodliwe w środowisku pracy,
 - projekty służące ograniczeniu występowania chorób zawodowych,

- projekty służące zapobieganiu negatywnym skutkom zdrowotnym narażenia na szkodliwe czynniki fizyczne, chemiczne, biologiczne oraz psychologiczne w miejscu pracy,

c) Doskonalenie zawodowe kadr medycznych służące wzrostowi ich konkurencyjności oraz podniesienie jakości zarządzania w ochronie zdrowia,

- doskonalenie zawodowe pielęgniarek i położnych, z uwzględnieniem zagadnień profilaktyki, promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej,
- projekty dotyczące kształcenia ustawicznego lekarzy, farmaceutów oraz techników medycznych,
- podnoszenie kwalifikacji pracowników administracji systemu ochrony zdrowia,
- projekty dotyczące szkolenia kadr e-zdrowia,
- projekty usprawniające system uzyskiwania specjalizacji,
- projekty służące zapewnieniu dostępu do technologii medycznych o udowodnionej skuteczności i wysokiej efektywności,
- rozwój systemów certyfikacji i akredytacji w zakładach opieki zdrowotnej,
- projekty służące opracowywaniu strategii partnerstwa publiczno-prywatnego w ochronie zdrowia,

d) projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- wskaźnik absencji chorobowej na 1 zatrudnionego,
- roczna liczba wypadków przy pracy,
- zapadalność na choroby zawodowe na 100 tys. zatrudnionych,
- liczba specjalistów w zakresie medycyny rodzinnej oraz medycyny pracy,
- odsetek zakładów opieki zdrowotnej posiadających certyfikację w zakresie ISO.

Budżet Priorytetu V

Priorytet V	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa	105 713 179 EUR	89 856 202 EUR	1,14 %	15 856 977 EUR

4.6 Priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej

Instytucja pośrednicząca: samorząd województwa

Celem Priorytetu jest:

- A. podniesienie poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia,
- B. zapewnianie równego dostępu do zatrudnienia wszystkim osobom doświadczającym różnego rodzaju dyskryminacji na rynku pracy.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu

Aktywizacja zawodowa oraz integracja społeczna osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w tym w szczególności osób bezrobotnych oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, stanowi podstawowe wyzwanie dla polityki zatrudnieniowej państwa. Pomoc powinna być oferowana przede wszystkim tym grupom społecznym, które doświadczają największych trudności związanych z integracją z rynkiem pracy (młodzież, osoby długotrwale bezrobotne, niepełnosprawni, osoby po pięćdziesiątym roku życia). Wsparciem zostaną objęte także osoby zaliczane do grup szczególnego ryzyka (np. osoby długotrwale bezrobotne, osoby młode pochodzące z rodzin dysfunkcyjnych, osoby opuszczające placówki wychowawcze i rodziny zastępcze, alkoholicy i narkomani, bezdomni, więźniowie i osoby zwalniane z zakładów karnych, osoby niepełnosprawne), które często spotykają się z negatywną oceną i stereotypowym postrzeganiem wśród pracodawców, co w znacznym stopniu utrudnia ich integrację społeczną i wejście na rynek pracy. Wsparcie będzie kierowane również do osób odchodzących z rolnictwa, oraz byłych pracowników PGR (pomoc w znalezieniu pracy w zawodach pozarolniczych).

W celu zapewnienia skutecznej walki z bezrobociem konieczne jest także wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia wśród osób bezrobotnych lub biernych zawodowo poprzez budowanie i wspieranie postaw kreatywnych i dostarczanie wiedzy o funkcjonowaniu małych firm a także wsparcia finansowego, prawnego i organizacyjnego.

W celu zapewnienia skutecznej walki z bezrobociem konieczne jest zatem udzielenie kompleksowej pomocy, zdefiniowanej pod kątem specyficznych potrzeb poszczególnych odbiorców, prowadzącej do ich trwałej integracji zawodowej i społecznej.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Realizację programów na rzecz aktywizacji zawodowej osób nie pozostających w zatrudnieniu lub poszukujących pracy,
 - wsparcie w obszarze zatrudnienia mające na celu podniesienie lub zmianę kwalifikacji zawodowych, skierowane do różnych grup osób nie pozostających w zatrudnieniu lub

poszukujących pracy, w tym przede wszystkim do osób młodych (do 25 roku życia), osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz osób bezrobotnych pozostających bez pracy przez okres do 12 miesięcy,

- subsydiowanie zatrudnienia oraz zatrudnienie wspomagane, ze szczególnym uwzględnieniem sektora MSP oraz trzeciego sektora,
- rozwój form zatrudnienia i miejsc pracy dla osób z dysfunkcjami utrudniającymi integrację (w tym alternatywne formy zatrudnienia),
- organizację akcji promocyjno – informacyjnych, mających na celu promowanie aktywnych postaw na rynku pracy, mobilności i elastyczności,
- promocję i wsparcie wolontariatu jako formy integracji osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- organizację kampanii promocyjno – informacyjnych na rzecz walki ze stereotypami na rynku pracy,
- promowanie i wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej,
- poradnictwo psychologiczne i zawodowe prowadzące do integracji społecznej i zawodowej,
- wspieranie działań innowacyjnych, w szczególności skierowanych do osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotni, przedstawiciele mniejszości etnicznych, uchodźcy), prowadzących do zwiększenia ich zdolności do zatrudnienia,

b) Promocję przedsiębiorczości i samozatrudnienia,

- doradztwo (indywidualne i grupowe) oraz szkolenia umożliwiające nabycie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia działalności gospodarczej,
- udzielanie wsparcia przeznaczonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia, w szczególności wśród kobiet i osób niepełnosprawnych,

c) rozwijanie dialogu społecznego i włączanie partnerów społecznych do działań z zakresu aktywizacji zawodowej i integracji społecznej,

- wsparcie inicjatyw samoorganizacji i samopomocy wśród osób biernych zawodowo i wykluczonych z rynku pracy w celu ich reintegracji z rynkiem pracy,

d) Wsparcie dla instytucji i organizacji działających na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego.

e) realizacja projektów ponadnarodowych i innowacyjnych.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- liczba uruchomionych przedsięwzięć gospodarczych (rozbicie na K/M, osoby niepełnosprawne, bezrobotne),
- udział osób, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie do liczby osób które ukończyły udział w projekcie - z podziałem na poszczególne grupy wsparcia,
- wskaźnik zatrudnienia i aktywności zawodowej wśród kobiet, które: skorzystały z urlopu macierzyńskiego, skorzystały z urlopu wychowawczego, sprawują opiekę nad dzieckiem w wieku do lat 7. Porównanie wskaźników dla w/w grup w ujęciu dynamicznym (w por. z II kw. 2005) przy uwzględnieniu zmian wskaźników dla kobiet ogółem,
- liczba osób, które opuściły system pomocy społecznej po zakończeniu udziału w projekcie (K/M),
- dynamika udziału osób zatrudnionych w rolnictwie.

Budżet Priorytetu VI

Priorytet VI	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej	3 382 821 730 EUR	2 875 398 471 EUR	36,48 %	507 423 259 EUR

4.7 Priorytet VII: Regionalne kadry gospodarki

Instytucja pośrednicząca: samorząd województwa

Cel priorytetu:

Celem Priorytetu jest podniesienie konkurencyjności regionów poprzez wsparcie przedsiębiorstw i pracowników w dostosowaniu się do potrzeb regionalnej strategii rozwoju.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Procesy przemian gospodarczych zachodzące w poszczególnych regionach i sektorach gospodarki wymuszają potrzebę elastycznego reagowania kadr zarządzających przedsiębiorstw. Konieczność zakończenia procesów restrukturyzacyjnych oraz naturalne procesy zmiany profilu działalności przedsiębiorstw w regionach wymagają akceptacji przez ich pracowników, partnerów społecznych i gospodarczych oraz przez pracodawców. Niezbędne jest zatem zapewnienie szerokiego wsparcia dla przedsiębiorstw i osób objętych tymi procesami.

Stymulowanie podnoszenia i aktualizacji umiejętności zawodowych przez pracowników, zwłaszcza osób starszych i o niskich kwalifikacjach, jest kluczowe dla utrzymania atrakcyjności pracowników dla pracodawcy i utrzymanie ich aktywności na regionalnym rynku pracy.

W celu wzmocnienia atrakcyjności regionów istotne będzie wspieranie transferu wiedzy w ramach współpracy pracowników przedsiębiorstw oraz jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych w sektorach o strategicznym znaczeniu dla regionu.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) wsparcie rozwoju kadr przedsiębiorstw w regionie,
 - ogólne i specjalistyczne szkolenia i doradztwo dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw w regionie,
 - wsparcie w zakresie zarządzania, identyfikacji potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników, poprawy organizacji pracy, zarządzania BHP oraz uelastycznienia form świadczenia pracy,
 - podwyższanie kwalifikacji pracowników o niskim poziomie przygotowania do pracy,
- b) zarządzanie zmianą gospodarczą,
 - pomoc w podniesieniu lub nabyciu nowych kwalifikacji przez pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw,
 - szkolenia przekwalifikowujące i usługi doradcze w zakresie wyboru nowego zawodu i osiągnięcia nowych umiejętności zawodowych, w tym indywidualne plany działań,
 - pomoc w tworzeniu partnerstw lokalnych wspomagających pracodawców przechodzących restrukturyzację,
 - wsparcie pracodawców przechodzących restrukturyzację w realizacji programów zwolnień monitorowanych (outplacement),

c) transfer wiedzy,

- sieci współpracy między szkołami wyższymi a przedsiębiorstwami,
- stypendia dla doktorantów na kierunkach wynikających z obszarów uznanych za szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju regionu,
- współpraca pracowników przedsiębiorstw i pracowników naukowych w celu transferu wiedzy między sektorem nauki a przedsiębiorstwami,
- wsparcie dla studentów i pracowników szkół wyższych zamierzający podjąć działalność gospodarczą (firmy typu spin off).

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- udział procentowy w zorganizowanych formach szkolenia pracowników przedsiębiorstw ogółem i w podziale na kobiety i mężczyzn, wg grup wiekowych i poziomu wykształcenia, wg sekcji gospodarki (dla województwa),
- stosunek liczby przedsiębiorstw korzystających z usług doradczych i szkoleniowych do ogólnej liczby zarejestrowanych w regionie.

Budżet Priorytetu VII

Priorytet VII	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Regionalne kadry gospodarki	1 588 479 612 EUR	1 350 207 670 EUR	17,13 %	238 271 942 EUR

4.8 Priorytet VIII: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Instytucja pośrednicząca: samorząd województwa

Celem Priorytetu jest:

- A. wyrównywanie szans edukacyjnych,
- B. zwiększanie potencjału zasobów ludzkich na wszystkich poziomach kształcenia.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu

Dostęp do edukacji i umożliwienie korzystania z usług edukacyjnych są podstawowymi czynnikami określającymi przebieg ścieżki edukacyjnej, a w rezultacie sytuację jednostek na rynku pracy. W ramach Priorytetu realizowane będą działania obejmujące wsparcie kierowane do osób i placówek realizujących proces kształcenia, mające na celu stworzenie równych szans w dostępie do edukacji, rozszerzenie oferty dydaktycznej o elementy rozwojowe wykraczające poza standardowe programy nauczania, a także upowszechnienie kształcenia ustawicznego.

Upowszechnienie edukacji przedszkolnej, a co za tym idzie, wyrównanie szans edukacyjnych dzieci na początkowym etapie edukacji wymaga systemowego wdrożenia elastycznych form edukacji przedszkolnej, szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie edukacja przedszkolna jest upowszechniona w niewystarczającym zakresie. Zapewnienie równego dostępu do edukacji wszystkim obywatelom będzie miało znaczenie priorytetowe dla rozwoju zasobów ludzkich w regionach. Dzięki realizacji działań przewidzianych do realizacji w tym Priorytecie możliwa będzie lepsza identyfikacja barier ograniczających dostęp do edukacji i opracowanie bardziej efektywnych metod ich eliminacji.

W ramach Priorytetu zaplanowano projekty rozwojowe dotyczące nowego modelu pracy szkoły, który pozwoli w innowacyjny sposób rozszerzyć ofertę edukacyjną ponad standardowy program nauczania o zagadnienia kluczowe dla rozwoju ucznia, wyboru dalszej ścieżki edukacyjnej oraz potrzeb rynku pracy (np. nauczanie języków obcych, kompetencje w zakresie ICT a także programy z zakresu szeroko pojętej przedsiębiorczości). Taki model funkcjonowania szkoły powinien również eliminować zjawisko dyskryminacji wewnątrz szkół poprzez wsparcie wyrównujące szanse edukacyjne uczniów z grup defaworyzowanych oraz z innych przyczyn zagrożonych wypadnięciem z systemu edukacji.

Równoległe potencjał instytucji edukacyjnych będzie wzmacniany poprzez realizację kompleksowych programów ukierunkowanych na rozwój kadr pedagogicznych i administracyjnych systemu edukacji.

Do realizacji celu Priorytetu przyczyniać się będą również programy rozwoju uczelni o znaczeniu regionalnym, mogące obejmować m.in. zagadnienia: rozwoju oferty kształcenia, doskonalenia kadry, organizacji praktyk i staży dla studentów, a także współpracy międzynarodowej.

Istotną słabością polskiego systemu kształcenia jest niski udział w kształceniu ustawicznym, osób dorosłych podnoszących kwalifikacje lub uzupełniających wykształcenie w formach szkolnych lub pozaszkolnych w publicznych i niepublicznych placówkach i ośrodkach kształcenia ustawicznego i zawodowego. W ramach Priorytetu podjęte zostaną działania nakierowane na upowszechnienie kształcenia ustawicznego w wyżej wymienionych formach poprzez podnoszenie jakości usług oferowanych przez publiczne i niepubliczne placówki kształcenia ustawicznego i zawodowego oraz promocję korzyści płynących z podnoszenia i uzupełniania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów i studentów pochodzących z grup społecznych zagrożonych marginalizacją lub napotyających inne bariery w dostępie do edukacji:
 - upowszechnienie edukacji przedszkolnej,
 - zapobieganie nierównościom społecznym (segregacji uczniów) wewnątrz szkół,
 - zapobieganie przedwczesnemu wypadaniu z systemu szkolnictwa,
 - pomoc stypendialna dla uczniów i studentów,
 - wsparcie dla obszarów wiejskich w celu zwiększenia i uelastycznienia oferty instytucji edukacyjnych funkcjonujących na tych terenach,
- b) wzmocnienie potencjału innowacyjnego i rozwojowego szkół,
 - wsparcie dla bardziej elastycznego modelu nauczania obejmującego realizację programów edukacyjnych wykraczających poza standardowe programy nauczania,
 - wzmocnienie w procesie nauczania znaczenia umiejętności kluczowych z punktu widzenia dalszej ścieżki edukacyjnej i rynku pracy (nauki przyrodniczo – matematyczne, umiejętności lingwistyczne i informatyczne, umiejętności z zakresu przedsiębiorczości, itp.),
 - pomoc stypendialna umożliwiająca rozwój edukacyjny uczniów szczególnie uzdolnionych,
 - programy rozwoju szkół wyższych o znaczeniu regionalnym,

- c) podnoszenie kwalifikacji kadr instytucji funkcjonujących w systemie kształcenia (nauczyciele, kadra akademicka, kadra administracyjna i zarządzająca systemem edukacji),
- d) upowszechnienie kształcenia ustawicznego,
 - zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu ustawicznym realizowanym przez publiczne i niepubliczne placówki i ośrodki kształcenia ustawicznego i zawodowego (uzupełnianie wykształcenia formalnego oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych),
- e) projekty innowacyjne i współpraca międzynarodowa.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej,
- wskaźnik skolaryzacji netto według poziomu szkolnictwa,
- odsetek osób w wieku 25 – 64 lat uzupełniających formalne wykształcenie lub podwyższających kwalifikacje zawodowe w publicznych i niepublicznych placówkach i ośrodkach kształcenia ustawicznego i zawodowego.

Budżet Priorytetu VIII

Priorytet VIII	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	1 214 435 176 EUR	1 032 269 900 EUR	13,09 %	182 165 276 EUR

4.9 Priorytet IX: Aktywizacja obszarów wiejskich

Instytucja pośrednicząca: samorząd województwa

Cel Priorytetu:

Zmniejszenie dysproporcji w zakresie rozwoju zasobów ludzkich pomiędzy wsią a miastem.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Problemy dotyczące obszarów wiejskich i ich mieszkańców mają kluczowe znaczenie dla spójności społeczno – ekonomicznej kraju. Aktualne uwarunkowania powodują, iż procesy decydujące o rozwoju społeczno – gospodarczym mają tendencje do koncentrowania się w ośrodkach silniej zurbanizowanych, gdzie nie występują bariery dostępu do infrastruktury i gdzie wysoko wykwalifikowane zasoby ludzkie mają do niej powszechny dostęp i mogą z niej efektywnie korzystać. Te zależności decydują o tym, że tereny wiejskie mają gorsze perspektywy rozwojowe niż ośrodki miejskie. Na defaworyzowaną sytuację zasobów ludzkich na obszarach wiejskich wpływa wiele negatywnych czynników, wśród których należy wymienić: generalnie niski poziom rozwoju gospodarczego, tradycyjnie wysokie zatrudnienie w rolnictwie oraz ograniczoną liczbę pozarolniczych miejsc pracy, niski poziom wykształcenia, niska świadomość korzyści płynących z wykształcenia oraz znaczne trudności w dostępie do infrastruktury społecznej, edukacyjnej i kulturalnej. Występujące w tym zakresie dysproporcje pomiędzy miastem a wsią, decydują o mniejszej atrakcyjności obszarów wiejskich, a tym samym stanowią źródło występowania barier dalszego ich rozwoju.

W ramach Priorytetu realizowane będzie wsparcie na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości, podnoszenie zdolności do zatrudnienia zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej, wyrównywanie szans w dostępie do edukacji i rynku pracy, podniesienie poziomu wykształcenia mieszkańców obszarów wiejskich, a zwłaszcza pozarolniczych umiejętności zawodowych oraz zwiększenie dostępu do podstawowych usług publicznych i społecznych. Wszystkie powyższe działania będą prowadzić do zmniejszenia różnicowań w tych dziedzinach pomiędzy obszarami wiejskimi a ośrodkami miejskimi.

Działania podejmowane w ramach Priorytetu będą realizowane w formie wsparcia inicjatyw lokalnych oraz paktów przyczyniających się do aktywizacji społeczności lokalnych i podejmowania działań na rzecz zatrudnienia, integracji społecznej oraz podnoszenia poziomu wykształcenia.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) wsparcie dla inicjatyw lokalnych oraz paktów na rzecz aktywizacji społeczności lokalnych przyczyniających się do tworzenia oraz realizacji lokalnych strategii rozwoju kapitału ludzkiego poprzez zatrudnienie, integrację społeczną oraz edukację na obszarach wiejskich,
 - pobudzenie aktywności środowisk lokalnych i ich zaangażowanie w działania zapobiegające marginalizacji obszarów wiejskich,

- działania szkoleniowe, informacyjno – promocyjne oraz doradcze służące zaangażowaniu mieszkańców w proces przygotowywania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich,
 - realizacja strategii rozwoju zasobów ludzkich na obszarach wiejskich poprzez animowanie współpracy partnerów lokalnych,
- b) projekty innowacyjne i współpracę ponadnarodową.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- odsetek mieszkańców obszarów wiejskich zatrudnionych poza rolnictwem,
- wskaźnik skolaryzacji netto wg poziomu szkolnictwa na obszarach wiejskich.

Budżet Priorytetu IX

Priorytet IX	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Aktywizacja obszarów wiejskich	46 365 429 EUR	39 410 615 EUR	0,5 %	6 954 814 EUR

4.10 Priorytet X: Pomoc techniczna

Cel Priorytetu

Podstawowym celem Priorytetu Pomoc Techniczna jest zapewnienie właściwego zarządzania, wdrażania oraz promocji EFS.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Jednym z podstawowych warunków uczestnictwa w zarządzaniu funduszami strukturalnymi UE jest zapewnienie adekwatnego potencjału administracyjnego dla zarządzania funduszami, zgodnie z obowiązującymi regulacjami wspólnotowymi.

Priorytet pomocy technicznej zapewni wsparcie procesów zarządzania i wdrażania programu, jak również efektywne wykorzystanie zasobów UE i krajowych, zgodnie z prawem i polityką Wspólnoty, poprzez:

- utrzymanie wysokiej jakości i spójności działań związanych z wdrażaniem Programu,
- zagwarantowanie zgodności wdrażanych projektów z regulacjami i polityką Wspólnot,
- wprowadzenie i realizacja odpowiednich procedur zarządzania i kontroli, zgodnych ze standardami Komisji Europejskiej,
- organizację systemu informacji, promocji i szkoleń,
- wdrożenie i organizację systemu narzędzi informatycznych dla sprawnego zarządzania i wdrażania działań.

Zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie i ewaluacja oraz kontrola działań planowanych w ramach Programu wymagają posiadania odpowiedniego potencjału i zdolności od instytucji zaangażowanych w wyżej wymienione działania. Aby sprostać tym wysokim wymaganiom, na wszystkich szczeblach wdrażania musi być zapewniony personel odpowiedzialny za te zadania, posiadający odpowiednie kompetencje, przeszkolony i dysponujący odpowiednimi środkami na realizację wyznaczonych zadań.

Pomoc techniczna służyć będzie w szczególności:

- zapewnieniu technicznego i finansowego wsparcia procesu zarządzania, wdrażania, monitorowania, kontroli oraz prac Komitetu Monitorującego PO KL, służącego sprawnemu wdrażaniu PO KL oraz efektywnemu wykorzystaniu środków EFS,
- sprawnej i efektywnej realizacji obowiązków dotyczących prowadzenia przez państwa członkowskie działań informacyjnych i reklamowych dotyczących pomocy udzielanej z funduszy strukturalnych,
- zapewnieniu sprawnej ewaluacji, monitoringu oraz audytu projektów realizowanych w ramach Programu,
- współpracy ponadnarodowej, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk z innymi krajami.

Budżet Priorytetu X

Priorytet X	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Pomoc techniczna	370 923 435 EUR	315 284 920 EUR	4,00 %	55 638 515 EUR

V. Porównanie zakresów merytorycznych Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Wytycznych na rzecz Zatrudnienia

Wytyczne na rzecz zatrudnienia Priorytety PO KL	Wytyczna 17 Podnoszenie poziomu zatrudnienia, jakości i wydajności pracy	Wytyczna 18 Promocja zatrudnienia zgodnego z cyklem życia człowieka	Wytyczna 19 Włączenie do rynku pracy osób poszukujących pracy i znajdujących się w niekorzystnym położeniu	Wytyczna 20 Lepsze dopasowanie do potrzeb rynku pracy	Wytyczna 21 Podnoszenie adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw	Wytyczna 22 Rozwój płac i kosztów pracy sprzyjających zatrudnieniu	Wytyczna 23 Inwestycje w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację	Wytyczna 24 Dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy
Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna								
Priorytet II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw								
Priorytet III Wysoka jakość edukacji								
Priorytet IV Dobre Państwo								
Priorytet V Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa								
Priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej								
Priorytet VII Regionalne kadry gospodarki								
Priorytet VIII Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach								
Priorytet IX Aktywizacja obszarów wiejskich								

VI. KOMPLEMENTARNOŚĆ REALIZOWANEGO WSPARCIA Z INNYMI PROGRAMAMI OPERACYJNYMI (SEKTOROWYMI I REGIONALNYMI)

Zakres wsparcia realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) będzie komplementarny ze wsparciem realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), przy jednoczesnym zachowaniu podziału kompetencji wynikającym z tzw. linii demarkacyjnej. Komplementarność celów ogólnych i szczegółowych obu Programów dotyczy przede wszystkim następujących obszarów wsparcia: poprawa adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników, rozwój wykształcenia i kompetencji oraz promocja przedsiębiorczości. W ramach PO IG wspierany będzie m.in. rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy, badania i rozwój nowoczesnych technologii, inwestycje w B + R w przedsiębiorstwach, inwestycje w innowacje, a także wspieranie tworzenia powiązań kooperacyjnych grup przedsiębiorców lub instytucji współpracujących z przedsiębiorstwami.

Ponadto, działania PO KL będą komplementarne z działaniami podejmowanymi w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w szczególności poprzez: komplementarność Priorytetu V PO KL „Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa” z Priorytetem XIII PO LiS „Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia”, w ramach którego podejmowane będą działania dotyczące rozwoju systemu ratownictwa medycznego oraz inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym. Ponadto zapewniona zostanie komplementarność Priorytetu VIII PO KL „Wykształcenie i kompetencje” z Działaniem 12.2 PO LiS „Rozwój infrastruktury szkolnictwa artystycznego”.

PO KL będzie również komplementarny z Priorytetem I „Nowoczesna gospodarka” Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013, w ramach którego udzielane będzie wsparcie dla infrastruktury uczelni wyższych, infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wspierania innowacji oraz poprawy warunków dla działalności gospodarczej. Priorytety PO KL będą komplementarne także w stosunku do zaplanowanego wsparcia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013, w szczególności w ramach Osi 1 Działania 1.1 Szkolenia zawodowe i akcje informacyjne dla osób zatrudnionych w rolnictwie”, a także w ramach Osi 3 Działania 3.1 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, Działania 3.2 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, Działania 3.3. „Odnowa i rozwój wsi”, Działania 3.4 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz Działania 3.5 „Szkolenie i informowanie”.

Zakres wsparcia udzielanego w ramach PO KL będzie komplementarny z wsparciem udzielanym w ramach Priorytetu IV Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013. W ramach powyższego Priorytetu w Działaniu 1 przewiduje się pomoc w zakresie restrukturyzacji i reorientacji sektora rybołówstwa, w szczególności przez propagowanie agroturystyki, a także w zakresie dywersyfikacji poprzez propagowanie zróżnicowanego zatrudnienia osób czynnie zatrudnionych w sektorze rybołówstwa w drodze tworzenia dodatkowych lub zastępczych miejsc pracy poza sektorem.

Ponadto, PO KL będą również komplementarne z wsparciem realizowanym w ramach szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych, a w szczególności dotyczącym: badań i rozwoju, innowacji i przedsiębiorczości, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, inicjatyw lokalnych w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcia dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy, inwestycji w kulturę, inwestycji w kształcenie (zwłaszcza zawodowe oraz inwestycji w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę).

VII. SYSTEM WDRAŻANIA PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

7.1. Zarządzanie i wdrażanie

7.1.1 Instytucja Zarządzająca

Instytucja Zarządzająca (IZ) jest odpowiedzialna za zarządzanie i wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania finansowanego.

Instytucja Zarządzająca PO KL deleguje zarządzanie poszczególnymi priorytetami do Instytucji Pośredniczących (IP), które za realizację tych zadań bezpośrednio odpowiadają przed Instytucją Zarządzającą PO KL.

Do zadań Instytucji Zarządzającej PO KL należy przygotowanie kryteriów wyboru projektów, które następnie są przedkładane do akceptacji Komitetu Monitorującego.

Do szczegółowych zadań Instytucji Zarządzającej PO KL należą, m.in.:

- opracowanie opisu systemu zarządzania i kontroli dla PO KL i wytycznych dla Instytucji Pośredniczących w tym zakresie,
- opracowanie procedur dla Instytucji Zarządzającej PO KL i zatwierdzanie procedur Instytucji Pośredniczących,
- przygotowanie dla Instytucji Pośredniczących wytycznych dotyczących wdrażania priorytetów,
- przygotowanie, we współpracy z instytucjami pośredniczącymi, wzoru sprawozdań oraz wzorów wniosków aplikacyjnych, umów i innych dokumentów związanych z realizacją Programu,
- przygotowanie wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków dla PO KL,
- powołanie Komitetu Monitorującego PO KL, kierowanie jego pracą i zapewnienie mu wymaganych dokumentów, umożliwiających monitorowanie wdrażania PO KL w świetle jego celów,
- przygotowanie okresowych sprawozdań na temat realizacji PO KL i przekazywanie ich do akceptacji do Komitetu Monitorującego PO KL,
- przygotowanie rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji PO KL i przekazywanie ich do akceptacji do Komitetu Monitorującego PO KL, a po ich zatwierdzeniu do Komisji Europejskiej,

- prowadzenie kontroli realizacji PO KL, w tym w szczególności przygotowanie rocznego planu kontroli dla IZ,
- opracowanie wytycznych dla Instytucji Pośredniczących dotyczących przygotowania planów kontroli priorytetów oraz ich zatwierdzenie, nadzorowanie Instytucji Pośredniczących w prowadzonych kontrolach,
- dokonywanie oceny postępów realizacji PO KL na podstawie sprawozdań,
- przygotowanie raportów o nieprawidłowościach, oraz przekazywanie ich do uprawnionych instytucji, zgodnie z systemem realizacji Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia),
- zapewnienie prowadzenia ewaluacji PO KL zgodnie z wymogami UE, w szczególności zadania te dotyczą przygotowania planu ewaluacji dla PO KL oraz współpracy z instytucjami pośredniczącymi w przygotowaniu planu ewaluacji poszczególnych priorytetów, prowadzenia ewaluacji PO KL oraz nadzorowania wykonywania ewaluacji przez Instytucje Pośredniczące,
- Zapewnienie realizowanej przez komórki audytu wewnętrznego w Instytucji Zarządzającej harmonizacji i monitorowania wykonywania audytu wewnętrznego, w ramach programu operacyjnego, zgodnie z powszechnie uznawanymi standardami audytu, umowami międzynarodowymi oraz odpowiednimi regulacjami dotyczącymi zarządzania i kontroli środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
- udział we wdrożeniu i operowaniu centralnego elektronicznego systemu monitorowania,
- przekazywanie Komisji Europejskiej rocznej i wieloletniej prognozy wydatków w ramach PO KL na bieżący i następny rok,
- opracowanie szczegółowego Planu Komunikacji dla PO KL oraz nadzorowanie działań komunikacyjnych prowadzonych przez Instytucje Pośredniczące,
- zapewnienie zgodności realizacji PO KL z wymogami informowania i promocji,
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z wdrażaniem PO KL przez 5 lat od daty zamknięcia projektu.

7.1.2 Instytucje Pośredniczące

Instytucja Zarządzająca PO KL deleguje część zadań, w tym w szczególności dotyczących zarządzania środkami funduszy strukturalnych, do Instytucji Pośredniczących. Dokonując takiej delegacji, Instytucja Zarządzająca PO KL zachowuje jednak całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji programu. Delegacja odbywa się w drodze odpowiedniego porozumienia, które określa:

- zadania i zakres odpowiedzialności Instytucji Pośredniczącej,

- sposób monitorowania i kontrolowania przez Instytucję Zarządzającą wykonywanych przez Instytucję Pośredniczącą zadań.

Instytucjami Pośredniczącymi dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki są następujące instytucje:

- Minister właściwy do spraw pracy (dla Priorytetu I i II),
- Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (dla Priorytetu III),
- Minister właściwy do spraw administracji publicznej i Minister właściwy do spraw pracy (dla Priorytetu IV),
- Minister właściwy do spraw zdrowia (dla Priorytetu V),
- Samorzady Województwa (dla Priorytetu VI, VII, VIII, IX).

Do głównych zadań Instytucji Pośredniczących w ramach PO KL należy:

- zarządzanie poszczególnymi priorytetami realizowanymi w ramach PO KL. Instytucja Pośrednicząca ponosi odpowiedzialność za prawidłową realizację priorytetu, a za powstałe nieprawidłowości odpowiada przed Instytucją Zarządzającą PO KL,
- przygotowywanie strategii wdrażania Priorytetu,
- przygotowanie na podstawie wytycznych Instytucji Zarządzającej procedur wdrażania priorytetu, szczegółowych wytycznych dotyczących kryteriów wyboru projektów w ramach priorytetu, szczegółowych procedur wdrażania skierowanych do poszczególnych grup beneficjentów, procedur dotyczących przepływów finansowych oraz kontroli,
- przygotowanie szczegółowego opisu systemu określającego organizację i procedury dla wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO KL w ramach priorytetu.

Instytucja Pośrednicząca odpowiada w szczególności za:

- dokonywanie oceny proponowanych do realizacji projektów w ramach PO KL,
- zapewnienie, że wybór projektów do finansowania następuje zgodnie z kryteriami stosowanymi dla PO KL, i że projekty te, przez cały okres ich realizacji, są zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi,
- podejmowanie decyzji o współfinansowaniu wybranego do realizacji projektu oraz podpisywanie umów z beneficjentami,
- weryfikację dostarczenia współfinansowanych produktów i usług oraz tego, że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów zostały faktycznie poniesione i są zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi,

- zapewnienie stosowania przez beneficjentów oraz wszystkie instytucje zaangażowane w realizację priorytetu odrębnych systemów księgowania lub odpowiednich kodów księgowych dla wszystkich operacji finansowych związanych z projektem,
- prowadzenie systemu rejestrowania i przechowywania w formie elektronicznej szczegółowych rejestrów księgowych dla każdego projektu w ramach priorytetu oraz gromadzenia danych niezbędnych dla zarządzania finansowego, monitoringu, weryfikacji, audytów i oceny,
- prowadzenie elektronicznego systemu monitorowania realizacji priorytetu w ramach PO KL,
- rozliczanie umów z beneficjentami zgodnie z przyjętymi procedurami i dokonywanie płatności, w tym przygotowywanie wniosków o refundację środków i przekazywanie ich do instytucji certyfikującej,
- przekazywanie instytucji certyfikującej wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w związku z wydatkami, dla potrzeb certyfikacji,
- opracowanie wytycznych dotyczących opracowania procedur dla instytucji wdrażających i zatwierdzanie tych procedur,
- monitorowanie postępów realizacji umów,
- prowadzenie kontroli realizowanych projektów i przekazywanie wyników tej kontroli do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- prowadzenie kontroli systemowych w instytucjach wdrażających poszczególne działania, w celu zapewnienia prawidłowości prowadzenia systemu i przekazywanie wyników tej kontroli do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- opracowanie rocznej i wieloletniej prognozy wydatków w ramach priorytetu i przekazanie do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- przygotowanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji priorytetu i przekazanie ich do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- prowadzenie ewaluacji priorytetu, zgodnie z procedurami określonymi przez Instytucję Zarządzającą PO KL,
- odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom w ramach priorytetu PO KL,
- prowadzenie działań promocyjnych i komunikacyjnych w ramach realizowanego priorytetu PO KL,
- zapewnienie zgodności realizacji priorytetu z wymogami informowania i promocji w ramach PO KL,

- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów przez 5 lat od daty zamknięcia projektu.

Institucja Pośrednicząca może określić dla poszczególnych działań instytucje wdrażające i oddelegować do nich część zadań. Dokonanie takiej delegacji przez IZ nie zwalnia Instytucji Pośredniczącej z całkowitej odpowiedzialności za całość realizacji priorytetu w ramach PO KL.

Institucja Pośrednicząca nie może delegować? do instytucji wdrażających następujących zadań:

- przygotowywanie wniosków o refundację środków i przekazywanie ich do instytucji certyfikującej,
- przekazywanie instytucji certyfikującej wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w związku z wydatkami, dla potrzeb certyfikacji,
- opracowanie rocznej i wieloletniej prognozy wydatków w ramach priorytetu i przekazanie do Instytucji Zarządzającej PO KL.

7.1.3 Instytucje wdrażające

Wdrażanie poszczególnych działań realizowanych w ramach priorytetu PO KL może zostać powierzone instytucji wdrażającej, mającej odpowiednie kompetencje i doświadczenie w realizacji odpowiednich przedsięwzięć. Instytucją wdrażającą może być podmiot publiczny lub prywatny, odpowiedzialny za realizację działań w ramach poszczególnych priorytetów.

Powierzenie funkcji instytucji wdrażającej będzie następowało w drodze umowy pomiędzy instytucją pośredniczącą a instytucją wskazaną/wybraną do pełnienia tej roli.

Zadania powierzone instytucjom wdrażającym mogą dotyczyć m.in.:

- przyjmowania wniosków aplikacyjnych od beneficjentów,
- dokonywania wyboru projektów do współfinansowania i podpisywania umów z beneficjentami,
- przedkładania wniosków o płatność (zestawienia wydatków) do Instytucji Pośredniczących,
- monitorowania realizacji poszczególnych projektów,
- weryfikacji wykorzystania środków przez beneficjentów, w tym kontroli na miejscu,
- przygotowania okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji działania,
- przechowywania wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów przez 5 lat od daty zamknięcia projektu.

Instytucja Wdrażająca może przygotowywać i realizować projekty własne.

7.2 Wdrażanie projektów współpracy ponadnarodowej i projektów innowacyjnych

W ramach przyjętego systemu wdrażania zakłada się, iż współpraca ponadnarodowa i projekty innowacyjne będą wdrażane przekrojowo w ramach wszystkich Priorytetów Programu.

W ramach PO Kapitał Ludzki przewiduje się realizację projektów innowacyjnych, nastawionych na poszukiwanie nowych, lepszych, efektywniejszych sposobów rozwiązywania problemów na rynku pracy. W ramach tych projektów możliwe jest też wspieranie nietypowych grup docelowych lub poszukiwanie rozwiązań nowych problemów na rynku pracy. Projekty innowacyjne obejmować będą kilka faz: analizę problemu i określenie propozycji nowych, innowacyjnych rozwiązań, testowanie wypracowanych rozwiązań, analizę rzeczywistych rezultatów testowanego rozwiązania, opracowanie finalnego produktu. Wszystkim tym etapom realizacji projektów muszą towarzyszyć działania nakierowane na włączenie rozwijanego i testowanego rozwiązania do głównego nurtu polityki. Aby rozwijane rozwiązania w jak najpełniej i w możliwie kompleksowy sposób odpowiadały rzeczywistym potrzebom rynku pracy, projekty te mogą być realizowane w partnerstwie, angażując kluczowych interesariuszy, w tym przedstawicieli grup docelowych.

W ramach PO KL możliwa też będzie realizacja projektów we współpracy ponadnarodowej. Głównym celem współpracy ponadnarodowej jest zwiększenie efektywności realizowanych przedsięwzięć. Możliwe będą różne formy współpracy ponadnarodowej:

- zapewnienie przepływu wiedzy, doświadczenia i dobrych praktyk związanych ze skutecznym rozwiązywaniem problemów na rynku pracy,
- realizacja wspólnych przedsięwzięć, koordynacja działań.

Realizacja projektów we współpracy ponadnarodowej możliwa będzie dla pojedynczych projektów, grup projektów, regionów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO KL. W celu ułatwienia nawiązania współpracy ponadnarodowej, należy zapewnić dodatkowe wsparcie i koordynację, wyznaczona zostanie jedna instytucja koordynująca współpracę ponadnarodową. Jej zadaniem będzie również wspieranie projektów innowacyjnych realizowanych w różnych Priorytetach, gdyż jak wykazują doświadczenia PIW EQUAL, projekty innowacyjne wymagają większego wsparcia niż typowe projekty.

7.3 Zarządzanie finansowe

7.3.1 Przepływy finansowe

Środki przekazywane przez Komisję Europejską jako zaliczki oraz płatności okresowe i płatności końcowe na rzecz PO KL zostaną włączone do budżetu państwa jako jego dochody⁷. Będą więc one wpływać z Komisji Europejskiej na rachunek dochodów budżetu państwa prowadzony przez Ministra Finansów w Narodowym Banku Polskim. Z kolei z budżetu państwa będą przekazywane środki na finansowanie projektów.

Instytucje Pośredniczące w ramach PO KL będą otrzymywać środki na wydatki służące finansowaniu realizacji danego priorytetu PO KL zgodnie z zasadami realizacji budżetu państwa, w ramach rocznych limitów określonych w ustawie budżetowej. Limity te będą określane w uzgodnieniu z Ministrem Rozwoju Regionalnego w toku prac nad ustawą budżetową na podstawie harmonogramów zobowiązań i płatności zawartych w odpowiednim programie wieloletnim oraz wieloletnich limitów zobowiązań i wydatków określonych w PO KL i prognoz wydatków na dany rok, tak aby zapewnić sprawną i terminową realizację PO KL. W przypadku Samorządów Województwa sposób przekazywania środków na finansowanie realizacji danego priorytetu określać będą porozumienia zawarte pomiędzy Instytucją Zarządzającą, ministrem właściwym oraz Samorządem Województwa.

W ramach PO KL płatności będą dokonywane przez instytucję pośredniczącą do beneficjentów lub instytucji wdrażających:

- na podstawie rozliczenia/certyfikacji poniesionych przez nich wydatków, zgodnie z zasadami określonymi w PO KL,

albo

- jako płatności służące pokrywaniu przyszłych wydatków. Równoległe instytucja wdrażająca/beneficjent będzie w ustalonych okresach przekazywał do instytucji pośredniczącej wymagane dokumenty służące certyfikacji wydatków poniesionych na realizację dofinansowanych projektów. Przekazanie kolejnej płatności może być uzależnione od rozliczenia określonej części płatności poprzedniej.

W ustalonych okresach Instytucja Pośrednicząca na podstawie rozliczenia/certyfikacji dokonanych wydatków, będzie sporządzała wnioski o kolejną płatność środków UE i przekazywała go do instytucji certyfikującej w ramach PO KL.

7.3.2 Instytucja certyfikująca*

W strukturze Ministerstwa Rozwoju Regionalnego utworzona zostanie odrębna komórka organizacyjna (funkcjonalnie oddzielona od Instytucji Zarządzających PO KL) odpowiedzialna za certyfikację wydatków ponoszonych w ramach PO KL. Do głównych zadań instytucji

⁷ Zgodnie z założeniami do projektu nowej Ustawy o finansach publicznych.

* Zgodnie z decyzją Rady Ministrów, kwestia umiejscowienia instytucji certyfikującej pozostawiona została do decyzji rządu w trakcie prac nad ustawą o finansach publicznych.

certyfikującej należy poświadczanie wobec Komisji Europejskiej deklaracji wydatków poniesionych przez beneficjentów oraz certyfikowanie wniosków o płatność przekazanych przez Instytucje Pośredniczące.

W szczególności do zadań instytucji certyfikującej należy:

- przygotowywanie i przedkładanie Komisji poświadczonych zestawień wydatków i wniosków o płatność dla PO KL,
- poświadczanie, że zestawienie wydatków w ramach PO KL jest prawidłowe i wynika z rzetelnych systemów księgowych oraz zostało przygotowane w oparciu o weryfikowalne dokumenty źródłowe,
- poświadczenie, że zadeklarowane wydatki zostały poniesione zgodnie z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi,
- opracowanie wymogów dotyczących certyfikacji wydatków dla Instytucji Pośredniczących,
- poświadczenie, że zadeklarowane wydatki zostały poniesione na realizację projektów wybranych do finansowania zgodnie z kryteriami stosowanymi PO KL,
- uwzględnianie do celów certyfikacji wyników całości audytów programów operacyjnych, przeprowadzanych przez instytucję audytującą,
- utrzymywanie dokumentacji księgowej wydatków zadeklarowanych Komisji w formie elektronicznej,
- prowadzenie rejestru kwot przewidzianych do odzyskania i zwrotu do budżetu Unii Europejskiej oraz kwot wycofanych w wyniku unieważnienia całości lub części wkładu finansowego do projektu,
- dokonywanie ewaluacji systemu certyfikacji,
- współpracę z Komisją Europejską w zakresie funkcjonowania systemu certyfikacji,
- dokonywanie ewentualnych zmian w systemie zmierzających do jego usprawnienia.

7.4 Procedury audytu i kontroli

7.4.1 Instytucja audytowa

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej jest odpowiedzialny za przeprowadzenie audytu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Instytucja ta jest niezależna od Instytucji Zarządzającej PO KL, Instytucji Pośredniczących i instytucji certyfikującej dla PO KL. Za prowadzenie całości audytu całkowitą odpowiedzialność ponosi Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

Do głównych zadań instytucji audytowej należy zapewnienie prawidłowej i efektywnej realizacji pogłębionej kontroli finansowej w całym systemie wdrażania środków strukturalnych.

Do głównych zadań instytucji audytowej należy:

- przygotowanie procedur dla Urzędów Kontroli Skarbowej dotyczących sposobu prowadzenia audytu w ramach PO KL,
- przedstawienie Komisji, w terminie 9 miesięcy od zatwierdzenia PO KL, strategii audytu obejmującej podmioty dokonujące audytów, stosowaną metodologię, metody kontroli wyrywkowej dla potrzeb audytu oraz indykatorywny plan audytu,
- zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli PO KL,
- przygotowanie raportu z oceny zgodności z art. 57 do 61 projektu rozporządzenia ogólnego systemu zarządzania i kontroli PO KL (zgodnie z art. 70 p.2 projektu rozporządzenia ogólnego),
- zapewnienie prowadzenia audytów projektów na stosownej próbie, w celu weryfikacji zgłaszanych wydatków,
- przygotowanie dla KE corocznych raportów oraz raportu końcowego z audytu zawierających wyniki audytów przeprowadzonych w danym roku, zgodnie ze strategią audytu oraz przedstawiających ewentualne stwierdzone braki w systemie zarządzania i kontroli PO KL,
- coroczne przygotowanie, na podstawie kontroli i audytów przeprowadzonych na odpowiedzialność instytucji audytowej, opinii stwierdzającej, czy system zarządzania i kontroli daje uzasadnioną pewność, iż deklaracje wydatków przedkładane Komisji Europejskiej są poprawne i czy transakcje, których one dotyczą, są poprawne i zgodne z prawem,
- coroczne przedstawianie, w uzasadnionych przypadkach, deklaracji częściowego zamknięcia, zawierającego ocenę zgodności z prawem i prawidłowości stosownych wydatków,
- przedłożenie do Komisji Europejskiej deklaracji zamknięcia pomocy.

7.4.2 Zadania kontrolne

1. Instytucja Zarządzająca PO KL odpowiada za opracowanie opis systemu zarządzania i kontroli w ramach programu.
2. W zakresie kontroli realizacji PO KL Instytucja Zarządzająca podejmuje następujące działania:

- opracowanie rocznego planu kontroli dla IZ oraz przeprowadzanie kontroli systemowych w instytucjach pośredniczących w ramach PO KL,
- współpraca z instytucjami pośredniczącymi w przygotowaniu planów kontroli priorytetów oraz ich zatwierdzanie,
- opracowanie wytycznych dotyczących przeprowadzania kontroli, ich zakresu oraz częstotliwości w ramach PO KL,
- przygotowanie wytycznych dotyczących opracowania systemu zarządzania i kontroli dla Instytucji Pośredniczących.

Instytucja Zarządzająca PO KL może zdelegować zadania dotyczące przeprowadzania kontroli na miejscu projektów do Instytucji Pośredniczących w ramach priorytetów PO KL.

7.5 Monitorowanie

Monitorowanie służy zapewnieniu odpowiedniej jakości wdrażania PO KL. Jest ono prowadzone przez Instytucję Zarządzającą PO KL i Komitet Monitorujący dla PO KL oraz Instytucje Pośredniczące i podkomitety monitorujące dla priorytetów.

7.5.1 Komitet monitorujący

Komitet Monitorujący dla PO KL zostanie powołany w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania Polsce decyzji o zatwierdzeniu PO KL przez Komisję Europejską. W skład komitetu będą wchodzić przedstawiciele Ministra Rozwoju Regionalnego jako koordynatora Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia), Ministra Finansów, Instytucji Zarządzającej PO KL, Instytucji Pośredniczących, innych ministrów właściwych ze względu na zakres działania PO KL, przedstawiciele samorządów terytorialnych, partnerów społecznych i gospodarczych oraz, z głosem doradczym, przedstawiciele KE. Komitetowi Monitorującemu przewodniczy przedstawiciel Instytucji Zarządzającej PO KL.

Komitet Monitorujący dla PO KL może podjąć decyzję o powołaniu podkomitetu monitorującego dla poszczególnych obszarów wsparcia, któremu deleguje część swoich zadań związanych z prowadzeniem monitoringu w ramach danego obszaru wsparcia. Komitet monitorujący PO KL czuwa nad efektywnością i jakością wdrażania PO KL. W szczególności do jego zadań należy:

- rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów przekazania dofinansowania w ramach PO KL oraz zatwierdzanie ewentualnych zmian tych kryteriów,
- okresowe kontrolowanie postępu w zakresie osiągania szczegółowych celów, określonych w PO KL, na podstawie dokumentów przedkładanych przez Instytucję Zarządzającą PO KL,
- analizowanie rezultatów realizacji PO KL, w szczególności osiągania celów wyznaczonych dla każdego priorytetu oraz wyników ocen (ewaluacji) związanych z

monitorowaniem realizacji PO KL, w szczególności w przypadku gdy monitoring wykazuje znaczące odstępstwa od początkowo określonych celów lub gdy zgłoszone są propozycje zmian w PO KL,

- analizowanie i zatwierdzanie rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji Programu,
- tworzenie strategii wdrażania obszaru wsparcia,
- zapoznawanie się z rocznymi raportami z kontroli PO KL oraz z komentarzami Komisji Europejskiej do tych raportów oraz informowanie Komisji Europejskiej o podjętych działaniach w odpowiedzi na jej uwagi,
- przedkładanie Instytucji Zarządzającej PO KL propozycji zmian Programu ułatwiających realizację celów Europejskiego Funduszu Społecznego określonych w rozporządzeniu ogólnym dotyczącym tego funduszu lub służącym usprawnieniu zarządzania PO KL, w tym zarządzania finansowego,
- analizowanie i zatwierdzanie wszelkich propozycji zmian treści decyzji Komisji w sprawie wkładu EFS.

Monitorowanie jest prowadzone w oparciu o określone w PO KL wskaźniki finansowe oraz wskaźniki odnoszące się do produktów i rezultatów, kwantyfikujące cele poszczególnych priorytetów. Tam, gdzie to możliwe, odpowiednie dane statystyczne będą uwzględniać podział na płeć oraz podział ze względu na wielkość projektów realizowanych przez beneficjentów. Dane dla celów monitorowania będą przesyłane do Komisji Europejskiej drogą elektroniczną, zgodnie z wymogami.

7.6 Audyt wewnętrzny

We wszystkich instytucjach zaangażowanych we wdrażanie programu operacyjnego, należących do sektora finansów publicznych, stworzono komórki audytu wewnętrznego. Komórka audytu wewnętrznego nie jest zaangażowana w żadną działalność operacyjną jednostki sektora finansów publicznych. Pełni ona funkcję ciała doradczego dla kierownika instytucji, zapewniając go jednocześnie o prawidłowym funkcjonowaniu systemu zarządzania finansowego i kontroli. Ustanowienie audytu wewnętrznego wiąże się bezpośrednio z wdrażaniem ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

7.7 Ocena (ewaluacja)

Ocena służy poprawie jakości, efektywności i spójności pomocy udzielanej w ramach polityki spójności oraz strategii i wdrażania PO KL, w odniesieniu do specyficznych problemów strukturalnych na poziomie krajowym i regionalnym, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju i odpowiednich regulacji wspólnotowych dotyczących wpływu na środowisko oraz strategicznych ocen środowiskowych.

Za prowadzenie oceny PO KL odpowiada Instytucja Zarządzająca PO KL. Jej zadania obejmują głównie:

- opracowanie planu oceny obejmującego różne fazy realizacji PO KL,

- zapewnienie przeprowadzenia oceny szacunkowej – przed rozpoczęciem realizacji PO KL (ewaluacja ex-ante),
- zapewnienie przeprowadzenia ocen związanych z monitorowaniem realizacji PO KL, w szczególności w przypadku gdy monitorowanie wykazuje znaczące odstępstwa od początkowo określonych celów lub gdy zgłoszone są propozycje zmian w PO,
- współpracę z Komisją Europejską przy wykonywanych przez Komisję ocenach strategicznych,
- współpracę z Komisją Europejską przy ocenach związanych z monitorowaniem realizacji PO KL, wykonywanych z inicjatywy Komisji,
- współpracę z Komisją Europejską przy ocenie na zakończenie PO KL (ewaluacja ex-post).

7.8. Informacja i promocja

Instytucja Zarządzająca PO KL oraz Instytucje Pośredniczące zapewnią odpowiednią informację i promocję dotyczącą PO KL oraz projektów realizowanych w jego ramach, skierowaną do obywateli UE oraz beneficjentów. Informacja i promocja ma służyć podkreśleniu roli Wspólnoty oraz zapewnić przejrzystość pomocy udzielanej ze środków polityki spójności. Informacja i promocja musi odpowiadać wymogom określonym w odpowiednim rozporządzeniu Komisji Europejskiej.

W celu prawidłowego prowadzenia procesu informowania i promocji PO KL, Instytucja Zarządzająca PO KL, we współpracy z instytucjami pośredniczącymi, opracuje Plan Komunikacji, który będzie podstawą prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych.

Celem strategicznym prowadzonego procesu komunikacji jest zapewnienie odpowiedniego poziomu wiedzy o możliwościach pozyskania wsparcia finansowego Unii Europejskiej oraz stworzenie dobrego klimatu dla absorpcji pomocy strukturalnej. Cel ten będzie realizowany poprzez zwiększanie świadomości społecznej Polaków w zakresie korzyści płynących z wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, i pośrednio, z integracji z Unią Europejską, a także upowszechnianie wiedzy na temat efektów i postępów realizacji funduszy oraz zapewnienie możliwości wymiany doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu wdrażania funduszy unijnych w Polsce.

VIII. Finansowanie PO Kapitał Ludzki

Zgodnie z Narodową Strategią Spójności (NSRO) łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007 – 2013 wyniesie 13,7 % całości środków przeznaczonych na realizację Programów Operacyjnych, tj. 9 559 882 352 EUR. W ramach tej kwoty wielkość alokacji z Europejskiego Funduszu Społecznego wyniesie ok. 8 125 900 000 EUR, a wkład krajowy stanowić będzie ok. 1 433 982 352 EUR. Poziom krajowego współfinansowania został oszacowany na poziomie minimalnym tj. 15 %.

W ramach Programu 70 % alokowanych środków zostanie przeznaczonych na wsparcie realizowane przez regiony, zaś pozostałe 30 % środków będzie wdrażane sektorowo przez odpowiednie resorty.

Mając na uwadze priorytetowe znaczenie wsparcia, jakie powinno zostać udzielone dla obszarów Polski wschodniej, w ramach przedstawionego projektu PO Kapitał Ludzki zaproponowano ukierunkowanie wsparcia za pomocą zwiększonej alokacji finansowej na realizację Priorytetów komponentu regionalnego. Przy podziale środków finansowych dodatkowe 3% z całkowitej puli środków przewidzianych na realizację Priorytetów komponentu regionalnego przeznaczono na zwiększenie alokacji finansowej dla pięciu województw Polski wschodniej.

Tabela 6. Finansowanie PO Kapitał Ludzki

Program/ Priorytet	PO Kapitał Ludzki ogółem	PO Kapitał Ludzki (bez rezerwy 2,99%)	PO Kapitał Ludzki (rezerwa 2,99%)	Priorytet 1 Zatrudnienie i integracja społeczna	Priorytet 2 Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	Priorytet 3 Wysoka jakość edukacji	Priorytet 4 Dobre państwo	Priorytet 5 Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa	Priorytet 6 Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji	Priorytet 7 Regionalne kadry gospodarki	Priorytet 8 Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	Priorytet 9 Aktywizacja obszarów wiejskich	Priorytet 10 Pomoc techniczna
Priorytet/ogółem (EFS w %)	100,00%	97,01%	2,99%	4,19%	7,25%	12,17%	4,05%	1,14%	36,48%	17,13%	13,09%	0,50%	4,00%
Ogółem	9 559 882 352	9 274 262 351	285 620 001	388 542 299	672 298 726	1 129 122 788	375 559 977	105 713 179	3 382 821 730	1 588 479 612	1 214 435 176	46 365 429	370 923 435
2007	1 380 470 588	1 340 232 940	40 237 648	56 106 466	97 081 594	163 551 408	54 231 787	15 265 244	488 487 800	229 380 373	175 870 727	6 695 282	53 562 259
2008	1 385 176 471	1 343 621 177	41 555 294	56 297 727	97 412 535	163 518 698	54 416 658	15 317 281	490 153 006	230 162 307	175 880 012	6 718 106	53 744 847
2009	1 389 058 823	1 347 387 058	41 671 765	56 455 518	97 685 562	163 977 005	54 569 175	15 360 212	491 526 799	230 807 404	176 372 966	6 736 935	53 895 482
2010	1 343 176 471	1 302 881 177	40 295 294	54 590 721	94 458 886	158 560 639	52 766 687	14 852 846	475 291 053	223 183 546	170 547 146	6 514 406	52 115 247
2011	1 348 941 176	1 308 472 941	40 468 235	54 825 016	94 864 288	159 241 156	52 993 154	14 916 592	477 330 929	224 141 415	171 279 108	6 542 365	52 338 918
2012	1 353 647 060	1 313 037 648	40 609 412	55 016 278	95 195 229	159 796 682	53 178 025	14 968 629	478 996 134	224 923 349	171 876 628	6 565 188	52 521 506
2013	1 359 411 763	1 318 629 410	40 782 353	55 250 573	95 600 632	160 477 200	53 404 491	15 032 375	481 036 009	225 881 218	172 608 589	6 593 147	52 745 176
EFS	8 125 900 000	7 883 123 000	242 777 000	330 260 954	571 453 918	959 754 370	319 225 980	89 856 202	2 875 398 471	1 350 207 670	1 032 269 900	39 410 615	315 284 920
2007	1 173 399 999	1 139 197 999	34 202 000	47 690 496	82 519 355	139 018 697	46 097 019	12 975 457	415 214 630	194 973 317	149 490 118	5 690 990	45 527 920
2008	1 177 400 000	1 142 078 000	35 322 000	47 853 068	82 800 655	138 990 893	46 254 159	13 019 689	416 630 055	195 637 961	149 498 010	5 710 390	45 683 120
2009	1 180 699 999	1 145 278 999	35 421 000	47 987 190	83 032 728	139 380 454	46 383 799	13 056 180	417 797 779	196 186 293	149 917 021	5 726 395	45 811 160
2010	1 141 700 000	1 107 449 000	34 251 000	46 402 113	80 290 053	134 776 543	44 851 684	12 624 919	403 997 395	189 706 014	144 965 074	5 537 245	44 297 960
2011	1 146 600 001	1 112 202 001	34 398 000	46 601 264	80 634 645	135 354 983	45 044 181	12 679 103	405 731 290	190 520 203	145 587 242	5 561 010	44 488 080
2012	1 150 600 002	1 116 082 002	34 518 000	46 763 836	80 915 945	135 827 180	45 201 321	12 723 335	407 146 714	191 184 847	146 095 134	5 580 410	44 643 280
2013	1 155 499 999	1 120 834 999	34 665 000	46 962 987	81 260 537	136 405 620	45 393 817	12 777 519	408 880 608	191 999 035	146 717 301	5 604 175	44 833 400
Wkład krajowy	1 433 982 352	1 391 139 351	42 843 001	58 281 345	100 844 808	169 368 418	56 333 997	15 856 977	507 423 259	238 271 942	182 165 276	6 954 814	55 638 515
2007	207 070 589	201 034 941	6 035 648	8 415 970	14 562 239	24 532 711	8 134 768	2 289 787	73 273 170	34 407 056	26 380 609	1 004 292	8 034 339
2008	207 776 471	201 543 177	6 233 294	8 444 659	14 611 880	24 527 805	8 162 499	2 297 592	73 522 951	34 524 346	26 382 002	1 007 716	8 061 727
2009	208 358 824	202 108 059	6 250 765	8 468 328	14 652 834	24 596 551	8 185 376	2 304 032	73 729 020	34 621 111	26 455 945	1 010 540	8 084 322
2010	201 476 471	195 432 177	6 044 294	8 188 608	14 168 833	23 784 096	7 915 003	2 227 927	71 293 658	33 477 532	25 582 072	977 161	7 817 287
2011	202 341 175	196 270 940	6 070 235	8 223 752	14 229 643	23 886 173	7 948 973	2 237 489	71 599 639	33 621 212	25 691 866	981 355	7 850 838
2012	203 047 058	196 955 646	6 091 412	8 252 442	14 279 284	23 969 502	7 976 704	2 245 294	71 849 420	33 738 502	25 781 494	984 778	7 878 226
2013	203 911 764	197 794 411	6 117 353	8 287 586	14 340 095	24 071 580	8 010 674	2 254 856	72 155 401	33 882 183	25 891 288	988 972	7 911 776

Tabela 7. Podział finansowy na Priorytety

Priorytet	Nazwa Priorytetu	Łącznie	EFS	Środki krajowe	Procent alokacji
Priorytet I	Zatrudnienie i integracja społeczna	388 542 299 EUR	330 260 954 EUR	58 281 345 EUR	4,19 %
Priorytet II	Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	672 298 726 EUR	571 453 918 EUR	100 844 808 EUR	7,25 %
Priorytet III	Wysoka jakość edukacji	1 129 122 788 EUR	959 754 370 EUR	169 368 418 EUR	12,17 %
Priorytet IV	Dobre państwo	375 559 977 EUR	319 225 980 EUR	56 333 997 EUR	4,05 %
Priorytet V	Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa	105 713 179 EUR	89 856 202 EUR	15 856 977 EUR	1,14 %
Priorytet VI	Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej	3 382 821 730 EUR	2 875 398 471 EUR	507 423 259 EUR	36,48 %
Priorytet VII	Regionalne kadry gospodarki	1 588 479 612 EUR	1 350 207 670 EUR	238 271 942 EUR	17,13 %
Priorytet VIII	Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	1 214 435 176 EUR	1 032 269 900 EUR	182 165 276 EUR	13,09 %
Priorytet IX	Wykształcenie i kompetencje na obszarach wiejskich	46 365 429 EUR	39 410 615 EUR	6 954 814 EUR	0,5 %
Priorytet X	Pomoc techniczna	370 923 435 EUR	315 284 920 EUR	55 638 515 EUR	4,00 %

IX. WYKAZ SKRÓTÓW UŻYTYCH W PROGRAMIE

APRP – Aktywna Polityka Rynku Pracy
B+R – sektor badań i rozwoju
BAEL – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
CASE – Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych
CIS – Centra Integracji Społecznej
EFS – Europejski Fundusz Społeczny
FIO – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
FP – Fundusz Pracy
GUS – Główny Urząd Statystyczny
IC – Instytucja Certyfikująca
ICT – Technologie informacyjno - komunikacyjne
IP – Instytucja Pośrednicząca
IW – Instytucja Wdrażająca
IZ – Instytucja Zarządzająca
KE – Komisja Europejska
KIS – Kluby Integracji Społecznej
KM – Komitet Monitorujący
KPR – Krajowy Program Reform na lata 2005 – 2008
KSAP – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
MGiP – Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MGPiPS – Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa
NBP – Narodowy Bank Polski
NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
NSRO – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NSS - Narodowa Strategia Spójności 2007 – 2013
OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PAOW – Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich
PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PCPR – Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie
PGR – Państwowe Gospodarstwa Rolne
Phare IB – Phare Institution Building
Phare SSG RZL – Phare Spójność Społeczno Gospodarcza Rozwój Zasobów Ludzkich
PKB – Produkt Krajowy Brutto
PO IiŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007 -2013
PO IG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013
PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PORPW – Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013
PSZ – Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP – Powiatowy Urząd Pracy
ROPS – Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej
SPO RZL – Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006
UE – Unia Europejska
USC – Urząd Służby Cywilnej
ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006