

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS
Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

dr **MICHAŁ BONI**

**SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY
ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH
Wersja wyjściowa i wersja końcowa - analiza zmian**

I. WPROWADZENIE

1. Celem ekspertyzy jest analiza porównawcza dwóch dokumentów dotyczących polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich, przygotowanych jako Sektorowy Program Operacyjny w wersji pierwotnej, przyjętej przez Rząd w lutym 2003 roku oraz w wersji po negocjacjach z Komisją Europejską – w grudniu 2003 roku. Analiza ta, obok ewaluacji dokumentów, służyć ma odpowiedniemu ukierunkowaniu prac programowych dotyczących kolejnego okresu programowania funduszy europejskich, obejmującego lata po 2007 roku. Podstawowe znaczenie ma:

- analiza proponowanych w dokumentach priorytetów i działań wraz z uzasadnieniem dokonanych zmian, jak i ocena skali i potrzeby alokowanych środków
- charakterystyka zmian w działaniach pod kątem ewentualnego ich wpływu na typy beneficjentów programów, warunki wdrażania itp.
- ocena odmierności w opisie sytuacji i jej charakterystyce, w tym ocena zmian w analizie SWOT oraz wnioskach wynikających z diagnozy sytuacji na rynku pracy
- analiza zmian w sferze wdrażania oraz ocena ich wpływu na jakość procesów implementacyjnych
- prezentacja rekomendacji dotyczących przyszłych prac programowych.

II. UWAGI GENERALNE

2. W połowie 2002 roku rozpoczęły się prace nad Sektorowym Programem Operacyjnym – Rozwój Zasobów Ludzkich. Znaczenie tych prac wykracza zdecydowanie poza rangę przygotowanego w ostateczności dokumentu. Stało się tak z kilku powodów:

- prace nad SPO pozwoliły na integrację myślenia o programach rynku pracy zarówno w obrębie ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jak i w układzie międzyresortowym
- istotne stało się opracowanie dobrej, pogłębionej diagnozy sytuacji na rynku pracy, co zostało wykonane – choć wymagało olbrzymiego nakładu pracy i uporządkowania metodologii podejścia do tego typu analiz

- przygotowywanie SPO stworzyło konieczność dokonania uporządkowania istniejących dokumentów programowych w dziedzinie rynku pracy, nadało nowy charakter Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia przyjętej w 2000 roku, już nie tylko ze względu na częściową dezaktualizację prezentowanych w niej ałożeń, ale i walory metodologiczne w kontekście wykorzystywania założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia
- dokument musiał być opracowany według schematów, wymagań, metodologii tego typu dokumentów w UE
- prace nad dokumentem wymuszały niejako konieczność hierarchizacji zadań, jakie w oparciu o dokument rząd polski chciałby w sferze rynku pracy zrealizować

Można powiedzieć, że przygotowywanie dokumentu scaliło też zespół redakcyjny, przyniosło mu doświadczenie istotne dla przyszłego programowania polityki rynku pracy.

Przedstawiona diagnoza sytuacji rynku pracy w kontekście zadań płynących z Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz konieczność wskazania priorytetów realizacyjnych - stała się dobrą podstawą zbudowania celów i działań. Analizy problemów i wskazanie grup ryzyka – były tak trafne, że w oczywisty sposób została powołana do życia przy opracowywaniu dokumentu struktura generalnych celów całościowej polskiej polityki rynku pracy. To pozwoliło zadać pytania dotyczące przyszłości sytuacji na rynku pracy – w perspektywie do 2006 roku, ale też i zaplanować niezbędne środki z EFS, co oznacza też planowanie środków własnych. Po raz pierwszy od początku transformacji – zostało wykonane planowanie celów, zadań, narzędzi i zasobów finansowych zabezpieczających ich realizację w dłuższej niż jednoroczna perspektywa czasowa.

3. Już od momentu debat eksperckich podczas przygotowywania SPO – było jasne, iż dokument ten spełni kilka funkcji. Okazało się bowiem, że jest on:

- dobrą podstawą do przemyślenia stosowanych do tej pory instrumentów polityki rynku pracy, co zaowocowało określeniem potrzeby opracowania nowej ustawy – o promocji zatrudnienia oraz instytucjach i instrumentach rynku pracy. Ustawa powstała i została przedłożona przez Rząd parlamentowi na przełomie 2003/ 2004 roku
- punktem wyjścia (co zresztą jest przecież elementem całej unijnej procedury w tej dziedzinie) do opracowania podręcznika wykorzystywania środków Europejskiego Funduszu Społecznego – niezbędnego różnym partnerom społecznym i podmiotom potencjalnie występującym o środki unijne
- punktem odniesienia i źródłem dla dokumentu „Uzupełnienie Programu”, rozpisującego działania na schematy postępowania, określającego beneficjentów, a przede wszystkim mierniki realizowanych działań i spodziewanych rezultatów
- elementem tworzącym potrzebę szkoleń w kadrze służb zatrudnienia (łącznie z dosyć dramatycznie stawianym pytaniem w czasie debaty nad kształtem nowej ustawy – czy polskie służby zatrudnienia są w stanie wykorzystać środki z EFS)

- środkiem cementującym zespół ministerialny pracujący nad dokumentem w różnych fazach jego istnienia (także w okresie negocjacji z Komisją Europejską)

4. Niesłuchanie ważne były negocjacje z przedstawicielami odpowiednich departamentów Komisji Europejskiej, gdyż unaocznily one kilka problemów, o których warto pamiętać w przyszłości:

- brak spójności w obrębie polskiego Narodowego Planu Rozwoju (sektorowe programy a założenia Planu, jak i ich zmienność – w okresie pojawiania się nowych wyzwań i rządowych programów, np. plan Hausnera, który czy to realizowany, czy nie – będzie jednak realniejszym kontekstem realizacji NPR oraz programów sektorowych, niż jakkolwiek inny dokument rządowy)
- potrzebna jest większa dbałość o spójność dokumentów: SPO a efekty JAPa, oraz założenia do Narodowego Planu Działań, czy rekomendacje z JIMa – chodzi też o usensownienie sekwencji czasowych przygotowywania tych dokumentów i ich wzajemnej relacji
- pełna zgodność dokumentu z podstawowymi celami i wskazówkami Europejskiej Strategii Zatrudnienia - oczywiście SPO jest zgodny z nimi, ale w międzyczasie dokonana została korekta podstawowych elementów ESZ, pojawiły się trzy cele i dziesięć wskazówek – pokrywające się z dotychczasowymi filarami, choć z lekką zmianą akcentów
- z teoretycznego punktu widzenia trzeba też pamiętać o fakcie, że z dokumentem SPO RZL w wersji przesłanej do Komisji różnorodne polskie środowiska zapoznały się bardzo dokładnie. Nie byłoby więc łatwe przekonanie opinii publicznej i podmiotów rynku pracy do zmian wprowadzanych po negocjacjach z Komisją – gdyby ich skala była radykalna (na szczęście nie są to zmiany radykalnie zasadnicze, wręcz kosmetyczne).

III. UWAGI OGÓLNE DOTYCZĄCE STRUKTURY DOKUMENTÓW

5. Generalnie, można powiedzieć, że struktura dokumentów jest podobna, prawie że identyczna. Największe zmiany strukturalne nastąpiły w rozdziale drugim, poświęconym analizie sektora zasobów ludzkich. Obecny układ podrozdziałów:

- 2.2. Polski rynek pracy a instrumenty polityki aktywnego rynku pracy
- 2.3. Równe szanse dla wszystkich i promocja integracji społecznej
- 2.4. Poprawa szkolenia i edukacji oraz promocja kształcenia ustawicznego
- 2.5. Przedsiębiorczość i potencjał adaptacyjny
- 2.6. Zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy

jest bardziej dostosowany do wynikających później z analizy - priorytetów i działań. Jest także wygodniejszy w lekturze poprzez porządek prezentacji. Wzbogacone zostały również elementy podsumowania tego rozdziału, a na samym jego końcu umieszczono część poświęconą funkcjom służb zatrudnienia – co wydaje się bardziej logicznym układem.

IV. DIAGNOZA SYTUACJI NA RYNKU PRACY

6. W obecnej wersji dokumentu – diagnoza sytuacji na rynku pracy w różnych przekrojach jest jeszcze bardziej głęboka i przejrzysta, niż w wersji poprzedniej, co należy odnotować z bardzo dużym uznaniem.

W podrozdziale 2.2.: *Polski rynek pracy a instrumenty polityki aktywnego rynku pracy* bardzo precyzyjnie, z dużą ilością odpowiednich tabel scharakteryzowana jest sytuacja na polskim rynku pracy. Nowym elementem jest część poświęcona osobom powyżej 50 roku życia, co o tyle jest ważne, iż problem dezaktywizacji osób starzejących się jest w Polsce bardzo istotny i występuje w dużej skali – jeśli zatem celem podstawowym nowej polityki rynku pracy, dla której SPO RZL jest ważnym składnikiem ma być aktywizacja czynnych zawodowo, to nie można się było bez tej analizy zjawiska obejść. Podobnie – w nowej formule opisane są wyzwania strukturalne, do których trafnie zaliczono sferę zmian strukturalnych, różnicowań terytorialnych (w tym i różnice: miasto – wieś) i wyzwań o charakterze demograficznym. Wywód jest przejrzysty i przekonujący.

W nowy sposób uporządkowana jest prezentacja spraw zawartych w podrozdziale 2.3.: *Równe szanse dla wszystkich i promocja integracji społecznej* pokazująca różne aspekty groźby wykluczenia społecznego poprzez pryzmat dostępu lub ograniczeń dostępu do pracy. To bardzo nowoczesny model prezentacji, w pełni zgodny z nowymi trendami metodologicznymi w tym względzie w piśmiennictwie Unii Europejskiej.

W nowym oświetleniu pojawiają się także w diagnozie kwestie edukacyjne (podrozdział 2.4), gdzie oprócz rzetelnej bazy dokumentacyjnej dotyczącej stanu systemu edukacji, łącznie z dostępnością internetu i możliwością uczenia w szkolnictwie kompetencji informatycznych, jest także zwrócona uwaga na problematykę kształcenia ustawicznego i potrzeby wdrażania nowego modelu uczenia się przez całe życie w odpowiedzi nie tylko na wyzwania rynku pracy, ale i z potrzeby własnej. Fragment ten daje możliwość oceny stanu infrastruktury edukacyjnej dorosłych - lepiej się w obecnej wersji tekstu wywodzi wnioski przekładające się na zadania do realizacji w polityce. Ważne dla ukierunkowania celów jest przejrzyste sformułowanie w części 2.4.8. problematyki różnic w dostępie do edukacji.

W części 2.5.: *Przedsiębiorczość i potencjał adaptacyjny* bardzo trafnie scharakteryzowane są obszary potencjalnego wzrostu zatrudnienia oraz bariery, jakie trzeba pokonać, by rozwój przedsiębiorczości przekładał się na wzrost tworzenia miejsc pracy. Jedynym brakiem w tym podrozdziale jest ominięcie toczącej się w 2003 roku i zakończonej powodzeniem debaty na tematy podatkowe - dla korporacji i dla osób prowadzących działalność gospodarczą a rozliczających się z fiskusem poprzez PIT.

I wreszcie, w analizie diagnostycznej jest obecnie osobna część poświęcona roli i problemowi kobiet na rynku pracy. W podrozdziale 2.6.: *Zwiększanie udziału kobiet w rynku pracy* w uporządkowany sposób zawarte są dane, które były i poprzednio prezentowane – tyle, że porządek wykładu jest wyraźniejszy.

O wiele bogatszy jest też zestaw wniosków, jaki w podsumowaniu rozdziału diagnostycznego się pojawia. Wnioski pogrupowane w dwa obszary: jeden dotyczący bezrobocia i aktywnej polityki rynku pracy, drugi – skoncentrowany na promocji integracji społecznej, przedsiębiorczości i potencjału adaptacyjnego są sformułowane bardzo otwarcie i krytycznie w stosunku do dotychczasowej i w pewnym sensie bieżącej polityki rynku pracy (szeroko pojmowanej). Wydaje się nawet, że mogłyby one stać się lepszą podstawą

do analizy SWOT, niż to, co pierwotnie było jej podstawą. Już samo to, że w pierwszej edycji SPO wnioski były rozrzucone w podczęściach – osłabiało to ich wymowę. W obecnym ujęciu są świetnym punktem wyjścia do sformułowania priorytetów i działań. W aneksie do tego rozdziału znajdują się tablice i wykresy - dobrze dobrane i bogaciej reprezentowane, niż w wersji pierwszej SPO RZL.

7. Na uwagę i wysoką ocenę zasługuje umiejętne wkomponowanie w ostateczną wersję dokumentu programowych rozstrzygnięć rzutuujących na rynek pracy, jakie następowały w ciągu prawie całego 2003 roku. Widać to szczególnie w odniesieniu do rozdziału III poświęconego kontekstom programowym strategii rozwoju zasobów ludzkich. W prezentowanych przytoczeniach w sposób wyraźny daje się zauważyć wintegrowanie w tok myślenia idei i wniosków zawartych w następujących dokumentach:

- Wspólnych Ocenach Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia z lat 2002 i 2003 (w sposób ewidentny dookreśliło to zadania w sferze edukacji na rzecz rynku pracy oraz wyzwania dotyczące edukacji dorosłych, jak i potrzebę radykalnej przebudowy systemu publicznych służb zatrudnienia)
- Wspólnym Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (co pozwoliło na przejrzyste sformułowanie celów polityki integracji społecznej i wyraźnie rozszerzyło analizę wyzwań rynku pracy pod kątem niebezpieczeństw wynikających z dualizacji polskiego rynku pracy: dostępnego dla mobilnych i wykształconych i niedostępnego dla dezaktywizowanych i nisko wykwalifikowanych)
- nowych celach i wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia (gdzie nacisk położony jest na politykę aktywną i przeciwdziałanie dezaktywizacji oraz na indywidualizację działań)
- raporcie o przedsiębiorczości w Polsce, przygotowanym w połowie 2003 roku jako dokumentu pozwalającego na kompleksową identyfikację barier dla przedsiębiorczości (co pozwoliło na pogłębienie diagnozy przyczyn zahamowania wzrostu tworzenia miejsc pracy w tym obszarze – małych i średnich przedsiębiorstw)
- strategii edukacyjnej przyjętej przez rząd (co dookreśliło charakterystykę sytuacji oraz kierunki planowanych działań reformujących model oświaty w Polsce)
- dopracowanej wersji projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dokumentu powstającego w pewnym sensie z inspiracji SPO RZL w jego pierwszej wersji) – co dla założeń przyjmowanych w obszarze wdrożenia SPO jest szczególnie ważne.

8. Powstanie tych dokumentów i ich przemyślenie w toku prac nad SPO niewątpliwie wspomogło końcowy dokument w kilku aspektach:

- przy uzasadnieniu wyboru priorytetu *1. Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej* wzmocniona została definicja działań aktywnych (i bardziej dostosowana do skorygowanej obecnie Europejskiej Strategii Zatrudnienia) poprzez podkreślenie wagi działań prewencyjnych, co dla polskiej polityki rynku pracy jest nowością
- wyraźniejsze stały się cele i wyzwania obejmujące sferę działań dotyczących wzrostu potencjału adaptacyjności przedsiębiorstw – gdyż wykorzystano dobrą diagnozę z raportu o

przedsiębiorczości (cała nowa część 3.3.4 poświęcona działaniom rządu na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw)

- uzyskaniu wiarygodności dla działań publicznych służb zatrudnienia podczas wdrażania SPO, gdyż dokładna charakterystyka instrumentów, jakimi owe służby będą dysponować po przyjęciu ustawy o promocji zatrudnienia – stopień ich wiarygodności i zdolności do absorpcji środków unijnych radykalnie zmieniła i poprawiła
- dokładniejszemu wyjaśnieniu zadań istotnych dla polityki integracji społecznej, gdyż w nowym fragmencie 3.5 przytoczone są wnioski ze Wspólnego Memorandum na rzecz Integracji Społecznej – precyzyjnie pokazujące obszary potrzebnej interwencji państwa oraz zasady powiązań między polityką rozwoju zasobów ludzkich a tymi obszarami (wykluczenie, niekorzystna sytuacja edukacyjna, integracja więzi rodzinnych a dysfunkcje rodziny wynikające z uzależnień i przemocy w rodzinie, warunki mieszkaniowe, opieka zdrowotna, świadczenia społeczne i dostęp do nich, transport a mobilność)
- doprecyzowania celów, jak i zwiększenia obecności w dokumencie tematyki równości płci – do oczekiwanych efektów generalnych realizacji programu dodano: *wzrost świadomości w kwestiach równości płci*, a ma to być osiągnięte między innymi poprzez kilka nowych zadań w tej dziedzinie

Wydaje się więc, że w sposób korzystny wpleciono w dokument końcowy efekty debat publicznych i powstałych dokumentów ze sfery polityki społecznej i polityki rynku pracy, co niewątpliwie zaktualizowało dokument. Zapomniano tylko o dwóch, aczkolwiek niesłychanie ważnych sprawach – mianowicie o toczącej się w 2003 roku debacie podatkowej, która zaowocowała zmianami korzystnymi dla przedsiębiorstw i przedsiębiorców oraz o efektach zmian Kodeksu Pracy i innych przepisów prawa pracy, dokonanych w ciągu roku 2002 i 2003, które bardzo uelastyczyły polski rynek pracy zmieniając w tym względzie horyzont potrzeb na przyszłość.

V. ANALIZA SWOT

9. Generalnie, analiza SWOT jest identyczna, jak w wersji poprzedniej, poza drobnymi zmianami. W *silnych stronach* przy ocenie sytuacji szkół wyższych zniknęła informacja o czterokrotnym wzroście skolaryzacji na poziomie wyższym, a przy kwestii *doradztwa zawodowego* stwierdzono jego *poprawę*, a nie jak w wersji pierwszej – *dążenie do poprawy*. Niestety, przy ocenie wskaźnika zatrudnienia – znów pojawiła się liczba 58%, przy realnym poziomie 53% - więc błąd ten dziwi.

W chwili obecnej, po poprawkach w diagnozie, zarówno od strony prezentacji wykładu, jak i pogłębienia niektórych analiz – przy rozbudowanej liście wniosków wydaje się, że analiza SWOT nie jest we wszystkich elementach dopasowana do całości dokumentu i zawartych w nim opisów i ocen.

VI. PRIORYTETY I DZIAŁANIA - PORÓWNANIE

10. Priorytet 1 : *Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej* sformułowany jest w obu dokumentach tak samo. Przy charakterystyce celów operacyjnych wspomagających realizację priorytetu (charakterystyka jest bogatsza i głębsza niż w poprzedniej wersji) o wiele wyraźniej w ostatecznej wersji zaznaczono cel, jakim jest *zwiększenie liczby zatrudnionych*. Dokonano również drobnych zmian redakcyjnych przy opisie celów związanych z *równością szans*, a w uzasadnieniu do priorytetu wzmocniono fragmenty dotyczące polityki równości płci. Wzmocniono też przy charakterystyce grup docelowych, adresatów działań - możliwe sposoby i instrumenty działania aktywnego lub zapobiegawczego, zgodnego z nowymi wskazówkami z Europejskiej strategii Zatrudnienia (np. podkreślono zasadę wczesnej oferty dla osób bezrobotnych – przed 6 miesiącami bycia bezrobotnym w przypadku młodzieży i przed 12 miesiącami w przypadku pozostałych bezrobotnych).

Wydaje się też sensowne umieszczenie w części uzasadnienia wyboru priorytetu – tak, jak i później przy priorytecie nr.2 – fragmentów z opracowanych w odniesieniu do wersji pierwszej – ocen *ex ante*. Aczkolwiek trzeba zaznaczyć, że oceny *ex ante* przytaczane są w odniesieniu do diagnozy i spójności diagnozy ze wskazanymi priorytetami i celami, pominięte są części krytyczne oceny *ex ante*, które podważały gotowość instytucjonalno-organizacyjną do realizacji przyjętych zadań (słabość służb zatrudnienia itp.), choć w międzyczasie (i to widać w dokumencie) zrobiono właśnie w tych obszarach wiele – by tę gotowość poprawić.

Mniej opisowo i ogólnie, ale za to bardzo konkretnie i tabelarycznie ujęte są w ostatniej wersji SPO RZL – spodziewane rezultaty. Jest to po prostu konkretny wykaz efektów aktywizacji polegający: i na poprawie uczestnictwa w szkoleniach pracowników służb zatrudnienia, i na poprawie stopy zatrudnienia absolwentów, obniżeniu stopy długotrwałego bezrobocia, podwyższeniu stopy zatrudnienia osób niepełnosprawnych, poprawy wskaźnika zatrudnienia kobiet (to najbardziej znaczące, jeśli chodzi o skalę poprawy – zadanie), czy objęciu kwotowo wskazanej liczby osób działaniami wynikającymi z realizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Ważne są także ujęte w tej wersji *Programu..* efekty dodatkowe, związane z uruchomieniem instrumentów aktywnej polityki rynku pracy i zmianą mentalności w sferze rozumienia celów tej polityki. Wydaje się zatem, że SPO może stać się realnym narzędziem radykalnej reorientacji polskiej polityki zatrudnienia.

11. Zakres, skala oddziaływania i opisy działań generalnie w obu wersjach dokumentu są do siebie zbliżone. Aczkolwiek widać pewne różnice mające różnorodne znaczenie i podłoże. Zmieniło się nazewnictwo działania 1.5 (dotychczasowe brzmienie: *Wspieranie integracji zawodowej i społecznej grup szczególnego ryzyka*) i określone jest jako: *Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka*. Wynika to z przyjęcia następujących założeń, co znalazło także odzwierciedlenie w opisie:

- wsparcie grup szczególnego ryzyka wymaga zintegrowania instrumentów polityki społecznej i polityki rynku pracy, dopiero wówczas przynieść może efekty, stąd nacisk na promocję takiej zintegrowanej, nowej polityki społecznej, dobrze zaadresowanej

- w opisie działania mocniej została w obecnej wersji podkreślona rola integracji z otwartym i chronionym (pomostowo np. dla osób, którym subsydiuje się zatrudnienie w Centrach Integracji Społecznej) rynkiem pracy osób z grup szczególnie ryzyka
- wśród grup ryzyka otwarcie wymieniono młodzież zagrożoną szczególnym wykluczeniem
- zlikwidowano z poprzedniego opisu kategorie projektów realizowanych w pierwszej i drugiej kolejności, co nie miało uzasadnienia – poza niejasnością co do wdrożenia ustawy o zatrudnieniu socjalnym
- obecnie opisywane są trzy grupy działań z wymienianymi także konkretnymi narzędziami, np. subsydiowaniem zatrudnienia na otwartym rynku pracy osób pozostających bez pracy przez okres ponad 24 miesięcy
- oprócz grup docelowych zaznaczone są także potencjalni projektodawcy

W obecnym kształcie działanie 1.5. jest bardziej przejrzyste sformułowane oraz łatwiejsze do operacjonalizacji – zarówno od strony organizatorów, jak i potencjalnych realizatorów i beneficjentów.

12. W obszarze pozostałych działań z priorytetu 1 różnice, jakie pojawiły się w dwóch edycjach SPO RZL dotyczą kwestii następujących (ponadto w każdym działaniu wskazywani są potencjalni projektodawcy, co jest ułatwieniem w procesie wdrażania):

- w działaniu dotyczącym *rozwoju i modernizacji instrumentów i instytucji rynku pracy* w opisie mocno podkreślana jest potrzeba wzmocnienia więzi pomiędzy różnymi szczeblami administracji, władzami lokalnymi i regionalnymi i służbami zatrudnienia, co z punktu widzenia efektywności podejmowanych zadań jest sprawą kluczową
- w działaniu dotyczącym młodzieży dokładniej niż w pierwszej wersji opisane są konkretne zobowiązania podjęcia działań aktywizujących w określonym momencie pozostawania bez pracy (zadania są zresztą jeszcze znacznie, niż poprzednio rozszerzone nie tylko na prawnie definiowaną rolę absolwenta, ale na osoby poniżej 25 roku życia potrzebujące wsparcia w okresie startu zawodowego)
- w obszarze działania na rzecz długotrwale bezrobotnych wzmocnione są wskazówki dotyczące wagi programów aktywizujących (zgodne z zaleceniami UE) oraz prewencyjnych w stosunku do groźby długotrwałego bezrobocia (istotne jest również stosowanie zindywidualizowanego podejścia, czego w poprzedniej wersji jeszcze nie było)
- w działaniu 1.4 skoncentrowanym na osobach niepełnosprawnych przedstawiony jest o wiele bogatszy zestaw propozycji zmierzający m.in. do wzmocnienia możliwości startu zawodowego osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, ale też i wykorzystywaniu tworzenia regionalnej wiedzy i potencjału dla wdrażania nowych działań na rzecz niepełnosprawnych, co oznacza wsparcie procesów decentralizacyjnych w tym obszarze
- w sferze działania *na rzecz integracji i reintegracji zawodowej kobiet* w obecnej wersji mocniej położony akcent na promocji usług poradnictwa i konsultacji dla organizacji działających na rzecz kobiet

Jak z tego widać, zmiany nie są bardzo zasadnicze, niemniej jednak przydatne i ukonkretniające charakterystykę planowanych działań z odpowiednimi odniesieniami do skorygowanych elementów Europejskiej Strategii Zatrudnienia (nawiązującej z kolei do ustaleń szczytu lizbońskiego).

13. W obecnej wersji priorytet 2: *Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy* – tytułowo brzmi identycznie, charakteryzowany jest podobnie, aczkolwiek nastąpiła wyraźna zmiana akcentów w budowie kolejnych działań i doprecyzowaniu ich zakresu. Wzbogacony jest wstęp do tej części nawiązujący do różnych dokumentów unijnych i polskich. Podkreślany jest kluczowy charakter dostępności edukacji – zarówno, jeśli chodzi o system szkolny, jak i osoby dorosłe, zmieniające swoje kwalifikacje. Podkreślone jest mocniej niż poprzednio odniesienie do obszarów wsparcia EFS – kształcenia ustawicznego oraz adaptacyjności i przedsiębiorczości. Bardziej rozwinięty jest opis celów priorytetu nawiązujący do wagi jakości zasobów ludzkich we współczesnej gospodarce. W uzasadnieniu priorytetu mocniej akcentowane są sprawy dotyczące nierówności w poziomie i jakości wykształcenia (a także dostępności) pomiędzy wsią a miastem.

O wiele bardziej dokładnie scharakteryzowane są komplementarne związki pomiędzy elementami dotyczącymi jakości zasobów ludzkich obecnymi w ZPORR a SPO RZL. I tak zaznacza się, iż to w ZPORR będą realizowane zadania dotyczące promocji przedsiębiorczości. Podkreśla się też, że zasadniczo ZPORR powinien dotyczyć osób zagrożonych bezrobociem, a SPO RZL - już bezrobotnych. Większa koncentracja na sprawach wiejskiego rynku pracy ma być widoczna w ZPORR. W uzasadnieniu pojawia się również kwestia dotycząca wprowadzenia zupełnie nowego w stosunku do wersji pierwszej – działania. Ma ono być skierowane do administracji w celu lepszego jej przygotowania do realizacji zadań związanych z wejściem Polski do UE.

Dokładniejsze i tabelarycznie przedstawione są spodziewane rezultaty realizacji priorytetu: procentowy udział szkół wdrażających programy rozwoju, wzrost udziału nauczycieli przygotowanych do korzystania z technologii komunikacyjnych w procesie nauczania, niesłyszany wzrost pracowników i kadry zarządzającej przedsiębiorstw przeszkolonej w zakresie innowacji i adaptacyjności (prawie 30 krotny), i skala udziału przeszkolonej kadry administracyjnej. Natomiast efekty postrzegane i przedstawione są identycznie, co w wersji podstawowej SPO RZL.

14. W obecnej wersji priorytetu 2 inaczej sformułowane są zadania. Wyglądają one następująco:

- działanie 2.1. *Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie* (tym samym mocniej zaakcentowane są kwestie zarówno dostępu do edukacji ważnego dla wszystkich wiekowo, terytorialnie i społecznie grup, jak i propagowanie nawyku ciągłego uczenia się, według modelu *lifelong learning*)
- działanie 2.2. *Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy* (zawiera się tu konieczność lepszego dostosowania oferty edukacyjnej do wymogów zmieniającej się gospodarki – tak jak było to poprzednio w działaniu 2.1)
- działanie 2. 3. *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* (w takim samym brzmieniu jak poprzednio, choć z pewnymi zmianami, jeśli chodzi o opisy celów – promocja przedsiębiorczości przeszła

bowiem do ZPORR - gdzie wzrosło znaczenie transferu wiedzy ze świata nauki do biznesu i rola kooperacji przedsiębiorców ze szkołami wyższymi)

- działanie 2.4. (nowe) *Wsparcie zdolności administracyjnych* (zaadresowane celowo do administracji centralnej i regionalnej, głównie do członków korpusu Służby Cywilnej po to, by była ona lepiej przygotowana – znajomość języków, ocena potrzeb w zakresie kompetencji specjalistycznych – do realizacji zadań wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej)

Oprócz wskazania grup docelowych (tak, jak to było i poprzednio) – przy każdym działaniu, którego opis uzasadniający jest bogatszy – są też wskazane potencjalne grupy odbiorców lub realizatorów, co generalnie jest dobrym sygnałem sprzyjającym poprawie warunków wdrożenia projektów.

15. W działaniu 2.1. opis możliwych do realizacji zadań jest o wiele szerszy niż poprzednio. Większe znaczenie ma zmniejszenie dysproporcji edukacyjnych między wsią a miastem (w pierwszej wersji było to wplecione w działanie dotyczące dostosowywania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku i gospodarki). Kluczowe jest – stworzenie podstaw do kompleksowego modelu (od przedszkola po całe życie) kształcenia przez całe życie. Ciekawym pomysłem (nowym) jest koncepcja dotacji dla szkół na tzw. projekty rozwojowe oraz rozwój wiejskich centrów kształcenia na odległość (choć zarazem ta forma jest promowana w ogóle w kształceniu dorosłych). Jak widać działania mają o wiele bardziej konkretny i projektowy charakter, co przyczynić się tylko może do lepszej implementacji.

16. Trzeba podkreślić, że obecnie działanie 2.2 w opisie celów i merytorycznych zadaniach, jakie tam są wskazane – ma zupełnie inny charakter. Bardziej odnosi się do potrzeby wykorzystywania nowoczesnych technologii w procesach kształcenia, określa potrzeby egzaminów zewnętrznych jako lepiej weryfikujących wiedzę, zaznacza niezbędną rozwijania u uczniów zdolności do przyszłego zatrudnienia. Doradztwo i poradnictwo zawodowe winno stać się – według budowanych zadań – powszechne wśród uczniów, tak jak powszechne musi być doskonalenie nauczycieli. Ten nowy system edukacji dostosowany do wymogów rynku i potrzeb gospodarki musi także mieć możliwość zbierania danych o kluczowych wskaźnikach edukacyjnych. Podkreśla się potrzebę akredytacji instytucji edukacyjnych. Jest zatem ta nowa wersja działania 2.2 o wiele bardziej konkretna i praktycznie ukierunkowana.

17. W priorytecie 3 dotyczącym *pomocy technicznej* w wersji końcowej SPO RZL bogatsze jest nakreślenie celu i uzasadnienie, w którym wykorzystano już doświadczenia zebrane podczas pierwszego okresu prac nad SPO oraz konsultacji społecznych, opisane są również działania, jakie podjęto w celu przygotowania struktur wewnątrz Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej do absorpcji środków unijnych. W podstawowych działaniach: 3.1 *Wsparcie zarządzania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich* oraz 3. 2. *Informacja i Promocja działań Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich* w obecnej wersji dokładniej rozpisane są grupy zadań i potencjalni realizatorzy projektu. Dodane zostało też działanie 3.3. *Zakup sprzętu komputerowego* wynikające z realnej analizy potrzeb przy realizacji projektów.

18. Generalnie: większość zmian w sferze priorytetów i działań ma pozytywny wpływ na wdrożenie i pozyskiwanie projektodawców, gdyż opisy działań i wskazywane cele są w obecnej wersji SPO RZL o wiele bardziej konkretne.

VII. REALOKACJA ŚRODKÓW

18. W pierwszej wersji programu po prezentacji każdego z priorytetów zawarta była informacja o indykatywnym planie finansowym, w której zaznaczano wartość realizacji działań priorytetu w sumie oraz polski wkład, i oczywiście wsparcie z środków EFS. W końcowej wersji podane są te informacje, choć również przedstawione jest dokładne wyliczenie wartości realizacji poszczególnych działań, co niewątpliwie ułatwia przygotowanie się do wdrożenia.

Różnice w przewidzianych ostatecznie środkach są dosyć znaczne:

- w priorytecie 1 wartość łączna działań jest mniejsza o 50 mln EUR (obecnie 946 062 543 EUR), przy czym wkład z EFS jest o przeszło 30 mln EUR większy (czyli 709 522 784 EUR), a wkład krajowy mniejszy o przeszło 70 mln EUR
- widać też znaczną dominację wydatków na działania 1.2 (młodzież) i 1.3. (długotrwale bezrobotni) – przeszło 50%
- w priorytecie 2 wartość łączna działań jest większa o przeszło 200 mln EUR (obecnie 988 566 943 EUR), przy czym wkład z EFS jest o 150 mln większy (czyli wynosi 741 400 000), a dofinansowanie z środków krajowych jest większe obecnie o przeszło 70 mln (wynosi 247 166 943)
- widać też dominację wydatków na działanie 2.2 (podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do rynku pracy) – przeszło 45%, względnie równe wydatki na działania 2.1. i 2.3. – po przeszło 25% i symboliczna (relatywnie) suma na działanie 2.4.
- wzrosły mocno wydatki na priorytet 3. z 3,3 mln EUR do 25 481 442 EUR, z czego fundusze strukturalne pokryją 19 110 432 EUR (było 2,4 mln), a wkład polski wyniesie 6 371 010 EUR (było 0,9 mln)
- generalnie kwota ogólna na SPO RZL wzrosła z 1782,2 mln EUR do 1 960,1 mln EUR, chociaż przy tym krajowy wkład publiczny wzrósł tylko o ok.5 mln EUR. Ważne jest też i to, że w obecnej wersji plan finansowy rozpisany jest bardzo dokładnie na priorytety, lata oraz instytucjonalne źródła finansowania.

Nie wydaje się, by dokonane zmiany zakłócały planowaną realizację programowych celów wynikających z wniosków z diagnozy i przyjętych założeń. Zmian te mają swoje uzasadnienie w argumentacji i uzasadnieniach widocznych w obecnej wersji programu.

VIII. WARUNKI WDRAŻANIA

19. Cały rozdział V poświęcony jest warunkom i regułom wdrażania, dokładnie opisując potrzebne w tym procesie procedury i instytucje oraz zadania do zrealizowania na różnych szczeblach administracji i partnerów instytucjonalnych SPO RZL. Wszystkie informacje są przejrzyste, bogatsze w obecnej wersji programu.

Tym, co jest jednak najważniejsze, jeśli chodzi o zmiany pomiędzy wersjami dokumentu: pierwszą i ostateczną – to zmiany w kwantyfikacji celów i wskaźnikach monitorowania (5.5.3.) wynikające, jak się wydaje, z odbytych konsultacji i przeprowadzonych analiz, w tym i tego wszystkiego, co zostało dołączone do ostatecznej wersji programu.

Widać pewną ostrożność w przedstawianiu wskaźników - świadomie uznano (zgodnie ze zwyczajami UE), że dokładniejsze wskaźniki zostaną zawarte w dokumencie *Uzupełnienie Programu*, jako bardzo już konkretnym przewodniku dla potencjalnych projektodawców.

Nie zawsze jednak tabele i rubryki w tej prezentacji wskaźników są przejrzyste, choć wypada przyjąć sugerowaną w dokumencie metodologię określania wskaźników jako:

- zwracającą uwagę na efekty działań skierowanych bezpośrednio do osób
- odnoszącą się do wkładu finansowego, produktu uzyskanego, rezultatu (bezpośrednie efekty realizacji działań) i wpływu w okresie średnio i długoterminowym
- uwzględniającą (polityka równych szans i równouprawnienia) wskaźniki dla obu grup płci

20. Nie wzbudzają zastrzeżeń sformułowane wskaźniki ogólne odnoszone do NPR, choć niekiedy (np. w kwestii wskaźnika zatrudnienia) przedstawiane dane nie są tożsame. Uznać również należy za przemyślany punkt odniesienia – wskaźniki istotne dla SPO RZL. Ich podział i dobór dopasowany do poszczególnych priorytetów – jest bardzo dobry i przyniesie pełny obraz efektów realizacji programu. Aczkolwiek, przy niektórych rezultatach, czy produktach - pełne określenie efektu będzie trudne, gdyż nie można wskazać danych obecnych, np. liczby nauczycieli przeszkolonych w zakresie technik informacyjnych i komunikacyjnych. Nie wszędzie też w tabelkach – są (w wersji, nad którą pracowałem) zaznaczone wszystkie wskaźniki, np. liczba kobiet – odbiorców projektów związanych z *równością szans*, czy liczba nowych stanowisk komputerowych itp. Może tam, gdzie dookreślenie danych nie jest jednak możliwe – nie należy danej kategorii wskaźnikowej umieszczać w SPO RZL (pisałem już o tym w ocenie *ex ante*).

Niemniej jednak, wydaje się, że instytucjonalne, proceduralne i efektywnościowe warunki wdrażania SPO RZL zostały w ostatecznej wersji dokumentu określone na tyle precyzyjnie, iż będą sprzyjać realizacji projektów – jak również, że wspomogą prezentację zawartą w *Uzupełnieniu Programu*.

IX. WNIOSKI KOŃCOWE

21. W dalszych pracach nad realizacją SPO RZL i jego ocenami cząstkowymi oraz całościową ex post, a także w dalszych pracach nad przyszłym okresem programowania i przygotowaniem NPR oraz kolejnych sektorowych programów operacyjnych na lata po 2006 roku - trzeba uwzględnić doświadczenia i dorobek powstały podczas przygotowywania obecnego SPO.

Trzeba zatem pamiętać o:

- szczególnej funkcji, jaką obecny SPO RZL odegrał w integracji polityki rynku pracy w Polsce (zarówno w sferze wypracowywania metodologii diagnozy – co już zostanie jako zdobyta umiejętność, jak i przygotowywaniu projektu celów i działań)
- trudnościach w formułowaniu NPR jako kontekstu dla programów operacyjnych, ze względu na niestabilną w pewnej fazie politykę rządu
- potrzebie zmian w warunkach funkcjonowania polityki rynku pracy, co przy opracowywaniu SPO zaowocowało projektem *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, kluczowej dla reorientacji polityki zatrudnienia w Polsce – w kierunku polityki aktywizującej
- specjalnej roli, jaką w planach na lata 2004 – 2006 odgrywa SPO RZL jako uzupełnienie, a właściwie konstrukcja nośna wydatków miksowanych z Funduszem Pracy na aktywną politykę rynku pracy (nie byłaby ta polityka możliwa ze względów finansowych, gdyby nie współudział środków EFS).

Na przyszłość należy jednak brać pod uwagę następujące kwestie:

- potrzebę wcześniejszego przygotowania Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2007 – 2012, tak, by jako aktualny dokument stała się podstawą do wkładu w kształt i priorytety NPR oraz, by była istotnym punktem odniesienia dla kolejnego SPO
- konieczność uniknięcia, o ile to możliwe, koincydencji takiej skali zmian w sferze polityki rynku pracy (wzrost bezrobocia, nowa ekipa polityczna po wyborach, reorientacja polityki rynku pracy, nauka metodologii programowania unijnego, korekty w strategii zatrudnieniowej UE, potrzeba ciągłego podczas pisania SPO korygowania danych i celów), jak to miało miejsce w latach od 2002 do 2004
- proces reorientacji polskiej polityki rynku pracy zainicjowany podczas tworzenia SPO (na rzecz aktywizacji) będzie trwał długo, bo wymaga zmian w mentalności sporych grup społecznych i klasy politycznej, jak i przebudowy ram funkcjonowania w Polsce polityki społecznej – i winno to znaleźć swoje odzwierciedlenie w następnym SPO
- sytuacja na rynku pracy będzie się poprawiała powoli, grozi dualizacja rynku pracy, a zaznaczone w SPO wyzwania strukturalne: edukacyjne, terytorialne będą wymagały nowych instrumentów i priorytetów, w tym i podjęcia sprawy restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich
- tak mocno akcentowana w dokumentach unijnych sprawa partnerstwa społecznego oraz decentralizacji – będzie wymagała redefinicji w najbliższych latach w Polsce, co oznacza potrzebę pogłębionej refleksji nad realniejszym udziałem tradycyjnych partnerów w procesach zmian na

rynku pracy, jak i nowych partnerów – organizacji pozarządowych, samorządu, czy pozapublicznych służb zatrudnienia, które to instytucje będą jeszcze mocniejszymi uczestnikami przygotowywania następnego SPO oraz jego odbiorcami

- kluczowym elementem myślenia o następnym SPO powinna być rzetelna ocena wynikająca ze stałego monitoringu realizacji działań, jak i wykorzystanie osiągniętych rezultatów i efektów
- ważne dla opracowywania kolejnego dokumentu na następne lata będzie zastosowanie tej samej metody pracy nad różnymi wersjami, co pozwala – jak i w tym procesie prac nad SPO – na dokonanie dużych, korzystnych zmian (warto też tak, jak i w tym przypadku praktycznie wykorzystać pierwsze uwagi ex ante, by zmieniać np. warunki organizacyjno-instytucjonalne wdrażania programu poprzez wprowadzenie w nowej ustawie zupełnie nowych rozwiązań dotyczących funkcji służb zatrudnienia i stosowania instrumentów rynku pracy)
- rozstrzygnięć będzie wymagało uporządkowanie finansowania i stabilizacja własnych źródeł finansowania polityki rynku pracy, tak, by nie była ona aż tak bardzo uzależniona we wszystkich możliwych aspektach od projektów realizowanych ze źródeł EFS

Warto zatem, by doświadczenia zdobyte przy opracowywaniu i wielomiesięcznych korektach kolejnych edycji programu – zostały w pełni wykorzystane w przyszłości, w następnym okresie programowania, który tak naprawdę zaczyna się już w chwili obecnej.

Warszawa, styczeń 2004 r.

dr MICHAŁ BONI