



Narodowy Plan
Rozwoju 2007-2013

dr Michał Boni

Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy wykonana w ramach przeprowadzonej **oceny szacunkowej wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013**, pt.:

***ANALIZA WARUNKÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH POMOCY, W TYM
OCENA SYTUACJI NA KRAJOWYM RYNKU PRACY Z UWZGLĘDNIENIEM SZANS
ZAWODOWYCH KOBIET I MĘŻCZYŹN. OCZEKIWANE ODDZIAŁ YWANIE NPR NA
RYNEK PRACY.***

www.funduszezestrukturalne.gov.pl

Ekspertyza współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Program Operacyjny Pomoc Techniczna

Warszawa, maj 2005

I. WPROWADZENIE

1. Prace nad Narodowym Planem Rozwoju (NPR) na lata 2007 – 2013 mają olbrzymie znaczenie. I to nie tylko dlatego, że dokument ten, wraz z programami operacyjnymi w różnych sektorach – stanowić będzie podstawę do pozyskania środków unijnych. A wielkość tych środków, wraz z zaangażowanym wkładem krajowym o charakterze publicznym i prywatnym, sięga prawie że poziomu wartości jednorocznego produktu krajowego brutto.

Zarazem bowiem, wydaje się istotne, by pożytkując racjonalnie i efektywnie środki UE - wykorzystywać w maksymalny sposób własne szanse rozwojowe.

To dlatego NPR jest tak ważny, a debata nad nim szczególnie znacząca dla wskazania *priorytetów rozwojowych Polski na najbliższe 10 lat*. Istnieją bowiem okoliczności, by o celach rozwoju debatować mając na myśli perspektywę czasową dłuższą, niż horyzont jednej kadencji parlamentarnej. W tym sensie – trwające prace nad NPR mogą stać się źródłem określania kierunków rozwojowych kraju o charakterze rzeczywiście przyszłościowym, wykraczając niejako poza dotychczasowy kanon myślenia o rozwoju społeczno-ekonomicznym, uwarunkowany wyznacznikami transformacji ustrojowej. Bowiem, abstrahując od istniejących jeszcze (rolnictwo), potrzeb strukturalnych zmian w polskiej gospodarce – wyzwania przed nią stojące są już o wiele silniej zdeterminowane wymogami globalnej i europejskiej konkurencyjności, a nie tylko presją dostosowania się do reguł rynku. Byłoby co prawda, bardzo inspirujące – uzyskać przy pracach nad NPR wszechstronną wiedzę dotyczącą zakresu niezbędnych dostosowań systemowych polskiej gospodarki do wymogów rynkowych. A także do wymogów liberalizujących rynek europejski, określonych w Strategii Lizbońskiej w obszarach wymagających deregulacji i demonopolizacji. Chodzi tu m.in. o listę przedsięwzięć restrukturyzacyjnych (np. dokończenie zmian w hutnictwie i na kolei), demonopolizacyjnych oraz prywatyzacyjnych. Elementy takie są obecne (wskazywane) w różnych fragmentach NPR, ale ich przejrzysta ekspozycja byłaby niezwykle użyteczna.

Potransformacyjna potrzeba ustalenia celów i priorytetów jest także okazją do zdefiniowania na nowo roli państwa – w gospodarce w ogóle, czy wobec rozwiązywania spraw społecznych.

Pytania o to, *jaki powinien, czy jaki może być – zakres interwencji państwa*, jakie są potrzebne ramy instytucjonalne dla podejmowania działań przez władze publiczne różnych szczebli – są pytaniami zasadniczymi z punktu widzenia nie tylko podziału odpowiedzialności pomiędzy różne podmioty w państwie, ale i skuteczności w osiąganiu wyznaczanych celów.

2. Znaczenie toczącej się wokół NPR debaty publicznej będzie można ocenić nie po liczbie prasowych artykułów na temat dokumentu, ale po skali wpływu rezultatów tej debaty na ostateczny jego kształt. Jest bardzo ważne, by w końcowych pracach nad NPR uwzględnić opinie i głosy dotyczące w szczególności:

- oceny warunków rozwoju gospodarczego, z uwzględnieniem analizy scenariuszowej (czego brak w NPR), pozwalającej na ocenę potencjalnych trendów, w zależności od przewagi formuły rozwoju opartej np. o popyt zewnętrzny (rola i różnorodne skutki eksportu), czy – o popyt wewnętrzny, a także realną ocenę możliwego przyrostu inwestycji w tak długim okresie, aż do 2013 roku

- konieczności poprawy w sferze projekcji danych oraz opisu możliwych trendów rozwoju i zmian w różnych dziedzinach, szczególnie sytuacji na rynku pracy - nie do przyjęcia jest pomijanie oceny sytuacji na koniec czasu realizacji obecnego NPR (rok 2006), czy odnoszenie się do charakterystyki zjawisk poprzez opis stanu z 2003 roku, co najwyżej z porównaniem do 2002 (a tak jest w wielu punktach diagnozy – i niestety nie pozwala to na wskazanie realnych tendencji)
- wzmocnienia charakterystyki spraw regionalnych – i to zarówno w sferze rozstrzygnięć generalnych dotyczących modelu rozwoju kraju: z nastawieniem na polaryzację, czy z nastawieniem na dyfuzję regionalną, jak i w obszarze wskazywanych przez poszczególne regiony własnych priorytetów
- sposobu modelowania powiązań NPR z programami operacyjnymi (merytoryczny i praktyczny zakres ich funkcjonowania i warunki realizacyjne) oraz 16 regionalnych programów – z sektorowymi. Problem widać wyraźnie choćby przy włączaniu spraw dotyczących rozwoju zasobów ludzkich w regionalne programy operacyjne (nie jest przejrzyste, jakie mają być związki działań z programu sektorowego skoncentrowanego na zasobach ludzkich z działaniami wyodrębnianymi w dokumentach regionalnych)
- oceny wdrażania obecnego NPR zarówno pod kątem konieczności uproszczenia procedur realizacji wielu przedsięwzięć, jak i charakterystyki zdolności absorpcyjnej środków unijnych w kilku wymiarach: projektowym (generowanie projektów), wdrożeniowym (czas od decyzji do realizacji i warunki wykonalności), rozliczeniowym (szybkość odzyskiwania własnego wkładu), efektywnościowym (stan i jakość realizacji wskazanych celów) – wszystko po to, by maksymalnie wykorzystać lekcję pierwszego doświadczenia realizacji projektów UE
- wzmocnienia spójności i trafności związków pomiędzy celami, priorytetami a kierunkami działań oraz samymi działaniami. A także odniesienia do kwantyfikacji celów oraz przedstawienia spójnej koncepcji wskaźników monitorowania, jak również wstępnej charakterystyki oczekiwanych rezultatów (to jedyna droga, by „realistycznie” konstruować zadania dla programów sektorowych)
- spraw i zadań, które zostały wniesione w szerokim procesie konsultacji społecznych, i których nie wolno zignorować – co dotyczy również, w podobny sposób, rekomendacji eksperckich powstałych w procesie ewaluacji *ex ante*.

II. UWAGI METODYCZNE

3. Zakres tego opracowania obejmuje analizę warunków społeczno-gospodarczych pomocy udzielanej przez UE poprzez odpowiednie środki finansowe, w taki, czy w inny sposób ukierunkowane na sferę zatrudnienia. Istotne jest więc, jak owe środki mogą być spożytkowane w celu poprawy sytuacji na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem szans zawodowych kobiet i mężczyzn. Jak zatem widać, analiza ewaluacyjna musi być *skoncentrowana na kwestiach dotyczących rynku pracy i zatrudnienia*.

Niemniej jednak, ze względów merytorycznych musi ona obejmować szersze konteksty - uwarunkowań ekonomicznych, ale i społecznych. To dlatego – przedmiotem badania, charakterystyki i oceny będą też

bliskie problematyce zatrudnienia kwestie, podkreślane i wyodrębnione w NPR do samodzielnych priorytetów: *Wiedza i kompetencje, Integracja społeczna, Aktywizacja i mobilność*. Jedynie wówczas można tworzyć ramy dla kompleksowego ujęcia problematyki zatrudnienia – a to jest podstawą do zwiększenia skuteczności planowanych działań, a w przypadku ewaluacji – adekwatności przedstawianych rekomendacji.

Podstawowymi kategoriami oceny będą (dyskutowane wcześniej w zespole ekspertów przygotowujących analizę i ocenę *ex ante*) następujące kryteria:

- spójność (wewnętrzna i zewnętrzna, np. z dokumentami UE),
- trafność (wyzwania z diagnozy a stawiane cele i priorytety, czy podejmowane kierunki działań),
- skuteczność (osiąganie wskazywanych, zakładanych celów – w określonych warunkach, których zapewnienie jest istotną przesłanką realizacyjną całego NPR),
- efektywność (ponoszone nakłady a osiągnięte mierniki realizacji celów, charakterystyka rezultatów),
- trwałość (ocena oddziaływania, jeśli chodzi o stabilność uzyskanych efektów),
- użyteczność (przydatność uzyskanych skutków – też i do innych celów, np. poprawa wskaźnika zatrudnienia a warunki dalszego rozwoju gospodarczego).

III. CELE I PRIORYTETY - OCENA SPÓJNOŚCI I TRAFNOŚCI

4. Dokładna analiza trzech celów strategicznych wymienionych w NPR:

- utrzymania gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu gospodarczego
- wzmocnienia konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrostu zatrudnienia
- podniesienia poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej

wskazuje, iż *kluczowe dla NPR są: wzrost i spójność*. W tym sensie, bardzo wysoka ranga w układzie celów – *konkurencyjności* oraz *wzrostu zatrudnienia*, z jednej strony czyni je kluczowymi punktami odniesienia dla realizacji misji, z drugiej strony zaś – nie jest aż tak bardzo sprzeczna z widoczną jednak ich instrumentalizacją. Wydaje się, że logika takiego wyboru uzasadnia to, iż zarówno *konkurencyjność, jak i zatrudnienie są traktowane głównie jako narzędzia wzrostu służące spójności*.

Niemniej jednak, można wyobrazić sobie NPR, który byłby zogniskowany wokół konkurencyjności i zatrudnienia. Wówczas jego cele stałyby się bardziej jednoznaczne, zdecydowanie bardziej innowacyjne i prorozwojowe - w sensie pragnienia i potrzeby osiągnięcia tak wysokiego pułapu aspiracji, który przybliżyłby nas do modelu rozwojowego np. Irlandii. Ale też wówczas – należałoby jasno powiedzieć, że cele o charakterze prospójnościowym mogą być realizowane tylko w pewnej części, oraz być bardziej przeniesione na przyszłość. Przyjęcie takiego rozwiązania wymagałoby spełnienia innych uwarunkowań instytucjonalnych oraz warunków dla konsensusu społecznego na miarę znaczącego paktu społecznego. Problematyka rynku pracy w NPR postrzegana jest w wielu częściach i priorytetach, w kluczowych ekonomicznie kategoriach – poprzez kwestię warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy. I jest to ważne osiągnięcie merytoryczne tego dokumentu (*równowaga w w podejściu popytowym i podażowym do*

rynku pracy). To dlatego właśnie „zatrudnienie” postrzegane jest więc zarówno w wymiarze stricte ekonomicznym (poprzez pryzmat możliwego popytu na pracę oraz warunków na jego zaistnienie), jak i w obszarze bardziej zorientowanym społecznie (powiązany z charakterystyką podaży – jakości zasobów pracy, roli kapitału ludzkiego i społecznego). Oczywiście, wymiaru podażowego, nie da się tylko i wyłącznie sprowadzić do kategorii społecznych, bo ma on olbrzymie znaczenie ekonomiczne (podaż wpływa na popyt) – np. uwarunkowaniami podażowymi są m.in. kwestie płacowe, koszty pracy ponoszone przy zatrudnieniu, szczególnie te o charakterze pozapłacowym, czy produktywność pracy.

Zaproponowana w „*Ocenie oddziaływania NPR na rynek pracy*” (ekspertyza zespołu prof. Urszuli Sztanderskiej) – *kategoria i kryterium sprawności rynku pracy*, wydaje się tu być jak najbardziej użyteczna i może być swoistym synonimem „zatrudnienia”. Bo właśnie: sprawny rynek pracy – pozwala wykorzystywać w pełni istniejące zasoby pracy, doprowadza do ich płynnej i efektywnej alokacji, powoduje rozwój kapitału ludzkiego (wiedzy, umiejętności, motywacji).

W NPR niestety, nie ma tak spójnego i całościowego podejścia do rynku pracy i zatrudnienia. Dominują perspektywy partykularne, które nie pozwalają na kompleksowe ujęcie. A owa dwoistość (wymiar społeczny i ekonomiczny „zatrudnienia”) – oddając naturę rzeczy – zarazem jednak *nie pozwala uczynić z „zatrudnienia” osi dominującej wśród celów stawianych w NPR*. Niesie to za sobą różne konsekwencje. Jeśli bowiem spojrzeć całościowo na układ 10 priorytetów, to ma on również dwoisty charakter – jedne są bardziej zorientowane na sferę ekonomicznego rozwoju, mają ewidentnie pro wzrostową specyfikę, drugie natomiast – są nastawione społecznie, prospójnościowo. W rezultacie widać, iż autorzy koncepcji rozwojowej zawartej implícite w NPR preferują zrównoważony (w szerokim tego pojęcia znaczeniu) model rozwoju.

Nie kwestionuję tego sposobu podejścia do budowy harmonii celów, gdyż jest on wewnętrznie spójny, a równocześnie – chyba dobrze dopasowany (trafnie – w kategoriach ewaluacji) do wyzwań, jakie przed rozwojem Polski stoją. Niemniej jednak, z punktu widzenia rangi celów prozatrudnieniowych – jest to pewnego rodzaju ograniczenie.

5. Polega ono na *niejasności, co do uwarunkowań mających poprawiać sytuację na rynku pracy, zwiększać jego sprawność*.

W sposób mniej wyrazisty identyfikowane są bowiem wszystkie powiązania pomiędzy sferą różnych aktywności gospodarczych a zatrudnieniem, jak i relacji zachodzących pomiędzy np. obszarem edukacji, rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego a sprzyjającą wzrostowi zatrudnienia – jakością podaży zasobów ludzkich.

Pisała o tym w ekspertyzie prof. Urszula Sztanderska zaznaczając, iż, jeśli *zatrudnienie miałoby być wykorzystywane jako istotny czynnik napędowy gospodarki*, to trzeba tworzyć warunki do *zwiększenia opłacalności użycia pracy w gospodarce* - a jednymi z najważniejszych czynników są w tej sferze m.in.: zmniejszanie kosztów pracy (hamowanie wzrostu płac poniżej tempa wzrostu produktywności, ograniczanie wzrostu płac minimalnych, obniżanie tzw. klina podatkowego, sprzyjanie elastyczności płacowej) oraz podnoszenie produktywności. Brak charakterystyki tych uwarunkowań sprawnego rynku

pracy – powoduje, iż z obszaru polityki zatrudnienia umykają najbardziej zasadnicze i kluczowe, realne instrumenty oddziaływania.

„Zatrudnienie” widziane więc głównie w NPR jako tylko narzędzie – nie staje się głównym celem stawianych zadań, a przecież skądinąd wiadomo, że liczba i stopa pracujących w Polsce (a tym samym zmniejszanie bezrobocia) jest czynnikiem decydującym w znacznym stopniu o:

- *równowadze systemu socjalnego*, bo tylko wówczas zmniejsza się skala bierności społecznej, nieaktywności zawodowej związanej z niepłaceniem podatków i składek, a zarazem obciążaniem budżetu dużą skalą utrwalających bierność transferów socjalnych
- *możliwości ograniczania skali wykluczenia społecznego oraz powiększenia stopnia integracji społecznej*, bo jest to do osiągnięcia wyłącznie poprzez aktywność związaną z pracą, różnymi jej formami, w tym i w sektorze tzw. ekonomii społecznej
- *stabilności systemu emerytalnego*, przy istniejących wyzwaniach demograficznych, dotyczących nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie procesu starzenia się społeczeństw
- *stworzeniu warunków dla równowagi demograficznej w długiej perspektywie* – bo tylko zwiększenie pewności co do udziału w systemie pracy jest realnym stymulatorem dla kobiet i mężczyzn w ich decyzjach dotyczących rozwoju rodzin i dzietności
- *skali i cechach wzrostu gospodarczego*, bo przy wysokich wskaźnikach zatrudnienia następuje pełniejsze wykorzystanie kapitału ludzkiego, ograniczenie groźby trwałej migracji i marnotrawstwa nakładów edukacyjnych ponoszonych w społeczeństwie i państwie.

Szczególnie ten ostatni element jest kluczowy dla tego, by *wzrost zatrudnienia stał się czynnikiem wzrostu gospodarczego* – i tak był traktowany.

W kontekście tak definiowanych szerokich oddziaływań i funkcji „zatrudnienia” dziwić musi *brak sformułowanego celu* (poza ogólną deklaracją dotyczącą wzrostu zatrudnienia) o *charakterze skwantyfikowanym*. Nie jest jasne, jaki poziom aktywności zawodowej, stopę pracujących – chcielibyśmy osiągnąć dzięki działaniom podjętym w NPR. Jest to jedynie wymienione w tabelach dotyczących diagnozy, ale nie przeniesione jako cel-zadanie do tekstu, ani miernik – skwantyfikowany cel, do tabel ze wskaźnikami.

Jest to *przykład nietrafności pomiędzy wyzwaniami ekonomicznymi i społecznymi oczekiwaniami – a formułowanym celem priorytetowym*.

Potwierdzeniem tego braku powiązań, a więc i wewnętrznej niespójności jest tabela pokazująca (str. 29, paragraf 108) układ kierunków działań Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013, gdzie w bardzo selektywny sposób zaznaczone są oddziaływania wielu przedsięwzięć na zatrudnienie. Np. „*Racjonalizacja ludzkiego i organizacyjnego potencjału B+R*” nie wpływa na zatrudnienie, tak jak i „*Wzmocnienie regionalnej przedsiębiorczości*”, czy „*Pomoc inwestycyjna dla małych i średnich przedsiębiorstw*”. Przytoczone przykłady świadczą o zbyt wąskim oraz instrumentalnym pojmowaniu pojęcia „zatrudnienie”, ale przede wszystkim – o braku kompleksowego podejścia do problematyki zatrudnienia, mimo z pozoru odmiennych deklaracji.

Mimo wagi problemu „zatrudnienia” – opisane powyżej potraktowanie celu prozatrudnieniowego w NPR powoduje, że trzeba przyznać, iż „zatrudnienie” *nie jest traktowane prymarnie*, oraz że – w efekcie tego – inne priorytety nie są przeniknięte orientacją prozatrudnieniową w takim stopniu, jakby tego wymagały stojące przed krajem wyzwania. Można więc przypuszczać, że i ostateczne rezultaty oraz skutki NPR w sferze zatrudnienia i rynku pracy będą raczej *wypadkową efektów różnych działań, komponowanych trochę przypadkowo*, a nie konsekwencją koncentracji uwagi, działań i nakładów.

Potwierdzają to również wnioski zawarte w „*Ocenie oddziaływania NPR na rynek pracy*” prof. Urszuli Sztanderskiej. Zwracając uwagę na konieczność wielowariantowej analizy scenariuszowej modeli rozwoju gospodarczego i różnoraki wpływ odmiennych modeli (z dominującymi czynnikami popytu zewnętrznego albo wewnętrznego jako stymulatorami wzrostu) na rynek pracy i zatrudnienie, autorka przedstawia następujące sugestie:

- przy dominacji rozwoju poprzez popyt zewnętrzny (eksport i przemysł) – beneficjentami mogą być: w większości ludzie młodzi, raczej mężczyźni, osoby z raczej niższymi kwalifikacjami, obszary przemysłowe
- przy dominacji rozwoju poprzez popyt wewnętrzny (rozwój usług, ale też i inwestycje) – prawdopodobnymi beneficjentami będą: raczej osoby starsze, więcej kobiet, ludzie o wyższych kwalifikacjach i z regionów zamożniejszych.

Oczywiście – są to analizy prawdopodobieństwa efektów na rynku pracy, związanych z wariantami rozwoju gospodarczego. Ale myśląc o skuteczności oddziaływania NPR nie wolno takich przesłanek eliminować. A raczej – należy je uwzględnić, by w bardziej przemyślany sposób budować podstawy i ramy dla kompleksowej polityki zatrudnienia - zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnych.

Byłoby chyba ważne opracowanie dla potrzeb NPR pogłębionej analizy wpływu konkurencyjności - i to różnych modeli konkurencyjności: od modelu zdominowanego przez przewagi kosztowe uzyskiwane dzięki taniej sile roboczej, stymulacji wydajności przy braku wzrostu zatrudnienia – aż do przewag konkurencyjnych, które można budować w oparciu o wiedzę, innowacje, wykorzystywanie nowych technologii, wyższą skalę przetworzenia produktów, wyższą produktywność lepszej jakościowo kadry. Co jest ważne, to uzmysłowienie sobie, że w różnych działach gospodarki i w różnych regionach kraju – *budowanie owych przewag konkurencyjnych może być odmienne*, i z odmiennymi skutkami dla zatrudnienia.

6. Ważnym punktem odniesienia dla NPR, oprócz potrzeb rozwojowych Polski, o których zwięźle pisze się w niektórych częściach diagnozy, czy wartości i zasad, które wskazuje się jako kluczowe w części aksjologicznej – są programowe dokumenty Unii Europejskiej, w tym głównie Strategia Lizbońska.

W przedstawionym układzie trzech celów wymienia się cztery główne filary owej Strategii: wzrost gospodarczy (także rozwój przedsiębiorczości), konkurencyjność (a z nią winna być sprzęgnięta – tak ważna dla zatrudnienia – produktywność), wzrost zatrudnienia (poprzez zmniejszenie skali bierności), spójność społeczną, gospodarczą i przestrzenną.

Można więc powiedzieć, iż *tekst NPR jest spójny z dokumentami unijnymi*. Spójność nie oznacza tylko zbieżności w stosowaniu pojęć-kluczy, ale dostrzeganie także wspólnoty wyzwań (zagrożenia dla konkurencyjności, starzenie się społeczeństw, niemożność udźwignięcia modelu socjalnego w obecnej postaci), jak i podejmowanych działań – wiele przedsięwzięć bezpośrednio nawiązuje do zadań opisywanych w Strategii Lizbońskiej, co podkreśla też w swojej opinii prof. Urszula Sztanderska.

Pewną słabością jest to, czy wstępny projekt NPR odpowiednio wysoko stawia cele dotyczące innowacyjności i budowania gospodarki opartej na wiedzy – też jako przesłanek konkurencyjności. Moim zdaniem, czynione jest to z dużym poczuciem realizmu, choć zarazem – nadmiernie ostrożnie. Polskim problemem jest stworzenie podstaw dla gospodarki opartej na wiedzy, co oznacza – wzrost nakładów na B+R, ale i zmianę struktury tych nakładów, pracę nad zbliżeniem sektora przedsiębiorstw do sektora nauki, wysiłek dotyczący poprawy jakości i stopnia edukacji w Polsce, w tym i budowa infrastruktury dla kształcenia się przez całe życie (o tym jest niestety stosunkowo niewiele), upowszechnienie kompetencji telekomunikacyjnych wraz z pełną dostępnością sieci tych usług (co jest podkreślane kilkakrotnie w NPR). Ta ostrożność w podejściu do szeroko pojmowanej „innowacyjności” jest – jak zaznaczyłem, wyrazem realizmu, ale z drugiej strony – nie pozwala uczynić z tego priorytetu – dźwigni napędowej rozwoju Polski w nadchodzących latach.

Różnicę w sposobie podejścia do wyzwań rozwojowych widać jednak pomiędzy założeniami NPR i jego generalnym wskazaniem „wzrostu” i „spójności” – jako kluczowych dla osi działań, a podkreślanych w ostatnim Komunikacie Komisji Europejskiej (z dn. 12 kwietnia 2005 r., już po próbie kompromisu dotyczącego perspektyw rozwoju w świetle „półmetka” Strategii Lizbońskiej i nacisku szeregu krajów na podniesienie znaczenia Agendy Socjalnej) wartościach: „wzrostu” i „pracy” (zatrudnienia). W tym dokumencie (na lata 2005 – 2008) po raz pierwszy tuż obok siebie umieszczono wytyczne dotyczące polityki gospodarczej i wytyczne dotyczące zatrudnienia – jakby chcąc podkreślić w ten sposób wagę tych dwóch celów ze Strategii Lizbońskiej, a mniejszy nacisk położyć na harmonię socjalną. Gdy tymczasem, NPR bardziej odchyła się w stronę pewnych tez zawartych w nowej „Agendzie Socjalnej”, niż wskazówek Wima Koka z jego raportu dotyczącego oceny realizacji Strategii Lizbońskiej, gdzie – i to też bardzo dyplomatycznie – zaznacza się, jakie konsekwencje dla konkurencyjności europejskiej gospodarki niesie konserwowanie europejskiego modelu socjalnego.

W UE, na różnych forach, toczy się dyskusja o celach i kierunkach działań – i nie ma w niej dominacji którejkolwiek z postaw, o czym np. (poza partykularyzmem interesów różnych krajów) świadczy spór o tzw. dyrektywę usługową. W wielu kwestiach nie jest zatem łatwo i precyzyjnie określać spójność polskich dokumentów z unijnymi zapisami - właśnie wobec nieprzejrzystości debaty, jaka toczy się w Unii Europejskiej w ostatnich miesiącach.

Toteż trzeba z uznaniem przyjąć, iż w NPR (mimo prospójnościowego nastawienia) traktuje się dokumenty unijne jako ważne punkty odniesienia, ale nie zobowiązujące nakazy działania. Przy istniejącej więc generalnej spójności programowej z UE, polski NPR ma pełną samodzielność w formułowaniu zasad, celów i priorytetów. Jedynym problemem – jest ograniczona możliwość z perspektywy krajowej, wpływania na Wspólną Politykę Rolną, a zarazem jej efekty.

7. W relacji do trzech podstawowych celów - *dziesięć priorytetów strategicznych tworzy wewnątrznie spójną całość*. Aczkolwiek, można dyskutować, czy z operacyjnego punktu widzenia wskazywanie 10 priorytetów w jednym programie, nie grozi im - utraceniem wagi oraz realizacyjnej skuteczności ze względu na *nadmiar oraz niemożność równie silnej koncentracji działań* i nakładów.

Patrząc jednak w perspektywie spójności priorytetów z osią prozatrudnieniową należy dostrzec sześć kluczowych ograniczeń w możliwości skonstruowania modelu - kompleksowo oddziaływującego na poprawę sytuacji na rynku pracy oraz zwiększenie jego sprawności. *W efekcie więc – układ priorytetów w NPR nie tworzy spójnych warunków dla kompleksowej polityki zatrudnienia*.

Ograniczenia wynikają z braku rozpoznania w diagnozie, w NPR – podstawowych dla rynku pracy kwestii. Bardzo zwięzła diagnoza podkreśla, iż przyczyny złej sytuacji na rynku pracy w Polsce nie mają charakteru koniunkturalnego, ale głęboko strukturalny. Ale nie ma w części diagnostycznej NPR poważnej analizy źródeł owych strukturalnych słabości polskiego rynku pracy, także w powiązaniu z cechami rozwoju polskiej gospodarki w różnych fazach transformacji i obecnie (co mocno podkreślane jest w ekspertyzie zespołu prof. Urszuli Sztanderskiej).

Wynikają z tego różnorodne konsekwencje. Dostrzegam tu *częściową nietrafność pomiędzy celami i priorytetami* (a także w dalszej części dokumentu opisywanymi kierunkami działań oraz działaniami) a *wyzwaniami kluczowymi dla procesów zachodzących na rynku pracy, dla jego usprawnienia*.

8. Identyfikacja ograniczeń w rozpoznaniu uwarunkowań sytuacji na rynku pracy (co osłabia uzasadnienie dla budowania prozatrudnieniowej orientacji NPR) jest następująca:

- *Ograniczenie wynikające z przyjęcia uproszczonego, jednowymiarowego modelu uwarunkowań wzrostu gospodarczego, a także wzrostu zatrudnienia – zdeterminowanego popytowo, bez uwzględniania innych czynników, bez głębszej analizy uwarunkowań podażowych. A z drugiej strony – wskazywanie wpływu popytu zewnętrznego i wewnętrznego nie pozwoliło jednak na różnicowanie efektów zatrudnieniowych, zależnych od zmiennych charakterystyk i funkcji tych dwóch rodzajów popytu;*
- *Ograniczenie związane z niedoszacowaniem wpływu różnic regionalnych (różnice w potencjałach rozwojowych) na bieżącą oraz ewentualnie przyszłą sytuację na rynku pracy oraz regionalne warunki dla np. podwyższania stopy przyjęć do pracy. Skutkuje to nieprzejrzystością dyspozycji płynących z NPR do przygotowywanych 16 RPO, w częściach poświęconych rozwojowi zasobów ludzkich. Ale też i nie daje podstaw do wiarygodnych projekcji rozwoju sytuacji na rynku pracy. Czy nastąpi pod wpływem instrumentów polityki regionalnej zastosowanych w NPR – pogorszenie, poprawa? Gdzie, w jakich regionach kraju, dlaczego? Czy pewnym procesom można przeciwdziałać, czy można je zmieniać? Te kluczowe pytania pozostaną po lekturze NPR bez odpowiedzi. W „Ocenie oddziaływania NPR na rynek pracy” w par. 37 przedstawiona jest tabela pokazująca wpływ realizacji NPR na rynek pracy w ujęciu przestrzennym – w większości wypadków na podstawie dokumentu nie można stwierdzić żadnego lub jedynie bardzo pośredni wpływ. A przecież regionalne zróżnicowania sytuacji na rynku pracy są jedną z najważniejszych*

determinant działania i wyboru polityk skutecznych, bądź realizacji w imię prosto pojmowanej zasady wyrównywania szans – polityk mało efektywnych;

- *Ograniczenie związane z rozproszeniem obecności tematyki obszarów wiejskich w wielu priorytetach i kierunkach działań.* Nie pozwala to na całościowe podejście do wyzwań, jakie dla polskiego rynku pracy będą stwarzały procesy restrukturyzacji rolnictwa z jednej strony (wzrost wydajności, zmniejszenie zatrudnienia, odkrycie bezrobocia utajonego w skali potencjalnie do 1 mln osób), a wysiłki podejmowane w ramach rozwoju przedsiębiorczości, gospodarki przestrzennej i komunikacyjnej, rozwoju miast, czy poprawy infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich – z drugiej strony. Podobnie, jak – przy takim potraktowaniu tego problemu – trudno odnieść się do potrzeby stosowania różnych zestawów narzędzi naprawczych polityki regionalnej, czy zatrudnienia, ze względu na odmienną sytuację różnych obszarów wiejskich: popegeerowskich na północy, czy obszarów dominacji drobnego rolnictwa na południu kraju, czy sytuacji województwa lubelskiego, gdzie w strukturze zatrudnienia jest ok. 40% pracujących w rolnictwie. Nie ma sposobu w oparciu o dokumentację NPR oszacować skutków różnych procesów i zjawisk dla zatrudnienia. A przecież już dzisiaj, po pierwszym roku w UE widać, które z gospodarstw wkroczyć mogą na drogę ekonomicznego rozwoju – od 300 do 500 tys. na 2,5 mln (i to o odpowiedniej wielkości), a które będą z czasem spychane do funkcji socjalnych i symbolicznych. Obszary wiejskie w Polsce stanowią terytoria, na których uwidacznia się olbrzymi dystans cywilizacyjny pomiędzy beneficjentami zmian w procesie transformacji, a „przegranymi” (choć źródła tej przegranej mają głębokie przyczyny sięgające często przeszło 200 lat historii Polski) – i w tym sensie przenosi się to na problematykę dostępu do zatrudnienia lub skrajnego ograniczenia tego dostępu;
- *Ograniczenie związane z niejasnością efektów zmian w modelu polityki społecznej na rzecz jej reorientacji w kierunku aktywizacji.* Niezbędne są: integracja społeczna przez pracę, kontrakty socjalne – świadczenie pieniężne w zamian za pracę i gotowość do aktywizacji, lepsza adresowalność świadczeń z pomocy społecznej, ocena wpływu na postawę i aktywność bezrobotnego długości okresu uprawniającego do zasiłku (choć ilościowo dzisiaj jest to mała grupa osób), ograniczenie możliwości ucieczki w renty i różne formy wcześniejszej dezaktywizacji (z obawy przed utratą pracy), zmiana modelu ubezpieczeń społecznych na wsi, zmiana modelu wprowadzania niepełnosprawnych na rynek pracy itp. Zmiany te powinny nastąpić przed 2007 rokiem, by sensownie zostały spożytkowane w określonej w NPR wizji rozwoju. Lecz wdrożenie tych rozwiązań zależy od tylu czynników, iż nie sposób przewidzieć rezultatów, także oddziaływania na rynek pracy – albo jeszcze starego, albo już nowego modelu polityki społecznej;
- *Ograniczenie związane z niedoszacowaniem wpływu napięć pomiędzy dwoma generacjami, wyżami demograficznymi obecnymi na rynku pracy.* Jedno z nich narażone jest na trudny start zawodowy (młodzi, gdzie stopa bezrobocia na dzisiaj w grupie 19 – 24 lata wynosi 37%), a drugie (starzejący się) jest poddawane silnej presji „wypychania” z rynku pracy (stopa zatrudnienia w

grupie powyżej 50/55 lat - ok. 30%). Zrozumienie tego zjawiska oraz uznanie jego wagi – jest istotne dla decyzji i wyborów w obszarze aktywnej polityki rynku pracy, integracji społecznej, czy edukacji – także dorosłych. Wydaje się, że zarówno w diagnozie, jak i w sferze priorytetów i działań – za słabo odzwierciedlana jest problematyka i długofalowe skutki starzenia się społeczeństwa. A także wpływ tego zjawiska na przyszły rynek pracy, jeśli nie zostaną podjęte działania przeciwstawne możliwej katastrofie demograficznej (waga i postrzeganie tematu zostaną wzmocnione, choćby po publikacji, przygotowywanej w UE *Zielonej Księgi* na temat wyzwań demograficznych). Cały ten problem ma ponadto ogromne znaczenie dla charakteru kapitału społecznego w Polsce. Nie mówiąc już o tym, że poprawa wskaźników zatrudnienia w tych dwóch grupach docelowych (poprzez koncentrację działań – o czym się nie pisze w NPR) może przyspieszyć poprawę sytuacji na rynku pracy w ogóle;

- *Ograniczenie związane z niedoszacowaniem efektów zmian modelu pracy w nowoczesnej gospodarce i ich wpływu na rynek pracy.* Szczególnie w perspektywie 10 lat mogą nastąpić zmiany, które będą rzutowały (o ile polskie firmy będą coraz bardziej konkurencyjne, i zwiększy się skala ich innowacyjności) na wymagania kwalifikacyjne i kompetencyjne stawiane pracownikom przez pracodawców (to wymaga większej adaptacyjności systemu edukacji szkolnej i dorosłych, niż w NPR założono). Równocześnie – w o wiele większej skali będą się zmieniały formy zatrudnienia i organizacja pracy. By wspierać adaptacyjność firm – pracownicy będą musieli być coraz bardziej adaptacyjni, czyli żyć w środowisku mniejszego poczucia bezpieczeństwa związanego z trwałością i jakością zatrudnienia. Powstaną grupy pracowników rotacyjnych. Proces dualizacji rynku pracy będzie występował w coraz większej skali. Będzie to rzutowało na relacje płacowe, większym problemem staną się koszty pracy i kwestia tzw. opłacalności pracy (stąd w całej UE mówi się o potrzebie redukcji klina podatkowego i obniżaniu kosztów pracy – patrz rekomendacje programowe UE dotyczące rynku pracy dla wszystkich krajów), co ma kapitalne znaczenie dla zwiększenia sprawności rynku pracy. *Od zjawiska modernizacji zatrudnienia, pracy, stosunków pracy – pewnie nie ma odwrotu, ale trzeba je brać pod uwagę w tworzeniu komponentów polityki prozatrudnieniowej.*

Przedstawione wyżej kwestie – nie zostały w dostatecznie wyraźny sposób ujęte w diagnozie, a stanowią istotny kontekst dla doboru celów i priorytetów, w takiej czy innej postaci mogących rzutować na efekty zatrudnieniowe. Brak podjęcia i rozwinięcia tych problemów – ogranicza potencjalny wpływ realizowanych priorytetów na poprawę warunków zatrudnienia i potencjalną sprawność rynku pracy. *Należy ocenić to jako nietrafne z punktu widzenia prozatrudnieniowej perspektywy.*

IV. DZIAŁANIA – OD SPÓJNOŚCI DO SKUTECZNOŚCI

9. *Prymat modelu harmonizacji „wzrostu” i „spójności”, i obniżenie rangi orientacji prozatrudnieniowej, zaowocowały równorzędnością priorytetów o charakterze społecznym (Zatrudnienie, Wiedza i kompetencje, Integracja społeczna, Aktywizacja i mobilność).* Na pewno ma to sens redakcyjny oraz

operacyjny, związany z przypisywaniem do poszczególnych priorytetów – działań niektórych resortów. I tak - wydaje się, że adresatem i powoływanym realizatorem priorytetu „Zatrudnienie” jest resort gospodarki i pracy, priorytetu „Wiedza i kompetencje” – Ministerstwo Edukacji oraz Nauki i Informatyzacji, priorytetu „Integracja społeczna” – resort polityki społecznej, zaś priorytet „Aktywizacja i mobilność”, stanowiący zbiór różnych kierunków działania – nie ma jasnego adresata i realizatora.

Lecz równocześnie, owa relacja równorzędności jest tak zbudowana, że osłabia (w grę w ogóle nie wchodzi model nadrzędności/podrzędności) *tworzenie przesłanek dla komplementarności*. A przecież silniejsze związki między zawartością merytoryczną (kierunki działań i treść działań) priorytetów sprzyjałyby uzupełnianiu się efektów działań – choćby między edukacją a zatrudnieniem, czy integracją społeczną. Nie oznacza to oczywiście, że owo przenikanie się działań i uzupełnianie rezultatów – nie zaistnieje przy realizacji NPR w ogóle, ale chodziłoby o silniejszą stymulację współwplywania na siebie różnych działań.

Przedstawione obawy zyskują potwierdzenie w analizie modelu realizacji NPR.

W projektowanych rozwiązaniach problematyka horyzontalna dotycząca rozwoju zasobów ludzkich będzie zawarta w 3 programach operacyjnych dotyczących: wykształcenia i kompetencji, zatrudnienia i integracji społecznej oraz społeczeństwa obywatelskiego. Koordynatorem segmentu dotyczącego *wykształcenia i kompetencji* będzie minister ds. oświaty (sprawy nauki i społeczeństwa informacyjnego znajdują się w gestii jeszcze innego ministra oraz w innym programie operacyjnym). Koordynatorem PO *Zatrudnienie i Integracja społeczna* ma być minister właściwy ds. pracy (choć jest tu olbrzymi segment dotyczący integracji społecznej, polityki rodzinnej i kwestii związanej z kapitałem społecznym). Natomiast dla ministra odpowiadającego za zabezpieczenie społeczne – zostaje nadzór nad PO *Spółeczeństwo obywatelskie*. Generalnie – *model jest skrajnie skomplikowany, niefunkcjonalny*, i przy nieumiejętności polskiej administracji wykonywania efektywnej pracy w zespołach zadaniowych *rodzi wątpliwości dotyczące „zarządzalności” tym obszarem*. Inny jest bowiem podział wynikający ze struktury celów i priorytetów, jeszcze inny – gdy spojrzeć na zadania zawarte w kierunkach działań i działaniach, a jeszcze inaczej wygląda przyporządkowanie resortowe do programów operacyjnych. Osłabi to skuteczność w osiągnięciu celów.

10. A zatem – koherencja pomiędzy priorytetami o charakterze prospójnościowym występuje w mniejszej skali, niż należałoby oczekiwać. Natomiast warunki realizacyjne tych priorytetów są tak scharakteryzowane, iż rodzi się obawa, że – mogą zdeintegrować zdolność do synergii w osiągnięciu celów i efektów.

Jaka jest wewnętrzna spójność merytorycznej zawartości priorytetów (układ kierunków działań oraz działań) oraz – *na ile są one trafnie powiązane z diagnozą i podstawowymi wyzwaniem*, na jakie NPR powinien odpowiadać tworząc przesłanki do wykorzystania polskich szans rozwojowych? Na ile też owa merytoryczna zawartość priorytetów – *tworzy warunki dla skuteczności*?

11. W *priorytecie „Zatrudnienie”* składającym się z trzech kierunków działań: *zwiększania zatrudnialności, wspierania tworzenia nowych miejsc pracy, modernizacji organizacji i funkcjonowania rynku pracy* – widać następujące kwestie:

- brakuje w obszarze poprawy zatrudnialności kluczowych metodologicznie działań związanych ze sprawami wynikającymi z edukacji (dostęp do edukacji, edukacja dorosłych itp.), gdyż jest to w priorytecie *Wiedza i kompetencje*
- brakuje w sferze działań tego wszystkiego, co wiąże się z poprawą mobilności i wzrostem aktywizacji (ale jest to zawarte w osobnym priorytecie) – poza działaniami na rzecz bezrobotnych i grup wysokiego ryzyka na rynku pracy
- zredukowana jest rola i rozproszony opis ewentualnych zadań dotyczących aktywnej polityki rynku pracy (zbyt słaba ekspozycja tego zadania, choć wymienianie jest pośrednio). Wspomina się o tym zdawkowo w obszarze poprawy zatrudnialności, przy działaniach związanych z modernizacją funkcjonowania rynku pracy (jako wzmocnienie zdolności publicznych służb zatrudnienia do skutecznego oddziaływania na rynek pracy)
- nie ma uchwyconych spraw dotyczących efektywności publicznych służb zatrudnienia oraz potrzeby wzmocnienia otoczenia tych służb – poprzez umożliwienie kontraktowania zadań ze sfery usług zatrudnieniowych partnerom zewnętrznym
- mało precyzyjnie rozpisane jest działanie dotyczące zwiększenia opłacalności zatrudnienia poprzez zwiększenie różnicy pomiędzy dochodem z pracy (opłacalność pracy dla pracownika i pracodawcy, czyli wartość płacy netto oraz tzw. klin podatkowy) a ew. dochodami ze świadczeń (które i tak w Polsce są niskie, a dostęp do nich nie jest wcale łatwy). Konkretnie rozwiązania (w opracowaniu prof. Urszuli Sztanderskiej mówi się o śladowym wpływie tej kwestii na zatrudnienie – chyba że dotyczy to skali klina podatkowego przy zatrudnianiu pewnych grup – np. młodych wchodzących na rynek pracy, czy osób o niskich kwalifikacjach) nie powinny zmierzać w stronę wzrostu wysokości świadczeń, ani wzrostu płacy minimalnej, tylko redukcji klina podatkowego. Nie należy też rozumieć dyspozycji zawartej w tym zapisie jako sugestii obniżenia wysokości zasiłków
- ograniczona jest rola elastyczności rynku pracy i promocji elastycznych form zatrudnienia (traktowane jako jeden z wielu instrumentów działania w obrębie publicznych służb zatrudnienia). W „*Ocenie oddziaływania NPR na rynek pracy*” pojawiają się w tej materii dwie niespójne ze sobą opinie: jedna, że zmiany w polskim Kodeksie Pracy zostały już dokonane i poza uwarunkowaniami zwolnień grupowych, mamy elastyczne prawo pracy, druga – że propagowanie elastycznych form zatrudnienia nie ma znaczenia, bo niejako „rynek” wybiera za pracodawców rozwiązania bardziej adekwatne. Trudno się z tym zgodzić, bo badania wśród pracodawców pokazują, iż nie rozumieją oni korzyści i dla siebie, i dla pracowników, jakie mogą płynąć ze stosowania bardziej elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy. Tym bardziej, że w 85% polskie podmioty gospodarcze zatrudniają do 50 osób, a w nich naprawdę rzadko stosowana jest spójna polityka personalna – zatem promocja tych rozwiązań jest ze wszech miar wskazana
- dobrze, iż zaznaczone są sprawy tzw. klina podatkowego tylko, że problem powinno się rozwiązać przed 2007 rokiem (a przy okazji – nie jest tak, iż polski pracodawca przy wysokim

klinie podatkowym woli alokować środki w nowe technologie, niż w pracę ludzką). Zarazem jest to w ogóle kluczowa kwestia dotycząca kosztów pracy, i wpływu spraw płacowych na dynamikę oraz sprawność na rynku pracy – zdecydowanie za mało jest w NPR na ten temat

- dobrze również, że mówi się w dokumencie o wspieraniu pracochłonnych segmentów gospodarki, ale trzeba to zapisać w priorytecie dotyczącym *Inwestycji* (oraz znaleźć wcale nieproste, praktyczne rozwiązanie)
- przy kierunku działań: *Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy* – winny być zapisane efekty wielu innych priorytetów oraz kierunków działań (nie ma takiej analizy – a w priorytetach: *Inwestycje, Innowacje* itp. wskazywanie efektu w postaci tworzenia miejsc pracy jest bardzo ograniczone). Byłoby również dobrze mieć oszacowane efekty zatrudnieniowe rozwoju konkurencyjności w różnych modelach i postaciach
- dwa działania w tym priorytecie poświęcone są dialogowi społecznemu, aczkolwiek nie jest jasne – jaki to może mieć wpływ na większą sprawność polskiego rynku pracy (może w sferze spraw płacowych i produktywności, jak i wprowadzania elastycznych form zatrudnienia – ale te kwestie są najmniej poruszone w prezentowanych opisach inicjatyw)
- nieprzekonywujące są zapisy dotyczące polityki migracyjnej, gdyż nie ma żadnych analiz w części diagnostycznej na ich poparcie – aczkolwiek jest oczywiste, iż polska polityka migracyjna winna być otwarta zarówno na chłonność rynków pracy w innych krajach UE wobec Polaków, jak i otwieranie się polskiego rynku pracy – dla osób spoza UE
- nie ma natomiast, na co zwraca uwagę prof. Sztanderska w swoim opracowaniu, sugestii dotyczących migracji międzyregionalnych, a to one mogłyby odegrać o wiele większą rolę w poprawie sytuacji na rynku pracy
- nie ma żadnych przesłanek, pozwalających na sformułowanie działań dotyczących utrzymania w zatrudnieniu osób w starszym wieku. A można to czynić poprzez zachęty prawne, instrumenty finansowe, jak też i bariery przeciw „wypychaniu” starzejących się pracowników z rynku pracy (na koszt państwa – w formie świadczeń przedemerytalnych, czy zasiłków tego rodzaju) oraz specjalna promocję wśród pracodawców stosowania „polityki zarządzania wiekiem”, czyli uświadamiania ekonomicznego sensu pozostawiania w zatrudnieniu starszych pracowników i wykorzystywaniu ich doświadczenia, a jeśli trzeba – wspieraniu deficytu niektórych kompetencji poprzez ich szkolenie.

Generalnie, treść wewnętrzna priorytetu jest spójna tylko w ograniczonym zakresie. Są sprawy dla poprawy sytuacji na rynku pracy ważne, które nie zostały jednoznacznie w tym priorytecie określone. Nie wszystkie z działań są trafnie dobrane w kontekście wyzwań i diagnozy, niektóre zatem mają charakter wręcz przypadkowej obecności – stąd tak trudno ocenić potencjalne efekty podejmowanych działań.

12. W *priorytecie: Integracja społeczna*, składającym się z kierunków działań: *ograniczenie wykluczenia społecznego, budowanie kapitału społecznego, wsparcie rodzin* - pojawiają się następujące problemy:

- jeśli przyjmować, że punktem wyjścia do budowania zawartości merytorycznej priorytetu jest diagnoza zjawisk, to trzeba zaznaczyć, iż stosowany w diagnozie opis przesłanek zjawiska wykluczenia społecznego w Polsce – jest zupełnie niewystarczający (dominacja danych o dochodach, jakby to było wyłączną przyczyną – jeśli już te akurat wymiary zróżnicowania sytuacji uwypuklać, to byłoby ciekawe móc je scharakteryzować w układzie terytorialnym)
- logika układu działań w części dotyczącej ograniczania wykluczenia społecznego – jest przejrzysta i uwypukla związki pomiędzy działaniami oraz ich komplementarność
- działanie pierwsze – wdrożenie aktywnej polityki społecznej, samo w sobie może być priorytetem na lata, więc nie jest jasne, jak ma być w NPR na lata 2007 – 2013 traktowane (kontynuacja tego, co zaczęło się wcześniej, czy jeszcze inaczej – to trzeba sprecyzować w dalszych pracach nad SPO). Wbrew jednak opinii z „*Oceny oddziaływania NPR na rynek pracy*” nie jest tak, iż model polityki społecznej nie ma wpływu na rynek pracy, bowiem stwarzając albo zachęty do bierności, albo bariery w dostępie świadczeń – wpływa na postawy ludzkie: bardziej lub mniej aktywne
- wydaje się, że przeciwdziałanie patologiom społecznym nie może być tylko ograniczone do środowiska młodzieży
- w całym NPR, we wszystkich priorytetach, w podejściu do spójności społecznej, w priorytecie „*Integracja społeczna*”, oraz w konkretnych działaniach – *prawie w ogóle nie wyodrębnia się zadań dotyczących integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych* (a przynajmniej nie na miarę tego zjawiska – diagnoza również jest nieadekwatna)
- jest bardzo ważne umieszczenie w NPR, spraw związanych z budową kapitału społecznego, aczkolwiek – przy charakterystyce działań warto byłoby dobitniej pokazać, na co konkretnie w sferze np. integracji społecznej może przełożyć się wzrost kapitału społecznego – czy chodzi o partnerstwo podmiotów i instytucji na rynku działających na rynku pracy na rzecz wzrostu zatrudnienia, czy też osiąganie głębszego konsensusu społecznego, dotyczącego np. podjęcia wyzwań demograficznych
- kluczowy dla pokonania zagrożeń wynikających z demografii, ale i i wyrównania szans zatrudnienia kobiet i mężczyzn – jest *kierunek działań : wsparcie rodzin*. Powinien zostać jednak rozbudowany, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych segmentów polityki rodzinnej (i też z uniknięciem lapsusów językowych, sugerujących, że to pracodawcy mają tworzyć przedszkola). W tym kontekście winien być opisywany oraz umieszczony tutaj, model alternatywnych form przedszkolnych (a nie w części edukacyjnej, priorytet: *Wiedza i kompetencje*)
- wydaje się też, że w którymś z priorytetów (bo nie jest to nigdzie wyraźnie zaznaczone) należałoby opisać działania wspierające aktywność zawodową kobiet (co mocno charakteryzowane jest w opracowaniu prof. Sztanderskiej). Podstawą musi być przekonanie o potrzebie stworzenia realnych (nie tylko prawnych) warunków dla równego traktowania kobiet na rynku pracy, co wymaga i zmiany mentalności, ale też i dyrektywnego działania – np. w sferze

szybszej niwelacji różnic w wynagrodzeniach. Inne przedsięwzięcia winny opierać się na: wykorzystaniu większej mobilności zawodowej kobiet (młodsze są lepiej wykształcone, a całościowo patrząc – bardziej uczestniczą w kształceniu ustawicznym), pokazaniu ograniczeń w mobilności terytorialnej, pokazaniu negatywnych skutków dla bierności zawodowej – niższego średnio o 20% wynagradzania, pokazaniu uwarunkowań powrotu na rynek pracy. Badania np. pokazują, że dodatki na dzieci osłabiają aktywność zawodową kobiet, a np. dofinansowanie żłobków, czy przedszkoli – mogłoby tę aktywność podwyższyć. Tak, jak i wsparcie powrotu na rynek pracy poprzez wzmocnienie praktycznych kwalifikacji zawodowych, których aktualność i rynkowa przydatność jest zmniejszona przez np. długie przerwy w pracy

- wzmocnić należałoby charakterystykę instytucji ekonomii społecznej i ich rolę we wspieraniu procesów integracji społecznej i zatrudnienia równocześnie. powinny zostać opisane warunki prawne dla rozwoju tego typu instytucji (np. spółdzielni socjalnych), dla rozwoju usług społecznych świadczonych przez NGO (to także miejsca pracy!), dla określenia w dłuższej perspektywie warunków finansowania tego typu przedsięwzięć.

Generalnie, można powiedzieć, że treść merytoryczna priorytetu jest wewnątrznie spójna, a trafność łączenia wyzwań i wskazywania działań – wysoka (poza pominięciem kwestii osób niepełnosprawnych, czy potrzebą wzmocnienia rozwiązań na rzecz zatrudniania kobiet oraz wsparcia rodziny).

13. W *priorytecie „Wiedza i kompetencje”*, na który składają się kierunki działań: *zwiększanie dostępu do edukacji, wspieranie otwartości systemu edukacji oraz wyższa jakość kształcenia*, jest kilka spraw, które wymagają szczególnej uwagi:

- godne wsparcia i promocji są działania na rzecz rozwoju alternatywnych form edukacji przedszkolnej. Ale niezbędne jest również poszerzanie dostępu do przedszkoli w ogóle - jako sposobu na realne wyrównywanie szans rozwojowych w edukacji dzieci (szczególnie ważne w środowiskach wiejskich). Jest to też narzędzie umożliwiające w wielu wypadkach (tanie i czynne o różnych porach przedszkole) godzenie przez rodziców ról zawodowych i rodzinnych
- ważne są (podkreśla to w raporcie prof. Urszula Sztanderska) działania na rzecz zwiększenia dostępu mieszkańców środowisk wiejskich do kształcenia na poziomie wyższym (m.in. poprzez kształcenie na odległość). Choć, żeby to było możliwe, to obszary wiejskie w o wiele większym zakresie muszą być objęte siecią telekomunikacyjną i internetową – co jest wymieniane w rozwoju przestrzennym oraz w działaniach edukacyjnych. Problem dostępu do szkół i ścieżek edukacyjnych wymaga radykalnej reformy finansowania systemu edukacji, także i wyższej – na co w NPR się nie kładzie nacisku
- zbyt mały nacisk położony jest na poprawę jakości edukacji na poziomie wyższym (dzisiejsze szkoły niepubliczne z ofertą wątpliwej jakości, kształcą absolwentów z umiejętnościami nie akceptowanymi przez rynek). Chociaż o mocniejszym dopasowywaniu systemu edukacji do wymogów rynku i oczekiwań pracodawców – jest mowa w kilku działaniach, to wymaga to rozwinięcia poprzez wskazanie roli: wsparcia dla uczniów w wyborze ścieżek edukacyjnych,

nowego modelu funkcjonowania szkół dających umiejętności zawodowe, wzmocnienia roli informacji o wynikach badań popytu na pracę (model prognozowania popytu musi zostać uruchomiony i upowszechniony), elastyczności programowej różnego typu szkół, potrafiących szybko uzupełniać własną ofertę o np. naukę kwalifikacji i kompetencji potrzebnych, czy to w danym czasie, czy na danym rynku pracy, czy dla danego pracodawcy, czy dla danej grupy pracowników

- warto byłoby wzmocnić skalę działań wspierających *rozwój infrastruktury kształcenia się przez całe życie* (tu nie chodzi tylko o rolę szkół wyższych i kształcenie na odległość – co jest podkreślone w odpowiednich działaniach). A także – i co się z tym wiąże – promować kompetencje w samzarządzaniu własną karierą zawodową jako kluczowe dla obecności współczesnego człowieka na rynku pracy
- brak jest w priorytecie: *Wiedza i kompetencje*, ale i wcześniej w priorytecie: *Zatrudnienie* – podkreślenia wagi szkoleń (jako poszerzania, uzupełniania kapitału ludzkiego – ogólnego i specyficznego, związanego z konkretnymi zawodowymi umiejętnościami). Nie patrzy się na szkolenia pod kątem: ich efektywności, realnego zaangażowania pracodawców (chętnych do szkolenia pracowników, co do których można mieć pewne plany oraz inwestować w ich wyższą produktywność) w procesy szkoleniowe. Prof. Sztanderska poddaje w wątpliwość swoisty przymus powołania Funduszu Szkoleniowego, uznając za lepsze rozwiązanie w postaci stworzenia warunków dla wkładu bezrobotnych we własne szkolenia – bo to zwiększa efektywność stosowania tego narzędzia aktywnej polityki rynku pracy.

W olbrzymiej większości jednak działania są spójne z priorytetem i dopasowane trafnie do diagnozy i obecnej sytuacji w sferze edukacji.

14. *Priorytet „Aktywizacja i mobilność” ma specjalny charakter. Jest on wewnętrznie niespójny.* Składa się z różnych kierunków działań, które tylko częściowo określają specyfikę „aktywizacji i mobilności”, takich jak: *poprawa warunków bezpiecznego życia i pracy, poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz poprawa jakości zasobu mieszkaniowego, integracja systemów transportowych.* Zdaje się, że założeniem leżącym u podstaw wyodrębnienia tego priorytetu – była potrzeba wskazania znaczenia warunków dla mobilności ludzkiej (w pewnej mierze sprawdza się to w kwestiach dotyczących dostępności mieszkań oraz systemów transportowych, zdecydowanie mniej - przy sprawach dotyczących warunków bezpiecznego życia i pracy).

Na kilka kwestii warto zwrócić szczególną uwagę:

- *cały kierunek działań: poprawa warunków bezpiecznego życia i pracy*, dotyczący de facto działań na rzecz poprawy jakości życia – cechuje założone przekonanie, iż im w lepszych warunkach życia ludzie funkcjonują, tym są bardziej mobilni. A przecież jest to teza do dyskusji i nie można jej bezkrytycznie w takim dokumencie, jak NPR przyjmować. Należałoby rozważyć eliminację tego – i tak właśnie sformułowanego, kierunku działań – gdyż nie przynosi on żadnych efektów dla usprawnienia rynku pracy (co także zaznacza w swojej opinii prof. Urszula Sztanderska)

- nie do przyjęcia jest zapis z *działania: ochrona ludności*, w którym przepisuje się prawie dosłownie zobowiązania państwa wobec obywateli z Konstytucji (bez liczenia się z kosztami i sensem), a zatem trudno byłoby w ramach NPR zoperacjonalizować to działanie
- działania poświęcone systemowi ochrony zdrowia (o którego trudnościach i problemach w NPR nie pisze się zbyt dokładnie) mają charakter ogólnikowy i czysto deklaracyjny. Na czym np. miałyby polegać kształcenie specjalistów w zakresie profilaktyki, promocji i edukacji zdrowotnej w pierwszym rządzie spośród osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy? Co realnie oznaczać ma zapewnienie powszechnego dostępu do wysoce korzystnych technologii medycznych?
- akceptując potrzebę upowszechnienia dostępności mieszkań – warto byłoby jednak przemyśleć, w jakiej skali możliwa jest w Polsce terytorialna mobilność jako sposób na rozwiązywanie problemów rynku pracy. I, czy w perspektywie programowej NPR taki problem należy postawić (np. przesunięcie miliona osób z regionów o niskim potencjale rozwojowym – do aglomeracji, czy metropolii). W obecnym kształcie te działania nie są jeszcze dostatecznie silnie powiązane z potencjalną polityką rynku pracy
- za kluczowe (i dobrze charakteryzowane) dla poprawy sytuacji na rynku pracy należy uznać działania dotyczące integracji systemów transportowych.

Generalnie, w tym priorytecie zawiera się olbrzymi *potencjał przydatności dla orientacji prozatrudnieniowej* i budowania zrębów skutecznej, kompleksowej polityki rynku pracy - może poza pierwszym kierunkiem działań, który zbiera w sobie różnorodne przedsięwzięcia, potrzebne jedynie do zaistnienia w NPR różnym resortom.

Ale trafne wykorzystanie tego potencjału może nastąpić, gdy elementy z tego priorytetu znajdą się w różnych regionalnych programach operacyjnych, a zarazem będą łączone we wspólną politykę zatrudnienia z narzędziami, jakimi dysponować będzie sektorowy program operacyjny poświęcony zatrudnieniu.

Lepiej byłoby oczywiście, gdyby to był szerszy program o charakterze horyzontalnym, skupiony całościowo na rozwoju zasobów ludzkich.

15. Z analizy materiału oraz dyskusji wokół wstępnego projektu NPR, wynikają również konkretne przesłanki dotyczące potrzeby sformułowania zestawu regionalnych instrumentów rynku pracy. Jest istotne, by w jakiejś formie wykorzystać je przy opracowywaniu strategii zatrudnienia oraz komponentów zatrudnieniowych w Regionalnych Programach Operacyjnych. Narzędziami w regionalnej polityce rynku pracy mogą być:

- działania zespołów przy Marszałkach Województw, przygotowujących regionalne programy rozwoju, w tym i regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia (istotna jest współpraca obejmująca równocześnie aspekty szerokiego rozwoju województwa oraz rozwój zatrudnieniowy) – skupione na specyficznych dla regionu priorytetach (inaczej długofalowo będzie się prowadziło politykę zatrudnienia w regionie takim, jak np. lubelskie – gdzie jest 40% zatrudnionych w

rolnictwie, a inaczej w dolnośląskim – przy małym zatrudnieniu w rolnictwie, ale wysokim potencjale rozwoju nowych technologii i usług różnego rodzaju)

- stałe mechanizmy współpracy na rzecz polityki zatrudnienia obejmujące instytucje odpowiedzialne za rynek pracy (WUP-y), edukację w regionie, instytucje pomocy społecznej oraz koordynacji przedsięwzięć na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także partnerów społecznych: związki zawodowe, pracodawców, czy instytucje dialogu społecznego (Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego – WKDS) – mogą one przybierać różnorodną organizacyjną postać
- działania Wojewódzkiego Urzędu Pracy (w na nowo zdefiniowanej roli) jako koordynatora polityki rynku pracy na szczeblu regionu, także mającego możliwości oddziaływania na powiatowe urzędy pracy, a przede wszystkim skupionego na programowaniu zadań, dystrybucji programów i środków, organizowaniu warunków dla zamawiania i kontraktowania usług zatrudnieniowych (w gestii WUP powinny być środki FP rozdzielane wg nowego algorytmu, jak i łączenie środków z FP oraz środków z UE)
- regionalne zróżnicowanie (z odniesieniem do specyfiki regionów) i stosowanie niektórych świadczeń ze sfery integracji społecznej oraz np. funkcjonowanie płacy minimalnej (po analizie użyteczności regionalnego zróżnicowania płacy minimalnej)
- wykorzystywanie dla celów regionalnej polityki rynku pracy instrumentów związanych z rozwojem infrastruktury: transportowej (drogi, kolej), telekomunikacyjnej, informatycznej (dostęp do internetu), sieci szkolnej (dostępność szkół i ścieżek edukacyjnych wraz z regionalnym systemem stypendialnym), sieci edukacji dorosłych, czy sieci zasobów mieszkaniowych (dostępność mieszkań jako warunek mobilności)
- rozważenie możliwości wspierania wzrostu produktywności i pilnowania dyscypliny wzrostu płac w regionie (a także kosztów pracy) – choć obecnie instrumenty w tym obszarze funkcjonują wyłącznie w gestii krajowej.

Wydaje się, że lista tych instrumentów mogłaby być dłuższa, ale to w praktyce zależeć powinno od kreatywności twórców regionalnej polityki zatrudnienia. To, co jest kluczowe – to zrozumienie, iż regionalizacja polityki zatrudnienia jest niezbędna.

16. Charakteryzując zawartość merytoryczną (czyli opisy działań) poszczególnych priorytetów, starałem się oceniać ich wewnętrzną spójność. Lecz również ich trafność w doborze priorytetu i kierunków działań w stosunku do realnych wyzwań, opisywanych wcześniej w diagnozie. Jest to ważne z wielu powodów. Ale przede wszystkim, ze względu na to, iż trafne dopasowanie treści priorytetu do wyzwań rynku pracy zwiększa szanse na skuteczność działań, a w ostateczności – uzyskanie lepszych rezultatów i efektów. Natomiast nieprzejrzystość, brak spójności w proponowanych działaniach, nietrafność doboru priorytetów, czy kierunków działań, czy ich mały, potencjalny efekt oddziaływania na rynek pracy i jego usprawnienie – będą utrudniały proces przekładu osi programowych z NPR na konkretne, sektorowe programy operacyjne, czy programy regionalne.

W konsekwencji – *uniemożliwione będzie zarysowanie horyzontu oczekiwanych rezultatów*. A przecież istotą NPR jest doprowadzenie do realizacji przedsięwzięć, które w sposób bardzo konkretny będą oddziaływały na różne aspekty gospodarczej i społecznej rzeczywistości w Polsce. NPR nie jest bowiem zbiorem deklaracji, ale planem wytycznych do działania.

Trzeba pamiętać, że *podstawą skuteczności* jest w oparciu o dobre przesłanki analityczne i możliwości projekcyjne, a także scenariuszową analizę prawdopodobnych trajektorii rozwoju wydarzeń (np. na rynku pracy przy określonych, choć zmiennych parametrach), *dobrze oszacowanie oczekiwanych rezultatów i skutków, jakie one przyniosą*.

17. Jak w NPR, w odniesieniu do szeroko pojętego (usprawienie rynku pracy) celu zatrudnieniowego stawiane są *mierniki realizacji zadań*? W jaki sposób *kwantyfikowane są cele i rezultaty działań*? Zaznaczyłem już, że właściwie poza starającymi się zachować obiektywizm – wynikami projekcji dotyczących rynku pracy, zawartymi w diagnozie (bardzo wstrzeźliwie szacowane – np. na koniec okresu programowania bezrobocie może wynosić ok. 13%, wskaźnik zatrudnienia 56/57%) – żadne konkretne mierniki nie są wyznaczone. Nie jest to satysfakcjonujące. Aczkolwiek, z drugiej strony zastosowanie *metody Hermin* (opracowanie prof. Janusza Zaleskiego) przynosi bardzo optymistyczne rezultaty. W wyniku oddziaływania NPR i wzrostu PKB, roczne przyrosty zatrudnienia (w najlepszych wariantach – wysokie PKB oraz b. wysoka absorpcja dobrych projektów) mogą wynosić ok. 500 – 600 tys. rocznie.

Może zresztą, należałoby *zaczynać od wskazanego w dokumencie, w „Misji” (paragraf 93) – podstawowego miernika sukcesu realizacji NPR, wzrostu PKB per capita w takiej skali, by osiągnąć poziom 2/3 średniej w UE!*

To wynik ustawiony niewiarygodnie wysoko w porównaniu z dzisiejszą sytuacją. I nie jestem pewien, czy analizując inne potencjalne cele, a wychodząc od tego – jako głównego, udałoby się skwantyfikować na ambitnym, ale realistycznym poziomie cele dotyczące np. wzrostu gospodarczego, czy dynamiki wzrostu gospodarczego w poszczególnych regionach, czy przyrostu firm funkcjonujących w obszarze innowacyjności, czy wzrostu eksportu, czy pomniejszenia bezrobocia i wzrostu wskaźnika zatrudnienia (mając cały czas jako punkt odniesienia tę miarę).

Nie jestem zatem pewien, czy przesłanki i całość ram dla kwantyfikacji celów i rezultatów jest w NPR wiarygodna.

Zresztą, dokładniejszy przegląd tabel pokazujących mierniki realizacyjne przy zasadach i wartościach NPR, jak również przy obszarach horyzontalnych i priorytetach – prowadzi mnie do przekonania, iż w chwili obecnej są to tylko przymiarki wstępne (w wielu zresztą wypadkach nie ma danych bazowych). Trudno bowiem przyjąć, by jedynymi miernikami postępu i zmian na rynku pracy były wskaźniki zatrudnienia i bezrobocia według płci, czy w odniesieniu do długotrwałości bezrobocia. Toteż *uznaję, że w obecnym kształcie NPR nie ma wytyczonego horyzontu oczekiwanych rezultatów, ani mierników celów, czy realizacji działań*. Praca ta – jak miemam – zostanie wykonana przy redagowaniu ostatecznej wersji NPR, albo jej wyniki będą wintegrowane w sektorowe i regionalne programy operacyjne.

V.CHARAKTERYSTYKA I OCENA ROLI CZYNNIKÓW WARUNKUJĄCYCH SYTUACJĘ NA RYNKU PRACY W POLSCE

18. A zatem – pełną ocenę *ex ante* Narodowego Planu Rozwoju w kontekście spraw zatrudnieniowych, będzie można przedstawić po zakończeniu prac nad kwantyfikacją celów oraz określeniu horyzontu rezultatów podejmowanych działań. Warto jednak w tej fazie debaty – z myślą o przyszłej skuteczności i efektywności NPR, przedstawić rekomendacje dotyczące *konieczności uwzględnienia* w analizach przygotowujących kwantyfikację celów, istotnych punktów odniesienia.

Kluczowe rekomendacje wspomagające kształtowanie horyzontu celów można byłoby (w relacji do działań prozatrudnieniowych) sformułować następująco:

- stosować projekcje rozwoju sytuacji na rynku pracy z uwzględnieniem różnych możliwych scenariuszy makroekonomicznych (np. zmienne tempo wzrostu gospodarczego, rola eksportu, prognoza skutków wejścia do strefy euro itp.)
- dobrze oszacować przewidywalne skutki działań na rzecz wzrostu przedsiębiorczości (mniej ograniczeń administracyjno- biurokratycznych, rozwój usług w sferze nowych technologii itp.) oraz skali rozwoju outsourcingu oraz samozatrudnienia
- przeprowadzić analizę – i w oparciu o nią przedstawić prognozę zmian zatrudnienia w rolnictwie, ze skutkami dla braku zatrudnienia lub możliwości zatrudnienia w dziedzinach dookoła rolniczych, na obszarach wiejskich (jaki rodzaj usług i w jakich warunkach techniczno-kapitałowych, mógłby na terenach wiejskich powstawać?) - traktując te obszary w różnych miejscach Polski w sposób zróżnicowany i uwzględniając ich swoistą specyfikę
- dobrze oszacować skutki zmian modelu transferów socjalnych (nowe instrumenty aktywnej polityki społecznej zniechęcającej do ucieczki w transfery) dla różnych grup wiekowych, grup ze względu na płeć i zamieszkanie (estymacja powrotu na rynek pracy osób o niskich kwalifikacjach i mobilności - nie kwalifikujących się do otrzymywania świadczeń)
- w jakiej skali i pod jakimi warunkami mogłoby nastąpić ograniczenie „szarej strefy”? Czy instrumenty prawne, czy ekonomiczne – będą oddziaływać silniej? Jaka będzie rola obniżenia tzw. klina podatkowego w pomniejszaniu zatrudnienia w tym obszarze gospodarki?
- oszacować skutki zjawisk i procesów demograficznych, w tym i absorpcję do rynku pracy wchodzącego nań wyżu demograficznego z jego wysokimi kwalifikacjami (porównawczo do innych generacji), jak i fenomen „wypychania” z rynku pracy osób starzejących się (ok. 50 lat i wyżej). Należy podjąć wysiłek na rzecz „przełamania” zachowań pracodawców tak, by na większą skalę byli skłonni utrzymywać w zatrudnieniu osoby starsze, wykorzystując ich doświadczenie, oraz ewentualnie – inwestując w uzupełnianie przez nich kwalifikacji
- zanalizować wpływ, jaki dla nierównowagi na rynku pracy mają jeszcze niektóre przepisy, ale przede wszystkim zachowania pracodawców i zjawiska dyskryminacji kobiet na rynku pracy – na ograniczanie możliwości ich zatrudniania

- oszacować skutki dla rynku pracy związane z wyrównywaniem się pozycji kobiet w stosunku do pozycji mężczyzn, wynikające m.in. ze zmian kulturowych, jak i prawnych. Ale także – płynące z rosnącej przewagi kwalifikacyjnej kobiet wchodzących na rynek pracy (jest ich dużo więcej o wykształceniu wyższym i jeśli ten proces będzie trwał, to po 10 latach – pozycja kobiet na rynku pracy może się w Polsce radykalnie zmienić). Trzeba także wziąć pod uwagę wzrost dostępności opieki nad dziećmi (lepiej subsydiować przedszkola i żłobki, niż przyznawać dodatki na dzieci) oraz większą otwartość pracodawców na zatrudnianie kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy, za to np. w nietypowych godzinach itp.
- oszacować procesy migracyjne: wyjazdy do krajów UE na coraz bardziej dostępne do 2013 roku rynki pracy we wszystkich krajach Unii (skala roczna, długość pobytu, układ zawodów i kwalifikacji poszukiwanych na europejskich rynkach pracy, migracja a konwergencje płacowe, wiek i sytuacja rodzinna wyjeżdżających), ale i przyjazdy do Polski z UE oraz krajów innych (nisze rynkowe pracy niskopłatnej w Polsce tylko dla obcokrajowców – czy takie zjawisko wystąpi na jeszcze szerszą skalę, niż obecnie?)
- wziąć pod uwagę w szacunkach dotyczących możliwości obniżania bezrobocia i zwiększania poziomu aktywności zawodowej - efekty postępującej dualizacji rynku pracy (w perspektywie najbliższych 10 lat). Jak podział pracowników na tzw. nisko i wysoko zatrudnialnych będzie wpływał na potrzebę stosowania odrębnych polityk aktywizacji o różnych cechach, kosztach i miernikach efektywności – zaadresowanych do tych różnych grup? Czy w tej dziedzinie, i w jaki sposób – pomoc mogą instytucje ekonomii społecznej?
- dobrze oszacować przyszłe procesy edukacyjne (poziomy skolaryzacji, jak i partycypację w edukacji dorosłych). Jak przedsiębiorstwa będą tworzyły presję na uzupełnianie wiedzy przez pracowników, wykorzystując własny Fundusz Szkoleniowy, czy i inne sposoby?
- dobrze oszacować efekty kilkuletniej polityki regionalnej – i jej wpływ na zatrudnienie (z wykorzystaniem już istniejących prognoz popytu na pracę w ujęciu regionalnym w perspektywie do 2020 roku, gdzie mówi się o wzroście popytu na pracę np. na Dolnym Śląsku o 30% itp.), także dzięki nakładom na rozwój szeroko pojętej infrastruktury komunikacyjnej, drogowej, mieszkalniczej, internetowej, socjalnej itp, jak i dzięki zastosowanym, specjalnym regionalnym instrumentom rynku pracy
- zanalizować skutki dla zatrudnienia wynikające ze zmian modelu zarządzania rynkiem pracy i wprowadzenia efektywnościowego sposobu kontraktowania usług zatrudnieniowych
- oszacować całościowy wpływ NPR na sytuację na rynku pracy (pełna analiza i prognoza wedle metody Hermin), ale też i efekty prowadzonej polityki rynku pracy.

19. Pytaniem otwartym jest kwestia, na ile jesteśmy w stanie stymulować poprawę wyników, jeśli chodzi o sytuację na rynku pracy – działaniami nie ze sfery popytowej (warunki gospodarcze, rozwój przedsiębiorczości, powstawanie miejsc pracy), ani podażowej (jakość zasobów, wartość kapitału ludzkiego, edukacja, ale i mechanizmy uzupełniania kwalifikacji i kompetencji, czy dyscyplina wzrostu płac

i produktywności), tylko poprzez odpowiednio zastosowane i efektywnie wykorzystywane instrumenty aktywnej polityki rynku pracy prowadzące do większej dynamiki na rynku pracy i *lepszej realokacji zasobów, przyspieszania procesu dopasowywania się osoby poszukującej pracy do znajdującego miejsca pracy.*

W tych działaniach na rzecz usprawnienia rynku pracy mogą odegrać pozytywną rolę *nowe rozwiązania dotyczące zarządzania usługami zatrudnieniowymi na rynku pracy*, prowadzące do wzrostu efektywności prowadzonej polityki aktywizacji. Dopomina się o to w swoich rekomendacjach prof. Urszula Sztanderska, zarazem obiektywnie pokazując stosunkowo mały wpływ aktywnych polityk na realny wzrost zatrudnienia (choć potencjalnie duży – na wzrost dynamiki na rynku pracy i gotowość do bycia aktywnym, co w Polsce ma olbrzymie znaczenie).

Wydaje się, że w warunkach programowych i instytucjonalnych NPR, można byłoby dokonać testu odpowiedzi na tę kwestię. Czyli zaryzykować większą odwagę w prowadzeniu nowej, aktywnej polityki rynku pracy w Polsce.

VI. WARUNKI REALIZACJI - ANALIZA WYKONALNOŚCI

20. Podstawowym problemem w ocenie warunków wykonalności zadań, jakie nakreśla wstępny projekt NPR – jest brak jasno sprecyzowanego zestawu oczekiwanych rezultatów, skwantyfikowanych celów i określonych mierników skuteczności. Oczekując na szacunkowe wskaźniki, które powinny znaleźć się w NPR (w jego ostatecznej wersji), by stać się istotnymi wytycznymi dla programów operacyjnych i regionalnych – można jednak dokonać analizy uwarunkowań instytucjonalnych realizacji celów, priorytetów, kierunków działań oraz działań zawartych w obecnym tekście dokumentu.

Układ celów w NPR i wynikający z niego *prymat modelu harmonizacji wzrostu i spójności*, z instrumentalną rolą konkurencyjności i zatrudnienia – niesie ze sobą pewne konsekwencje. Jeśli bowiem akceptować ten model (a odpowiada on trafnie na wyzwania stojące przed Polską), to należy uświadomić sobie w obszarze działań prospójnościowych, że *czynnikami wspierającymi spójność są dwa zestawy narzędzi: wzrost zatrudnienia oraz taki model rozwoju regionalnego, w którym konkurencyjność nie wyeliminuje możliwości dyfuzyjnych.*

Tylko te dwa czynniki realnie mogą współokreślać warunki spójności. Bowiem to wszystko, co w dokumencie dotyczy bezpośrednio sfery spójności społecznej - nie jest na tyle znaczące i nośne, by taką rolę odegrać. Zaryzykuję nawet hipotezę, że i edukacja - takiej funkcji sama w sobie spełnić nie jest w stanie.

Stąd tak ważne dla całości koncepcji NPR jest odpowiednie usytuowanie polityki regionalnej, rozstrzygnięcie dylematów w jej obrębie postawionych. Ale też i dokonanie takich zmian instytucjonalnych w modelu państwa, by realizacja 16 regionalnych programów operacyjnych była spójnym i prorozwojowym przedsięwzięciem. W oczywisty sposób rozstrzygnięcia koncepcji dotyczących rozwoju regionalnego, ze względu na wagę zróżnicowań realnych, potencjalnych i przyszłościowych pomiędzy regionami dla sytuacji na rynku pracy, są kluczowe, również z punktu widzenia prozatrudnieniowej osi programowej, obecnej w NPR.

Ale tym bardziej też - *niezbędne staje się takie konstruowanie ram dla szeroko pojętych działań w sferze zatrudnienia, by zbudować warunki dla kompleksowej polityki zatrudnienia* . Jej deficyt odczuwamy od samego początku transformacji – i chyba po raz pierwszy przy debacie nad NPR, można o zrealizowaniu takiej szansy myśleć. To nie oznacza, iż zatrudnienie ma stać się wszechdominującym priorytetem, ale że problematyka zatrudnieniowa (wyzwania i efekty oddziaływania na zatrudnienie w wielu sferach) powinna przenikać różne segmenty priorytetów, kierunków działań i działań. A później – zostać przeniesiona w jak najbardziej funkcjonalnej formie do programów operacyjnych.

21. Konieczne jest, jak się wydaje, *pogłębienie diagnozy* dotyczącej obecnych, ale i potencjalnie przyszłych tendencji na rynku pracy - z uwzględnieniem niedoszacowanej roli obszarów takich, jak:

- warunki i modele wzrostu gospodarczego (warianty) i ich wpływ na zatrudnienie i sprawność rynku pracy,
- wpływ zróżnicowań regionalnych (oraz polityki regionalnej) na rynek pracy,
- proces zmian w rolnictwie (restrukturyzacja, przepływy w zatrudnieniu, obszary wiejskie jako potencjał nowych miejsc pracy – w jakich dziedzinach),
- efekty zmian modelu transferów socjalnych i upowszechnianie aktywnej polityki społecznej (też i bariery tego procesu),
- sytuacja dwóch skrajnych generacji na rynku pracy: młodzi i starzy (start i sposób odchodzenia),
- znaczenie generalnych przeobrażeń w gospodarce globalnej, nowe formy pracy i zatrudnienia, przymus adaptacyjności dla przedsiębiorstw i pracowników oraz wpływ tych zjawisk na sytuację różnych grup na rynku pracy.

Lecz zarazem, trzeba się zastanowić, dlaczego w kontekście prezentowanych wyżej uwag, kwestie wyodrębnione jako specjalnie ważne dla zatrudnienia, w części NPR „*Program zmian instytucjonalnych warunkujących realizację NPR*” – nie do końca pasują do hierarchii spraw najistotniejszych dla poprawy sytuacji na rynku pracy. Wymienione w NPR tematy są następujące:

- zmiana modelu prawnego szkół wyższych (par. 229 – 231)
- nadmierna rola i ograniczająca dostęp do zawodu – funkcja korporacji zawodowych w Polsce (par.232)
- zmiany w Karcie Nauczyciela i dostosowanie sieci szkół do nowej sytuacji demograficznej(par. 233 i 234)
- nowy status i kompetencje kuratora oświaty(par. 235)
- wprowadzenie obligatoryjnego funduszu szkoleniowego do przedsiębiorstw (par.236)
- rozwiązanie problemu tzw. klina podatkowego (par. 237)
- nowe regulacje zbiorowych stosunków pracy – decentralizacja (par. 238)
- działania na rzecz wzmocnienia kobiet na rynku pracy (w tym – i łączenie funkcji zawodowych z rodzinnymi) (par. 239)
- uruchomienie instytucji ekonomii społecznej – praca dla tzw. nisko zatrudnialnych (par. 240)

Są one istotne, ale nie mają kluczowego charakteru oraz znaczenia masy krytycznej – dla rozwiązywania kwestii szczególnie ważnych dla poprawy sytuacji na rynku pracy. Oczywiście – poza sprawą klina podatkowego oraz działań na rzecz wzmocnienia kobiet na rynku pracy. A ponadto – tematy te trudno przekładają się na skwantyfikowane zadania. Nie mówiąc już o tym, że większość z nich należałoby uporządkować jeszcze przed 2007 rokiem, czyli realnym wprowadzeniem w życie programu NPR.

22. Dla oceny potencjalnej skuteczności oraz efektywności podjętych działań – niezwykle ważne są precyzyjne szacunki w dwóch dziedzinach.

Po pierwsze: *dotyczące realnych efektów NPR oraz SPO RZL na lata 2004 – 2006*, czyli, jaki będzie poziom bezrobocia, a jeszcze istotniejsze – jak liczna grupa osób będzie miała zatrudnienie na koniec 2006 roku, bo to stanowi kluczowy punkt odniesienia szacunków i projekcji sytuacji na rynku pracy na lata aż do 2013 roku.

W niektórych dokumentach, funkcjonujących wokół NPR (m.in. przygotowywana w Departamencie Rynku Pracy MGiP – Strategia Zatrudnienia) podaje się, że na koniec 2006 – pracujących będzie 14 585 tys., co byłoby świetnym rezultatem, ale oznaczałoby, iż w okresie niepełnych dwóch lat musiałoby obecnie wzrastać zatrudnienie w skali ok. 300 tys. rocznie (przyrost roczny netto). Rozumiejąc kłopoty z dokonaniem szacunków – wydaje się jednak, że muszą one zostać przygotowane do ostatecznej wersji NPR. Na nich bowiem będzie bazowała rzetelność prognoz na następny okres programowania, ale też i uczciwość w wyznaczaniu mierników skuteczności i efektywności.

Po drugie: obecny dokument NPR zawiera bardzo *ogólną tabelę indykatywnego podziału środków z UE* na poszczególne obszary sektorowe i programy operacyjne.

Dobrze byłoby te wielkości (*PO: Wykształcenie i kompetencje 2767 mln euro z UE, a całościowo – 5489 mln euro, zaś PO: Zatrudnienie i integracja społeczna - 2767 mln euro z UE, a całościowo – nie tylko polski wkład, ale i polskie wydatki – 4689 mln euro*) *zweryfikować, co do ich realności: unijnej oraz krajowej.*

Jeśli bowiem np. liczyć, że na bezpośrednie cele aktywnej polityki rynku pracy przeznaczona byłaby kwota ok. 60% wydatków tu przedłożonych na zatrudnienie i integrację społeczną, to średniorocznie byłoby to ok. 1,7 mld zł, czyli trochę mniej niż obecnie wydajemy (2005 rok) z Funduszu Pracy i EFS na aktywne polityki rynku pracy. Ale, zakładając, że bezrobocie będzie się zmniejszało w tempie ok. 1,5% rocznie – to w latach, np. 2011 – 2013 mogą to być mniejsze nakłady, a większe – we wcześniejszych okresach. Są to sumy niebagatelne, tym bardziej trzeba wydatkować je efektywnie.

Trzeba również pamiętać, że dzisiaj nie wiemy – jak w okresie 2007 – 2013 będzie funkcjonował Fundusz Pracy. Czy dalej będzie samodzielny i tworzony ze składek pracodawców (w roku 2005 wyłącznie), czy też finansowany wyłącznie z budżetu, by odciążyć pracodawców i pomniejszyć koszty przez nich ponoszone. Nie jest jasne, jak zostanie rozwiązany problem zadłużenia Funduszu Pracy w wysokości ok. 4 mld zł. Co do skali środków przeznaczanych na aktywną politykę rynku pracy należy podkreślić:

- potrzebna jest stabilność i rosnąca wysokość tych wydatków w perspektywie najbliższych kilku lat

- niezbędne jest właściwe łączenie środków FP oraz EFS
- ważne będzie jednolite programowanie działań na szczeblu regionu, gdy w regionie realizowane będą na rynku pracy programy z RPO (źródło UE) oraz w ramach polityki krajowej z FP – kluczowe będzie efektywne łączenie tych środków
- istotne jest podwyższenie udziału wydatków w proporcji do PKB na aktywną politykę rynku pracy z ok. 0,2%PKB do ok. 0,5% - 0,7% PKB (bo chyba jednak nie w skali 1%, jak w kilku krajach UE) – pod warunkiem uzyskiwania odpowiedniej efektywności. Jeżeli ta efektywność zostanie uzyskana i utrwalona, to w przyszłości można rozważyć możliwość wzrostu udziału w PKB nakładów na aktywną politykę rynku pracy
- nie do przyjęcia jest, uleganie jakiegokolwiek presji, by na poziomie centralnym (bez analiz efektywności i uzasadnionych uwarunkowań priorytetów regionalnych) gwarantować niejako a priori kwoty, czy skalę wydatków na poszczególne działania i programy, np. 50% całości wydatków na aktywizację kobiet.

Dokładniejsze analizy w tych dwóch obszarach (projekcja bezrobocia i zatrudnienia oraz skala nakładów na aktywną politykę), zostaną dokonane w końcowej wersji prac nad NPR, by stworzyć odpowiednie ramy zarówno dla programów operacyjnych, jak i dla *wyszacowania wskaźników efektywności – przy jakich nakładach, możemy osiągnąć odpowiednie (jakie ?) wyniki poprawy sytuacji na rynku pracy*. Muszą to być nakłady, które można stabilnie planować, i to w układzie wieloletnim.

23. Istotnymi z punktu widzenia wykonalności stawianych zadań – są *instytucjonalne uwarunkowania prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy*.

Przy założeniu bowiem, że w ramach NPR nastąpi optymalizacja czynników wzrostowych w gospodarce (co wpływa na popyt na pracę), oraz, że nastąpi poprawa czynników podażowych (m.in. efekty naporu społecznego na poprawę edukacji), a zarazem, że widoczne będą efekty dyfuzyjne w relacjach między regionami i regionalnymi rynkami pracy (choć to jest najtrudniejsze), to kluczowe wydają się różnorodne elementy polityki rynku pracy. Czy to w sferze np. wspomaganie tempa dostosowywania się kwalifikacyjnego pracowników do wymogów pracodawców (rozwój infrastruktury edukacji dorosłych), czy to w postaci – wzrostu dynamiki dopasowywania pracowników szukających pracy do miejsc pracy (efekty pracy służb zatrudnienia).

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji aktywnej polityki rynku pracy i stosowania różnorodnych narzędzi aktywizacji – nie dają podstaw do wiary w skuteczność i efektywność. Zostało to dokładnie opisane m.in. w „*Ocenie oddziaływania NPR na rynek pracy*” przy charakterystyce instytucji rynku pracy, jak i stosowania form aktywizacji. Nie można uznać, uzupełniających działań w postaci *zatrudnienia subsydiowanego* – za realne instrumenty wspomagające wzrost zatrudnienia na większą skalę i w dłuższym, stabilizującym to zatrudnienie, horyzoncie. A już na pewno pozytywnej roli nie odgrywają ani *roboty publiczne*, ani *prace interwencyjne*. Co najwyżej, z tego pakietu subsydiowania zatrudnienia – można wyodrębnić różnego rodzaju staże i przygotowanie do podjęcia pracy po okresie przerwy – jako ewentualnie skuteczne formy wspomaganie powrotu na rynek pracy.

Natomiast *kluczowe są: pośrednictwo pracy* (bardzo słabo rozwinięte w Polsce w formach profesjonalnych), *informacja zawodowa i doradztwo zawodowe, nauka podstawowych kompetencji nawigacyjnych* (poruszanie się po rynku pracy), *szkolenia* (choć ich skuteczność zależy od wielu czynników, między innymi np. wkładu własnego w finansowanie), czy w ogóle *powszechność dostępu do obiegu informacji o rynku pracy* (w tym i o ofertach pracy). Ważne jest również, by lepiej *adresować działania wobec różnych grup bezrobotnych* o rozpoznanych cechach oraz potencjale zawodowym oraz planować skuteczność tych działań. A stosując całe zestawy narzędzi i programów aktywizacji - nie zapominać o *standaryzacji form i treści tych usług*.

W tym kontekście warto spytać, czy polskie instytucje rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia - są w stanie unieść taką skalę zadań, jaka z realizacji przyszłej wersji NPR może wynikać.

Wydaje się, że potrzebna byłaby *radykałna reforma zarządzania usługami zatrudnieniowymi oraz pracy służb zatrudnienia* polegająca na:

- nowym modelu działań opartym na orientacji na użytkownika (klienta usług zatrudnieniowych, a klientem jest zarówno bezrobotny, jak i pracodawca)
- wprowadzeniu w życie nowoczesnych rozwiązań informacyjno-informatycznych, pozwalających uzyskiwać wiedzę o procesach zachodzących na rynku pracy i sytuacji pojedynczych osób (doskonałe źródło dla mierzenia efektów różnych działań)
- stosowaniu nowoczesnej standaryzacji usług świadczonych na rynku pracy
- znaczącym poszerzeniu skali usług w sferze pośrednictwa pracy (z wykorzystaniem różnych mediów, także portali internetowych), świadczonych przez różne, certyfikowane podmioty: od publicznych służb zatrudnienia, przez NGO, czy rynkowo działające sieci agencji zatrudnieniowych (komercjalizacja)
- lepszym adresowaniu programów działań i konkretnych planów (w tym indywidualnych planów działań ukierunkowanych na pomoc konkretnym osobom) do dobranych grup ryzyka i oddziaływania na rynku pracy
- stawianiu w konkretnych programach działania – celu w postaci miernika skuteczności (np. doprowadzenie do znalezienia pracy) oraz oceny efektywności (poniesione nakłady – a efekty)
- urynkowaniu usług zatrudnieniowych, czyli dopuszczeniu do kontraktowania zadań (poszczególnych zadań, ale i całych pakietów aktywizacyjnych) różnym podmiotom, niekoniecznie kierującym się tylko zyskiem (np. NGO w pracy z długotrwale bezrobotnymi z wykorzystaniem środków integracji społecznej)
- nowym zdefiniowaniu roli publicznych służb zatrudnienia i ich kooperacji z innymi instytucjami, szczególnie na poziomie województwa w sprawie realizacji regionalnych planów rozwojowych.

Przesłanki takich rozwiązań obecne są od pewnego czasu w publicznej debacie na temat efektywności polityki rynku pracy. *Pojawiają się w rekomendacjach UE* (także w ostatnich z „Joint Employment Report”) – wydaje się więc, że można do nich nawiązać odważniej, niż to jest obecnie zapisane w priorytecie: „Zatrudnienie”.

24. Generalnie, trzeba podkreślić, iż pełna analiza wykonalności NPR, z uwzględnieniem warunków realizacji (ekonomicznych, społecznych, instytucjonalnych, politycznych), wraz z oceną ich wpływu na rezultaty, skuteczność i efektywność – oraz skutki (także pod kątem ich trwałości i użyteczności), możliwa jest dopiero wówczas, gdy oprócz tekstu NPR (cele, priorytety, kierunki działań i działania) i dobrych projekcji różnych procesów gospodarczych i społecznych – mielibyśmy już do dyspozycji programy operacyjne.

W innej sytuacji – można dokonać tylko częściowej ewaluacji dokumentu i przedstawić sugestie co do niezbędnych prac analityczno-diagnostycznych, by wyprofilować sam NPR. Następnie zaś programy operacyjne - w taki sposób, by osiągnąć założony cel lub cele rozwojowe.

VII. WNIOSKI I REKOMENDACJE

25. W przedstawionej analizie i ocenie ex ante wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013, starałem się zawrzeć wiele szczegółowych uwag, charakterystyk oraz sugestii. W podsumowaniu, pragnę zwrócić uwagę tylko na najważniejsze.

Rekomendacja 1.

Widoczne w dokumencie założenie, stawiające na prymat rozwoju w modelu harmonizacji: wzrostu – spójności, ograniczyło w pewien sposób rolę konkurencyjności i zatrudnienia jako celów do osiągnięcia – czyniąc z nich narzędzia. Akceptując wybrane rozwiązanie – może warto byłoby wzmocnić w NPR czynniki innowacyjno-konkurencyjno-zatrudnieniowe, dopracowując lepiej szczegóły operacyjne i warunki realizacji tych celów, ważnych z punktu widzenia Strategii Lizbońskiej.

- Przemyslenie i ewentualne wykorzystanie tej rekomendacji dotyczy generalnej koncepcji NPR

Rekomendacja 2.

W tekście brakuje pogłębionej, scenariuszowej analizy wielowariantowego rozwoju gospodarczego Polski w nadchodzących latach oraz jego potencjalnie różnego wpływu na zatrudnienie. W efekcie – odnosi się wrażenie nietrafności niektórych priorytetów w kontekście realnych wyzwań, co prowadzi do ograniczenia ewentualnej skuteczności planowanych działań. Punktem wyjścia do wzmocnienia przyszłej skuteczności działań w NPR oraz dokumentach operacyjnych - jest zatem poprawa analizy scenariuszowej oraz pogłębienie diagnozy w obszarach wzajemnego wpływu: rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.

- Uwagi te, w oczywisty sposób dotyczą NPR, a nie programów operacyjnych - niemniej jednak analizy scenariuszowe w różnych dziedzinach i wymiarach rozwoju gospodarczego oraz społecznego, mogą być również przydatne dla programów operacyjnych, a na pewno (w wymiarze regionalnym) dla RPO

Rekomendacja 3.

Dokument wskazuje głównie popytowe uwarunkowania poprawy wskaźników zatrudnienia i sprawności rynku pracy. Czynniki podażowe są, co prawda, wymieniane, ale poza rolą kapitału ludzkiego i społecznego, prawie zupełnie pominięta jest siła oddziaływania pozostałych czynników określających podaż: rola płac i ich elastyczności, kwestie związane z potrzebą prymatu wzrostu produktywności nad

wzrostem płac, problem wysokich kosztów pracy i tzw. klina podatkowego, czy inne uwarunkowania jakości kapitału ludzkiego. Bez tych elementów nie uzyskuje się spójności oraz trafności w doborze działań mających prowadzić do skutecznego osiągnięcia celu. O te brakujące elementy – NPR trzeba w obszarze zatrudnienia uzupełnić.

- Wydaje się, że można to zrobić dokonując korekty części diagnostycznej, zmian w charakterystyce zawartości merytorycznej priorytetów. A bardziej szczegółowe rozwiązania – jeśli miałyby być realizowane w okresie po 2007 roku, powinny być wykorzystane do tworzenia programów operacyjnych.

Rekomendacja 4.

Niedoszacowany jest wpływ różnorodnych uwarunkowań regionalnych na sytuację rynku pracy. Toteż prezentacja narzędzi polityki regionalnej mogących sprzyjać wzrostowi zatrudnienia ma charakter ograniczony. A nawet jeśli się je wymienia – to niejasne są efekty zatrudnieniowe. Kluczowe rozstrzygnięcie dotyczące wyboru modelu rozwoju regionalnego (dylemat: polaryzacja czy konwergencja, dyfuzja) – nie jest w NPR przejrzysto zarysowane. Prawie w ogóle nie są scharakteryzowane uwarunkowania dotyczące zmian w rolnictwie oraz ich wpływ na sytuację dostępu do pracy na obszarach wiejskich. Bez uzupełnienia w tej dziedzinie nie da się realnie oszacować skutków i wpływu polityki regionalnej na rynek pracy.

- Część analityczna tej rekomendacji winna być wykorzystana przy redagowaniu nowej wersji NPR. Natomiast warto dla potrzeb PO Zatrudnienie i Integracja społeczna oraz RPO (w ich komponentach zatrudnieniowym) przygotować listę instrumentów do wykorzystania przy tworzeniu regionalnej polityki zatrudnienia – może ona odnosić się do par. 15 niniejszego opracowania.

Rekomendacja 5.

Mimo równorzędności priorytetów powiązanych z zatrudnieniem, a dotyczących integracji społecznej, wiedzy i kompetencji oraz wsparcia aktywizacji i mobilności - brak w dokumencie odpowiednich ram i warunków dla stworzenia spójnej, kompleksowej polityki zatrudnienia. Mam wrażenie, iż różne działania z tych obszarów mające partykularny sens – nie zawsze są wobec siebie komplementarne. A to oznacza, że nie uzyskuje się efektu synergii, ogranicza się możliwość osiągnięcia wysokiego poziomu skuteczności i użyteczności rezultatów NPR. Żeby móc bardziej precyzyjnie określić horyzont oczekiwanych rezultatów – musi istnieć mocniejsze powiązanie celów, priorytetów, kierunków działań i działań – przenikniętych perspektywą prozatrudnieniową.

- Uwagi te powinny zostać wykorzystane przy przebudowie tekstu NPR – chodzi o treści priorytetów i korelację treści z różnych priorytetów w odniesieniu do spraw zatrudnieniowych.

Rekomendacja 6.

Słabość w tworzeniu orientacji prozatrudnieniowej, która przenikałaby różne obszary oraz działania NPR jest jedną z przyczyn wymykania się modelu zarządzania obszarem rozwoju zasobów ludzkich spod kontroli. Propozycje zawarte w NPR mają charakter niefunkcjonalny. W innym porządku formułowane są cele programowe, odmiennie kształtowane są warunki wykonawczej operacjonalizacji priorytetów

(podporządkowanie logice resortowej, a nie problemowej), niejasne są zasady kooperacji w kwestiach dotyczących zasobów ludzkich pomiędzy programami operacyjnymi a RPO (komponentami regionalnymi polityki zatrudnienia). Trzeba te relacje uprościć, a obecny niefunkcjonalny model – uczynić „zarządzalnym”.

- Należy rozważyć inną koncepcję organizacji obszaru zatrudnieniowego: albo duży program operacyjny dotyczący zasobów ludzkich, albo – ewentualnie dwa programy (z odrębnością edukacji). Jasno powinien być określony schemat komponentu zatrudnieniowego w RPO (w odniesieniu do specyfiki regionów).

Rekomendacja 7.

W przygotowanej przeze mnie ewaluacji charakteryzuję m.in. zawartość merytoryczną priorytetów. Z przedstawionych uwag wynika, że ich treść, a zatem kierunki i działania winny zostać poddane korekcje, zgodnie z sugestiami zawartymi w pkt. 11 – 14.

- To oznacza, że powinien zostać zmieniony układ działań w obrębie priorytetów w NPR, ale każde z tych działań wymaga szerszego uwzględnienia i rozwinięcia w programach operacyjnych. Dokładne dopasowanie skorygowanych działań do przyszłych programów operacyjnych - jest kluczowe dla kwantyfikacji celów, ale i potencjalnej skuteczności realizacyjnej programów operacyjnych.

Rekomendacja 8.

Niespójność zawartości merytorycznej priorytetów oraz słabość diagnoz towarzyszących ich wyznaczaniu (np. brak podjęcia wyzwań demograficznych oraz związanych z dualizacją rynku pracy) ogranicza trafność wyboru działań, co rzutuje na potencjalną skuteczność. To z kolei powoduje, iż trudno dokonać kwantyfikacji celów. W dokumencie prawie w ogóle nie ma skwantyfikowanych celów, toteż niełatwo jest wywieść mierniki i wskaźniki osiągnięcia rezultatów oraz badać potencjalną efektywność. Niezbędne jest ich opracowanie – albo do ostatecznej wersji NPR, albo podczas pisania programów operacyjnych.

- Cele generalne – powinny mieć w NPR generalną kwantyfikację: stopa pracujących, wskaźniki zatrudnienia w grupach kluczowych, stopa bezrobocia, skala nieaktywności, wskaźniki skolaryzacji i uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, stopień ubóstwa i stopa zagrożenia wykluczeniem. Natomiast bogato wyposażone w rozległe skwantyfikowane cele oraz mierniki realizacji zadań powinny być programy operacyjne.

Rekomendacja 9.

Istotne dla realizacji NPR są uwarunkowania instytucjonalne. Jeśli jednak porównać sprawy, jakie dla realizacji zadań NPR w kontekście zatrudnienia są ważne (usprawnienie rynku pracy w Polsce) - z listą zmian instytucjonalnych dotyczących rynku pracy, opisanych w paragrafach 229 – 240 projektu NPR, to okazuje się, że (poza sprawami klina podatkowego i działań na rzecz poprawy warunków zatrudnienia kobiet) kompletnie ona nie pasuje do wymaganych oczekiwań. Należy więc zasadniczo zmienić i opracować na nowo listę instytucjonalnych uwarunkowań dotyczących poprawy w sferze zatrudnienia.

- W części NPR dotyczącej uwarunkowań instytucjonalnych należy umieścić wszystko to, co wynika z analizy wykonalności z par. 22 i 23, i dotyczy nowego modelu zarządzania rynkiem pracy i usługami zatrudnieniowymi. Natomiast w programach operacyjnych powinno to być wykorzystywane z jednej strony – jako warunek realizacji (sprawy finansowe), z drugiej zaś – jako narzędzie (instrumenty nowej polityki aktywnej na rynku pracy). Dla programu operacyjnego będzie szczególnie istotne, jak połączy się instrumenty pomocy społecznej i aktywizacji na rynku pracy – by pokazać wartość dodaną nowej polityki społecznej, zorientowanej nie na świadczenia prowadzące do wzrostu bierności społecznej, ale na dawanie i umożliwianie pracy – w celu aktywizacji.

Rekomendacja 10.

Kluczowe dla realizacji zatrudnieniowych celów NPR jest to, czy warunki realizacji będą gwarantowały większą efektywność. A to zależy od jakości aktywnej polityki rynku pracy i zdolności systemu (służby zatrudnienia i zarządzanie usługami zatrudnieniowymi) do unowocześnienia się. Wymaga to przeprowadzenia reformy służb zatrudnienia oraz otwarcia się na model zewnętrznego kontraktowania usług zatrudnieniowych, według kierunków wskazanych w pkt. 23 tej ewaluacji, ale też i gwarancji stabilności nakładów (ze źródeł krajowych i UE) na efektywną aktywną politykę rynku pracy.

- Wymaga to, już na poziomie programów operacyjnych – dokładnych kalkulacji i analizy efektów w perspektywie kilku lat do przodu.

18 maja 2005 r.

dr Michał BONI

BIBLIOGRAFIA

- 1) Bank Światowy, International Finance Corporation, (2005), Doing Business 2005. Usuwanie barier wzrostu, Warszawa.
- 2) Boni M., (2003), Polityka rynku pracy, w: Rynek Pracy 2003, nr 11-12, Warszawa.
- 3) Boni M., (2005) Wpływ wejścia Polski do Unii Europejskiej na sytuację na rynku pracy, w: Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- 4) Boni M., (2005), Dylematy rynku pracy w Polsce, maszynopis dla CASE.
- 5) Boni M., red. (2004), Elastyczność polskiego rynku pracy, w: Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?, zeszyty BRE Bank - CASE, Warszawa.
- 6) Commission of the European Communities (2005), Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005 – 2008).
- 7) Golinowska S., Boni M., (2004), W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym, CASE - UNDP, Warszawa.
- 8) Gorzelak Grzegorz, Ocena ex-ante Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 ze względu na jego wpływ na procesy terytorialne w Polsce, spotkanie podzespołu ds. ewaluacji NPR 2007-2013 Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- 9) Góra M., (2004), Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Refleksje, próba częściowego wyjaśnienia i kilka propozycji, w: Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?, zeszyty BRE Bank - CASE, Warszawa.
- 10) Ministerstwo Gospodarki i Pracy, (2004), Raport z badania ankietowego dotyczącego realizacji projektów w ramach działania 1.2 i 1.3 SPO RZL, Warszawa.
- 11) Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, Strategia Zatrudnienia na lata 207 – 2013 (projekt), wersja robocza, maszynopis, Warszawa.
- 12) Rekomendacje uczestniczek ogólnopolskiej konferencji środowisk kobiecych: NPR – szansą dla kobiet. Warszawa 14 kwietnia 2005, maszynopis
- 13) Sztanderska U., (2005) Ocena oddziaływania NPR na rynek pracy. Ekspertyza na użytek ewaluacji ex ante, maszynopis, Warszawa.
- 14) Sztanderska U., Socha M., (2004) Rola reform polskiego rynku pracy w dynamizacji zatrudnienia i ograniczaniu bezrobocia. Raport dla NBP, maszynopis, Warszawa
- 15) World Bank, (2004), Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland, Warsaw.
- 16) Zaleski Janusz, (2005), Przedstawienie wyników oceny efektu makroekonomicznego Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 przeprowadzonej za pomocą modelu Hermin, spotkanie podzespołu ds. ewaluacji NPR 2007-2013 Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.