



LEWIATAN

Konfederacja  
Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

Polish Confederation  
Lewiatan  
Brussels Office  
Avenue de Cortenberg 168

tel. (+32) 2 73 21 306  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

member of 

## **Uwagi Konfederacji Lewiatan do Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, wersja 2.0 (z lipca 2013 r.)**

### **Uwagi ogólne:**

#### **1. Zakres i spójność interwencji EFS w poszczególnych obszarach**

Zasadniczym problemem projektu PO WER pozostaje faktyczne odseparowanie części regionalnej i ogólnokrajowej EFS, tak na poziomie poszczególnych osi priorytetowych, jak i w ramach planowanych działań. W opinii Lewiatana, Program nie zawiera wystarczającej informacji o tym, w jaki sposób będą wspierane poszczególne obszary interwencji, a jedynie opisuje działania systemowe, podejmowane na poziomie centralnym.

Ocena PO WER oderwana od zakresu wsparcia planowanego na poziomie regionalnym jest obciążona dużym ryzykiem błędu – nie wiadomo, jakie są rzeczywiste związki pomiędzy obszarami, które staną się przedmiotem interwencji funduszu na poziomie krajowym i regionalnym, na czym polega komplementarność działań (np. w jaki sposób w regionach będą wykorzystywane projekty systemowe, realizowane w PO WER), które problemy zostały pominięte (białe pola).

Takie podejście do programowania EFS, gdzie część krajowa jest planowana niezależnie od części regionalnej, będzie miało negatywny wpływ na spójność interwencji funduszu. W najgorszym wypadku będziemy mieli do czynienia z serią rozproszonych inicjatyw, wpisujących się w ogólnie wytyczone ramy i dokumenty strategiczne, ale nie realizujących w konsekwentny sposób polityk czy strategii inwestycyjnych.

W opinii Konfederacji programowanie interwencji EFS w ramach poszczególnych obszarów musi mieć charakter kompleksowy, tj. obejmować pełen zakres inwestycji koniecznych w tych obszarach. Podział na inwestycje realizowane na poziomie krajowym i regionalnym powinien wynikać z tak opracowanej i spójnej strategii inwestycyjnej, a nie odgórnie przyjętej zasady (tj.: wsparcie osób jest realizowane na poziomie regionalnym), która może prowadzić do faktycznej fragmentaryzacji i rozproszenia wsparcia. Co więcej, uważamy, iż zasadne jest określenie optymalnych zasad realizacji interwencji w poszczególnych obszarach, tak aby spójność interwencji EFS była zapewniona nie tylko na poziomie strategicznym, ale również operacyjnym.

#### **2. Koordynacja wsparcia EFS na poziomie krajowym i regionalnym**

Drugim, kluczowym problemem projektu PO WER, a jednocześnie przyczyną fragmentaryzacji programowania interwencji EFS, na którą Lewiatan zwraca uwagę w pkt 1., jest brak skutecznego mechanizmu koordynacji krajowej i regionalnej części EFS.

Decentralizacja zarządzania znaczącą częścią EFS w latach 2014-2020 oraz przeniesienie kompetencji w zakresie programowania interwencji Funduszu jest logicznym i koniecznym następstwem filozofii przyjętej w latach 2007-2013. Decentralizacja powinna oznaczać swobodę wyboru kluczowych grup docelowych czy priorytetowych inwestycji oraz sposobów ich realizacji, w zgodzie z przyjętą dla danego obszaru interwencji strategią inwestycyjną, czy też możliwość dopasowania mechanizmów wdrożeniowych do lokalnych warunków oraz

planowanych do osiągnięcia rezultatów. Jednocześnie efektywność i skuteczność interwencji EFS oraz jej wpływ na gospodarkę zależy od poziomu koncentracji, w ramach realizowanej strategii inwestycyjnej. Dlatego też, popierając procesy decentralizacyjne, widzimy równocześnie potrzebę koordynacji sektorowej i terytorialnej EFS, a także współpracy międzysektorowej, jako warunku:

- uzyskania pełnej synergii pomiędzy programami krajowymi (nie tylko programu finansowanego z EFS, ale także tych finansowanych z EFRR) i regionalnymi oraz
- realizacji spójnych i komplementarnych polityk w najważniejszych dla EFS obszarach.

Ponadto, z punktu widzenia beneficjentów, którzy powinni korzystać z dostępu do środków unijnych na porównywalnych zasadach, niezależnie od lokalizacji, istotny jest także zakres i poziom standaryzacji procedur EFS. Jednolite lub ujednolicone standardy operacyjne są również konieczne dla obniżenia kosztów transakcyjnych, tak po stronie instytucji zarządzających, wdrażających, jak i podmiotów korzystających ze wsparcia oraz gwarantują wykorzystanie najlepszych praktyk i ustalenie czytelnych benchmarków funkcjonowania instytucji.

Stworzenie skutecznego mechanizmu koordynacji, który uwzględni poziom autonomii poszczególnych instytucji i programów, a który jednocześnie będzie zapewniał faktyczne wsparcie - informacyjne, narzędziowe - podmiotom zarządzającym EFS oraz gwarantował realizację spójnych polityk horyzontalnych lub sektorowych, jest niewątpliwym wyzwaniem. Niemniej, w ocenie Lewiatana, taki mechanizm jest kluczowy dla prawidłowego zaplanowania, a potem osiągnięcia oczekiwanych rezultatów interwencji EFS (PO WER 2014-2020, 16 RPO 2014-2020). Mechanizm koordynacji powinien powstać jako pierwszy krok w procesie programowania interwencji EFS. Jego brak, który na tym etapie prac na programami EFS należy uznać za alarmujący, doprowadzi do rozproszenia interwencji i znacząco podniesie koszty wdrażania funduszu.

Dotychczasowe doświadczenie z prac nad PO WER, brak informacji w rozdz. VII. *Komplementarność z innymi funduszami i programami operacyjnymi oraz mechanizmy koordynacji*, brak odpowiedzi MRR na pismo Zespołu ds. funduszy strukturalnych, działającego przy Komisji Trójstronnej ds. społeczno- gospodarczych ws. koordynacji EFS, a także sygnały płynące od organizacji zaangażowanych w programowanie wsparcia EFS w regionach, każe nam uznać postulat wzmocnienia koordynacji programowania za kluczowy i pilny. Z informacji, jakie otrzymujemy wynika, że wsparcie w RPO programowane jest niezależnie od prac nad PO WER. Efekt jest taki, że zakres wsparcia proponowanego w PO WER częściowo powiela się w RPO, przy czym region używa innej terminologii na określenie tych samych działań.

### **3. Słownik pojęć i spis treści**

W Programie konieczne jest uzupełnienie Słownika Pojęć. Część z zastosowanych w dokumencie pojęć odnosi się do sformułowań stosowanych dotychczas w innym znaczeniu. Poza tym należy dostosować słownictwo używane w opisach priorytetów inwestycyjnych oraz diagnozach do prawnie obowiązującego nazewnictwa, np. w diagnozie osi priorytetowej I: *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji* do zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (z uwzględnieniem, jeśli to możliwe projektu zmian tej ustawy, która z dużym prawdopodobieństwem wejdzie w życie przed rozpoczęciem wdrażania PO WER). Ponadto zaprezentowany spis treści jest nieczytelny, rozbity na szereg krótkich podrozdziałów (przy jednoczesnym braku odpowiedniego formatowania), co utrudnia poruszanie się po dokumencie.

### **4. Wewnętrzna spójność Programu**

Co najmniej 3 elementy tekstu PO WER odnoszące się do poszczególnych obszarów tematycznych, tj.: diagnoza, analiza uwarunkowań strategicznych oraz opisy priorytetów inwestycyjnych, powinny być ze sobą spójne, a także pokazywać logikę interwencji (m.in. związki przyczynowo-skutkowe diagnozy i proponowanych działań w

priorytetach inwestycyjnych). W projekcie Programu te powiązania nie są oczywiste. Co więcej można odnieść wrażenie, że diagnoza jest dostosowywana do zakresu planowanej interwencji, a nie odwrotnie.

## **5. Koncentracja środków**

Koncentracja 60% środków na 3 priorytetach jest pozorna. 75% tych środków (a 46% centralnej alokacji EFS) przeznaczonych jest na jeden priorytet. Jest to zatem koncentracja na jednym priorytecie oraz uzupełnienie go od 2 dodatkowe, z relatywnie większą alokacją niż pozostałe. Tak duży budżet przeznaczony na uczelnie wyższe jest w ocenie Lewiatana dyskusyjny, zwłaszcza że system szkolnictwa wyższego wymaga restrukturyzacji, chociażby z powodu zmniejszającej się liczby studentów, jak i generalnej niewydolności finansowej. Argument wskazujący, iż szkolnictwo wyższe jest wspierane wyłącznie na poziomie centralnym, nie jest właściwy jako uzasadnienie koncentracji środków. Uzasadnienie to powinno mieć charakter merytoryczny, wynikać z przyjętej strategii, a nie decyzji administracyjnej o podziale obszarów interwencji EFS pomiędzy poziom regionalny i centralny. Biorąc pod uwagę zmiany demograficzne, wymagania gospodarki opartej o wiedzę czy faktyczne deficyty, np. jeśli chodzi o poziom uczestnictwa w kształceniu, w centrum zainteresowania PO WER powinno stać kształcenie ustawiczne osób dorosłych. W opinii Lewiatana zaproponowana koncentracja EFS w PO WER jest nieuzasadniona względami merytorycznymi. Dodatkowo z projektu PO WER nie wynika na jakich priorytetach, jeśli uwzględnimy inwestycje centralne i regionalne, zostanie faktycznie skoncentrowana interwencja EFS.

### **Uwagi szczegółowe:**

#### **I. Diagnoza**

##### **Instytucje rynku pracy**

Diagnoza przedstawiona w tym obszarze jednoznacznie pokazuje, że wsparcie koncentrować się będzie na wzmacnianiu publicznych służbach zatrudniania, zgodnie z dotychczasowym schematem działania. U podstaw takiego ukierunkowania wsparcia leży, z jednej strony chęć zapewnienia finansowania dla instytucji publicznych (a tym samym odciążenia finansów publicznych), z drugiej zaś przekonanie, że skuteczną aktywizację mogą zapewnić wyłącznie publiczne instytucje rynku pracy.

Tymczasem, w opinii Lewiatana, ambicją PO WER powinno być zbudowanie skutecznego systemu wsparcia dla osób bezrobotnych, w którym to systemie PSZ są jednym z kilku elementów. Na poziomie diagnozy pojawiają się co prawda informacje o konieczności wzmocnienia współpracy z innymi podmiotami rynku pracy (instytucje edukacyjne, przedsiębiorcy, niepubliczne służby zatrudnienia), ale nie przekłada się to na propozycję konkretnych działań. W opinii Lewiatana stanowi to istotne ograniczenie strategii inwestycyjnej w tym obszarze i wymaga uzupełnienia, zarówno na poziomie diagnozy jak i osi priorytetowych, zwłaszcza wobec negatywnych doświadczeń PO KL, jeśli chodzi o włączanie niepublicznych instytucji rynku pracy w realizowane projekty. Chodzi tu przede wszystkim o uwzględnienie przedsięwzięć prowadzących do połączenia potencjałów publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia oraz budujących efektywne mechanizmy współpracy z pracodawcami.

Przytoczone na poziomie diagnozy dane nie zawsze są precyzyjne - np. informacja, że jednym z najczęstszych sposobów poszukiwania pracy w Polsce jest kontakt z publicznym urzędem pracy. Nie ma tu doprecyzowania, że chodzi o bezrobotnych, a zapewne tej grupy ta dana dotyczy. Sformułowanie użyte sugeruje, że chodzi o wszystkich poszukujących pracy, a nie tylko bezrobotnych. W przypadku jednego z rekomendowanych obszarów działania, tzn. zwiększenie efektywności funkcjonowania PSZ proponowane wskaźniki odnoszą się do skuteczności formalnej, a nie merytorycznej. Zdolność do skutecznego wypełniania biurokratycznych obowiązków (takich jak sprawne wypełniania licznych formularzy) nie gwarantuje faktycznej aktywizacji bezrobotnych.

Efektywność wsparcia PZS powinna być oceniana również przez pracodawców, którzy powinni być traktowani jako kluczowi interesariusze urzędów. Ich ocena jest o tyle istotna, że bez chęci współpracy po stronie

pracodawców skuteczność działań aktywizacyjnych będzie ograniczona (brak informacji o zapotrzebowaniu na pracowników i wolnych miejscach pracy, czy też planowanych zwolnieniach). Kluczowe w tym obszarze powinno być zatem budowanie współpracy z firmami oraz organizacjami zrzeszającymi pracodawców.

### **Adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników**

Diagnoza dla obszaru adaptacyjności wymaga gruntowanego przemyślenia. W obecnym brzmieniu jest to chaotyczny zestaw wyników badań, które, ze względu na duży poziom ogólności lub rozbieżności pomiędzy poszczególnymi statystykami, należy uznać za mało wiarygodne (zwłaszcza: odsetek przedsiębiorstw prowadzących szkolenia - 32,5% vs odsetek współfinansujących rozwój pracowników - 70%), oraz propozycji konkretnych rozwiązań (zwłaszcza: umiejętności zarządcze), które, chociaż odwołują się do statystyk, to nie nawiązują do efektów analogicznych działań finansowanych w okresie 2007-2013. W oparciu o przedstawiony zestaw danych, bez wyraźnego wskazania hierarchii problemów i potrzeb, nie jest możliwe programowanie wsparcia. Trudno też oprzeć się wrażeniu, iż przedstawiona diagnoza powstała dopiero po opisaniu działań, które mają uzyskać wsparcie EFS. Jej zasadniczym brakiem jest pominięcie wyzwań związanych z wykorzystaniem nowych technologii oraz deficytami na poziomie kompetencji cyfrowych, które coraz powszechniej uznaje się za barierę podniesienia innowacyjności polskiej gospodarki. Wzmianka o zapotrzebowaniu na umiejętności pozwalające na komercjalizację wiedzy technicznej, jest w tym zakresie dalece niewystarczająca i obejmuje jedynie wycinek problemu. Kolejną białą plamą, a jednocześnie wyznacznikiem gospodarki opartej o wiedzę, są kwestie dotyczące współpracy nauki i przedsiębiorstw. Jakkolwiek interwencję EFS w tym obszarze w latach 2007-2013 można uznać za mało skuteczną, rezygnacja z niej nie jest zasadna. Co prawda, problematyka współpracy nauki i przedsiębiorców została w części włączona do PO IR, ale wciąż konieczne jest określenie pożądanego zakresu interwencji w tym obszarze i uzupełnienie PO WER o elementy pominięte w PO IR, a właściwe dla programu współfinansowanego z EFS.

Dodatkowo w opisie panuje wyraźne przemieszanie dwóch wymiarów adaptacyjności – na poziomie przedsiębiorcy i jego pracowników, oraz na poziomie pracujących osób dorosłych. W pierwszym przypadku należy skupić się na adaptacji do zmieniających się warunków gospodarowania i wymogów gospodarki opartej o wiedzę, w drugim – na adaptacji do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, w kontekście indywidualnego rozwoju zawodowego. Jakkolwiek oba te obszary są komplementarne, odnoszą się do innego typu barier oraz wymagają innego rodzaju inwestycji czy sposobów docierania do grup docelowych.

### **Szkolnictwo wyższe w Polsce**

Użycie w diagnozie określenia umiędzynarodowienie – rozumianego przez autorów Programu jako open access i e-learning – jest w naszej ocenie błędne. Umiędzynarodowienie definiowane jest przede wszystkim poprzez liczbę zagranicznych studentów, liczbę aktywnych umów bilateralnych, liczbę wizytujących profesorów zagranicznych. W taki sposób to pojęcie rozumiane jest również przez twórców największych krajowych rankingów uczelni (np. Perspektywy), jak i rankingów międzynarodowych. Sprowadzanie pojęcia umiędzynarodowienia do użytkowania nowoczesnych technologii IT jest dużym uproszczeniem.

### **Część V. Analiza uwarunkowań strategicznych**

„Analiza uwarunkowań strategicznych” jest wyciągiem zaleceń z różnych dokumentów dotyczących obszarów tematycznych planowanych do objęcia wsparciem EFS po 2014, w tym strategii europejskich, krajowych, warunków ex-ante, zaleceń Komisji Europejskich, ale także dokumentów roboczych (strategii, które dopiero są opracowywane). Jest to ciekawy przegląd materiałów źródłowych, niemniej jednak trudno się zorientować, w jakiej relacji dokumenty te pozostają w stosunku do Programu Operacyjnego. Być może są to ramy, w których

należy się poruszać programując interwencję w poszczególnych obszarach tematycznych. Taka prezentacja sugeruje, że MRR tworząc Program nie ma precyzyjnej wizji wykorzystania środków EFS po 2014 r., a ujęte w dalszej części rozwiązania (priorytety inwestycyjne i działania), zostały mechanicznie dopasowane do różnych wymogów wynikających z tych dokumentów. Jednocześnie nie jest jasne, w jaki sposób środki EFS będą komplementarne ze środkami krajowymi przeznaczonymi na realizację tych wymogów. Można podejrzewać, że realizacja wybranych polityk publicznych, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia oraz integracji społecznej oparta będzie przede wszystkim o środki EFS. Takie podejście do programowania jest w opinii Konfederacji Lewiatan nieprawidłowe. W efekcie interwencja EFS w Polsce będzie miała charakter koniunkturalny, a nie strategiczny - nastawiony na osiągnięcie długofalowych zmian (systemowy).

Sam wybór dokumentów, które zostały uznane za podstawę do tworzenia programu (jeśli taki jest cel tego rozdziału) także powinien zostać uzasadniony. Co więcej należy wskazać (przynajmniej w słowniku) rozwinięcia skrótów nazw tych dokumentów (np. CSR jest kojarzony z Corporate Social Responsibility, podczas gdy w projekcie programu chodzi o Country-specific Recommendation)

W opinii Konfederacji Lewiatan powyższe dokumenty powinny być uporządkowane, wg następującego klucza:

1. Zawierające wymogi konieczne do spełniania, aby uruchomić interwencję EFS, m.in. warunki ex-ante, Country-specific Recommendation, Position Paper;
2. Zawierające opis polityk (wynikających ze strategii krajowych), których realizację Program będzie finansował lub współfinansował;
3. Zawierające działania, z którymi Program powinien być komplementarny, finansowane ze środków innych niż EFS.

## **VI. Opis osi priorytetowych i obszarów wsparcia**

Uwagi ogólne:

W projekcie brakuje informacji na temat komplementarności działań podejmowanych na poziomie krajowym ze wsparciem regionalnym, chociażby w postaci listy tych priorytetów inwestycyjnych, które zostaną uwzględnione w Regionalnych Programach Operacyjnych. Przez to system numeracji priorytetów inwestycyjnych jest niezrozumiały (pojawiają się pytania – dlaczego numeracja priorytetów rozpoczyna się od 8.8, dlaczego priorytety inwestycyjne nie są numerowane chronologicznie)

Uwagi szczegółowe:

### **Oś priorytetowa I: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji**

Celem nadrzędnym wsparcia w tym obszarze powinien być wzrost produktywności i zwiększenie wykorzystania zasobów pracy rozumiany jako wzrost liczby pracujących, przy utrzymaniu dodatniej produktywności krańcowej, zapewniany dzięki rozwojowi działalności gospodarczej o wysokiej wartości dodanej, poprawie alokacji zasobów pracy (mobilność przestrzenna i zawodowa) i rozwojowi kapitału ludzkiego.

Efektywność wykorzystania środków mierzona powinna być skutecznością wsparcia (doprowadzenie do trwałego zatrudnienia, odpowiadającego na sytuację i potrzeby pracownika, z zachowaniem balansu między elastycznością a bezpieczeństwem), a nie liczbą osób objętych tym wsparciem. Ilościowe podejście jest największą słabością obecnej perspektywy finansowej. Miernikami sukcesu po stronie jakościowej mogłoby być np.: podniesienie zdolności pracowników do zatrudnienia (większa atrakcyjność na rynku pracy), czy lepsze dopasowanie ich postaw, kompetencji i umiejętności do potrzeb rynku pracy (także zmieniających się). Mierniki ilościowe powinny dotyczyć np. skrócenia czasu poszukiwania pracy.

Skuteczność interwencji w tym obszarze zależy od współpracy wszystkich aktorów rynku pracy: pracodawców, instytucji edukacyjnych, publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia, instytucji pomocy społecznej. W obecnej perspektywie ta współpraca jest bardzo słaba, a inicjatywy ukierunkowane na jej wzmocnienie - incydentalne. Wsparcie w zakresie włączania społecznego powinno być ściśle powiązane z aktywizacją zawodową, inaczej trudno oczekiwać jego trwałości.

Konieczna jest także stała ewaluacja efektywności działań służb zatrudnienia, zwłaszcza w zakresie Aktywnych Polityk Rynku Pracy, która stanowiłaby podstawę do prowadzenia opartych na dowodach (ang. evidence based) reform w zakresie polityki zatrudnienia.

### **Priorytet inwestycyjny: 8.8 Równość mężczyzn i kobiet oraz godzenie życia zawodowego i prywatnego**

Działania przewidziane w tym priorytecie mają być instrumentem realizacji „Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania” przygotowywanego przez Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Traktowania. Z jednej strony powiązanie wsparcia z takim dokumentem jest oczywiste (działania powinny być spójne), z drugiej należy pamiętać że dokument ten jeszcze nie powstał i nie jest jasne, w jakim trybie oraz przez kogo będzie akceptowany. Co więcej okres, na jaki przygotowywany jest „Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania” to lata 2013-2015, zatem dokument zanim powstał jest już „przeterminowany”, podczas gdy wizja i konkretne rozwiązania w tym (ale także każdym innym) priorytecie powinna sięgać do 2020, a nawet 2022 r., a nie 2015 r.

Cel ogólny i cele szczegółowe są prawidłowe, niemniej jednak w opiniowanej wersji Programu brakuje oczekiwanych efektów i wskaźników, co nie pozwala ocenić, na ile zakładane cele są realne i w jaki sposób będzie weryfikowane ich osiągnięcie.

Proponowane, przykładowe typy operacji są z kolei w opinii Lewiatana zdecydowanie niewystarczające do osiągnięcia zakładanych celów. Brakuje przede wszystkim działań edukacyjnych i uświadamiających prowadzonych na każdym etapie kształcenia (od przedszkola) oraz działań dostosowanych do określonych grup odbiorców: pracowników/pracownic, przedsiębiorców/ przedsiębiorczyń, polityków, decydentów, mediów, itp. Skupienie się na wypracowaniu kolejnych modeli i modelowych programów, bez szeregu działań skierowanych na zmianę mentalności społecznej wszystkich grup związanych z rynkiem pracy, nie doprowadzi do zmiany w tym obszarze,

Wśród działań horyzontalnych, systemowych powinny znaleźć się m.in.:

- Edukacja antydyskryminacyjna/równościowa prowadzona na każdym etapie nauczania, a także po zakończeniu nauki (edukacja pracodawców, rodziców, polityków, mediów), uwrażliwiająca na problematykę równościową, w tym w kontekście rynku pracy,
- Budowanie w społeczeństwie świadomości potrzeby wyrównywania szans na rynku pracy (inteligentne kampanie społeczne oddziałujące na stereotypy, uprzedzenia i emocje),
- Promocja zrównoważonych/partnerskich relacji w sferze domowej (praktyczne działania oraz analiza legislacji przez pryzmat wspierania takich relacji) – rynku pracy nie powinno się analizować w oderwaniu od życia prywatnego. Najlepsze programy proponowane pracownikom przez pracodawców nie zmieniają ich relacji domowych, podziału obowiązków, rozkładu odpowiedzialności, stąd też m.in. rekomendacja Lewiatana dot. wprowadzenia obowiązku korzystania przez mężczyzn z części urlopu rodzicielskiego, co pozwoli zwiększyć równowagę w rodzicielstwie i na rynku pracy,
- Dalsze budowanie instytucjonalnego wsparcia opieki nad dziećmi i osobami zależnymi – zarówno w obszarze dostępu do infrastruktury w tym zakresie, usług wysokiej jakości, ale w dostępnych cenach, oraz

budowania przekonania w opiekunach, że jest to rozwiązanie właściwe dla rozwoju dziecka, czy też bezpieczne dla osób zależnych,

- Promocja elastycznych form zatrudnienia (praktyczne działania skierowane do pracodawców, pracowników, związków zawodowych), likwidacja barier prawnych i faktycznych w tym zakresie,
- Promocja korzyści ze stwarzania równych szans w edukacji, w życiu publicznym, na rynku pracy, a także promowanie różnorodności,
- Wsparcie (także finansowe) w wypracowaniu i wdrażaniu rozwiązań w zakresie równych szans dla konkretnego przedsiębiorstwa (modelowe rozwiązania wyznaczają ramy działań, w których przedsiębiorcy nie zawsze potrafią się poruszać, nie potrafią zastosować ich we własnych firmach m.in. ze względu na brak kompetencji i zasobów finansowych),
- Przejęcie części kosztów wprowadzenia strategii równych szans w firmach,
- Wypracowanie platforma współpracy między firmami – wymiana doświadczeń, dobrych praktyk, ale takich szytych na miarę potrzeb i możliwości,
- Promowanie skutecznych rozwiązań i korzyści dla firm wynikających z ich zastosowania (także działania realizowane przez organizacje pracodawców i pracowników).

## **Priorytet inwestycyjny: 8.9 Przystosowanie pracowników, przedsiębiorców i przedsiębiorstw do zmian**

**1. Jeśli chodzi o zakres wsparcia EFS,** w ocenie Lewiatana, należy przede wszystkim uporządkować propozycje inwestycji, w zakresie celów i typów działań, w dwóch wymiarach adaptacyjności – na poziomie przedsiębiorcy i jego pracowników, oraz na poziomie pracujących osób dorosłych. W pierwszym przypadku należy skupić się na adaptacji do zmieniających się warunków gospodarowania i wymogów gospodarki opartej o wiedzę, w drugim – na adaptacji do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, w kontekście indywidualnego rozwoju zawodowego. Jakkolwiek oba te obszary są komplementarne, odnoszą się do innego typu barier oraz wymagają innego rodzaju interwencji czy sposobów docierania do grup docelowych

W kontekście celów zatrudnieniowych Strategii Europa 2020, zasadne jest wyeksponowanie w projekcie faktu, że to przede wszystkim przedsiębiorstwa tworzą miejsca pracy, a jednocześnie wartość dodana generowana przez przeciętne przedsiębiorstwo pozostaje na jednym z najniższych poziomów w UE – przedsiębiorstwa w Polsce nie rosną, nie rozwijają się, co z kolei zmniejsza ich potencjał do zatrudniania. Wsparcie rozwoju i ekspansji firm jest zatem niezwykle istotne dla osiągnięcia planowanego w Strategii wskaźnika zatrudnienia - EFS nie może koncentrować się na rozwoju pracowników (wsparcie rozwoju ich kompetencji, dopasowanie do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy), abstrahując od faktycznych możliwości znalezienia zatrudnienia wysokiej jakości, ale równoległe wzmacniać potencjał pracodawców do rozwoju firm, a w konsekwencji do zatrudniania.

Jest to o tyle trudne, że barierą rozwoju MŚP pozostaje, zgodnie z opisem priorytetu, m.in. ograniczona potrzeba inwestowania w rozwój firmy i pracowników, połączona z niewielkimi umiejętnościami kierowania tym rozwojem. To nie abstrakcyjne „firmy”, lecz właściciele, prezesi, dyrektorzy zarządzający i menedżerowie tych organizacji mają niską świadomość korzyści z inwestowania w kapitał ludzki, ograniczoną wiedzę na temat skutecznych metod rozwoju pracowników i dostępnej na rynku oferty usług rozwojowych, a w rezultacie niską motywację do inwestowania w rozwój własny i swoich pracowników. W związku z tym, w ocenie Lewiatana, wsparcie EFS powinno być skierowane także do tej grupy odbiorców i odbywać się poprzez:

- Promocję inwestowania w kształcenie/rozwój pracowników (dla zwiększenia świadomości znaczenia inwestowania w kapitał ludzki jako skuteczną odpowiedź na najważniejsze wyzwania biznesowe oraz

zrozumienia przez decydentów z MŚP dostępnej oferty rynkowej, tj. umiejętności określenia, zdefiniowania wymagań i oczekiwań jakościowych oraz tych dotyczących efektywności wsparcia oferowanego przez instytucje edukacyjne)

- Edukację menedżerską i dotyczącą skutecznego inwestowania w rozwój firm i pracowników (wszelkie obszary związane z zarządzaniem strategicznym, rozwojem biznesu i rolą menedżera: planowanie, organizowanie, delegowanie, motywowanie, ocenianie, nadzór, itp.). Ważnym elementem takiego wsparcia jest usługa doradcza, polegająca na wsparciu decydentów/kadry zarządzającej przedsiębiorstw sektora MŚP we wdrożeniu nabytych w wyniku w/w działań rozwojowych nowych umiejętności i zastosowaniu rozwiązań w przedsiębiorstwie – czyli doradcza i coachingowa „asysta” w transferze np. kompetencji nabytych w czasie szkolenia na grunt przedsiębiorstwa.
- Wsparcie procesu rozwoju pracowników i firm poprzez stworzenie przyjaznego przedsiębiorcom (łatwego, powszechnego) systemu podmiotowego finansowania usług rozwojowych, w tym w zakresie analizy potrzeb (rozwojowych, szkoleniowych).

Konieczne wydaje się również utrzymanie wsparcia dla przedsiębiorstw i pracowników doświadczających skutków kryzysu i spowolnienia gospodarczego (nawet jeśli dotyczy ono nie całej gospodarki, a wybranych branż). Wsparcie powinno polegać na zapewnieniu dostępu do instrumentów szybkiego reagowania, a także możliwości realizacji dopasowanych do potrzeb danego przedsiębiorstwa programów outplacementowych (szeroka gama typów wsparcia i działań możliwych do sfinansowania niemal na bieżąco, a nie po kilkunastu miesiącach od pojawienia się problemów, jak to miało miejsce w przypadku realizacji takiego wsparcia w projektach konkursowych 2007-2013)

Ponadto, w ocenie Konfederacji, w priorytecie należy uwzględnić i wyeksponować interwencję w obszarze kompetencji cyfrowych, dla obu wymiarów adaptacyjności. Intensywne wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) staje się kluczowym czynnikiem podnoszenia produktywności i innowacyjności przedsiębiorstw, niezależnie od lokalizacji czy branży. Jednocześnie szersze stosowanie tych technologii pozytywnie wpływa na jakość i liczbę miejsc pracy (w badaniach wskazuje się, iż na jedno miejsce pracy zlikwidowane w wyniku postępu technologicznego i stosowania nowych technologii, powstają 2-3 nowe, wyższej jakości). Rynek pracy będzie niewątpliwie wymagał coraz wyższych kwalifikacji w obszarze TI, zarówno u pracowników, kadr kierowniczych, menedżerów, specjalistów, jak i właścicieli przedsiębiorstw. Umiejętność wykorzystywania nowych technologii stanie się przy tym potrzebna na różnych stanowiskach, we wszelkich aspektach funkcjonowania przedsiębiorstwa - od fazy badawczo-rozwojowej i projektowania, przez marketing i finanse, po produkcję, magazynowanie i sprzedaż. Rosnące znaczenie kompetencji cyfrowych dla rozwoju kapitału społecznego zostało dostrzeżone m.in. w Strategii Rozwoju Kraju 2020, w której zwraca się uwagę na potrzebę realizacji odpowiednich szkoleń m.in. w firmach i w administracji publicznej, ale też prognozuje się przechodzenie od społeczeństwa informacyjnego do sieciowego społeczeństwa cyfrowego. Na potrzebę wsparcia e-kompetencji ze środków polityki spójności wskazuje także „Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014-2020”, przygotowana na zlecenie MRR.

Analogicznie, wsparcie w zakresie rozwoju kompetencji cyfrowych powinno zostać zaprojektowane dla bezrobotnych, po to, by ich umiejętności i kwalifikacje były dopasowane do potrzeb rynku pracy (np. szkolenia przygotowujące do pracy u konkretnego pracodawcy). Należy także pamiętać, że kompetencje cyfrowe chronią przed pozostawaniem bez zatrudnienia i pozwalają na szybsze znalezienie pracy – osoby umiejętnie korzystające z Internetu i komputera, łatwiej znajdują i rzadziej tracą pracę niż osoby nie posiadające kompetencji cyfrowych, nie korzystające z nowych technologii (informatycznych, komunikacyjnych i informacyjnych).

Istotne jest przy tym, by wsparcie w zakresie budowania e-kompetencji było skoordynowane z interwencją zaplanowaną w programie Polska Cyfrowa (planowane wsparcie z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, np. osób starszych poza rynkiem pracy, osób niepełnosprawnych)



Kolejnym obszarem wymagającym interwencji EFS, który nie został uwzględniony w obecnej wersji PO WER, a który wymaga ścisłej koordynacji z interwencją zaplanowaną w programie Inteligentny Rozwój, jest współpraca przedsiębiorców i nauki, stanowiąca warunek budowy gospodarki opartej o wiedzę. W tym obszarze konieczne jest opracowanie spójnej strategii inwestycyjnej i odpowiednie do niej zaprogramowanie działań współfinansowanych, zgodnie z zasadą komplementarności, z EFS i EFRR.

**2. Jeśli chodzi o cele szczegółowe, oczekiwane efekty i przykładowe typy działań,** opis PO WER jest dalece niewystarczający, aby ocenić zasadność tych propozycji. Przede wszystkim niewiadomą pozostaje komplementarność działań na poziomie centralnym i regionalnym oraz to, w jaki sposób mają być wykorzystywane efekty projektów systemowych.

Co więcej, biorąc pod uwagę opis priorytetu inwestycyjnego, odnoszący się przede wszystkim do deficytów na poziomie mikro-, tj. indywidualnego przedsiębiorstwa, część proponowanych działań systemowych nie ma w zasadzie żadnego merytorycznego uzasadnienia, a ich związek z przedstawioną wyżej diagnozą jest niejasny.

Trudno także zgodzić się na ograniczenie beneficjentów priorytetu do PARP i MG. Instytucje te nie są jedynymi, które mogą i powinny planować i prowadzić działania w obszarze adaptacyjności. Taką instytucją jest na przykład Konfederacja Lewiatan. Co więcej, wydaje się, że dotychczasowy monopol w tym zakresie nie przynosi oczekiwanych rezultatów i powoduje koncentrację na dobrze znanych schematach działania, które, chociaż kosztowne, niekoniecznie są korzystne lub optymalne z punktu widzenia samych przedsiębiorców. W opinii Konfederacji, nowy okres programowania daje szansę na przededefiniowanie roli partnerów i zwiększenie ich zaangażowania i odpowiedzialności za poszczególne obszary interwencji, w tym adaptacyjność. Prace nad PO WER powinny dotyczyć także tej kwestii.

**3. Jeśli chodzi o mechanizmy wdrożeniowe, w opinii Lewiatana,** nie jest zasadne wyłączenie szeregu kwestii związanych z wdrażaniem wsparcia dla indywidualnych przedsiębiorców poza PO WER. Przede wszystkim uważamy za niezbędne przygotowanie spójnej strategii i zasad wdrażania oraz instrumentów wdrożeniowych, w tym konkretnych rozwiązań informatycznych. W naszej ocenie, rozproszenie rozwiązań wdrożeniowych, realizowane pod hasłem decentralizacji, nie ma wartości dodanej, a będzie tworzyć kolejne bariery dostępu (im bardziej instytucja zamknięta na potrzeby firm i skoncentrowana na procesach formalnych i kontroli, tym bariery większe) i podnosić koszty transakcyjne dla firm i instytucji. Regionalizacja wsparcia powinna mieć wymiar merytoryczny (np. większa intensywność wsparcia dla kluczowych dla regionu branż), a nie techniczny.

W związku z powyższym postulujemy uzupełnienie PO WER o informacje dotyczące rozwiązań dotyczących systemu wdrażania wsparcia dla firm. Zdajemy sobie sprawę, że spójny model wdrażania wsparcia nie został jak dotąd wypracowany i apelujemy do MRR o intensyfikację działań w tym zakresie. Jednocześnie jako błędne z ekonomicznego punktu widzenia i niekorzystne dla przedsiębiorców uważamy podejście dopuszczające funkcjonowanie kilku lub kilkunastu (w najgorszym wypadku) systemów dystrybucji EFS dla firm i ich pracowników.

Co do ogólnych zasad wsparcia przedsiębiorstw, biorąc pod uwagę szereg negatywnych doświadczeń z obecnej perspektywy, konieczne jest odejście od wspierania strony popytowej na rzecz bezpośredniego finansowania popytu zgłaszanego przez pracodawców na usługi rozwojowe dla pracowników i na poziomie całych przedsiębiorstw. Czas od zgłoszenia potrzeby przez pracodawców i pracowników oraz przedsiębiorców do jej zaspokojenia musi zostać efektywnie skrócony, a decyzja o tym, co rzeczywiście potrzebne jest do poprawy sytuacji w firmie powinna leżeć po stronie firmy/pracownika ubiegających się o wsparcie (w przypadku firm: projekty szyte na miarę oraz łatwy dostęp do pojedynczych usług koniecznych dla rozwoju i dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji rynkowej, w przypadku pracowników: indywidualne ścieżki budowania kompetencji, dostosowania się do wymogów rynku pracy) i nie podlegać ocenie przez aparat administracyjny. Przedsiębiorcy i pracownicy powinni również ponosić współodpowiedzialność finansową, w związku z dokonywanymi wyborami

(wkład własny), co jest jedyną, skuteczną metodą promującą wybory wynikające z faktycznych potrzeb i deficytów.

### **Priorytet inwestycyjny: 8.10 Aktywne i zdrowe starzenie się**

Zaproponowane w Programie działania koncentrują się profilaktyce i większej wykrywalności chorób negatywnie wpływających na zasoby rynku pracy. Jest to zdecydowanie zbyt wąskie podejście. Aktywne i zdrowe starzenie się w kontekście dłuższej obecności na rynku pracy powinno także obejmować działania i programy ułatwiające wytrwanie w zatrudnieniu, które wraz z wiekiem jest coraz trudniejsze nie tylko ze względu na większe ryzyko schorzeń czy chorób, ale także ze względu na inne potrzeby związane z godzeniem życia zawodowego z prywatnym, zmniejszającą się aktywnością fizyczną (co może powodować wręcz konieczność przebranżowienie się w ostatnich latach aktywności zawodowej), koniecznością opieki nad osobami zależnymi (rodzice czy wnuczęta), innymi potrzebami związanymi ze sposobem komunikacji, organizacji pracy, itp.

Wydłużenie wieku emerytalnego, nakładające się na to zjawisko starzenia się społeczeństwa, ale także generalnie konieczność jak najdłuższego wytrwania na rynku pracy (uzasadnione ekonomicznie dla całej gospodarki, ale także pojedynczych pracowników) wiąże się także z wyzwaniem dla pracodawców – będą oni zarządzać coraz starszymi pracownikami oraz zespołami coraz bardziej zróżnicowanymi wiekowo. Oznacza to konieczność wprowadzania zmian w firmie zarówno w obszarze technicznym (infrastruktura firm, dostosowanie miejsc pracy do coraz starszych pracowników), jak i miękkim – inne style zarządzania, inne skuteczne sposoby rozwoju pracowników i ułatwiania im dostosowania się do zmian rynkowych. Ten obszar został całkowicie pominięty w programie.

Przykładowym działaniem, które powinno być wspierane to promowanie wdrażania mentoringu w firmach oraz możliwość sfinansowania programów mentoringowych. Mentoring m.in. pozwala wykorzystać wiedzę i doświadczenie starszych, bardziej doświadczonych pracowników, a jednocześnie wesprzeć nowych w dostosowaniu się do m-ca pracy (realizacja wewnętrznych programów rozwojowych firm).

Ponadto, w PO WER należy uwzględnić potencjał nowych technologii ułatwiających aktywne i zdrowe starzenie oraz kompetencji cyfrowych niezbędnych do posługiwania się tymi technologiami, które jednocześnie mogą zmniejszać obciążenie związane z opieką nad osobami starszymi wśród osób aktywnych zawodowo. Ta kwestia została w projekcie całkowicie pominięta, tymczasem coraz powszechniej mówi się o tzw. zdrowotnych kompetencjach informacyjnych, które mają, zgodnie z definicją WHO, istotne znaczenie dla podejmowania decyzji zdrowotnych (*„health literacy to umiejętności poznawcze i społeczne, decydujące o motywacji i zdolności danej osoby do odnajdywania, rozumienia i wykorzystywania informacji w sposób, który sprzyja zachowaniu dobrego zdrowia”*; World Health Organization, Health promotion glossary, 1998).

Jednym z przykładowych typów operacji wskazanym w ramach tego priorytetu inwestycyjnego jest „prowadzenie badań i analiz nad starzeniem się i sytuacją osób starszych (...) oraz ich upowszechnianie”. W ramach tej operacji grupami docelowymi są między innymi: podmioty posiadające potencjał do opracowywania programów profilaktycznych np. uczelnie medyczne. Naszym zdaniem nie tylko uczelnie medyczne posiadają potencjał do opracowywania programów profilaktycznych. Taki potencjał posiadają również inne jednostki badawczo-naukowe prowadzące badania, prace rozwojowe w zakresie nanotechnologii, ICT, zarządzania sektorem zdrowia czy jeszcze szerzej zajmują się nauką o życiu (life science), która jest właściwszą nazwą dla ujęcia problematyki zdrowego i aktywnego społeczeństwa. Ponadto brak potencjału do opracowywania programów profilaktycznych nie jest równoznaczny z brakiem potencjału do prowadzenia badań i analiz nad starzeniem się i sytuacją osób starszych oraz upowszechnianiem wyników tych analiz. Nie tylko uczelnie o profilu medycznym zajmują się prowadzeniem tego typu badań. Takie zawężenie wydaje się być dużym ograniczeniem dla pozostałych jednostek badawczych działających w tym obszarze.

Proponowane uzupełnienia i zmiany w tym priorytecie inwestycyjnym to m.in.:

W celach szczegółowych proponujemy następujące brzmienie:

1. Poprawa świadomości zdrowotnej społeczeństwa oraz propagowanie aktywnego starzenia się – idea wychowania do starości
2. Zwiększenie wykrywalności chorób cywilizacyjnych, negatywnie wpływających na zasoby rynku pracy
3. Przystosowanie miejsc pracy do wieku, zwiększenie wiedzy i umiejętności pracodawców w zakresie zarządzania wiekiem

W oczekiwanych efektach proponujemy następujące uzupełnienie:

1. Zwiększenie świadomości zdrowotnej społeczeństwem w zakresie postawy aktywnego starzenia się
2. Wdrożenie programów dostosowujących miejsce pracy do wieku, zwiększenie wiedzy pracodawców nt. zarządzania wiekiem

Potencjalnych beneficjentów i grup docelowych proponujemy uzupełnić o jednostki badawczo-rozwojowe, uczelnie wyższe, instytucje zrzeszające podmioty lecznicze oraz instytucje zrzeszające podmioty lecznicze.

Wskaźniki produktu proponujemy uzupełnić o:

- Liczbę opracowanych programami w zakresie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowego stylu życia,
- Liczbę opracowanych i wdrożonych programów w zakresie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowego stylu życia.

Wskaźniki rezultatu proponujemy uzupełnić o:

- Liczbę odbiorców kampanii edukacyjno-informacyjnych,
- Liczbę podmiotów leczniczych objętych programów w zakresie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowego stylu życia,
- Liczba podmiotów, w których wdrożono programy dostosowywania miejsc pracy do wieku.

### **Priorytet inwestycyjny: 8.11 Modernizacja i wzmocnienie roli instytucji działających na rynku pracy, w tym działania mające na celu zwiększenie transnarodowej mobilności pracowników**

Priorytet inwestycyjny jest dość enigmatyczny – nie jest jasne, czy chodzi o modernizację i wzmocnienie roli instytucji działających na rynku pracy, tak by w szczególności zwiększyć ich skuteczność we wspieraniu transnarodowej mobilności pracowników, czy te dwa obszary należy traktować odrębnie.

Uzasadnienie w tym priorytecie inwestycyjnym odnosi się do konieczności zwiększania efektywności i profesjonalizacji działań Publicznych Służb Zatrudnienia. Podnoszone są kwestie dostosowania PSZ do zmienianej w 2013 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jednocześnie brakuje choćby jednego odniesienia do niepublicznych służb zatrudnienia, które także są instytucjami działającymi na rynku pracy.

W opinii Lewiatana modernizacja instytucji rynku pracy oraz inwestowanie w infrastrukturę publicznych służb zatrudnienia nie powinny stanowić celu realizowanego ze środków EFS. Co więcej oczekiwanym efektem wsparcia w tym obszarze powinien być wyłącznie wzrost skuteczności działania tych instytucji (liczba osób, które znalazły zatrudnienie) lub skrócenie średniego okresu pozostawania poza zatrudnieniem/skrócenie okresu poszukiwania pracy przez bezrobotnych. Takie wskaźniki zmuszałyby instytucje do podejmowania działań kompleksowych, ukierunkowanych na określone grupy docelowe, dostosowanych do ich potrzeb i potencjałów, wychodzące poza schematy.

Proponowany, oczekiwany efekt w tym priorytecie inwestycyjnym („uzyskanie kwalifikacji przez x pracowników instytucji rynku pracy”) pozwala wątpić, że zainwestowane środki EFS przełożą się na wdrożenie koniecznych zmian w funkcjonowaniu wsparcia dla bezrobotnych, w znalezieniu zatrudnienia oraz dla pracodawców, w znalezieniu właściwych dla nich pracowników.

Przede wszystkim, wśród propozycji MRR brakuje działań na budujących współpracę publicznych służb zatrudnienia z podmiotami niepublicznymi. Ta współpraca powinna dotyczyć usprawnienia usług pośrednictwa pracy oraz rozwoju zlecenia aktywizacji tzw. trudnych bezrobotnych podmiotom niepublicznym. Usługi powinny być wynagradzane w oparciu o efekty, czyli w zależności od liczby osób, które faktycznie podjęły i utrzymały zatrudnienie. Rozwój takiej współpracy wymaga zmian w sposobie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PSZ), w tym lepszego przygotowania do koordynacji i zarządzania procesem zamówień i odbioru tego rodzaju usług. Dlatego potrzebne są działania służące przygotowaniu szczegółowej i popartej ilustracyjnymi przykładami informacji o tym jak przygotowywać przetargi i konkursy na usługi aktywizacji i pośrednictwa pracy.

Ponadto aktywizacja rezerw na rynku pracy zakłada określanie „rezerw” na podstawie przynależności do wybranych grup: młodych, starszych, niepełnosprawnych. Takie podejście jest obciążone błędem: daje dostęp do programów osobom, które nie potrzebują wsparcia oraz wykluczają takich, którzy rzeczywiście go potrzebują, ale nie zostali zaliczeni do żadnej z określonych ogólnie grup. Wydaje się, że lepszym sposobem ustalenia, czy ktoś potrzebuje wsparcia jest długość pozostawania bez pracy. Można tu np. wskazać, że absolwenci, którzy nie znaleźli pracy od 3 miesięcy oraz pozostali niepracujący (z różnych przyczyn) łącznie 6 miesięcy, w ciągu ostatnich 2 lat stanowią takie rezerwy, które powinny być objęte programami aktywizacji. W przypadku grup trudnych szczególnie istotne jest niezamykanie katalogu dostępnych form wsparcia, ze względu na zindywidualizowane potrzeby. Próba definicji, zamknięcia katalogu form wsparcia preferuje udział w projektach osób w relatywnie lepszej sytuacji, łatwiejszych do zaktywizowania, wymagających standardowych metod działania.

Jeśli chodzi o zwiększenie transnarodowej mobilności pracowników, w uzasadnieniu przywołana jest sieć EURES, której wsparcie ma właśnie przełożyć się na tę większą mobilność. Nie ma żadnych danych pokazujących, w jaki sposób ta sieć działa, jak wielu pracodawców i pracowników z niej obecnie korzysta, ani też uzasadnienia dlaczego ta właśnie sieć została wybrana do wsparcia. Co więcej na mobilność pracowników wpływa nie tylko dostępność ofert pracy za granicą, ale także szereg innych czynników społeczno-kulturowych. Założenie, że sytuacja w tym obszarze zmieni się zasadniczo dzięki wsparciu funkcjonowania centralnej bazy ogłoszeń (sieć EURES), bez działań towarzyszących oddziałujących na pracowników (zachęcających ich do podejmowania pracy poza Polską) oraz na pracodawców (zachęcających do zatrudniania pracowników spoza własnego kraju) jest zbyt optymistyczne. Co więcej wśród celów i oczekiwanych rezultatów nie znajdują się żadne związane z tym obszarem.

### **Priorytet inwestycyjny: 9.7 Ułatwienie dostępu do niedrogich, trwałych i wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym**

W tym priorytecie wnioskujemy u uwzględnienie telemedycyny jako jednego z obszarów, który powinien zostać objęty wsparciem w ramach wypracowania rozwiązań systemowych i standardów usług w zakresie tworzenia i rozwoju alternatywnych form opieki nad osobami starszymi (jeden z przykładowych typów operacji w celu 2.).

W tym samym celu warto także przewidzieć możliwość uzyskania wsparcia na rzecz dostosowania podmiotów leczniczych do odpowiedniego standardu obsługi osób starszych (samo wypracowanie i upowszechnienie standardu nie będzie wystarczające do wprowadzenia realnych zmian).

W przypadku celu 3 proponujemy uwzględnienie następującego działania:

- Opracowanie mapy zapotrzebowania na usługi medyczne oraz systemu zapewniającego pozyskanie rzeczywistych danych dotyczących sektora zdrowia oraz zapewnienie sprawnego i rzetelnego sposobu przetwarzania pozyskanych informacji

Działanie dotyczące szkolenia powinien obejmować nie tylko pracowników administracyjnych podmiotów leczniczych, ale także osoby zarządzające takimi podmiotami. Potencjalni beneficjenci i grupy docelowe warto uzupełnić o instytucje zraszające podmioty lecznicze, ze względu na ich rolę, a także wiedzę o systemie.

Ponadto proponujemy następujące uzupełnienia:

We wskaźnikach produktu celu 1, 2 konsekwentnie uwzględnienie wskaźników:

- Liczba podmiotów leczniczych i ich pracowników objętych wsparciem,
- Liczba instytucji zraszające podmioty lecznicze objętych wsparciem

We wskaźnikach produktu celu 3:

- Liczba pracowników podmiotów leczniczych objętych wsparciem,
- Liczba instytucji zraszające podmioty lecznicze objętych wsparciem

We wskaźnikach rezultatu celu 1, 2:

- Liczba pracowników podmiotów leczniczych, którzy podnieśli kompetencje w zakresie świadczenia usług publicznych.

We wskaźnikach rezultatu celu 3:

- Liczba pracowników administracji sektora ochrony zdrowia oraz podmiotów leczniczych, którzy podnieśli kompetencje
- Liczba podmiotów zaangażowanych w tworzenie systemu zapewniającego pozyskiwanie rzeczywistych danych dotyczących sektora zdrowia i zapotrzebowania na usługi medyczne dla osób starszych - tzw. mapy świadczeń

Uwaga generalna: wśród wskaźników pojawiają się pracownicy instytucji pomocy i integracji społecznej objęci wsparciem, a brakuje właściwego odniesienia do podmiotów leczniczych i ich pracowników.

**Priorytet inwestycyjny: 10.1 Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i ponadpodstawowego**

Istotne jest wprowadzenie i wsparcie działań na rzecz rozwoju doradztwa zawodowego dla młodzieży szkolnej. Dla przykładu w każdym gimnazjum (poziom podejmowania decyzji determinujących życie zawodowe) powinny być świadczone usługi doradztwa zawodowego umożliwiające uczniom i rodzicom uczniów kontakt z doradcą zawodowym, który realizując określony program doradztwa ustali predyspozycje i możliwe wybory zawodowe ucznia, poinformuje o uwarunkowaniach i perspektywach lokalnego, regionalnego i krajowego rynku pracy itp. Doradztwo mogłoby być realizowane przez podmioty zewnętrzne wyłonione w drodze konkursu. Wskazana jest okresowa ewaluacja efektów tego działania.

**Priorytet inwestycyjny: 11.3 Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów**

Zgadza się z tezą, że sprawnie działające, otwarte i przyjazne dla obywateli państwo jest kluczowe dla rozwoju gospodarki oraz z założeniem, iż głównym obszarem interwencji w ramach priorytetu powinny być te polityki i narzędzia, które wpływają na rozwój, efektywność gospodarowania i konkurencyjność przedsiębiorstw, w tym reforma stanowienia prawa oraz świadczenie usług administracyjnych. Niezwykle cenne jest włączenie do zakresu interwencji możliwości wdrażania reform o znaczeniu strategicznym dla funkcjonowania przedsiębiorców.

1. **Jeśli chodzi o reformę procesu stanowienia prawa** - prawo w Polsce (zwłaszcza to, które reguluje funkcjonowanie przedsiębiorstw) nie jest wysokiej jakości i nie sprzyja rozwojowi, a wręcz go hamuje. Wynika to m.in. ze słabości instytucji odpowiedzialnych za ten obszar oraz braku koordynacji tego procesu. Przepisy regulujące proces stanowienia prawa są rozproszone w dokumentach o niskiej randze, także o charakterze wytycznych. Skutkiem tego jest wybiórcze i powierzchowne realizowanie obowiązkowych elementów procesu stanowienia prawa, np. konsultacji społecznych, które często mają charakter fasadowy i nie pozwalają na rzeczywisty udział w nich środowisk i organizacji reprezentujących odbiorców przepisów prawa, nie mówiąc już o samych odbiorcach, np. przedsiębiorstwach. Podobnie dzieje się z Ocenami Skutków Regulacji – ten element przygotowania dobrego prawa nie jest przeprowadzany rzetelnie, nie wykorzystuje się go jako kluczowego etapu oceny skutków wprowadzenia danego rozwiązania legislacyjnego. Po uchwaleniu prawa, w okresie jego obowiązywania, nie stosuje się oceny ex-post.

Konieczne zatem jest:

- określenie podmiotu odpowiedzialnego za reformę procesu stanowienia prawa, który zarządzałby całością wsparcia EFS w tym zakresie i który zagwarantowałaby iż reforma procesu stanowienia prawa, współfinansowana ze środków UE, obejmie w równym stopniu i na podobnych zasadach wszystkie kluczowe z punktu widzenia przedsiębiorców instytucje publiczne, a sam proces będzie przebiegał według jasnych, znanych dla wszystkich stron oraz konsekwentnie realizowanych zasad.

Do zadań tego podmiotu powinno należeć:

- stworzenie kompletnej metodologii skutecznego stanowienia dobrego prawa, uwzględniającej w sposób spójny, zgodnie z podejściem procesowym, kluczowe elementy tego procesu, od jego zainicjowania do zakończenia, tj.: analizę barier/ problemów, dla likwidacji lub rozwiązania których konieczna jest zmiana lub wprowadzenie nowych przepisów; opracowanie i konsultacje założeń projektu aktu prawnego; opracowanie i konsultacje projektu aktu prawnego; ocenę skutków proponowanej regulacji uwzględniającej zwłaszcza koszty i korzyści dla przedsiębiorstw i gospodarki, obowiązkową dla każdego etapu stanowienia prawa; monitoring stosowania prawa; ocenę ex-ante obowiązującego prawa i opracowywanie rekomendacji zmian w przepisach;
- opracowanie narzędzi koniecznych do wdrożenia reformy w sposób prawidłowy, w tym zwłaszcza regulaminów i narzędzi konsultacyjnych oraz zasad i narzędzi wspierających OSR oraz analizę ex-post przepisów prawa. W ocenie Lewiatana niezbędne jest zwłaszcza zintegrowanie zasad prowadzenia konsultacji społecznych w akcie prawnym o randze wyższej niż uchwała Rady Ministrów, przygotowanym w dialogu z właściwymi partnerami, oraz precyzyjne określenie wymogów, których stosowanie gwarantowałoby prawidłową ocenę skutków regulacji. Obie te kwestie muszą przestać być traktowane jako pusty wymóg biurokratyczny, który nie ma żadnego przełożenia na kształt przepisów;
- upowszechnienie wypracowanej metodologii i przygotowanie urzędników administracji publicznej do jej stosowania, zwłaszcza edukację urzędników odpowiedzialnych za przygotowanie propozycji legislacyjnych oraz monitoring stosowania prawa;
- weryfikacja stosowania metodologii na poziomie konkretnych urzędów i instytucji oraz ocena poziomu realizacji zasad ustalonych dla poszczególnych etapów stanowienia prawa (także pod postacią benchmarków lub oceny o charakterze rankingu);

- koordynacja przedsięwzięć deregulacyjnych, weryfikowanie rocznych planów deregulacyjnych poszczególnych resortów oraz monitorowanie poziomu ich realizacji.

W naszej ocenie proces stanowienia prawa musi być traktowany całościowo – o powodzeniu reformy będzie można mówić wtedy, kiedy wszystkie jego etapy będą funkcjonowały prawidłowo. Dlatego nie jest wystarczająca koncentracja wsparcia EFS na jednym lub kilku wybranych elementach, zwłaszcza tych o charakterze kompetencyjnym i kwalifikacyjnym, bez zagwarantowania skutecznej koordynacji czy monitoringu stosowania ustalonych zasad i reguł (np. zasad prowadzenia konsultacji, zasad dokonywania OSR) lub z pominięciem któregoś z etapów.

Dodatkowo, w ramach działań zmierzających do reformy stanowienia prawa należy w szerszym niż dotąd stopniu i w sposób systemowy wykorzystywać instytucje, które analizują obowiązujące przedsiębiorców prawo. Przykładem takiej instytucji jest Konfederacja Lewiatan, które regularnie, od 2004 roku, publikuje listy barier prawnych o charakterze ogólnogospodarczym i branżowym. Listy tego typu powinny być punktem wyjścia dla przedsięwzięć o charakterze deregulacyjnym, dla monitoringu obowiązującej legislacji oraz oceny ex-post wprowadzanych przepisów. Co więcej, organizacje reprezentujące przedsiębiorców powinny aktywnie i w sposób zinstytucjonalizowany uczestniczyć w tych etapach procesu stanowienia prawa, biorąc na siebie odpowiedzialność za realizację określonych zadań (np. analizy skutków obowiązujących przepisów, rekomendacje i propozycje zmian), np. w przygotowaniach OSR ex-ante w grupach fokusowych, w OSR ex-post (jw.), a także w pracach nad przygotowaniem rekomendacji zmian w przepisach prawa.

Konsekwentnie wskaźnikami na poziomie programu powinny być:

- „liczba obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców zniesionych w efekcie realizacji planów deregulacyjnych”
- „liczba konsultacji prowadzonych zgodnie z wymogami proceduralnymi określonymi w ramach reformy procesu stanowienia prawa”
- „liczba OSR spełniających wymogi określone w ramach reformy procesu stanowienia prawa”
- „liczba jednostek administracji publicznej uczestniczących w procesie stanowienia prawa istotnego dla przedsiębiorców, stosująca wymogi proceduralne określone w ramach reformy procesu stanowienia prawa”
- „liczba aktów prawnych podlegających monitoringowi wdrażania oraz analizie ex- post”.

**2. Jeśli chodzi o świadczenie usług administracyjnych** – popieramy działania zmierzające do wprowadzenia zinstytucjonalizowanego systemu monitorowania jakości usług oraz zarządzania satysfakcją klienta. Proponujemy jednocześnie, aby planowane działania uzupełnić o takie, które promowałyby wdrożone usługi wśród ich odbiorców. Chodzi przede wszystkim o dotarcie do przedsiębiorców z informacją o ofercie urzędów publicznych do nich skierowanych oraz sposobach świadczenia konkretnych usług. Z doświadczeń Lewiatana wynika, iż przedsiębiorcy nie wykorzystują wszystkich możliwości, jakie już dziś są dla nich dostępne w ramach usług świadczonych przez administrację, zwłaszcza usług o charakterze cyfrowym, elektronicznym. W tym zakresie rekomendujemy szerokie wykorzystanie potencjału instytucji, które na bieżąco współpracują z przedsiębiorcami i są dla tych przedsiębiorców naturalnym i zaufanym partnerem.

Konsekwentnie jednym ze wskaźników na poziomie programu powinny być:

„liczba usług publicznych dostępnych dla przedsiębiorców objętych systemem monitorowania jakości lub badaniami satysfakcji klienta” oraz  
„liczba przedsiębiorców korzystających z usług publicznych objętych systemem monitorowania jakości lub badaniami satysfakcji klienta”.

**3. Jeśli chodzi o możliwości wdrażania reform o znaczeniu strategicznym dla funkcjonowania przedsiębiorców** – podstawowym i pilnym zadaniem jest określenie zamkniętego katalogu takich reform, jak również zasad realizacji projektów w tym obszarze.

W ocenie Lewiatana kluczowe dziś tematy to: **zagospodarowanie przestrzenne oraz zamówienia publiczne**. Deficyty w obu tych obszarach hamują dziś rozwój gospodarczy kraju i nie pozwalają na pełne wykorzystanie szans jakie przed Polską się rysują, chociażby w związku z budżetem UE 2014-2020. Na przykład, podmioty publiczne, które często są największym klientem na danym rynku, zamiast mobilizować konkurencyjność czy promować innowacyjność poprzez inteligentne zamówienia publiczne, ten rynek psują. Dodatkowo efekty nieprawidłowo prowadzonych zamówień przekładają się konkretne koszty znacznie przewyższające pozorne oszczędności pozyskane na etapie zamówienia.

W obu tych obszarach należy pilnie powołać międzysektorowe zespoły eksperckie, które miałyby za zadanie przygotowanie propozycji kompleksowych zmian, tak w samych obszarach problemowych, jak w obszarach powiązanych (np. w przypadku zagospodarowania przestrzennego odpowiednie przepisy podatkowe). W ww. zespołach powinni pracować uznani eksperci sektorowi, wynagradzani zgodnie ze stawkami rynkowymi, co dawałoby gwarancję zaangażowania w te prace zgodnego z rzeczywistymi potrzebami (zespoły pracujące „społecznie” są nieskuteczne). EFS w pierwszym rządzie, jako punkt wyjścia do reformy, powinien wesprzeć powołanie i działalność takich zespołów.

**4. Dialog społeczny i obywatelski** – zgadzamy się z przekonaniem, iż powodzenie inwestycji prowadzonych w ramach priorytetu zależy od skutecznego i systemowego włączenia w podejmowane działania partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Przykłady takiego włączenia podajemy w punktach 1 i 2. Mamy jednak wątpliwości, czy dialog społeczny i obywatelski powinien zostać potraktowany wyłącznie jako element konsultacji społecznych. W naszym przekonaniu oba typy dialogu powinny zostać potraktowane jako instytucja konieczna dla urzeczywistnienia idei dobrego rządzenia, z odrębnie ustalonymi wskaźnikami i celami szczegółowymi.

Obecne funkcjonowanie dialogu społecznego jest dalekie od doskonałości, zarządzanie procesem dialogu na poziomie administracji praktycznie nie istnieje – podmiot za te obszary odpowiedzialne (tj. MPiPS) nie wykazuje nimi ani zainteresowania, ani nie dysponuje wiedzą niezbędną np. do wyznaczania standardów, upowszechniania zasad, proponowania agendy działań czy budowania efektywnego wsparcia dla działań prowadzonych w formule dialogu. Skuteczność dialogu jest powszechnie oceniana jako niezadowalająca. Brak odrębnych wskaźników, które mogłyby weryfikować działania administracji i samych instytucji dialogowych, spowoduje, iż promocja dialogu społecznego czy stworzenie skutecznych narzędzi jego prowadzenia pozostanie fikcją.

Rozumiejąc potrzebę innego niż dotychczas podejścia do dialogu społecznego i obywatelskiego, proponujemy zmianę umocowania tego obszaru – z kwestii towarzyszącej ogólnie zdefiniowanemu procesowi stanowienia prawa i polityk publicznych, ukierunkowanej na konsultacje, do odrębnego obszaru wsparcia, wyposażonego w specyficzne wskaźniki (np. „liczba porozumień dwu- i trójstronnych wypracowanych w formule dialogu społecznego”).

**Oś priorytetowa II: Szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju**

**Priorytet inwestycyjny: 10.2 Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie zrównoważonym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć**

W celu szczegółowych nr 2 powyższego priorytetu: *Zwiększenie otwartości i mobilności międzynarodowej w szkolnictwie wyższym* jednym z możliwych typów operacji jest wzmocnienie rozpoznawalności polskich uczelni poprzez wsparcie uzyskiwania zagranicznych akredytacji przez polskie uczelnie i programy kształcenia. Uważamy uznanie tego rodzaju działań za kwalifikowane, a co za tym idzie finansowanie ich ze środków publicznych, za nieefektywny sposób wydatkowania/wykorzystania tychże środków. Potrzeba posiadania tego rodzaju akredytacji powinna wychodzić z obiektywnej analizy mocnych i słabych stron oraz



potrzeb jednostki naukowej. Motywatorem do tego rodzaju działań nie powinna być możliwość sfinansowania tego typu operacji ze środków publicznych. Ponadto z doświadczeń uczelni wynika, że utrzymanie, a nie zdobycie akredytacji jest najtrudniejszym elementem w procesie doskonalenia. Udzielenie dotacji na uzyskanie akredytacji międzynarodowych spowoduje nagły przyrost jednostek posiadających takie akredytacje, a po zaprzestaniu finansowania ze środków publicznych nagły spadek tej liczby. Taka sytuacja nie przyczyni się bynajmniej do poprawy i promocji uczelni polskich na świecie. Należy również bowiem wziąć pod uwagę, iż taką dotację otrzyma szereg podmiotów, które choć poprawnie przygotują wniosek o dofinansowanie, to nie będą miały potencjału do otrzymania akredytacji. Chęć wykorzystania dostępnych funduszy unijnych może przesłonić takim jednostkom potrzebę rozwiązywania palących problemów związanych z doskonałością naukową i organizacyjną. W tej sytuacji posiadane przez uczelnie akredytacje krótkoterminowo są w stanie zachęcić studentów zagranicznych do studiowania w akredytowanych polskich uczelniach, jednakże w dłuższym okresie czasu, przy niespełnieniu lub nieprzedłużeniu akredytacji, mogą przyczynić się do znacznego zniechęcenia tychże osób, ich rodzin i znajomych do korzystania z ofert uczelni wyższych z Polski, co wyrządziłoby znaczącą szkodę wielu uczelniom w naszym kraju, które przez lata budowały swoją markę za granicą.

Ponadto, w licznych miejscach dokumentu pojawiają się zapisy świadczące o braku zrozumienia dla zmian zachodzących w gospodarce i sytuacji społecznej naszego kraju. Stwierdzenia typu, że antidotum na zanikający zawód pielęgniarki jest promocja tego zawodu, czy przeciwdziałanie bezrobociu kobiet jest zachęcanie ich do podejmowania nauki na kierunkach ścisłych, zdaje się być wyrazem właśnie braku zrozumienia lub (co byłoby gorszym wnioskiem) braku chęci wydatkowania środków na faktyczne zmiany strukturalne. Właściwym podejściem zdawałoby się być inwestowania w restrukturyzację służby zdrowia i tworzenie właściwych warunków pracy dla wszystkich szczebli personelu medycznego, oraz w faktyczne podnoszenie jakości kształcenia i dostosowania do rynku pracy na uczelniach wyższych, dzięki czemu osoby kończące kierunki ekonomiczne i administracyjne, pedagogiczne czy społeczne mogłyby tę pracę łatwiej uzyskać. Jak pokazują doświadczenia licznych uczelni wyższych – absolwenci tych kierunków cieszą się „wzięciem” na rynku pracy, więc znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby zaprzestanie dofinansowywania szkół w obszarach „produkujących” bezrobotnych, a kierowanie wsparcia jedynie na te kierunki, które faktycznie przyczyniają się do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Nie każda uczelnia musi prowadzić wszystkie możliwe kierunki i specjalizacja mogłaby przyczynić się do faktycznego wzrostu jakości dostarczanego w nich kształcenia, czego dowodów szukać można w przykładach zagranicznych, na które tak często powołują się twórcy PO WER. Działanie na rzecz zabezpieczenia interesów różnych grup społecznych są oczywiste, jednakże środki UE zgodnie z zaleceniami KE powinny uzupełniać działania podejmowane przez dane państwo, a nie je zastępować, stąd właściwszym byłoby skierowanie ich na działania faktycznie przyczyniające się do sfinansowania drogich, długich procesowo zmian strukturalnych, finansując pozostałe działania ze środków krajowych. W przeciwnym razie, skuteczność i efektywność wydatkowanych środków UE ponownie nie będzie zbyt wysoka i nie przyczyni się do wprowadzenia trwałych zmian w naszej gospodarce, czego przykładem jest chociażby coraz częściej podnoszony temat chybionego wspierania kierunków zamawianych (gdyż nie ich wybór przez kandydatów, a ukończenie i zdobycie pracy w zawodzie powinno być wyznacznikiem poprawności skierowanego na nie wsparcia finansowego).

Warto również zaznaczyć, że opisywane w części np. 10.2 kierunki wsparcia szkolnictwa wyższego nie idą w parze z zidentyfikowanymi potrzebami w innych częściach dokumentu. Pominięcie w 10.2 obszarów wskazanych w innych punktach PO WER przyczyni się do braku wsparcia zaplecza umożliwiającego osiągnięcie zakładanych w nich efektów. Program przez to nie będzie wewnętrznie komplementarny i spójny.

*Warszawa, 14 sierpień, 2013.*