

**„Opinie
i Rekomendacje”**

nr (2)

2/2006

Autorzy:

dr Krzysztof Piech – Szkoła
Główna Handlowa: Katedra
Polityki Gospodarczej
dr Sylwia Pangsy-Kania –
Uniwersytet Gdański: In-
stytut Handlu Zagranicz-
nego

Informacje o Instytucie:

Instytut Wiedzy i Innowacji
powstał w 2006 r. Jego po-
czątki sięgają 2001 r. (był to
wtedy – Instytut Wiedzy).
Gromadzi osoby z różnych
uczelniami zajmujące się gospo-
darką wiedzy i innowacyjno-
ścią gospodarczą. Prowadzi
działalność badawczą, wy-
dawniczą, opiniotwórczą. Je-
go prezesem jest dr Krzysztof
Piech, zaś przewodniczącą
Rady Programowej – prof. dr
hab. Ewa Okoń-Horodyńska.

www.instytut.info

info@instytut.info

tel./fax (22) 409 79 42

J. Barroso i G. Verheugen
w czasie wiosennego szczytu
UE (2005 r.):

**wiedza i innowacje mają
być bijącym sercem
europejskiego wzrostu**

INSTYTUT WIEDZY I INNOWACJI

The Knowledge & Innovations Institute

OPINIA

na temat wstępnej wersji

PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

z 31 maja 2006 r.

W KIERUNKU KREOWANIA

SPOŁECZEŃSTWA WIEDZY W POLSCE

Warszawa, 13 października 2006 r.

Spis treści

Spis treści _____	2
Konkluzje i ogólne rekomendacje _____	2
Opis programu _____	2
Analiza SWOT _____	4

Konkluzje i ogólne rekomendacje

Zdaniem Instytutu Wiedzy i Innowacji Projekt Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w przypadku jego udanej realizacji daje możliwości kreowania społeczeństwa wiedzy w Polsce. Wymaga dopracowania, szczególnie w zakresie:

- a) mierników postępów programu,
- b) wymaga uwzględnienia emigracji.

Program daje szansę, by ponad 9,5 mld euro pochodzących z Brukseli zostało dobrze wykorzystanych dla rozwoju kraju.

Należy jednocześnie stwierdzić, że jest to jeden z najlepiej opracowanych programów operacyjnych na lata 2007-13.

Główne wnioski:

- ✓ Projekt wykazuje cechy podążania władz kraju we właściwym kierunku, ale wymaga dopracowania.
- ✓ Korzystny jest pomysł przedstawiony w czasie konsultacji społecznych przez ministra Gęsicką (26 VI br.), by stworzyć dokument pokazujący warunki powodzenia programu, wyliczający, jakie reformy powinny towarzyszyć jego realizacji.

- ✓ **Sam podział funduszy unijnych bez reformy szkolnictwa wyższego, czy systemu nauki, nie pomoże w zwiększeniu kapitału ludzkiego w Polsce i nie odwróci obecnych tendencji do jego zmniejszania się** (emigracja, długotrwałe bezrobocie).

Opis programu

Program Operacyjny Kapitał Ludzki stanowi jeden z elementów systemu realizacyjnego tzw. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności) na lata 2007-13. Jest odpowiedzią na wyzwania podstawione w ramach strategii lizbońskiej, na mocy których Europa ma być bardziej atrakcyjnym miejscem do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, wzrost gospodarczy ma być osiągany dzięki wiedzy i innowacjom oraz ma być stworzona większa liczba lepszych miejsc pracy.

Zgodnie z celami odnowionej strategii lizbońskiej oraz polityki spójności UE, czynnikiem wzrostu konkurencyjności gospodarki jest pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy, to zaś oznacza konieczność wzrostu zatrudnienia, co osiągnąć ma być przez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego. Rozwój gospodarczo-społeczny jest determinowany m.in. przez poziom zatrudnienia, stopień integracji społecznej i budowę społeczeństwa wiedzy. Rozwój zasobów ludzkich powinien być realizowany równoległe do wsparcia infrastrukturalnego, technologicznego i restrukturyzacji. Istotnie, PO KL towarzyszy Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka zmierzający

do przyspieszenia postępu technologicznego (ale nie tylko) oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Postępy restrukturyzacyjne są jednak zepchnięte na dalszy plan (Krajowy Program Reform ma perspektywę jedynie 3-letnią – obejmuje lata 2005-08).

Zgodnie z projektem Narodowej Strategii Spójności, na PO KL przeznaczona zostanie całość środków Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007-13, czyli **9,56 mld euro**.

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

Celem PO KL jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa.

Zgodnie z wymogami unijnymi, Program Operacyjny Kapitał Ludzki składa się z następujących elementów:

- diagnozy społeczno-ekonomicznej opracowanej z uwzględnieniem podziału na poszczególne obszary wsparcia tj. zatrudnienie, edukację, integrację społeczną, administrację i opiekę zdrowotną,
- analizy SWOT,

- informacji na temat dotychczasowej pomocy zagranicznej w zakresie rozwoju zasobów ludzkich,
- analizy spójności Programu ze strategicznymi dokumentami krajowymi i wspólnotowymi,
- opisu poszczególnych priorytetów wraz z ich uzasadnieniem, opisem celów i wskaźników ich realizacji,
- opisu systemu wdrażania,
- informacji o zakresie komplementarności z innymi programami operacyjnymi,
- planu finansowego.

Tak skonstruowany projekt został poddany – wymaganym przez Unię – konsultacjom społecznym. Do sierpnia 2006 r. wzięto w nich udział ponad dwa tysiące osób (poprzez udział w konferencjach regionalnych, sektorowych, przekrojowych oraz wysyłając maile do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – MRR). Zgodnie z informacjami MRR, najczęściej poruszano tematy:

- spójności między diagnozą a priorytetami,
- zbyt ogólnikowego charakteru niektórych zapisów i sformułowań zawartych w programie,
- roli organizacji pozarządowych,
- algorytmu podziału środków pomiędzy województwa,
- zbyt małej liczby wskaźników oraz braku właściwych wskaźników jakości i efektywności,
- wsparcia instytucjonalnego,
- zakresu swobody przesuwania środków finansowych pomiędzy priorytetami na szczeblu regionalnym,
- systemu wdrażania,

- kwestii przyznawania grantów globalnych,
- systemu informatycznego,
- wprowadzenia do Programu działań ukierunkowanych na powstrzymanie masowej migracji zarobkowej młodych Polaków.¹

Instytut Wiedzy i Innowacji również brał udział w konsultacjach społecznych, prezentując już w czerwcu br., na inauguracji konsultacji, dużą część z ww. uwag.²

W ramach PO KL wyróżniono 10 priorytetów:

1. zatrudnienie i integracja społeczna,
2. rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw,
3. wysoka jakość edukacji odpowiadająca wymogom rynku pracy,
4. dobre państwo,
5. profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa,
6. rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej,

¹ *Konsultacje społeczne Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przekroczyły półmetek*, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Wiadomosci/Fundusze+na+lata+2007-2013/Kons_POKL_polmetek.htm, 2006-08-25

² Ponadto, Instytut zgłosił następujące opinie szczegółowe – nt. sektora pomocy społecznej PO KL – w zakresie pożądanego modelu współpracy ośrodka pomocy społecznej z powiatowym urzędem pracy:

- a) Optymalny model instytucjonalnej obsługi rynku pracy (spośród modelu: rządowego, samorządowego, niepublicznego) to model niepubliczny, gdyż jest najbardziej efektywny i byłby najlepszy, przy obecnym stanie (efektywności) służb publicznych w Polsce; aczkolwiek na dłuższą metę, model rządowy mógłby być lepszy.
- b) Instytut opowiada się za wdrożeniem w Polsce lansowanego w Europie modelu „one-stop shop” (cała obsługa w jednym miejscu), umiejscawiając go im bliżej człowieka, czym lepiej – czyli na poziomie gminy.
- c) Dla stworzenia benchmarkingu ośrodków pomocy społecznej i służb zatrudnienia należy wykorzystać wskaźniki wynikowe (typowe oceny stanu i zmian rynku pracy), a także skorzystać z doświadczeń brytyjskich w ocenie Job Centres (zob. <http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Aboutus/Jobcentreplusperformance/2005-6targets/index.html>)

7. regionalne kadry gospodarki,
8. rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach,
9. aktywizacja obszarów wiejskich,
10. pomoc techniczna.

Instytucją Zarządzającą dla PO KL będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Instytucjami Pośredniczącymi odpowiedzialnymi za zarządzanie poszczególnymi priorytetami będą: Minister właściwy do spraw pracy, Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, Minister właściwy do spraw administracji publicznej, Minister właściwy do spraw zdrowia oraz Samorzady Województw.

Analiza SWOT

Plusy Programu:

- ✓ Wprowadzenie procesu konsultacji społecznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- ✓ Docenienie wagi kapitału ludzkiego dla podnoszenia konkurencyjności gospodarki.
- ✓ Komplementarność PO KL w porównaniu z innymi programami operacyjnymi.
- ✓ Elastyczność programu oraz zawarcie dobrej diagnozy społeczno-ekonomicznej.
- ✓ Wsparcie jest skoncentrowane zgodnie z zasadą *strategic approach*.³
- ✓ Uwzględniono podział na obszary wsparcia związane z realizacją priorytetów zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym.

³ To znaczy, cele są skoncentrowane na wsparciu najważniejszych obszarów i problemów, które wymagają interwencji w zakresie podnoszenia jakości kapitału ludzkiego; takie podejście daje też możliwość rozszerzania zakresu dostępnej pomocy.

- ✓ Program jest odbiciem dorobku współczesnej, nowoczesnej myśli ekonomicznej (choć nie jest to w pełni widoczne w zaproponowanym systemie mierników).
- ✓ Koordynacją PO KL zajmuje się ministerstwo rozwoju regionalnego, które jest najbardziej doświadczonym resortem w tego typu zadaniach.

Minusy Programu:

- ✗ Słabe powiązanie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej z resztą dokumentu – nie uwzględniono w nim reform np. edukacji, a skoncentrowano się jedynie na alokacji środków unijnych.
- ✗ W proponowanym układzie dofinansowanie szkolnictwa wyższego (oraz kształcenia ustawicznego) w obecnym kształcie nie poprawi, a jedynie pogłębi dotychczasowy stan. W efekcie w jeszcze większym stopniu będzie dofinansowywane szkolnictwo nie dostosowane do potrzeb rynku.
- ✗ W PO KL nie uwzględniono problemu emigracji.
- ✗ Wbrew stwierdzeniom PO KL, niezbędne są centralne regulacje, mające na celu uzdrowienie systemu edukacji w Polsce.
- ✗ W PO KL nie uwzględniono programu *foresight* – niezbędnego, dla wyboru dziedzin, które powinny być priorytetowe z punktu widzenia kierowania funduszy na unowocześnianie oferty edukacyjnej.
- ✗ Wątpliwości związane z resortowym podziałem na priorytety, co będzie utrudniać realizację wyznaczonych celów.
- ✗ Brakuje zwrócenia uwagi na atrakcyjność kapitału ludzkiego dla wdrażania inwestycji technologicznie intensywnych w ujęciu regionalnym.

- ✗ Instrumentarium sformułowane jest zbyt ogólnie (koordynacja celów i narzędzi wymaga dopracowania).
- ✗ Brakuje praktycznych wskazówek np. dla przedsiębiorców czy też informacji, w jaki sposób ma wyglądać reforma szkolnictwa wyższego (przynajmniej od strony ogólnych wskazówek).
- ✗ Ponadto, brak w PO KL, szczegółów dotyczących podziału funduszy na zmniejszenie stopy bezrobocia.

Szanse:

- ✓ Decentralizacja wdrażania PO KL może wpłynąć na korzystniejsze wykorzystanie środków, co należy zaliczyć do szans związanych z Programem.
- ✓ Kierownictwo ministerstwa rozwoju regionalnego rozumie zgłoszone problemy z projektem PO KL w zakresie m.in. mierników i emigracji – jest zatem szansa, że w dokumencie końcowym kwestie te zostaną w wystarczający sposób uwzględnione.

Zagrożenia:

- ✗ Nie wszystkie krajowe potrzeby dotyczące sfery społecznej mogą być finansowane z unijnych środków i zbyt mało miejsca poświęcone zostało partnerstwu publiczno-prywatnemu oraz migracjom zasobów pracy.
- ✗ Poza tym trudności w realizacji celów Programu mogą wynikać ze zbiurokratyzowania instytucji odpowiedzialnych a realizacje PO KL.