



MINISTERSTWO
ROZWOJU REGIONALNEGO

Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013

DOKUMENT PRZYJĘTY PRZEZ RADĘ MINISTRÓW

Warszawa, 29 listopada 2006 r.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	4
I. DIAGNOZA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA	6
1.1. Wprowadzenie	6
1.2. Dostosowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy	7
1.2.1. Dostosowania wśród osób pracujących.....	8
1.2.2. Zmiany struktury rynku pracy	9
1.2.3. Grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy	10
1.2.4. Samozatrudnienie	12
1.2.5. Rynek pracy na obszarach wiejskich	12
1.2.6. Wyzwania demograficzne stojące przed polskim rynkiem pracy	13
1.2.7. Wyzwania technologiczne	14
1.2.8. Mobilność przestrzenna	15
1.2.9. Zatrudnienie w szarej strefie	17
1.2.10. Aktywna polityka rynku pracy (APRP)	18
1.3. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu	21
1.3.1. Przyczyny i obszary wykluczenia społecznego	21
1.3.2. Grupy zagrożone wykluczeniem społecznym	23
1.3.3. Systemowe regulacje przeciwdziałania wykluczeniu	25
1.3.4. Instrumenty przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu	28
1.4. Inwestycje w kapitał ludzki: system edukacji i szkoleń	29
1.4.1. Poziom wykształcenia społeczeństwa	29
1.4.2. Szkolnictwo wyższe i nauka	30
1.4.3. Szkolnictwo na poziomie podstawowym i średnim	31
1.4.4. Szkolnictwo zawodowe	32
1.4.5. Edukacja przedszkolna	33
1.4.6. Kształcenie ustawiczne	34
1.4.7. Procesy zachodzące w obszarze edukacji i szkoleń	36
1.5. Administracja publiczna	37
1.5.1. Zdolności strategiczne administracji publicznej	38
1.5.2. Sprawność instytucjonalna administracji publicznej	40
1.5.3. Przejrzystość funkcjonowania administracji publicznej	41
1.5.4. Sądownictwo	42
1.6. Współpraca pomiędzy administracją publiczną a partnerami społeczno – gospodarczymi, w tym organizacjami pozarządowymi	44
1.6.1. Znaczenie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.....	44
1.6.2. Obszary współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.....	46
1.6.3. Problemy we współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi	46
1.6.4. Obszary współpracy administracji publicznej z partnerami społeczno-gospodarczymi	47
1.7. Opieka zdrowotna	48
1.7.1. Profilaktyka i promocja zdrowia	49
1.7.2. Kadry medyczne w Polsce	50
1.8. Regionalna charakterystyka obszarów wsparcia	52
1.9. Analiza SWOT	70
II. DOTYCHCZASOWA POMOC ZAGRANICZNA W ZAKRESIE ROZWOJU ZASOBÓW LUDZKICH	76
2.1. Pomoc przedakcesyjna	76
2.1.1. PHARE	76
2.1.2. Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW)	79
2.2. Pomoc w latach 2004–2006	80
2.2.1. SPO RZL	80
2.2.2. ZPORR	82
2.2.3. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL	82
III. STRATEGIA REALIZACJI CELÓW PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI	84
3.1. Cel główny	84
3.2. Cele szczegółowe	85
3.2.1. Cel 1: Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy	85
3.2.2. Cel 2: Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego	86

3.2.3.	Cel 3: Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa oraz powiązanie ich z rynkiem pracy	87
3.2.4.	Cel 4: Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa	89
3.2.5.	Cel 5: Wzrost spójności terytorialnej	90
3.3.	Zgodność z dokumentami i regulacjami UE oraz krajowymi dokumentami strategicznymi	90
3.4.	Zagadnienia horyzontalne	93
3.4.1	Innowacyjność i współpraca ponadnarodowa	94
3.4.2.	Zasada równych szans kobiet i mężczyzn	95
IV.	PRIORYTETY I OBSZARY WSPARCIA	99
4.1.	Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna	99
4.2.	Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	102
4.3.	Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty	104
4.4.	Priorytet IV: Szkolnictwo wyższe i nauka	107
4.5.	Priorytet V: Dobre rządzenie	110
4.6.	Priorytet VI: Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym	113
4.7.	Priorytet VII: Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej	115
4.8.	Priorytet VIII: Regionalne kadry gospodarki	118
4.9.	Priorytet IX: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	120
4.10.	Priorytet X: Partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.....	123
4.11.	Priorytet XI: Pomoc techniczna	125
V.	PORÓWNANIE ZAKRESÓW MERYTORYCZNYCH PRIORYTETÓW PO KAPITAŁ LUDZKI ORAZ WYTYCZNYCH NA RZECZ ZATRUDNIENIA	126
VI.	KOMPLEMENTARNOŚĆ REALIZOWANEGO WSPARCIA Z INNYMI PROGRAMAMI OPERACYJNYMI (SEKTOROWYMI I REGIONALNYMI).....	127
VII.	SYSTEM WDRAŻANIA PO KAPITAŁ LUDZKI	129
7.1.	Zarządzanie i wdrażanie	129
7.1.1.	Instytucja Zarządzająca	129
7.1.2.	Instytucje Pośredniczące	130
7.1.3.	Instytucje wdrażające	132
7.2.	Zarządzanie finansowe	132
7.2.1.	Przepływy finansowe	132
7.2.2.	Instytucja certyfikująca	133
7.3.	Procedury audytu i kontroli	134
7.3.1.	Instytucja audytowa	134
7.3.2.	Zadania kontrolne	134
7.4.	Monitorowanie	135
7.4.1.	Komitet Monitorujący	135
7.5.	Ocena (ewaluacja)	136
7.6.	Informacja i promocja	136
VIII.	FINANSOWANIE PO KAPITAŁ LUDZKI	137
IX.	WYNIKI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH PROGRAMU	140
9.1.	Cel i podstawy prawne konsultacji	140
9.2.	Przebieg konsultacji	140
9.3.	Najczęściej zgłaszane uwagi i postulaty	141
9.4.	Wyniki konsultacji	141
9.5.	Wnioski	143
X.	OCENA SZACUNKOWA (EWALUACJA EX – ANTE) PO KL	144
10.1.	Wyniki ewaluacji ex-ante	144
10.2.	Zmiany wprowadzone w Programie	146
10.3.	Rekomendacje nieuwzględnione	146
XI.	WYKAZ SKRÓTÓW UŻYTYCH W PROGRAMIE	148
	Załącznik nr 1. Wskaźniki monitorowania PO Kapitał Ludzki	150

WSTĘP

Zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO) całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007–2013 zostanie ujęta w ramach Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*, którego celem jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. W ramach Programu wsparciem zostaną objęte następujące obszary: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z rozwojem zasobów ludzkich na terenach wiejskich, z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli oraz z promocją zdrowia zasobów pracy.

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

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

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

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

Cele Programu zostały zdefiniowane zgodnie z zasadą strategicznego podejścia (*strategic approach*). Zasada ta polega na koncentracji wsparcia na kluczowych obszarach i najważniejszych problemach wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Jednocześnie, kompleksowo-

wy charakter wsparcia został zaplanowany w taki sposób, aby umożliwić odpowiednie rozszerzanie zakresu dostępnej pomocy, zgodnie ze specyfiką problemów występujących na polskim rynku pracy.

Program Operacyjny *Kapitał Ludzki* składa się z 11 Priorytetów, realizowanych równoległe na poziomie centralnym i regionalnym.

Priorytety realizowane centralnie to:

- Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna;
- Priorytet II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw;
- Priorytet III Wysoka jakość systemu oświaty;
- Priorytet IV Szkolnictwo wyższe i nauka
- Priorytet V Dobre rządzenie;
- Priorytet VI Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym.

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to:

- Priorytet VII Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej;
- Priorytet VIII Regionalne kadry gospodarki;
- Priorytet IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach;
- Priorytet X Partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;

Ponadto realizowany będzie Priorytet XI Pomoc techniczna, którego celem jest zapewnienie właściwego zarządzania, wdrażania oraz promocji Europejskiego Funduszu Społecznego.

W ramach Programu ok. 60% alokowanych środków zostanie przeznaczonych na wsparcie dla regionów, zaś pozostałe ok. 40% środków będzie wdrażane sektorowo przez odpowiednie resorty. W ramach komponentu regionalnego środki zostaną przeznaczone na wsparcie dla osób i grup społecznych, natomiast w ramach komponentu centralnego środki zostaną przeznaczone przede wszystkim na wsparcie dla struktur i systemów.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 37 *rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1083/2006/WE”, Program Operacyjny Kapitał Ludzki składa się z następujących elementów:

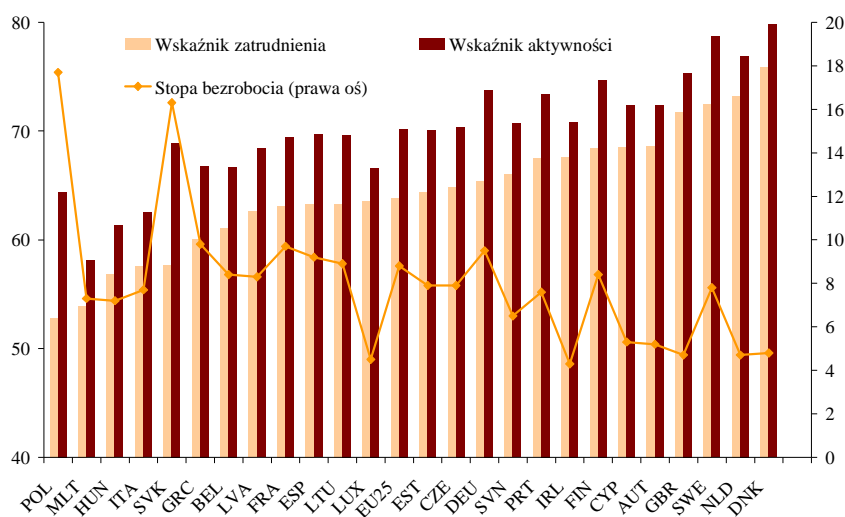
- a) diagnozy społeczno-ekonomicznej opracowanej z uwzględnieniem podziału na poszczególne obszary wsparcia tj. zatrudnienie, edukację, integrację społeczną, administrację i opiekę zdrowotną;
- b) analizy SWOT;
- c) informacji na temat dotychczasowej pomocy zagranicznej w zakresie rozwoju zasobów ludzkich;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

I. DIAGNOZA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA

1.1. Wprowadzenie

Sytuacja na rynku pracy w Polsce w 2006 r. istotnie odbiega od sytuacji w krajach Unii Europejskiej. Bezrobocie, sięgające w Polsce ok. 16%, niemal dwukrotnie przekracza przeciętne w Unii Europejskiej, zaś kształtujący się na poziomie 53% wskaźnik zatrudnienia, aż o 11 punktów ustępuje średniemu poziomowi w pozostałych krajach członkowskich. W rezultacie skala wyzwań stojących przed polskim rynkiem pracy jest bez wątpienia największa w całej Unii Europejskiej. Niskie wskaźniki nie mogą być w pełni wyjaśnione czynnikami koniunkturalnymi, ponieważ tempo wzrostu gospodarczego jest wysokie, ani transformacją systemową, ponieważ w innych krajach regionu zatrudnienie jest wyższe. Pomiędzy rokiem 1998 a 2002 liczba osób pracujących zmniejszyła się o ponad 1,5 mln (ponad 10%), przy jednoczesnym wzroście liczby bezrobotnych i stopy bezrobocia (z 10,6% w 1998 do 19,9% w 2002 r.) oraz stabilizacji liczby aktywnych zawodowo. W latach 2003–2004 nastąpiło odwrócenie trendu spadkowego i powolny wzrost wskaźnika zatrudnienia oraz zmniejszenie stopy bezrobocia, jak dotąd jednak skala poprawy jest niewystarczająca.

Wykres 1. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia oraz stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15–64 w 2005 r.



Źródło: Eurostat.

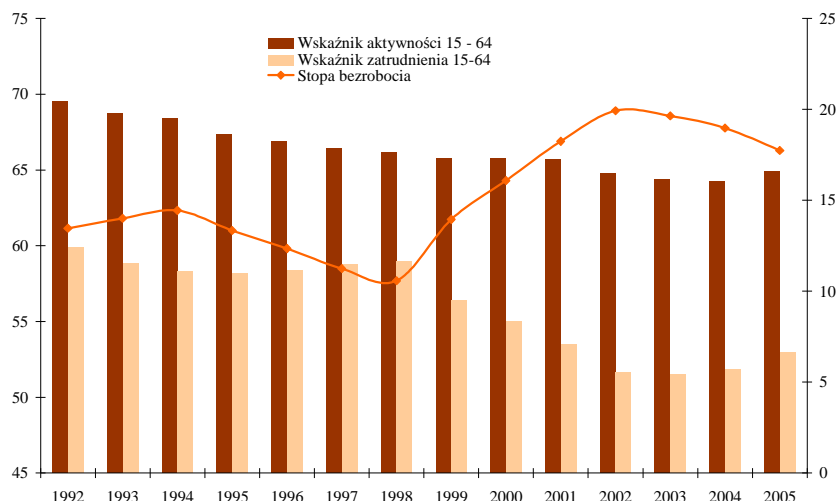
Głębokie przemiany na rynku pracy w latach 1999–2002 (wywołane kryzysem gospodarczym z 1998 r. i spowolnieniem z lat 2001–2002) spowodowały, że obecny poziom zatrudnienia i aktywności zawodowej w Polsce odbiega bardzo znacząco *in minus* nie tylko od wysoce produktywnych gospodarek krajów UE15 i nowych krajów członkowskich Wspólnoty (por. wykres 1), których stopień rozwoju jest zbliżony do polskiego, lecz także mniej zamożnych krajów, które wstępują do UE, takich jak Bułgaria czy Rumunia. Również stopa bezrobocia jest w Polsce najwyższa w Europie, porównywalna jedynie ze stopą bezrobocia na Słowacji, w której jednak wysokiej stopie bezrobocia towarzyszy znacznie wyższe niż w Polsce zatrudnienie i aktywność. Ponadto, niekorzystna sytuacja na rynku pracy w coraz większym stopniu jest determinowana czynnikami strukturalnymi i instytucjonalnymi, w tym nieelastycznym rynkiem pracy, niedopasowaniem kwalifikacji zawodowych do potrzeb pracodawców, wysokim klinem podatkowym, utrudnieniami dla mobilności geograficznej (m.in. problemy w funkcjonowaniu rynku mieszkaniowego) oraz transferami społecznymi pozwalającymi na wycofywanie się z aktywności zawodowej. W istocie uważa się, że bezrobocie strukturalne stanowi ponad 80% całości stanu bezrobocia. Konstatacja ta wyraźnie obrazuje, że skala wy-

zwań stojących przed Polską w obszarze rynku pracy w najbliższych latach przekracza znacznie tę, przed jaką stoją inne kraje europejskie. Osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej (wskaźnik zatrudnienia na poziomie 70 %), a także tych wyznaczonych w Krajowej Strategii Zatrudnienia (wskaźnik zatrudnienia w 2013 r. na poziomie 58 – 60 proc, a stopa bezrobocia 10 – 12 %) wymaga podjęcia zdecydowanych zadań, których główne założenia znalazły odzwierciedlenie w priorytetach PO KL.

Przedstawiona w dalszej części szczegółowa diagnoza społeczno – ekonomiczna dowodzi, że za problemy polskiego rynku pracy odpowiadają w głównej mierze czynniki strukturalne. Jedynie ich zmiana może przynieść znaczne i trwałe efekty w zatrudnieniu i poziomie życia ludności. Kluczowe strukturalne problemy polskiego rynku pracy obejmują:

- niską aktywność zawodową osób starszych, związaną w dużej mierze z dostępnością alternatywnych źródeł dochodu (w szczególności możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę)
- istotny udział bezrobocia długotrwałego
- niski poziom wykształcenia większości osób bezrobotnych i/ lub niedopasowanie ich kwalifikacji do wymagań rynku pracy
- istotny poziom zróżnicowania regionalnego sytuacji na rynku pracy przy bardzo niskiej mobilności przestrzennej (w szczególności osób bezrobotnych)

Wykres 2. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia oraz stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15–64 w latach 1992 – 2005.



Źródło: Dane BAEL, obliczenia własne DAE MPiPS.

1.2. Dostosowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy

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

- transformacja gospodarcza, łączącą w sobie prywatyzację, zmiany struktury i sposobu zarządzania, wiążące się z przechodzeniem do gospodarki rynkowej,

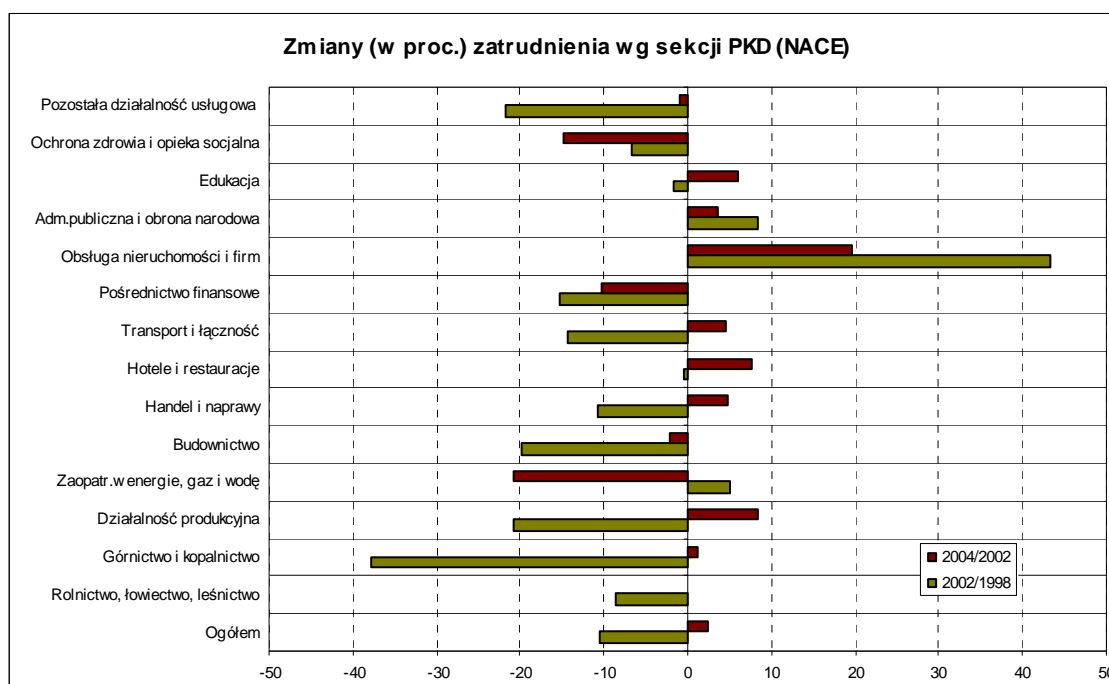
- restrukturyzacja, będącą wynikiem przechodzenia od gospodarki opartej na przemyśle do gospodarki opartej na usługach, przy czym w przypadku Polski nakłada się tutaj niedokończony proces restrukturyzacji zatrudnienia w rolnictwie,
- restrukturyzacja na poziomie przedsiębiorstw, której celem jest wzmocnienie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

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

1.2.1. Dostosowania wśród osób pracujących

W okresie transformacji radykalnie zmienił się rynek pracy w zakresie wszystkich niemal charakterystyk strukturalnych. Zmiany te są i będą kontynuowane. Przede wszystkim radykalnie spadło zatrudnienie w rolnictwie i przemyśle, zwiększyło się w usługach. Spojrzenie na bardziej szczegółowe podziały gospodarki na sekcje ujawnia, że zmiany zatrudnienia były wysoce zróżnicowane w obrębie poszczególnych sekcji w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego i rodzaju działalności gospodarczej (wykres 3).

Wykres 3. Zmiany (w proc.) zatrudnienia wg sekcji PKD (NACE).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

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

sekcjach gospodarki na ogół nie mogło nastąpić bezpośrednio po utracie pracy poprzedniej. Zmienne kierunki rozwoju przyczyniały się do niepewności w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zatrudnieniowych.

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

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

Warto zauważyć, że sektor prywatny nie wchłaniał takiej liczby osób, jaka traciła pracę w sektorze publicznym. W latach 1998–2002 liczba miejsc pracy w sektorze publicznym zmniejszyła się o blisko 30%, tj. o 1 677 tys. osób, ale tylko dla niewielu z nich (532 tys., czyli mniej niż 1/3) znalazło się miejsce w sektorze prywatnym poza rolnictwem. Te proporcje wskazują, że mobilność międzysektorowa zawodziła.

1.2.2. Zmiany struktury rynku pracy

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

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

1.2.3 Grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Grupami znajdującymi się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy są w Polsce kobiety (przede wszystkim powracające na rynek pracy po okresie dezaktywizacji związanej z opieką nad dzieckiem), osoby młode, osoby po pięćdziesiątym roku życia z niskim poziomem kwalifikacji zawodowych czy niskim poziomem wykształcenia, osoby długookresowo bezrobotne oraz osoby niepełnosprawne.

W Polsce, podobnie jak we wszystkich krajach UE, aktywność zawodowa kobiet jest niższa niż aktywność zawodowa mężczyzn. Wskaźnik aktywności osób w wieku 15-64 lata w 2005 r. wyniósł 58,9% dla kobiet oraz 71% dla mężczyzn, natomiast wskaźnik zatrudnienia kształtował się odpowiednio na poziomie 47% oraz 59%. Jednakże wskaźnik zatrudnienia kobiet w krajach UE jest znacznie wyższy - 71,9% w Danii, 70,4% w Szwecji, 66% w Finlandii. **Kobiety w Polsce znacznie wcześniej kończą aktywność zawodową w porównaniu do mężczyzn oraz później ją także rozpoczynają.** Największe różnice w poziomie zatrudnienia odnoszą się do osób w wieku 25-30 lat co jest związane z okresem rodzenia i wychowywania dzieci.

Część z kobiet, które w tym wieku były nieaktywne zawodowo powraca na rynek pracy w wieku 30-39 lat, a pod względem aktywności sytuacja tej grupy wiekowej jest relatywnie dobra (wskaźniki aktywności kobiet w wieku 30 – 49 lat są w Polsce wyższe niż przeciętnie w UE 15). Jednakże zdarza się, że powrót ten bywa utrudniony gdyż dłuższa przerwa w wykonywaniu pracy może wiązać się z utratą lub dezaktualizacją posiadanych przez te kobiety kwalifikacji zawodowych. Także sami pracodawcy niechętnie przyjmują do pracy młode matki, gdyż obawiają się zwiększonej absencji tej grupy pracowników związanej z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem. Również same rozwiązania prawne, mające na celu ułatwienie godzenia opieki nad dzieckiem z pracą (np. urlopy macierzyńskie czy urlopy wychowawcze, gwarancja zatrudnienia dla kobiet powracających z urlopów wychowawczych) nie zawsze są pozytywnie przyjmowane przez pracodawców. Wiąże się one z ryzykiem finansowym i organizacyjnym pracodawców związanym z zatrudnieniem kobiet – przede wszystkim w wieku reprodukcyjnym. W rezultacie powodować to może nasilenie stosowania praktyk dyskryminacyjnych przy rekrutacji nowych pracowników. Jednocześnie paradoksalnie funkcjonowanie takich rozwiązań może także zniechęcać młode kobiety do podjęcia decyzji o urodzeniu dziecka, ponieważ obawiają się one, że decyzja taka zaważy na ich dalszej karierze zawodowej.

Powrót na rynek pracy po przerwie związanej z macierzyństwem i opieką nad dzieckiem utrudniony jest także przez dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci. W 2004 r. w Polsce jedynie 2,6% dzieci w wieku 0-2 lat oraz około 38% dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczało do żłobków i przedszkoli.

Odmianą grupę stanowi około 650 – 700 tys. kobiet poniżej 35 roku życia, które w ogóle nie mają doświadczenia zawodowego, lub ich doświadczenie jest krótsze niż rok pracy. W przypadku tej grupy konieczne jest budowanie kompetencji zawodowych oraz umiejętności poruszania się po rynku pracy praktycznie od nowa. Wymaga to zarówno pakietu o charakterze szkoleniowym, jak i kontynuacji tego działania w postaci staży i/lub przeszkolenia w miejscu pracy. Taka sekwencja działań musi być zakończona pośrednictwem pracy, by zdobyte dzięki wcześniejszym działaniom kompetencje nie zdezaktualizować.

Jednym z podstawowych problemów, na który zwraca się uwagę porównując sytuację na rynku pracy kobiet i mężczyzn są różnice w wysokości przeciętnego wynagrodzenia (tzw. gender pay gap). Udział osób z wyższym wykształceniem wśród pracujących kobiet jest większy, niż wśród pracujących mężczyzn, mimo to przeciętne wynagrodzenie kobiet jest niższe. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienić należy przede wszystkim: zróżnicowanie struktury zatrudnienia kobiet i mężczyzn według sektorów (kobiety częściej pracują w sektorach takich jak edukacja, administracja państwowa, ochrona zdrowia) i według zawodów (mężczyźni częściej pracują jako kierownicy i dyrektorzy) oraz stażu pracy (kobiety w Polsce często przerywają pracę zawodową na rzecz wykonywania obowiązków rodzinnych, ponadto wcześniej kończą aktywność zawodową).

Kobiety również częściej niż mężczyźni doświadczają dyskryminacji na rynku pracy i spotykają się ze stereotypowym postrzeganiem. Z reguły zarabiają mniej od mężczyzn wykonujących tę samą pracę, trudniej jest im także ubiegać się o uzyskanie zatrudnienia, inwestowanie w rozwój kompetencji i awanse zawodowe. Są one bardziej zagrożone utratą pracy w przypadku redukcji zatrudnienia. Z badań wynika, że ok. 23,5% kobiet w Polsce zetknęło się bezpośrednio z dyskryminacją i nierównym traktowaniem na rynku pracy. W związku z tym niezbędne jest prowadzenie aktywnych działań na rzecz walki ze stereotypami na rynku pracy i mobilizowanie potencjalnych pracodawców do przestrzegania zasady równości szans.

W Polsce istotnym czynnikiem różnicującym sytuację na rynku pracy jest wiek. Bezrobocie w większym stopniu dotyka ludzi młodych, w najlepszej sytuacji znajdują się osoby w tzw. prime-age (25-44 lata),

starsze osoby natomiast znacznie szybciej niż w innych krajach wycofują się z rynku pracy – grupa ta charakteryzuje się niskim wskaźnikiem zatrudnienia i relatywnie niskim bezrobociem.

W 2005 r. aktywnych zawodowo było 33,5% osób w wieku 15-24 lata. Sytuacja młodzieży na rynku pracy pogarsza się w Polsce dopiero od 1998 roku. Stopa bezrobocia w tej grupie¹ wzrosła w latach 1998 – 2005 o 13 punktów procentowych, z 29% do 42%, stanowiąc łącznie jedną czwartą ogółu bezrobotnych (626,8 tys. osób). Z danych GUS wynika, że w I kwartale 2006r. stopa bezrobocia młodzieży do 24 roku życia wynosiła jedynie 34,4 %, co związane było z wyrejestrowaniami (głównie z powodu braku potwierdzenia gotowości do pracy), wynikającymi w większości przypadków z emigracji zarobkowej. Tak wysoka stopa bezrobocia stanowi wyzwanie dla wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych (prywatnych i publicznych).

Osobny problem stanowi młodzież w wieku 15-18 lat, która ze względu na ograniczenia wynikające z kodeksu pracy i obowiązek nauki nie może podejmować pracy zarobkowej, z wyjątkiem osób podejmujących praktyczną naukę zawodu (tzw. pracownicy młodociani). Jednocześnie wzrost zaangażowania w kształcenie na poziomie wyższym znajduje odzwierciedlenie w niskim poziomie aktywności ekonomicznej ludzi w wieku 20-24 lat. Pracę częściej podejmują osoby uczące się w trybie wieczorowym i zaocznym niż w trybie dziennym, jednak w tej grupie ponad 40% osób kształcących się na poziomie wyższym w trybie zaocznym i wieczorowym pozostaje bez pracy ze względu na niską podaż pracy w niepełnym wymiarze i wciąż niedostateczny poziom rozwoju sektora usługowego. **Niski poziom aktywności ekonomicznej młodych osób wykazywany w statystyce rynku pracy jest więc w znacznym stopniu związany z aktywnością edukacyjną, choć należy zauważyć, że w większości państw rozwiniętych jest on znacznie wyższy, co wynika z większej łatwości podejmowania pracy dorywczej przez osoby młode, zwłaszcza w sektorze usługowym.**

Istotne problemy na rynku pracy napotykać natomiast osoby wieku 20-24, które nie kontynuują nauki. W ich przypadku bezrobocie wiąże się przede wszystkim z etapem wejścia na rynek pracy i ma charakter frykcyjny, będąc normalnym, ekonomicznym kosztem poszukiwań pracy. Jednocześnie jednak w grupie tej istnieją także osoby, które ze względu na brak odpowiedniego wykształcenia nie znajdują pracy, która odpowiadałaby ich kwalifikacjom, pozostając bezrobotnymi przez dłuższy czas. (przeciętnie w każdym miesiącu 2005 r. około 53% młodych bezrobotnych pozostawało bez pracy powyżej 6 miesięcy, a 34 % . powyżej jednego roku). Długi okres pozostawania bez pracy niesie ze sobą ryzyko utraty kwalifikacji zawodowych młodych ludzi oraz ryzyko wykluczenia społecznego. W przypadku osób młodych, nie posiadających żadnego doświadczenia zawodowego, lub tylko krótki staż pracy dewaluacja kwalifikacji następuje znacznie szybciej niż wśród osób z dłuższym stażem zawodowym.

Jednym z podstawowych problemów polskiego rynku pracy jest bardzo niska aktywność zawodowa osób w wieku niemobilnym (45+). Zjawisko to wynika ze znacznego nasilenia w ostatnich latach pasywnych polityk rynku pracy nastawionych na wczesną dezaktywację. Spowodowało to, iż znaczna część osób w wieku powyżej 45 lat, która straciła pracę w ostatnich latach wycofywała się trwale z rynku pracy. Świadczyć o tym może niski wskaźnik aktywności zawodowej wśród osób w wieku 45-64 lat oraz stosunkowo niska w tej grupie stopa bezrobocia. Wskaźniki te w 2005 r. kształtowały się na poziomie 58,5% oraz 14,3%, te same wskaźniki dla grupy 15-64 wyniosły odpowiednio 64,6 % oraz 18% **Natomiast osobom bezrobotnym w wieku niemobilnym znacznie trudniej jest znaleźć pracę – najczęściej z powodu nieodpowiednich kwalifikacji zawodowych, mniejszych chęci do zmiany miejsca zamieszkania i/lub do przekwalifikowania się.** Przeciętnie w każdym miesiącu 2005 r. ponad 64 % osób bezrobotnych zarejestrowanych w wieku 44-65 lat pozostawało bez pracy dłużej niż 12 miesięcy.

Bezrobocie dotyczy przede wszystkim osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, niezależnie od wieku. Problem ten nie jest związany tylko z niskim wykształceniem, ale także z niedopasowaniem kwalifikacji. Dotyczy to przede wszystkim osób z wykształceniem zawodowym lub niższym. Osoby takie w 2005 r. stanowiły prawie 66 proc. wszystkich osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, w tym 57 % bezrobotnych długookresowo. Wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej tej grupy osób są znacznie niższe w porównaniu z odpowiednimi wskaźnikami dla całej populacji w wieku 15-64. **Niedostateczne kwalifikacje oraz ich deprecjacja z wiekiem związane są przede wszystkim z transformacją gospodarczą i nie nadążaniem pracowników za wymaganiami rynku, niską adaptacyjnością osób o wyjściowych niskich kwalifikacjach. Istotne znaczenie ma także niskie**

¹ Bezrobocie młodzieży dotyczy osób w wieku 15-24 lata, którzy nie uczą się w szkole dziennej.

uczestnictwo w kształceniu ustawicznym. Jest to także problem motywacji i nastawienia osób bezrobotnych, które często nie godzą się z koniecznością całkowitego przekwalifikowania się. Istnienie możliwości korzystania z alternatywnych do pracy dochodów (co dotyczy przede wszystkim osób starszych) dodatkowo zmniejsza motywację do podnoszenia własnej wartości na rynku pracy.

Problem kwalifikacji, niskiej adaptacyjności i mobilności dotyczy w szczególności osób długotrwale bezrobotnych (którzy w 2005 r. stanowili ponad 58 % wszystkich bezrobotnych). Długi okres pozostawania bez pracy potęguje deprecjację ich kwalifikacji i umiejętności, obniżając prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia w przyszłości.

Również sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest bardzo niekorzystna. Wyraża się ona niskim poziomem aktywności zawodowej i wysokim bezrobociem. Duży wpływ ma na to struktura populacji osób niepełnosprawnych według wieku, a przede wszystkim, co do wykształcenia i poziomu ich kwalifikacji zawodowych..

1.2.4 Samozatrudnienie

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

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

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

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

1.2.5 Rynek pracy na obszarach wiejskich

Sytuacja na rynku pracy charakteryzuje się istotnym zróżnicowaniem regionalnym, choć warto podkreślić, że różnice te nie są większe niż w porównywalnych wielkością innych krajach UE (przykładowo Hiszpania). Najwyższe wskaźniki zatrudnienia notowane są w województwach mazowieckim, lubelskim i wielkopolskim – warto jednak podkreślić, że różnice np. w stopach bezrobocia odnotowywane między województwami są znacznie mniejsze, niż wewnątrz samych województw. W większości dużych miast bezrobocie jest bardzo niskie, w wielu zbliżone do poziomu bezrobocia frykcyjnego. Pod względem wskaźników najgorzej prezentują się małe miasta, w szczególności oddalone od dużych aglomeracji.

Specyficznym, ale niezwykle ważnym segmentem polskiego rynku pracy są obszary wiejskie oraz wysokie zatrudnienie w rolnictwie, na poziomie 17,4% (w 2004 r. wg BAEL/GUS). Przy czym głównym problemem jest bardzo niska produktywność pracy w porównaniu do innych sektorów. Powoduje to bardzo niskie do-

chody ludności związanej z rolnictwem oraz poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodów, przy czym bardzo często są to źródła niezarobkowe.

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

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

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

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

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

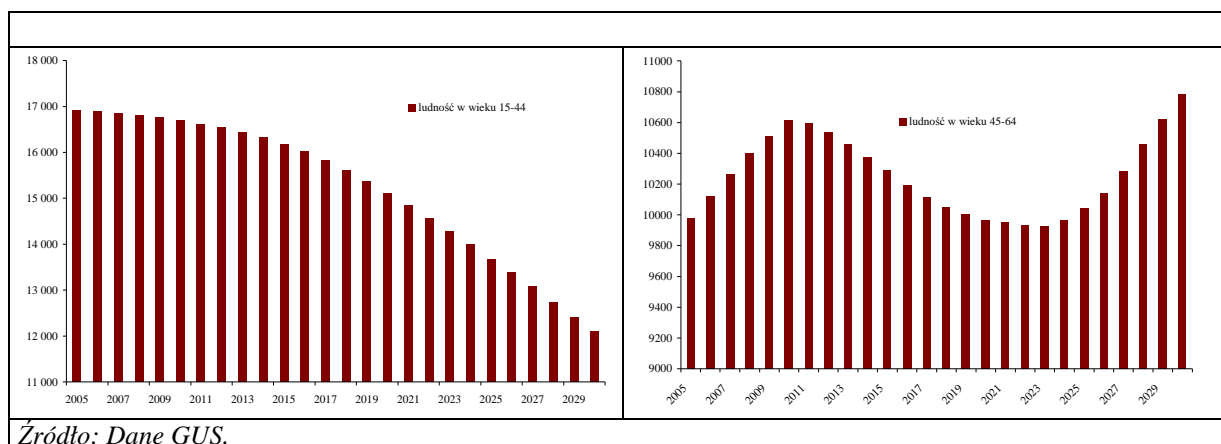
W przypadku Wielkopolski mamy do czynienia z mieszaną strukturą agrarną, relatywnie wysoką kulturą rolną, dobrą strukturą wykształcenia ludności, wysoką aktywnością społeczną.

Biorąc pod uwagę wskaźniki ogólnokrajowe okazuje się, że bezrobocie na wsi - wbrew utartym opiniom - jest niższe niż bezrobocie w miastach. Wynika to jednak w znacznej mierze z wysokiego bezrobocia ukrytego w rolnictwie i nie dotyczy obszarów byłych PGR, gdzie bezrobocie jest bardzo wysokie, z ogromnym udziałem bezrobotnych długotrwałe.

1.2.6. Wyzwania demograficzne stojące przed polskim rynkiem pracy

Obecnie w Polsce głównym czynnikiem decydującym o niższym wskaźniku zatrudnienia w porównaniu do krajów UE15 jest mniejsza intensywność wykorzystania pracy wśród osób po 50 i przed 25 rokiem życia, natomiast struktura według wieku zasobów pracy wyjaśnia jedynie ok. 12% luki w poziomie zatrudnienia (por. *Zatrudnienie w Polsce 2005*). Oznacza to, że **przyczyny niskiego poziomu zatrudnienia leżą głównie po stronie czynników strukturalnych, a czynniki demograficzne obecnie nie stanowią jeszcze istotnej bariery dla wzrostu zatrudnienia.** Z prognoz demograficznych wynika, że sytuacja ta będzie się jednak zmieniać dość gwałtownie na przestrzeni następnego kilkunastu lat. Ważnym wyzwaniem jest więc wypracowanie odpowiednich rozwiązań mających na celu promowanie aktywnego starzenia się, zapobieganie wczesnemu wycofywaniu się z rynku pracy oraz zwiększanie zatrudnialności (*employability*) starszych pracowników. Skalę problemu starzenia się siły roboczej obrazuje poniższy wykres.

Wykres 4. Liczba ludności w wieku produkcyjnym (w podziale 15-44 i 45-64) w latach 2005 – 2030.

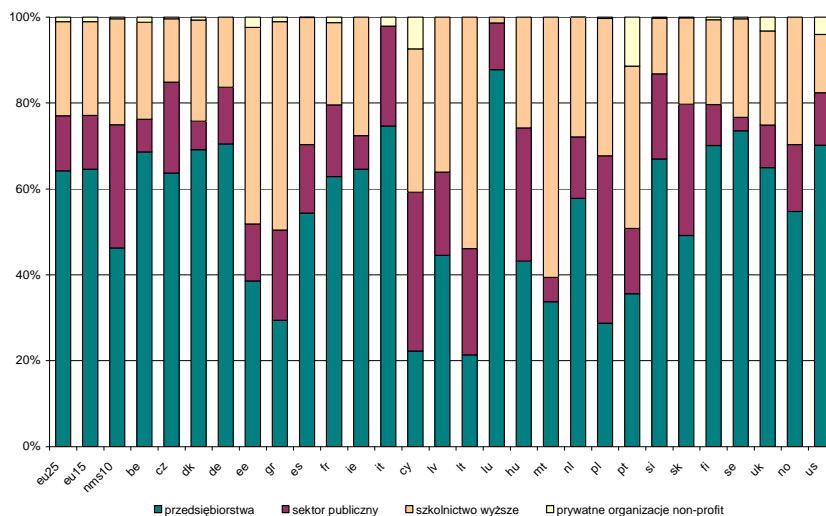


Tempo starzenia się ludności w dłuższym okresie będzie zależało od poziomu dzietności kobiet. Obecnie współczynnik dzietności kształtuje się na bardzo niskim poziomie, jednak od 2003 r. odnotowuje się jego wzrost (z 1,22 do 1,24 w 2005 r.). Prognozy demograficzne wskazują na to, że nie można spodziewać się szybkiej poprawy – dzietność w Polsce będzie w perspektywie najbliższych kilkunastu lat kształtowała się poniżej poziomu zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń. Główną przyczyną spadku dzietności jest spadek skłonności do podejmowania decyzji o drugim dziecku i o kolejnych. **Wśród przyczyn stojących za głębokimi przemianami wzorców płodności kobiet, które miały miejsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, wymienia się m.in. niekompatybilność karier zawodowych i rodzinnych. Działania na rzecz wzrostu dzietności kobiet powinny być spójne z polityką rynku pracy.** Ułatwienie powrotu na rynek pracy osób sprawujących opiekę nad członkami rodziny oraz stwarzanie warunków dla godzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych może stanowić z jednej strony element polityki na rzecz równości szans, i polityki na rzecz zwiększania zatrudnienia, a jednocześnie może zwiększyć szanse na wzrost dzietności.

1.2.7. Wyzwania technologiczne

Polska pod względem innowacyjności (rozumianej zarówno jako kreowanie, jak i wdrażanie nowych technologii) zajmuje jedno z końcowych miejsc wśród krajów UE oraz OECD. W Polsce udział zatrudnionych w sektorach wysokich technologii w przemyśle w 2005 r. wyniósł 0,6%, a w usługach – 2,15%. W krajach UE-15 odsetek ten kształtował się na poziomie odpowiednio 1,1% i 3,5%. Problemem jest wciąż niski poziom wydatków na badania i rozwój, szczególnie w sektorze przedsiębiorstw. W 2004 r. udział wydatków na B+R w wartości PKB wyniósł jedynie 0,56%, podczas gdy średnia dla UE-15 kształtowała się na poziomie 1,92%, a w Stanach Zjednoczonych odsetek ten wynosił 2,66%. Sytuacji w znaczący sposób nie poprawił realizowany od 2000 r. rządowy program „Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku”. Zakłada on zwiększenie nakładów na B+R do 1,5% PKB w 2006 r. Cel ten prawdopodobnie nie zostanie jednak osiągnięty.

Wykres 5. Struktura wydatków na B+R w 2004 r.



Źródło: Eurostat.

Okolo 2/5 środków na badania i rozwój zostało wydane w ramach sektora publicznego, a jedynie 30% stanowiły wydatki na projekty badawcze w przedsiębiorstwach prywatnych. W porównaniu z innymi krajami rozwiniętymi w Polsce rola sektora publicznego w finansowaniu B+R jest zdecydowanie większa. W krajach UE-15 2/3 wydatków na badania i rozwój jest ponoszone przez przedsiębiorstwa, podczas gdy jedynie 12,5% przypada na sektor publiczny. Działalność innowacyjna w ramach sektora publicznego odbywa się przede wszystkim poprzez sieć jednostek badawczo-rozwojowych (JBR), z których ponad połowa podlega Ministerstwu Gospodarki. Duża część z nich została utworzona jeszcze za czasów gospodarki centralnie sterowanej i obsługuje sektory, których znaczenie po 1990 r. znacząco zmalało. Z uwagi na wyższą efektywność działalności innowacyjnej prowadzonej w ramach sektora prywatnego działania mające na celu zwiększenie nakładów na B+R powinny skupić się przede wszystkim na usunięciu barier oraz wprowadzeniu zachęt do podejmowania prac badawczych i innowacyjnych przez przedsiębiorstwa prywatne.

Z drugiej strony, z uwagi na znaczne zapóźnienia technologiczne produktywność w Polsce, nawet w przypadku braku krajowych innowacji, mogłaby rosnąć w wyniku transferu technologii z krajów wyżej rozwiniętych. **Warunkiem koniecznym dla przyswojenia nowych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych jest jednak posiadanie odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych kadr.** W ostatnich latach obserwujemy wzrost jakości kapitału ludzkiego w Polsce, wynikający ze wzrostu aspiracji edukacyjnych i zawodowych, co powinno w przyszłości przyspieszyć procesy restrukturyzacji i unowocześniania polskiej gospodarki.

1.2.8. Mobilność przestrzenna

Zasadniczo dla charakterystyki przepływów terytorialnych na rynku pracy używa się terminu mobilność. Ale dla Polski jest typowy brak tych przepływów. Pomiędzy krańcowymi powiatami utrzymuje się 6–7-krotna różnica stóp bezrobocia. Ale te bardzo duże różnice nie uruchamiają migracji, które miałyby wpływ na zmniejszenie różnic między lokalnymi rynkami pracy. **Skala migracji jest bardzo mała – pomiędzy województwami waha się w granicach 10–11%, a kierunki przepływu wyznacza do pewnego stopnia sytuacja na rynku pracy.** Głównym terenem napływu było województwo mazowieckie, tereny odpływowe to województwa rolnicze, w tym z największą skalą odpływu województwo lubelskie. Ponieważ generalnie bezrobocie było ujemnie skorelowane z wysokością wynagrodzeń (w roku 1999 współczynnik korelacji według powiatów wynosił $-0,30$, a w 2003 r. $-0,35$; obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycz-

nych Województw GUS) migracje ekonomiczne uwzględniały więc niejako różnicę prawdopodobieństw uzyskania pracy i wzrostu wynagrodzeń. Ich skala jednak jest na tyle mała, że nie zmienia zasadniczo różnic występujących na lokalnych rynkach pracy. Migrantami najczęściej były osoby w wieku 20–29 lat, minimalnie częściej kobiety.

Mobilność regionalna może mieć szczególne znaczenie z punktu widzenia zmniejszania dysproporcji regionalnych. W krajach o wysokim poziomie mobilności migracje wewnętrzne oraz dojazdy do pracy w innym regionie pełnią rolę mechanizmu dostosowawczego – nagły wzrost bezrobocia pociąga za sobą przepływ pracowników z regionu w którym pogorszyła się sytuacja do tych, w których szanse znalezienia zatrudnienia są relatywnie wyższe. Jednocześnie w większości krajów UE – w tym w Polsce - bardziej charakterystyczną reakcją na lokalny szok jest spadek aktywności zawodowej, natomiast rola mobilności regionalnej jako mechanizmu pozwalającego na jego szybką absorpcję pozostaje ograniczona.

Ogólnie niski poziom migracji wewnętrznych w Polsce wiąże się przede wszystkim z relatywnie mniejszą skłonnością do zmian miejsca zamieszkania wśród osób o niskim poziomie wykształcenia. Mobilność osób z wysokimi kwalifikacjami nie jest w Polsce dużo niższa od poziomu mobilności wysoko wykwalifikowanych osób w innych krajach – luka występuje natomiast po stronie tej grupy osób, które jednocześnie ze względu na niski poziom kapitału ludzkiego są bardziej narażone na ryzyko pozostawania bez pracy. Co więcej, **badania wskazują na to, że migracje regionalne relatywnie rzadko wiążą się z podejmowaniem pracy przez osoby bezrobotne.** Nawet w regionach charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia migracje relatywnie częściej stają się udziałem osób, które mają pracę (por. dane Banku Światowego z 2006 r.), natomiast wśród osób które pracę utraciły charakterystyczne jest to, że jeśli uda im się znaleźć nową - jest to zwykle praca w tym samym regionie, w którym mieszkały przed podjęciem zatrudnienia. Przyczyną niewielkiej intensywności migracji wewnętrznych w Polsce jest również stosunkowo wysoki w porównaniu do innych krajów UE udział osób utrzymujących się z pracy we własnym gospodarstwie rolnym.

Alternatywą dla migracji trwałych mogą być migracje wahadłowe i dojazdy do pracy w innym regionie. Skala tego rodzaju mobilności w Polsce nie jest obecnie dobrze rozpoznana. Z dostępnych wyników badań można wnioskować natomiast, że w Polsce przeciętny czas dojazdu do pracy należy do najdłuższych we wszystkich krajach UE². Inną opcją alternatywną dla migracji wewnętrznych mogą być migracje zagraniczne - z badań nad mobilnością w Polsce wynika, że w niektórych regionach podejmowanie pracy za granicą – zwłaszcza tej o krótkookresowym lub sezonowym charakterze stanowi często substytut migracji do innych, lepiej rozwijających się regionów.

Powyższe obserwacje prowadzą do wniosku, że poza strukturalnymi przyczynami niskiej mobilności – związanymi z przeciętnie wciąż niższym poziomem kwalifikacji zasobów pracy oraz wysokim udziałem zatrudnionych w rolnictwie – istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze egzogenicznym. Ważną barierą jest zła sytuacja na rynku mieszkaniowym – zwłaszcza w miastach, które mogłyby potencjalnie przyciągać więcej pracowników z regionów mniej zurbanizowanych i stwarzających relatywnie mniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia poza rolnictwem (por. np. dane OECD z 2005 r.). **Biorąc pod uwagę sytuację osób gorzej wykształconych i w relatywnie gorszej sytuacji dochodowej barierą dla migracji mogą być ograniczenia płynności finansowej oraz gorszy dostęp do informacji o możliwościach znalezienia zatrudnienia w innych regionach.** Istotną kwestią – m.in. z punktu widzenia potrzeb tej sytuowanej grupy osób - jest poprawa warunków i zwiększanie możliwości dojeżdżania do pracy do innych regionów, co wymagałoby przede wszystkim rozwoju infrastruktury komunikacyjnej i transportowej w kraju.

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

W ostatnich latach obserwujemy widoczny wzrost liczby Polaków z wykształceniem wyższym wyjeżdżających za granicę. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r. spośród 47 tys. stałych mieszkańców Polski z wyższym wykształceniem przebywających czasowo za granicą (12 miesięcy i więcej) 6 tys.

² Por. np. raporty European Foundation for Living and Working Conditions, wyniki European Social Survey 2005

wyjechało w latach 1992–94, podczas gdy w latach 1998–2001 – 16 tys. Skala migracji jest znacznie większa, np. w Wielkiej Brytanii w ciągu 15 miesięcy po przystąpieniu do UE zarejestrowano niemal 126 tys. wniosków w Systemie Rejestracji Pracowników, które złożyli obywatele Polski. Podejmowanie pracy zagranicą okazuje się atrakcyjniejsze niż w innym regionie Polski – przeszkodami na rynku krajowym są zbyt niskie możliwości wzrostu płac osiąganych dzięki migracjom i zbyt duże koszty zamieszkania w regionach, w których praca jest dostępna.

Jednocześnie w ostatnich latach obserwowany jest systematyczny wzrost napływu emigracji zarobkowej do Polski. W 2005 roku wydanych zostało łącznie 9304 pozwoleń na pracę dla cudzoziemców, z czego ponad połowa została wydana na terenie województwa mazowieckiego (4811). Największą grupę cudzoziemców podejmujących pracę w Polsce stanowią obywatele Ukrainy (2697), Wietnamu (1087), Białorusi (610) i Niemiec (518), a ponadto Rosji (486), USA (452) i Turcji (415). Cudzoziemcy podejmujący pracę w Polsce najczęściej znajdują zatrudnienie w sektorze usług opiekuńczych, budownictwie, gastronomii oraz handlu, często podejmują również prace sezonowe, niewymagające wysokich i specjalistycznych kwalifikacji zawodowych.

1.2.9. Zatrudnienie w szarej strefie

Badanie GUS wykazało, że pracą nierejestrowaną zajmowało się w ciągu dziewięciu miesięcy 2004 roku 1317 tys. osób i że ta liczba była mniejsza od ustalonej w 1998 r. o ok. 100 tys. osób. Zatem w okresie dekonunktury nie zwiększyło się zainteresowanie wykonywaniem pracy w szarej strefie. Wśród osób pracujących w gospodarce nieoficjalnej dominują osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Znaczną większość stanowią mężczyźni. **Zatrudnienie w szarej strefie koncentruje się głównie w takich sektorach jak budownictwo, drobne naprawy, rolnictwo, hotelarstwo i gastronomia, opieka nad dziećmi czy handel detaliczny.**

Motywy podstawowy pracy na czarno (deklarowanym przez 57% pracujących w ten sposób) jest niemożność zatrudnienia legalnego. Tworzenie bodźców do rejestrowania działalności ma ścisły związek z poziomem fiskalizmu ale też z konstrukcją systemu opodatkowania. Bariery legalizacji zatrudnienia jest relatywnie wysokie opodatkowanie pracy niskokwalifikowanej i zarazem nisko dochodowej. Istotną rolę odgrywają także regulacje odnośnie płacy minimalnej. W połączeniu w wysokimi obciążeniami podatkowymi i paropodatkowymi najniższych wynagrodzeń wysokość płacy minimalnej ogranicza możliwość podjęcia legalnego zatrudnienia przez osoby o niskich kwalifikacjach, a co za tym idzie – niskiej produktywności pracy, będących i tak w trudnej sytuacji na rynku pracy. Problem ten dotyka przede wszystkim regiony o niskim poziomie przeciętnych wynagrodzeń, gdzie wysokość wynagrodzenia minimalnego może w znacznym stopniu ograniczać popyt na pracę nisko wykwalifikowaną. Co więcej, wciąż wysoki poziom bezrobocia, szczególnie wśród osób słabiej wykształconych, sprawia, że liczba osób gotowych do podjęcia pracy bez formalnej umowy utrzymuje się na wysokim poziomie.

Ważną barierą dla tworzenia legalnych miejsc pracy, są nadmierne regulacje rynku pracy oraz trudności biurokratyczne i wysokie koszty zakładania działalności gospodarczej. Pomimo wprowadzenia licznych uproszczeń rozpoczęcie legalnej działalności oraz oficjalne zatrudnianie pracowników wciąż zajmuje za dużo czasu i niesie za sobą wysokie koszty. Skłonność do ponoszenia obciążeń publicznych zależy ponadto od jakości usług publicznych. Wzrost jakości tych usług będzie prawdopodobnie prowadził do zwiększenia skłonności do płacenia podatków, a co za tym będzie działał w kierunku zmniejszenia rozmiaru szarej strefy.

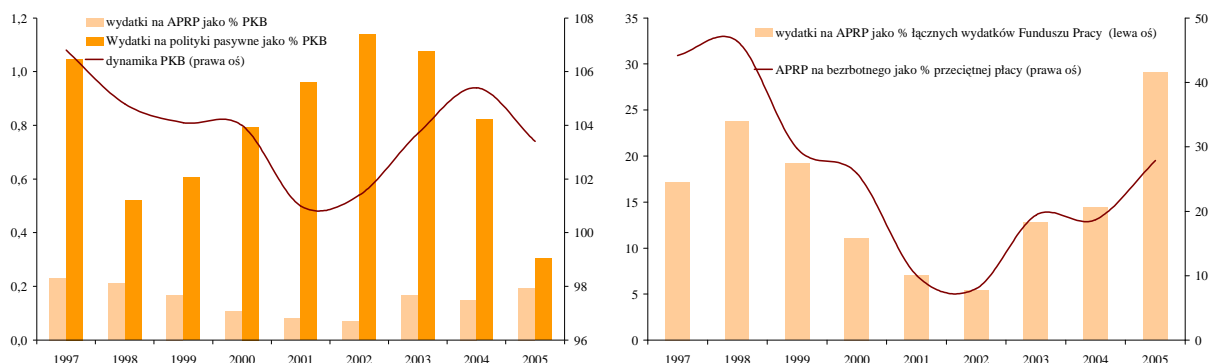
Działania mające na celu ograniczenie rozmiaru zatrudnienia w gospodarce nieoficjalnej powinny zatem objąć przede wszystkim zmniejszenie wpływu regulacji związanych z płacą minimalną na zatrudnienie, w tym poprzez obniżenie obciążeń podatkowych i paropodatkowych dla osób najmniej zarabiających, oraz uproszczenie procedur zakładania własnej działalności oraz zatrudniania pracowników. Niezbędne będzie także usprawnienie funkcjonowania służb kontrolnych.

1.2.10. Aktywna polityka rynku pracy (APRP)

W Polsce, podobnie jak w innych państwach środkowo – europejskich, udział wydatków na APRP w PKB jest niższy niż przeciętnie w Europie, co z jednej strony odzwierciedla generalnie niższe wydatki na politykę rynku pracy, z drugiej zaś to, że polski model polityki rynku pracy opiera się przede wszystkim na działaniach pasywnych (podobny model występuje także na Węgrzech i Słowacji). Dominacja polityk pasywnych w ogólne wydatków na ten cel jest jednak w Polsce szczególnie duża – udział wydatków na programy aktywne, zarówno w PKB jak i w całości wydatków na politykę rynku pracy, należy w Polsce do najniższych w OECD.

Środki na prowadzenie aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy w Polsce pochodzą z Funduszu Pracy (FP), który finansuje konkretne programy realizowane przez powiatowe urzędy pracy (PUP). Wysokość wydatków FP na aktywne polityki rynku pracy podlegała znaczącym wahaniom od początku lat dziewięćdziesiątych, charakteryzując się wyraźną procyklicznością. Odwrotną tendencję, wykazywały wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne. Świadczy to o wymienności obu rodzajów polityk w Polsce – wywoływanej przez priorytetową pozycję polityk o charakterze pasywnym, które w sytuacji ograniczenia budżetowego wypierają z programów publicznych polityki aktywne. Procykliczność udziału wydatków na APRP w PKB odróżnia Polskę od państw OECD, w których jest on stabilny w całym cyklu koniunkturalnym. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że o ile APRP nie są skutecznym środkiem obniżania bezrobocia w okresie recesji, wywierają potencjalnie istotny wpływ na tempo późniejszej redukcji bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do grup o względnie niższych szansach znalezienia zatrudnienia. Wydaje się więc, że zmniejszenie skali prowadzonych aktywnych programów rynku pracy w Polsce, w sytuacji gwałtownego wzrostu liczby bezrobotnych w roku 1999, mogło sprzyjać wydłużeniu trwałości oddziaływania szoku popytowego na polski rynek pracy.

Wykres 6. Wydatki na polityki rynku pracy i wydatki FP a dynamika PKB i przeciętne wynagrodzenie w latach 1997–2005.



Źródło: „Zatrudnienie w Polsce 2005”, MGiP. Dane zaktualizowane na 2005 r.

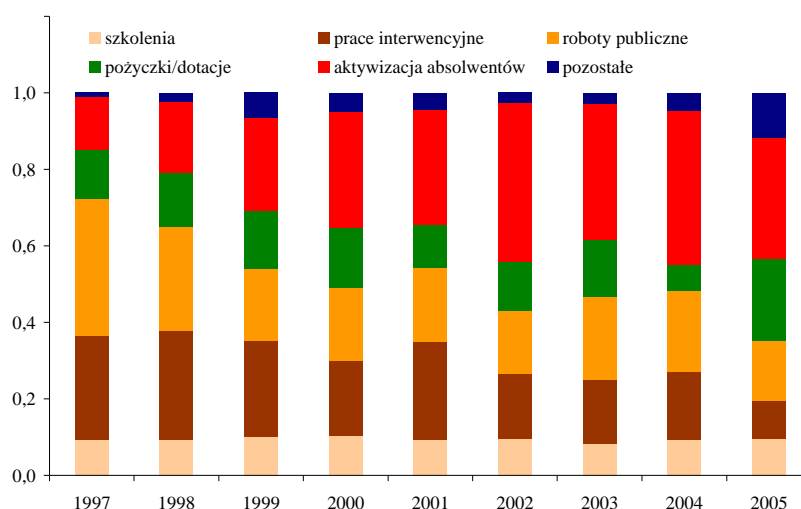
Uwaga: Spadek wydatków na polityki pasywne w latach 2004 – 2005 wynika ze zmian ustawowych (z dniem 1 sierpnia 2004 r. ich wypłacanie przejął ZUS).

Wydatki na aktywne polityki rynku pracy sięgnęły w 2005r. ok. 2 mld PLN tj. 0,2 procent PKB, z czego zdecydowana większość przypadła na działania związane z aktywizacją absolwentów (30 procent całości wydatków). Istotnie wzrosły wydatki na cieszące się dużą popularnością dotacje dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Udział wydatków na roboty publiczne i prace interwencyjne znacznie zmalał w ostatnich latach w porównaniu do końca lat dziewięćdziesiątych, wzrosły natomiast wydatki na projekty dla absolwentów (porównaj wykres 2).³ Popularność, koszt i efektywność wykorzystania różnorodnych projektów

³ Wynika to głównie z uruchomienia nowych kompleksowych programów i zakwalifikowania części wydatków innych kategorii do programów absolwenckich.

urzędów pracy są bardzo zróżnicowane, lecz ze względu na brak szczegółowych danych, nie jest możliwa dokładna ocena efektywności poszczególnych polityk.

Wykres 7. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne polityki rynku pracy (APRP) w latach 1997–2005.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGİP na podstawie danych MGİP.

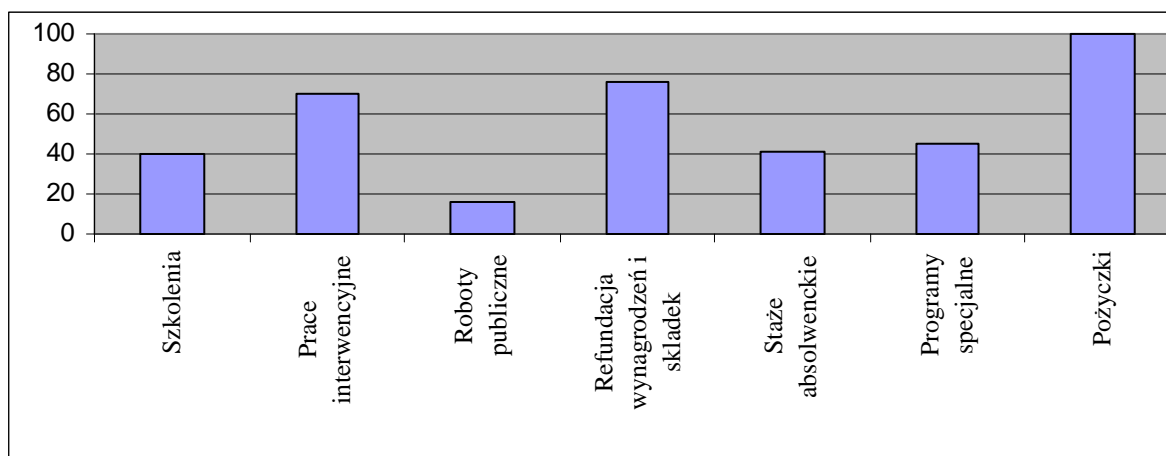
Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że szybkie i skuteczne pośrednictwo i doradztwo jest kluczowym elementem działań służb zatrudnienia. Niestety, działania te pozostają niedoceniane na polskim rynku pracy, a ich skuteczność i wartość dodana dalekie są od oczekiwanych standardów. Bardzo duża liczba bezrobotnych pozostająca w rejestrach oraz przyczyny organizacyjne i finansowe powodują, że PUP świadczą usługi pośrednictwa i doradztwa w niewystarczającym zakresie, kierowane do zbyt wąskiej grupy osób. Z danych na koniec 2005 r. wynika, iż na jednego doradcę przypada aż 3546 bezrobotnych, co w praktyce uniemożliwia skuteczne prowadzenie doradztwa zawodowego. Z pomocy doradców zawodowych najczęściej chcą korzystać kobiety, osoby do 25 roku życia, osoby krótkotrwale bezrobotne, a najmniej – niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni, osoby z terenów wiejskich. Wiele jednak należy uczynić dla wzrostu efektywności roli doradztwa zawodowego, **co wiąże się z potrzebą zwiększenia liczby doradców** (ułatwienie dostępu), **ale i poprawy ich kwalifikacji** (w ok. 40% przypadków doradcami są osoby nie dysponujące w pełni specjalistycznym przygotowaniem, choć sytuacja ta zmienia się powoli na lepsze)⁴. Również wiedza PUP o ofertach pracy (zarówno na powiatowym, jaki i regionalnym oraz krajowym rynku pracy) jest często niewystarczająca. **Niska dostępność usług pośrednictwa i doradztwa powoduje ich niedoceniecie przez samych bezrobotnych, rzadko wierzących w skuteczne znalezienie pracy dzięki pośrednictwu PUP czy też we wpływ rozmowy z doradcą na ich zawodową przyszłość.** Zaniedbywana jest także aktywizacyjna rola PUP-ów w ramach pośrednictwa pracy, które koncentrować powinno się nie tylko na przedstawieniu bezrobotnemu aktualnych ofert pracy, ale przede wszystkim na zachęceniu go do samodzielnego, aktywnego poszukiwania potencjalnych miejsc pracy – nie tylko na lokalnym rynku, ale także poza nim.

Pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe nie zawsze są działaniami wystarczającymi wobec grup szczególnego ryzyka na rynku pracy – osób o niższych kwalifikacjach, starszych, niepełnosprawnych. Nawet w warunkach wzrostu zatrudnienia osoby takie mogą być nieatrakcyjne dla pracodawców i potrzebować szerszego wsparcia. Dla tych grup konieczne jest prowadzenie aktywnych polityk, zwiększających ich szanse na rynku pracy, co wiąże się przede wszystkim z podnoszeniem ich umiejętności i kwalifikacji. **Konieczny jest odpowiedni dobór tematyki organizowanych szkoleń, miejsca staży i przygotowania zawodowego, przy udziale lokalnych pracodawców oraz selekcja uczestników poszczególnych programów przez odpowiednio przygotowanych pracowników PUP.** Badanie CASE (2004) pokazało, że w ocenie pracowników

⁴ Raport CASE przygotowany dla MGİP.

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

Wykres 8. Efektywność zatrudnieniowa programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu – procent osób, które znalazły pracę po zakończeniu programu, 2003.



Źródło: MGIP (2004).

Kwestią utrudniającą skuteczne prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy przez wyznaczone do tego instytucje jest niedostateczna wiedza o potrzebach rynku pracy oraz niemierzalność efektów prowadzonych działań. Utrudnia to wybór metod najskuteczniejszych i najwłaściwszych w danym wypadku. Podejmowane przez urzędy pracy inicjatywy, kierowane zarówno do podaźowej strony rynku pracy (mające na celu podnoszenie kwalifikacji i atrakcyjności bezrobotnych na rynku pracy) oraz do popytowej (stymulujące tworzenie nowych miejsc pracy) charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem procentu bezrobotnych znajdujących zatrudnienie oraz towarzyszących temu wydatków. Udoskonalenie istniejącego Systemu Monitorowania Rynku Pracy, udostępnienie nowych danych i uzupełnienie luk informacyjnych umożliwią wszechstronne śledzenie sytuacji na rynku pracy wybranych grup docelowych i tworzenie dla nich skutecznej polityki rynku pracy.

W regionach o niskim poziomie aktywności gospodarczej, dotkniętych głęboką restrukturyzacją zatrudnienia, skuteczne działanie służb zatrudnienia utrudnione jest przez niedostateczną liczbę nowych miejsc pracy na lokalnym rynku. Na obszarach tych niezbędne są programy promujące przedsiębiorczość i rozwijanie własnej działalności gospodarczej, ukierunkowane na popytową stronę rynku pracy. **Ważną rolę w działaniach PUP odgrywać powinno wspieranie mobilności przestrzennej (poprzez np. wsparcie finansowe dla dojeżdżających do pracy w innych miejscowościach), pomoc w znajdowaniu zatrudnienia na terenie całego kraju (sezonowego i stałego) oraz wsparcie dla osób decydujących się na migracje.** Wspomniane obszary wymagają także rozwinięcia narzędzi z pogranicza polityk społecznej i rynku pracy, umożliwiając zwiększanie dochodu osobom szczególnie zagrożonym ubóstwem. Przykład tych działań stanowi subsydiowane zatrudnienie w sektorze publicznym (tzw. roboty publiczne), dzięki któremu osoby długotrwale bezrobotne (najczęściej do niego kwalifikowane) utrzymują kontakt z rynkiem pracy oraz poprawiają swoją sytuację finansową (poprzez uzyskanie dochodów z tytułu pracy oraz najczęściej prawa do zasiłku po zakończeniu programu).

Subsydiowanie zatrudnienia jest polityką kosztowną, przynoszącą co prawda korzyści dla osób bezrobotnych w postaci czasowego powrotu na rynek pracy i związanego z tym zwiększonego dochodu, rzadko jednak objęci tą polityką bezrobotni w istotny sposób podnoszą swoje kwalifikacje czy też atrakcyjność na rynku pracy, tym samym w zdecydowanej większości przypadków nie udaje im się po zakończeniu prac znaleźć niesubsydiowanego zatrudnienia. Ponadto, jak wskazują badania, znaczna części dotowanych miejsc pracy powstałaby także bez wsparcia państwa, stąd efektywność netto prowadzonych działań może być skromna.

W innych krajach pozytywne, długotrwałe rezultaty odnotowywano w przypadku subsydiowania zatrudnienia bezrobotnych powracających na rynek pracy (kobiet, osób długotrwałe bezrobotnych). Konieczne pozostaje zbadanie skuteczności innych stosowanych form wsparcia dla kreacji miejsc pracy w warunkach polskich (dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, refundacji części kosztów na wyposażenie stanowiska pracy dla osoby bezrobotnej), szczególnie w ujęciu długookresowym. Dotychczasowe międzynarodowe doświadczenia wykazują, iż pomoc finansowa w założeniu firmy przynosi pozytywne efekty w grupie wykształconych mężczyzn w wieku 25 – 44 lata, a jej skuteczność rośnie jeśli towarzyszy jej profesjonalne doradztwo finansowe i techniczne.

Ponadto konieczne jest rozszerzenie adresatów działań podejmowanych przez instytucje rynku pracy. Służby zatrudnienia unikają działań ukierunkowanych na grupy o wysokim ryzyku wykluczenia z rynku pracy, co stanowi zaprzeczenie sprawdzonej empirycznie idei profilowania APRP i adresowania poszczególnych programów do grup, w których są one najbardziej potrzebne, a nie do grup, które mogą poradzić sobie bez nich. Do tej pory pomoc w ramach aktywnych polityk kierowana była przede wszystkim do osób młodych, na marginesie pozostają natomiast niepełnosprawni oraz bezrobotni wychowujący małe dzieci. Praktycznie pomijana jest grupa osób biernych, dlatego też konieczne wydaje się stosowanie specyficznych narzędzi z pogranicza polityki rynku pracy i zabezpieczenia społecznego w celu reintegracji społecznej i zawodowej tych grup.

Obserwowany rozwój pozostałych instytucji rynku pracy, w tym agencji pośrednictwa pracy w kraju i za granicą oraz agencji pracy tymczasowej uwarunkowany jest tworzeniem odpowiedniego klimatu dla tego rodzaju działalności. Ich obecność na rynku pracy pozytywnie wpływa na jego funkcjonowanie, łagodząc istniejące niedopasowania i ułatwiając osobom poszukującym pracy szybsze jej znalezienie. O roli, jaką pełnią agencje pośrednictwa pracy świadczy wzrastająca z roku na rok liczba osób, znajdujących dzięki nim pracę. Coraz większą popularnością cieszą się agencje pośredniczące w znajdowaniu zatrudnienia za granicą, stale rośnie także liczba osób zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej. Prywatne agencje pośrednictwa pracy pełnią rolę komplementarną w stosunku do Publicznych Służb Zatrudnienia, poszerzając ofertę usług oferowanych na rynku pracy oraz grono ich odbiorców i przyczyniając się tym samym do usprawnienia funkcjonowania tego rynku.

1.3. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu

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

1.3.1. Przyczyny i obszary wykluczenia społecznego

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

- czynniki strukturalne (wpływ warunków ekonomicznych oraz procesów społecznych i demograficznych);
- czynniki instytucjonalne (brak lub utrudnione możliwości zaspokajania potrzeb życiowych w wyniku wadliwego działania instytucji odpowiedzialnych za ich realizację);
- czynniki społeczne (dyskryminacja, niekorzystna sytuacja indywidualna);

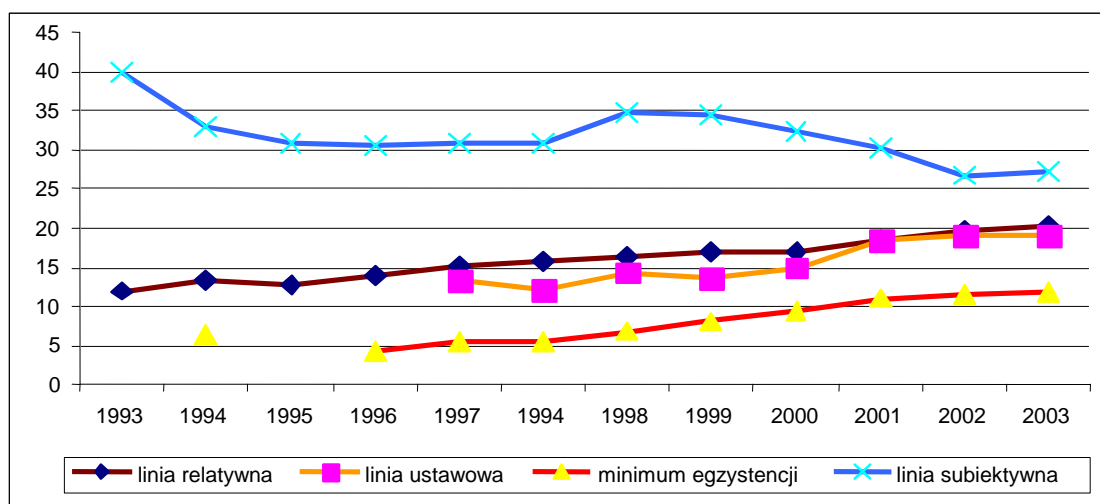
Wśród czynników strukturalnych, które w największym stopniu determinują trudną sytuację w Polsce wskazuje się najczęściej:

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

Na czynniki strukturalne nakładają się czynniki instytucjonalne, powodujące proces wykluczenia społecznego. Do najistotniejszych należy nierówny dostęp lub brak dostępu obywateli do podstawowych usług społecznych w dziedzinach: edukacji, zdrowia, mieszkalnictwa i kultury. Trzeci obszar czynników związany jest z kształtowaniem się niekorzystnych warunków indywidualnych, wynikających z różnych sytuacji życiowych: bezdomności, niepełnosprawności, sieroctwa, uzależnień czy imigracji.

Czynniki te mogą występować także łącznie, wzajemnie się przenikając, co zwiększa zakres i dotkliwość wykluczenia przekładając się na niską jakość życia. Chodzi tu zwłaszcza o ubóstwo skrajne, którego poziom wyznacza w Polsce kategoria minimum egzystencji. Według danych GUS w latach 2004 - 2005 poniżej tej linii znajdowało się 12 - 13% społeczeństwa, zaś poniżej ustawowej linii ubóstwa, wyznaczonej przez próg wejścia do systemu pomocy społecznej – 19%. (wykres 9). Luka wydatkowa gospodarstw domowych poniżej minimum egzystencji wynosiła 21%.

Wykres 9. Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 1993–2004 (odsetek osób poniżej różnych linii ubóstwa).



Źródło: MPiPS na podstawie danych GUS.

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

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

1.3.2. Grupy zagrożone wykluczeniem społecznym

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

- **Osoby długotrwale bezrobotne**

Zgodnie z definicjami ustawowymi, osobami długotrwale bezrobotnymi są osoby pozostające bez pracy powyżej 12 miesięcy. W sierpniu 2006 r. liczba osób pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy wyniosła 1 575 271, co stanowiło 65,3% ogółu osób zarejestrowanych. Średni czas pozostawania bez pracy wynosił w końcu 2001 r. 14,5 miesiąca, a w końcu 2005 r. zwiększył się do ponad 18 miesięcy.

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

Długotrwale bezrobotni stanowią słabo zróżnicowaną grupę. Najczęściej cechuje ich: stosunkowo niski poziom wykształcenia, niskie dochody, ograniczony stopień aktywności społecznej i obywatelskiej, niskie poczucie wartości i postawy roszczeniowe. Wśród długotrwale bezrobotnych są osoby pozostające bez pracy kilkanaście miesięcy i wiele lat. Pozostawanie poza rynkiem pracy dłużej niż 2-3 lata prowadzi nie tylko do degradacji materialnej, ale także do wykluczenia społecznego i ma swoje konsekwencje psychospołeczne dla samych bezrobotnych oraz ich rodzin. Charakterystyczne jest to, że jak wynika z badań długoterminowe bezrobocie ma tendencje do utrwalania się i może stać się zjawiskiem społecznego dziedziczenia dla całych rodzin i grup społecznych.

Trwałe włączenie na rynek pracy tych osób wymaga z jednej strony aktywizacyjnej postawy systemu pomocy społecznej, a z drugiej przygotowania specjalnie przystosowanych programów integracyjnych, obejmujących rozbudowaną sekwencję działań. Rozwiązaniem w tym obszarze ma szansę stać się właściwie stosowany instrument kontraktu socjalnego.

- **Osoby niepełnosprawne**

Według Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2002 w Polsce żyło blisko 5,5 mln osób niepełnosprawnych (14,3% populacji), z czego ok. 3.5 miliona niepełnosprawnych jest w wieku aktywności zawodowej. Mimo to, tylko co 7 osoba niepełnosprawna funkcjonuje na rynku pracy, podczas gdy w UE jest to średnio co druga osoba. Tymczasem 84% osób niepełnosprawnych utrzymuje się głównie ze świadczeń społecznych (rent, emerytur, zasiłków). Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych od 1994 roku nieustannie maleje i to w tempie szybszym niż dla ogółu zatrudnionych (w 2005 roku wyniósł on 15,7%, podczas gdy wskaźnik zatrudnienia był na poziomie 12,8%).

Prawie 98% osób niepełnosprawnych żyje w jednoosobowych lub rodzinnych gospodarstwach domowych, a ok.100 tysięcy przebywa w obiektach zbiorowego zakwaterowania, w tym w specjalistycznych ośrodkach. Większość osób niepełnosprawnych w Polsce jest bierna zawodowo a ich potencjał nie jest wykorzystywany przez gospodarkę. Wynika to zarówno z dyskryminacji tej grupy na rynku pracy przez pracodawców, samej postawy osób niepełnosprawnych (bierność, niska motywacja), ale także ze znacznie gorszego wykształcenia i kwalifikacji osób niepełnosprawnych. Ponad połowa osób niepełnosprawnych posiada najwyżej wykształcenie podstawowe. Osoby niepełnosprawne są zatrudnione głównie na zamkniętym rynku pracy, czyli w zakładach pracy chronionej, gdzie pracuje około 200 tys. osób niepełnosprawnych (40% zatrudnionych ogółem), w tym tylko co druga osoba niepełnosprawna w pełnym wymiarze czasu.

Wśród osób niepełnosprawnych (w wieku 15 lat i więcej), około 23% to osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, 34 % to osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a 43 % to osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności. W przypadku wszystkich trzech grup, wskaźnik zatrudnienia jest niski, ale w przypadku osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, wskaźnik ten jest dramatycznie niski (wynosił 2,8% w

2004 r.). Konieczne jest również ukierunkowanie polityki zatrudnieniowej na rodzaj niepełnosprawności, a nie stopień (niepełnosprawność dzieli się na sensoryczną, motoryczną i psychiczną) – inne działania rynku pracy powinny być kierowane dla osób niepełnosprawnych ruchowo, inne dla głuchoniemych, jeszcze inne z niepełnosprawnością psychiczną.

Ponadto ok. 120 tys. osób w Polsce cierpi na schizofrenię i inne zaburzenia psychotyczne. Tymczasem w 2005 roku zatrudnienie osób chorych psychicznie w zakładach pracy chronionej wyniosło tylko ok. 11 tys. osób (7,5%).

- **Dzieci i młodzież**

W Polsce występuje zjawisko juvenilizacji biedy, czyli nadreprezentowania dzieci wśród ludności biednej w stosunku do ich udziału wśród ogółu Polaków. Ponadto, stopa ubóstwa wśród dzieci jest wyższa niż wśród dorosłych, a w szczególności wśród ludności najstarszej. Z badań wynika, że 44% ludności biednej ma mniej niż 19 lat, podczas gdy ta kategoria wiekowa stanowi mniej niż 24% ludności Polski. Równocześnie co druga osoba żyjąca poniżej minimum egzystencji nie ukończyła 19 lat. Wzrost liczby dzieci pozostających na utrzymaniu rodziców w sposób oczywisty zmniejsza zasoby finansowe przypadające na członka rodziny. Należy podkreślić, że w polskich realiach każde kolejne dziecko może znacząco wpłynąć na obniżenie standardu życia rodziny. W 2004 roku aż 2/5 rodzin wychowujących czworo lub więcej dzieci posiadało poziom wydatków poniżej minimum egzystencji (55,9% poniżej relatywnej granicy ubóstwa). Problemem bardzo istotnym z punktu widzenia przerywania kręgów wykluczenia (biedy, alkoholizmu, uzależnienia od pomocy społecznej, itp.) jest również wsparcie osób wychowanych w rodzinach z problemami alkoholowymi lub innymi patologiami. Według Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) około 1 mln dzieci wychowuje się w rodzinach nadużywających alkoholu.

W szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy są osoby młode, pochodzące ze środowisk trudnych, dysfunkcyjnych i patologicznych, posiadające niskie wykształcenie i liczne deficyty socjalne (rodzinne, wychowawcze, socjalizacyjne, edukacyjne). Jest to często młodzież przebywająca w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (ok. 82 tys. osób w 2005 roku), uczestnicząca w Ochotniczych Hufcach Pracy (ok. 30 tys. osób w 2005 roku) lub przebywająca w zakładach poprawczych i więzieniach. Każda z tych grup młodzieży narażona jest na wykluczenie społeczne, dyskryminację na rynku pracy, alienację i atrofie społeczną. Aktywizowanie ich pod kątem rynku pracy jest długotrwałe i niezwykle trudne. Powiatowe centra pomocy rodzinie, którym podlegają placówki opiekuńczo-wychowawcze posiadają ograniczone możliwości finansowe i organizacyjne do aktywizacji społeczno-zawodowej młodzieży i monitorowania ich losów po wyjściu z placówki. Z kolei szkolnictwo zawodowe w tych placówkach jest całkowicie niedostosowane do współczesnych wymogów gospodarki i rynku pracy. W związku z tym konieczne jest wsparcie młodzieży na rynku pracy, w szczególności młodzieży ze środowisk trudnych, posiadającej liczne deficyty edukacyjne.

- **Więźniowie i osoby opuszczające zakłady karne**

Corocznie z zakładów karnych wychodzi na wolność około 30 tysięcy osób, które mają ogromny problem ze znalezieniem legalnej pracy. Jeżeli już znajdują zatrudnienie to na bardzo złych warunkach - najczęściej niskopłatną pracę w szarej strefie. W samych zakładach karnych przebywa aktualnie ok. 80 tysięcy skazanych, przy czym tylko co czwarty z nich może liczyć na pracę w jednostce penitencjarnej lub w ramach umów między przedsiębiorcami, a zakładami karnymi (spośród 21 tysięcy zatrudnionych skazanych tylko 4 tysiące pracowało poza murami więzienia). Aktualnie istnieje zachęta dla pracodawców spoza więzień w postaci zapłaty zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu więźniowi połowy minimalnego wynagrodzenia, jednak przepisy nie pozwalają na wykonywanie nieodpłatnej pracy na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub organizacji pozarządowych. Co więcej, pracodawcy obciążani są wysokimi kosztami utrzymania skazanych w trakcie wykonywania pracy oraz to na nich spoczywa obowiązek zapewnienia niezbędnych kwalifikacji (jeśli skazany ich nie posiada). Oznacza to, że zatrudniani poza murami są tylko ci skazani, których czas pracy dla danego przedsiębiorcy pozwoli zamortyzować poniesione koszty – praktycznie nie zatrudnia się osób z wyrokami krótszymi niż 18 miesięcy. Opuszczający zakłady karne obciążeni są na dwa sposoby: ich kwalifikacje najczęściej się przedawniły, a pobyt w więzieniu stygmatyzuje ich w oczach pracodawców. Dlatego potrzebne są systemowe działania na rzecz tej kategorii społecznej, wzmacniające sytuację skazanych i byłych więźniów na rynku pracy i prowadzące do ich skutecznej resocjalizacji.

- **Uchodźcy i migranci**

Szczególną grupą osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy i narażonych na wykluczenie społeczne są migranci, osoby starające się o status uchodźcy przebywające na terenie kraju. Liczba uchodźców w 2004 roku wynosiła 8 tysięcy osób i choć nie jest wysoka to należy wziąć pod uwagę, że uchodźcom przysługują liczne prawa obywatelskie i socjalne, w tym do korzystania z instrumentów polityki rynku pracy. Integracja osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce dotyczy przede wszystkim osób pochodzących z Federacji Rosyjskiej i uznających się za Czeczeńców (ok. 81% składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w 2004r. i ok. 93% składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w 2005r.). Największym problemem wydaje się jednak brak spójnej polityki krajowej wobec tych osób, w szczególności wobec osób z pobytem tolerowanym. W 2005 r. status pobytu tolerowanego przyznano 1822 osobom, w tym 98% stanowią Czeczeni. Jednocześnie z każdym rokiem liczba osób z tym statusem rośnie. Osoby te mają prawo do podjęcia pracy oraz zarejestrowania się jako bezrobotni, lub korzystania z opieki społecznej, jednakże bez znajomości języka i kultury nie są w stanie sprawnie i samodzielnie poruszać się w polskim społeczeństwie. Brakuje skutecznych programów integracyjnych i inicjatyw zmierzających do aktywizacji tej kategorii osób.

- **Mniejszości narodowe i etniczne, w szczególności mniejszość romska**

W trakcie przeprowadzonego w czerwcu 2002 r. narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań narodowość romską zadeklarowało 12 731 obywateli RP, a 15 657 zadeklarowało, że posługuje się w domu językiem romskim. Pomoc w integracji mniejszości romskiej jest realizowana głównie w ramach *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2003 r., przewidzianego na lata 2004-2013. Za priorytetowe uznano zadania edukacyjne, natomiast głównym celem działań podejmowanych w zakresie aktywizacji zawodowej jest zmniejszenie współczynnika bezrobocia wśród Romów. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy ma ono charakter długotrwały i obejmuje większość społeczności romskiej (stopa bezrobocia na terenie województw wahała się od 55% do 99,5%).

1.3.3. Systemowe regulacje przeciwdziałania wykluczeniu

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

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

Działania te zakładają montaż środków budżetu państwa, budżetów samorządowych oraz środków pozabudżetowych w celu bardziej efektywnego osiągnięcia założonych celów. Istotnym mankamentem tych rozwiązań są jednak dwa elementy:

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

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

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

W przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu obok rodziny istotne znaczenie mają instytucje należące do sektora publicznego oraz sektora pozarządowego. Sektor prywatny obecny jest tylko w niektórych typach usług społecznych i raczej niedostępny dla osób ubogich, z powodu kosztów jakie trzeba ponieść w związku z ich realizacją.

Instytucje samorządowe

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

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

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

Na poziomie województwa istnieją Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS), do zadań których należy między innymi opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa. W obszarze rynku pracy działają natomiast Wojewódzkie Urzędy Pracy, które opracowują, realizują i koordynują regionalną politykę rynku pracy.

Między różnymi aktorami instytucjonalnymi wzajemna współpraca jest często utrudniona. Brak wspólnych działań programowych, informacyjnych i organizacyjnych pomiędzy różnymi aktorami (szczególnie pomiędzy PCPR a OPS oraz OPS a PUP) wynika w dużym stopniu z „wąskiej” interpretacji interesu publicznego oraz sektorowego postrzegania problemów społecznych. Trudności wynikają również z odmienności priorytetów, którymi kierują się poszczególne instytucje – OPS-y chcą pomagać osobom najbardziej potrzebującym, zaś PUP-y – osobom rokującym szybki sukces zatrudnieniowy, co poprawia wyniki statystyczne instytucji.

Instytucje sektora pozarządowego

Ważnym aktorem działań na polu zwalczania wykluczenia społecznego są organizacje pozarządowe. Na interesującym z punktu widzenia wykluczenia polu działania zwanym w statystyce „usługi socjalne i pomoc

społeczna” działało w 2004 r. 10% organizacji (wedle deklaracji, że jest to najważniejsze ich pole działania) lub 26,6% (wedle wskazania, że jest to tylko jedno z ich pól działania). W sferze pożytku publicznego na polu pomoc społeczna w roku 2004 działało 749 organizacji. Organizacje te współpracowały w zakresie realizowanych zadań przede wszystkim z samorządami gminnymi oraz urzędami marszałkowskimi. W znacznie mniejszym stopniu z powiatami, nieznacznie z urzędami wojewódzkimi i śladowo z urzędami centralnymi. We wzajemnych działaniach, a także w działaniach samych organizacji pozarządowych pomocny ma być Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (zaplanowany budżet na lata 2005–2007 – 90 mln zł) oraz podatkowy mechanizm 1%, z którego w 2005 r. skorzystało ponad 680 tysięcy obywateli.

W ostatnich latach w Polsce rozwijana jest także idea ekonomii społecznej i powiązana z nią idea przedsiębiorczości społecznej, zgodnie z którą przedsiębiorstwa społeczne muszą spełniać zarówno kryteria ekonomiczne, jak i realizować cele socjalne. Do pierwszych należy stałość i autonomia działania oraz ponoszenie ryzyka finansowego, do drugich zaś wspieranie rozwoju społecznego na szczeblu lokalnym, demokratyczne reguły zarządzania i społeczne pojmowanie zysku (zysk przeznaczany jest na potrzeby integracyjne lub dalszy rozwój przedsiębiorstwa). Nową instytucją przeciwdziałania wykluczeniu w ramach ekonomii społecznej są spółdzielnie socjalne, tworzące miejsca pracy i możliwości aktywizacji społecznej osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, bezdomnych, uzależnionych, uchodźców oraz Romów. Ponadto przy instytucjach pomocy społecznej oraz organizacjach pozarządowych działających w tym obszarze powstają Centra i Kluby Integracji Społecznej, umożliwiające przygotowanie osób wykluczonych do wejścia na otwarty rynek pracy lub założenia spółdzielni socjalnej. Jednakże ich rozwój nie jest tak dynamiczny jak przewidywano, co wynika m.in. z barier finansowych i prawnych na jakie napotykają potencjalni uczestnicy i organizatorzy tych instytucji ekonomii społecznej.

Instytucje publiczno-społeczne

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

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

1.3.4. Instrumenty przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Instrumenty aktywizacyjne

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

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

Do grup szczególnych kierowane są dodatkowe instrumenty aktywizacyjne:

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

Obecnie większość instrumentów aktywizacyjnych jest jeszcze na etapie wdrażania, dlatego też trudno mówić o ich ostatecznej efektywności. Nie ulega jednak wątpliwości, że ten obszar wymaga dalszego rozwoju i ciągłej ewaluacji. Niezbędne jest również zwiększanie kompetencji pracowników pomocy społecznej, instytucji rynku pracy i organizacji pozarządowych (zwłaszcza w zakresie umiejętności wykorzystywania nowych instrumentów aktywizacyjnych) poprzez podnoszenie ich kwalifikacji i kształcenie ustawiczne.

Instrumenty opiekuńczo-środowiskowe

- istotne są dwa kierunki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu: budowa systemu opieki długoterminowej dla osób starszych, niepełnosprawnych i długoterminowo chorych (domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze i zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze),
- budowa systemu pomocy rodzinom niewydolnym wychowawczo (placówki opiekuńczo wychowawcze).

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

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

Rozwój usług środowiskowych dla dzieci i młodzieży (rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka) w znacznym stopniu przyczynia się do ograniczenia procesu ich wykluczania lub niedostosowania społecznego.

Instrumenty integracyjne

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

Ważnym narzędziem na rzecz integracji lokalnej jest projekt CAL (Centra Aktywności Lokalnej) wspierający aktywizację społeczną takiej działalności. Według danych Stowarzyszenia CAL, w całym kraju działa 165 tego typu inicjatyw.

Niestety jednym z istotnych mankamentów polityki społecznej jest niski udział działań o charakterze profilaktycznym skierowanych do potencjalnych klientów pomocy społecznej. Działania te prowadzone są głównie na zasadach pilotażu przez administrację rządową lub samodzielnie, na mniejszą skalę środkami samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych.

1.4. Inwestycje w kapitał ludzki: system edukacji i szkoleń

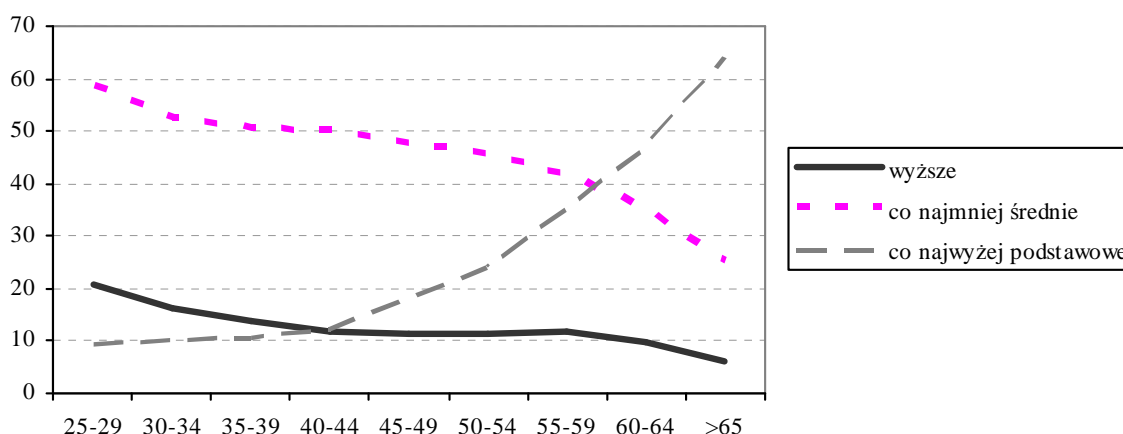
Ostatnia dekada przyniosła szereg istotnych zmian w funkcjonowaniu sektora edukacji i postawach edukacyjnych Polaków. Wiele z tych zmian było pozytywnych i przyczyniło się do znacznego wzrostu inwestycji w kapitał ludzki. Można też zidentyfikować szereg problemów, z którymi boryka się system edukacji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

1.4.1. Poziom wykształcenia społeczeństwa

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

Boom edukacyjny ostatnich lat spowodował pojawienie się bardzo dużych różnic w poziomie wykształcenia poszczególnych grup wiekowych (wykres 10). Podobne zjawisko ma miejsce w wielu innych krajach UE. W Polsce **występuje też znaczne zróżnicowanie między miastami, gdzie w 2002 r. 13,7% mieszkańców legitymowało się wykształceniem wyższym, a terenami wiejskimi, gdzie odpowiedni wskaźnik sięgał 4,3%.**

Wykres 10. Poziom wykształcenia różnych grup wiekowych w 2002 r. (%).



Źródło: GUS (2004).

1.4.2. Szkolnictwo wyższe i nauka

Najbardziej uderzającą zmianą jest imponujący wzrost powszechności edukacji na poziomie wyższym – pomiędzy 1990/91 a 2004/2005 rokiem liczba studentów zwiększyła się niemal pięciokrotnie, do blisko 2 milionów osób. Współczynnik skolaryzacji brutto zwiększył się z ok. 13% w 1990/91 roku do ponad 40% w roku 2000/2001 i niemal 50% w 2004/2005 r.⁵ Niemal jedna trzecia studentów studiuje w ok. 300 uczelniach niepublicznych, które nie istniały przed rokiem 1990. Powstały one w wielu mniejszych miastach, dzięki czemu znaczna część mieszkańców kraju uzyskała lepszy dostęp do uczelni, ulokowanych w stosunkowo niewielkiej odległości od miejsca zamieszkania. Mimo to, za istotne zjawisko należy uznać koncentrację ludności z wykształceniem wyższym w dużych aglomeracjach miejskich.

Gwałtowny przyrost liczby studentów i niepublicznych uczelni, przy równoczesnym nieadekwatnym wzroście nakładów na szkolnictwo wyższe, spowodował **obniżenie średniej jakości kształcenia i większe zróżnicowanie jakości usług edukacyjnych**. W części jest to proces zupełnie naturalny i nie byłby on dużym problemem, gdyby spełnione zostały dwa warunki: dobrze funkcjonujący system akredytacji (gwarantujący zachowanie jakości na poziomie co najmniej minimalnym) oraz system dostarczający kandydatom na studia oraz pracodawcom rzetelnej wiedzy o charakterze kwalifikacji i wiedzy, jakie dany kierunek studiów w danej szkole może zaoferować (oparty np. o badania losów absolwentów). Chodzi tu zarówno o jakość kształcenia na danym kierunku, jak i – przede wszystkim – perspektywy kariery zawodowej po jego ukończeniu. Akredytacja i kontrola jakości funkcjonowania szkół wyższych jest przedmiotem działań funkcjonującej od 2002 r. Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz kilku instytucji środowiskowych. Przy wsparciu funduszy strukturalnych budowany jest obecnie system akredytacji instytucji szkoleniowych. Skuteczność tych działań wymaga dalszego wzmocnienia, jednak już obecnie instytucje te spełniają ważną funkcję. **Słabym punktem pozostaje dostępność informacji o jakości kształcenia**, jakiej studenci mogą oczekiwać na wydziałach poszczególnych uczelni, a przede wszystkim – o szansach dalszej kariery, stwarzanych przez różne typy wykształcenia. Z tego względu popularność poszczególnych kierunków kształcenia zdaje się dość daleko odbiegać od optymalnej z punktu widzenia procesów zachodzących na rynku pracy. Taka konstatacja jest wzmocniona porównaniem struktury studentów i absolwentów w Polsce i w innych krajach UE. Nadreprezentowane wydają się kierunki humanistyczne (ponad 40% w roku 2004/2005) przy stosunkowo **małej popularności kierunków matematyczno – przyrodniczych i technicznych (ok. 15% w roku akademickim 2004/2005 wg GUS)**. Taka struktura ma też swoje przyczyny po stronie podażowej – organizacja kierunków administracyjnych czy pedagogicznych jest dla szkół wyższych stosunkowo tania. Rysujący się (w dużym uproszczeniu) podział na dobre szkoły wyższe zlokalizowane w największych miastach i oferujące dużej grupie studentów bezpłatne kształcenie i słabsze szkoły zlokalizowane w mniejszych ośrodkach, oferujące odpłatne kształcenie w kierunkach, które często nie są preferowane przez pracodawców nie wpływa na wyrównywanie szans edukacyjnych i szans na rynku pracy. Dodatkowo, kluczową kwestią jest zróżnicowanie oferty edukacyjnej i dostosowanie jej do warunków społeczno-ekonomicznych, zwłaszcza w zakresie obejmującym nauczanie języków obcych, których znajomość wśród uczniów i studentów pozostaje w dalszym ciągu niewystarczająca. **Dla zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na poziomie wyższym dużym zagrożeniem jest wolniejsze tempo wzrostu liczby kadry akademickiej o najwyższych kwalifikacjach w stosunku do tempa wzrostu liczby studentów.**

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

⁵ Współczynnik skolaryzacji brutto to wyrażony procentowo stosunek liczby wszystkich uczących się na danym poziomie (w tym przypadku w szkołach wyższych) do populacji osób będących w wieku nominalnie odpowiadającym temu poziomowi kształcenia.

Mała otwartość środowisk naukowo-akademickich na reformy, niska mobilność międzysektorowa i niechęć do podejmowania wyzwań są także jedną z przyczyn zbyt słabych związków uczelni i jednostek naukowych z biznesem, szczególnie z przedsiębiorstwami wysokich technologii (inne przyczyny mogą być związane z istniejącymi regulacjami prawnymi, np. dotyczącymi finansowania wyższych uczelni z budżetu państwa). Inną z przyczyn słabych związków jednostek naukowych (w szczególności szkół wyższych) z biznesem są niskie umiejętności marketingowe i menedżerskie kadr sektora nauki w zakresie zarządzania badaniami naukowymi a także patentowania oraz komercjalizacji ich wyników. Skutkuje to niskim poziomem wdrażania prac B+R wytworzonych w polskich jednostkach naukowych.

O kondycji sektora B+R w Polsce świadczy też niższy niż przeciętny w UE udział badaczy w populacji aktywnej zawodowo, bardzo niski udział pracowników naukowo-badawczych zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw w ogólnej liczbie pracowników naukowo-badawczych pracujących w kraju. Ma to swoje oczywiste konsekwencje, np. bardzo niski poziom prywatnych nakładów na badania i rozwój. W 2004 r. sięgał on 0,17% PKB, podczas gdy średnia w UE była ponad 6-krotnie wyższa (Eurostat, 2005).

1.4.3. Szkolnictwo na poziomie podstawowym i średnim

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

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

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

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

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

1.4.4. Szkolnictwo zawodowe

Podstawowym problemem kształcenia zawodowego w systemie oświaty jest **niższa niż w przypadku kształcenia ogólnego jakość kształcenia zawodowego** oraz jednoczesny **znaczący spadek zainteresowania tą ścieżką kształcenia wśród absolwentów szkół gimnazjalnych**. Ograniczanie szkolnictwa zawodowego miało w latach 90. w dużym stopniu charakter żywiołowy, związany z upadkiem wielu zakładów pracy, które z jednej strony wspierały lub utrzymywały szkoły zawodowe, z drugiej strony zapewniały miejsca pracy dla ich absolwentów. Proces ten spowodował również spadek zainteresowania tym typem kształcenia wśród uczniów. Dodatkowo tendencja zamykania szkół zawodowych nasiliła się w wyniku wdrożenia pod koniec lat 90. reform: edukacyjnej i administracyjnej, w wyniku których szkolnictwo ponadgimnazjalne określone zostało jako zadanie władz powiatowych. Samorządy, decydując jakie typy szkół (zawodowe czy ogólnokształcące) mają być rozwijane, biorą pod uwagę z jednej strony koszt funkcjonowania placówki, który jest znacznie niższy w przypadku szkoły ogólnokształcącej zaś z drugiej strony opinie mieszkańców, którzy preferują szkolnictwo ogólne. W ten sposób **szkolnictwo zawodowe znajduje się w niekorzystnej sytuacji w ramach lokalnych polityk oświatowych, które często pomijają aspekt dostosowania struktury edukacji na szczeblu lokalnym do wymogów i prognoz rynku pracy**. Spadek znaczenia szkolnictwa zawodowego w **największym stopniu dotyczy zasadniczych szkół zawodowych**, których liczba zmalała z ponad 3000 w 1991 r. do 1919 w 2004 r. Procesowi temu towarzyszył gwałtowny spadek uczniów zasadniczych szkół zawodowych z ok. 800 tys. w 1991 r. do 200 tys. w 2004 r. Odwrotną tendencją choć o znacznie mniejszej dynamice można było zaobserwować w odniesieniu do średnich szkół zawodowych (zakończonych egzaminem maturalnym). Ich liczba wzrosła z ok. 5 tys. w 1991 r. do 6 376 w 2004 r. przy prawie niezmienionej liczbie uczniów (ok. 800 tys. w 1991 r. i 852 tys. w 2004 r.). Istotną tendencją, którą można zaobserwować w szkolnictwie zawodowym jest **wzrost zainteresowania szkolnictwem zawodowym osób dorosłych, umożliwiającym dostosowanie kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy**. Mimo widocznych tendencji wzrostowych tego typu kształcenia, pozostaje on jednak ciągle w **zbyt małym stopniu upowszechniony**, ze względu na koszty, które osoba zainteresowana kształceniem musi ponosić we własnym zakresie.

Obok kwestii spadku popularności kształcenia zawodowego w systemie oświaty, drugą wyraźną tendencją, którą można zaobserwować, jest **niższa jakość nauczania w placówkach szkolnictwa zawodowego w porównaniu z placówkami kształcenia ogólnokształcącego**. Jako narzędzie porównywania jakości kształcenia można w chwili obecnej stosować wyniki egzaminów zewnętrznych (egzamin maturalny), które przeprowadzane są zarówno w szkołach ogólnokształcących jak i zawodowych. Porównanie wyników egzaminu maturalnego w 2005 r. (wg danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej), który przeprowadzany był zarówno w liceach ogólnokształcących jak i liceach profilowanych, dostarcza informacji **o widocznej różnicy w osiągniętych wynikach na niekorzyść uczniów zdających egzamin w liceach profilowanych**. Osiągane wyniki zarówno na poziomie podstawowym jak i rozszerzonym były przeciętnie o ok. 20 – 30% niższe w liceach profilowanych, przy czym różnice były bardziej widoczne w przypadku przedmiotów ścisłych – matematyki (nawet do 40-50%) chemii i fizyki, a więc uznawanych za kluczowe dla gospodarki opartej na wiedzy. Identyczne tendencje można zauważyć porównując wskaźnik zdawalności egzaminu maturalnego dla liceów ogólnokształcących i profilowanych. Różnice w wynikach egzaminu maturalnego osiągniętych przez absolwentów poszczególnych typów szkół stały się widoczne w jeszcze większym stopniu w 2006 r., kiedy po raz pierwszy po wprowadzeniu nowego egzaminu maturalnego, przystąpili do niego absolwenci technikum. Spośród przystępujących do egzaminu maturalnego z matematyki absolwentów liceów ogólnokształcących wynik pozytywny uzyskało 97% zdających, w liceum profilowanym 80% a w przypadku technikum 88%. Różnice te były jeszcze większe w przypadku egzaminu z historii (odpowiednio: 95%, 71% i 74%) oraz biologii (odpowiednio 88%, 57% i 61%).

Inna kwestią decydującą o jakości kształcenia zawodowego w systemie oświaty jest **zbyt wąskie powiązanie oferty kształcenia zawodowego z rynkiem pracy**. Z jednej strony **problem ten dotyczy ram systemowo – prawnych, w których funkcjonuje system kształcenia zawodowego** i które opierają się na Klasyfikacji Szkolnictwa Zawodowego. Obecnie Klasyfikacja obejmuje ok. 200 zawodów, podczas gdy kształcenie odbywa się w ok. 400 zawodach, a więc i takich, które nie są objęte klasyfikacją. Tymczasem dyplomy i tytuły potwierdzające klasyfikacje zawodowe wydawane są jedynie dla zawodów wpisanych na listę klasyfikacji zawodów szkolnych. Z drugiej strony w chwili obecnej funkcjonują również inne klasyfikacje systematyzujące zawody i specjalności na rynku pracy (np. tzw. klasyfikacja gospodarcza obejmująca ok. 2400

zawodów czy klasyfikacja międzynarodowa). **Klasyfikacji Szkolnictwa Zawodowego** zarzucana jest więc **zbyt mała elastyczność i niedostosowanie do zmieniających się realiów gospodarczych**, a prace nad jej aktualizacją powinny mieć szerokie ramy systemowe i zmierzać w kierunku lepszego monitoringu zawodów pojawiających się na rynku pracy oraz włączania ich w system szkolnictwa zawodowego. Innym elementem kształcenia zawodowego, który w chwili obecnej jest rozwinięty w niewystarczającym stopniu jest **doradztwo edukacyjno – zawodowe** umożliwiające wybór zawodu zgodnie z predyspozycjami ucznia już na etapie poprzedzającym rozpoczęcie kształcenia zawodowego.

Kolejnym aspektem zbyt słabego powiązania szkolnictwa zawodowego z rynkiem pracy jest **niewystarczający udział pracodawców** w opracowaniu programów i sposobów realizacji kształcenia zawodowego. Po wyższa sytuacja tym bardziej wymaga przeciwdziałania, iż w wyniku upadku szkolnictwa zawodowego, mimo wysokiej stopy bezrobocia wśród absolwentów, **pracodawcom trudno jest znaleźć absolwentów szkół zawodowych o wystarczających kwalifikacjach do podjęcia zatrudnienia**. Praktyczna nauka zawodu jest wprawdzie elementem szkolnictwa zawodowego wpisanym w programy nauczania, ale bardzo często w warunkach przestarzałego wyposażenia szkół zawodowych w stanowiska do nauki zawodu, nie odpowiadającego dzisiejszym standardom oraz braku możliwości nawiązania współpracy z pracodawcami, **jej znaczenie dydaktyczne jest znikome dla kwalifikacji jakie uzyskuje absolwent szkoły zawodowej**. Pozytywną praktyką, która powinna znaleźć odzwierciedlenie i zachętę zarówno w rozwiązaniach systemowo – prawnych jak i bezpośrednich działaniach jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących szkoły zawodowych, jest udział pracodawców (najczęściej z branży przemysłowej) w przygotowaniu szczegółowych programów, realizacji praktyk zawodowych na odpowiednim poziomie oraz doposażeniu szkół zawodowych w zamian za gwarancję zatrudnienia części absolwentów. **Stworzenie mechanizmów inicjowania współpracy pomiędzy pracodawcami i szkołami zawodowymi umożliwi dopasowanie podaży absolwentów do popytu jaki kreuje rynek pracy**.

Zmiany w szkolnictwie zawodowym wymaga również model kształcenia i doskonalenia nauczycieli kształcenia zawodowego. W obecnym kształcie przygotowanie do podjęcia zawodu nauczyciela (również w szkole zawodowej) realizowane jest w formie akademickich studiów wyższych, co z definicji nastawia proces kształcenia na teorię i wiedzę **przy niewystarczającym odniesieniu do praktyki i umiejętności**. Dodatkowo profile kształcenia nauczycieli są nazbyt wyspecjalizowane, co powoduje iż utrzymuje się jednoprzedmiotowe podejście do nauczanych zagadnień. Gwarantuje ono może dobry zasób wiedzy i sprawności nauczania lecz stoi w sprzeczności z rozwojem kompetencji innowacyjnych i komunikacyjnych, umiejętności kreowania „uczącego środowiska” i promowania rozwoju osób uczących się. System doskonalenia nauczycieli szkół zawodowych jest słabo rozwinięty, oparty głównie na ogniwach „wewnątrzszkolnych”, **podczas gdy brak jest specjalistycznych ośrodków i struktur w gospodarce**, a stan ten w obliczu tempa przemian w technologii i pracy jest istotnym zagrożeniem dla jakości kształcenia zawodowego.

1.4.5. Edukacja przedszkolna

Gorzej przedstawia się kwestia edukacji przedszkolnej, która, jak pokazuje wiele badań międzynarodowych, w tym dotyczących Polski ma ogromne znaczenie dla perspektyw dalszego kształcenia. **Ok. 55% dzieci w wieku 3–5 lat uczęszcza do przedszkola, podczas gdy w większości krajów UE wskaźnik ten przekracza 70%**. Występuje tu ogromne zróżnicowanie między miastami, gdzie w roku 2004/2005 do przedszkoli chodziło ok. 60% dzieci w wieku 3–5 lat, a terenami wiejskimi, gdzie było to poniżej 18%. Co więcej, w ostatnich latach udział 3–5-latków z terenów wiejskich w edukacji przedszkolnej zwiększył się tylko minimalnie. **Taka sytuacja najprawdopodobniej bardzo wzmacnia mechanizm dziedziczenia statusu społecznego rodziców – najmniej przedszkoli jest w ubogich, rzadko zaludnionych gminach**. Co więcej, dzieci gorzej wykształconych rodziców średnio rozpoczynają edukację znacznie później od dzieci z rodzin o wyższym poziomie wykształcenia rodziców. Różnicowanie szans edukacyjnych w zależności od kapitału społecznego w rodzinach i bezpośrednim otoczeniu zaczyna się zatem już w wieku 3–5 lat. Edukacja przedszkolna ma również kontekst szerszy niż perspektywa dalszego kształcenia – społeczny jako czynnik przeciwdziałania marginalizacji.

1.4.6. Kształcenie ustawiczne

System kształcenia osób dorosłych w Polsce tradycyjnie opierał się prawie wyłącznie na kształceniu w formach szkolnych. W ostatnich latach wzrosły jednak możliwości doksztalcenia w formach pozaszkolnych. **Wskaźniki uczestnictwa osób dorosłych w procesie uczenia się są relatywnie niskie w porównaniu z innymi krajami OECD.** Według wyników Badania Aktywności Edukacyjnej Dorosłych w 2003 roku **5% osób dorosłych w wieku 25 – 64 lat uczestniczyło w szkoleniach w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie.** Spośród krajów OECD biorących udział w porównywalnych badaniach **Polska ma drugi najniższy, tuż przed Portugalią, wskaźnik uczestnictwa w szkoleniach związanych z zatrudnieniem oraz w innych formach kształcenia osób dorosłych.** Tak jak w większości krajów, wskaźnik uczestnictwa jest wyjątkowo wysoki wśród osób z wyższym wykształceniem, ale **zależność ta w Polsce jest znacznie silniejsza niż w pozostałych krajach. Stosunek uczestnictwa osób z wyższym wykształceniem w porównaniu do osób, które nie uzyskały wykształcenia pełnego średniego wynosi 6:1.** (w porównaniu w krajach skandynawskich stosunek ten wynosi średnio 3:1). **Aktywność edukacyjną Polaków determinuje również status w stopniu wyraźnie silniejszym niż w innych krajach.** Osoby pracujące uczestniczą w różnego rodzaju szkoleniach 15 razy częściej od osób nieaktywnych zawodowo.

Negatywną tendencją pozostaje **niski poziom wykształcenia osób dorosłych w porównaniu do osób młodych, które aktualnie opuszczają system kształcenia.** Tendencja ta widoczna jest zarówno na poziomie różnic międzypokoleniowych w zakresie wskaźników wykształcenia jak i badania umiejętności osób dorosłych. W 2003 roku tylko 46% osób dorosłych (w wieku 25 – 64 lat) posiadało pełne wykształcenie średnie (w porównaniu do 90% młodych ludzi, którzy uzyskali pełne wykształcenie średnie w 2002 roku). Rozwarstwienie to **wskazuje na bardzo duże potrzeby w zakresie kształcenia ustawicznego osób dorosłych** m.in. uzasadnione częściową dezaktualizacją wiedzy i kompetencji nabytych w młodości przez osoby obecnie dorosłe. Jednocześnie, analiza poziomu umiejętności czytania i pisania u osób dorosłych (International Adult Literacy Studies – IALS) wskazuje, iż **Polska posiada jeden z najniższych poziomów biegłości w czytaniu i pisaniu populacji dorosłych wśród krajów OECD,** tj. 77% dorosłej populacji nie osiąga poziomu trzeciego, który uważany jest za minimum umożliwiające efektywne uczestnictwo we współczesnym społeczeństwie.

Powyższe wyzwania przed jakimi stoi obecnie kształcenie osób dorosłych w Polsce nie znajdowały dotąd odzwierciedlenia w reformach systemu edukacji podejmowanych od roku 1998. Pierwszy i drugi etap reformy edukacyjnej skupiał się przede wszystkim na działaniach dotyczących kształcenia na poziomie podstawowym i gimnazjalnym. **Kształcenie osób dorosłych nie było bezpośrednim celem przeprowadzanych reform,** chociaż pośrednio sektor edukacji osób dorosłych w dłuższej perspektywie skorzysta z lepszego wykształcenia młodych ludzi. Podobna sytuacja dotyczyła szkolnictwa zawodowego, które również objęto reformą głównie w zakresie udziału młodych ludzi w szkolnictwie formalnym. Nie mniej jednak poprawa jakości kształcenia zawodowego na tym poziomie przyczyni się również w dłuższej perspektywie do wzrostu poziomu i jakości wykształcenia osób dorosłych.

Struktura podaży usług edukacyjnych dla osób dorosłych w Polsce jest wysoce zdecentralizowana (co znacznie utrudnia koordynację działań podejmowanych w tym zakresie) **i w niedostatecznym stopniu monitorowana.** Szacuje się, iż w 2004 roku liczna instytucji, które prowadziły szkolenia w formie kursów wynosiła ok. 12 000, z czego ok. 5 000 stanowiły szkoły, a ponad 2 000 profesjonalne ośrodki doskonalenia zawodowego (zarejestrowane w jednostkach samorządu terytorialnego i podlegające nadzorowi pedagogicznemu ze strony kuratora). Pozostała grupa dostawców usług edukacyjnych to **instytucje świadczące usługi szkoleniowe w oparciu o prawo o działalności gospodarczej, które pozostają praktycznie poza jakąkolwiek ewidencją i kontrolą.**

Wyróżniającą cechą polskiego systemu kształcenia dorosłych jest duża liczba szkół dla dorosłych zapewniających kształcenie formalne na poziomie podstawowym, gimnazjalnym, licealnym oraz zasadniczym zawodowym i średnim. Szkoły te oferują osobom dorosłym, które nie ukończyły pełnego cyklu kształcenia, możliwość zdobycia niedokończonego wykształcenia oraz uzupełnienie go o kolejne etapy. Mimo, iż więcej niż połowa szkół dla dorosłych w roku szkolnym 2002/2003 oferowała kształcenie zawodowe, to o **wiele wyższa liczba słuchaczy w szkołach oferujących kształcenie ogólne wskazuje na większe zainteresowanie tego typu kształceniem,** które pozwala na większą elastyczność przy zmianie zawodu oraz późniejsze kontynuowanie kształcenia formalnego na poziomie szkolnictwa wyższego.

Analiza popytu na kształcenie osób dorosłych wskazuje na znaczne zróżnicowanie w tym zakresie uwarunkowane wspomnianym powyżej: poziomem wykształcenia, statusem zawodowym, miejscem zatrudnienia oraz wiekiem. Według Badania Aktywności Edukacyjnej Dorosłych (BAED) w 2003 roku ok. 5,1 mln dorosłych podjęło jakąkolwiek formę nauki, z czego 54% wybrało kształcenie formalne, a 46% skorzystało z pozaszkolnych form kształcenia (głównie oferty firm szkoleniowych). **Istotnym czynnikiem determinującym popyt na kształcenie ustawiczne są wyzwania restrukturyzacyjne obejmujące zarówno osoby zatrudnione jak i zwalniane z pracy.** W przypadku pierwszej grupy kształcenie zawodowe pomaga utrzymać atrakcyjność zawodową dla dotychczasowych pracodawców, w przypadku drugiej ma zadanie zwiększyć zdolność do zatrudnienia i szanse na znalezienie pracy. W ok. 3/4 przypadków inicjatorami oraz finansującymi kształcenie są pracodawcy. Niezbyt szeroki zakres szkoleń obie strony – pracodawcy i pracownicy – najczęściej uzasadniają brakiem potrzeb, pracodawcy wskazują także na koszty i możliwość zatrudnienia osób o potrzebnych kwalifikacjach, rekrutowanych z zewnątrz. Warto zauważyć, że przeciętna częstotliwość szkoleń spadałaby znacznie, gdyby z prób badanych wyłączyć niektóre sekcje: pośrednictwo finansowe – częstotliwość na poziomie ok. 42%, oraz z sektora publicznego: administrację – ok. 26% i edukację – 19%. Dalsze sekcje to transport, gospodarka magazynowa i łączność oraz ochrona zdrowia i opieka społeczna (w granicach 12–13%). W innych sekcjach, w tym w przemyśle, kształcenie pracowników przez pracodawców pojawia się dużo rzadziej. Bez wątpienia znaczny udział w kształceniu pracowników ma sektor publiczny, a to wskazuje, że szkolenia w firmach prywatnych, średnio biorąc, są niedocenianym środkiem działania na rzecz poprawy własnej pozycji. I to mimo presji konkurencji, która, jak mogłoby się wydawać, tworzy bodźce do poprawy jakości kwalifikacji pracowniczych.

Pomimo że, **kobiety i mężczyźni mają prawie równe możliwości uczestnictwa w kształceniu ustawicznym**, to widoczne są pewne różnice w tym zakresie. Uczestnictwo kobiet w szkoleniach organizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa jest wyższe niż mężczyzn, natomiast mężczyźni uczestniczą średnio w szkoleniach przez dłuższy czas. **Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym w sposób nieliniowy wiąże się z również z wiekiem pracownika** – do 30. roku życia rośnie prawdopodobieństwo jego udziału w szkoleniu zawodowym, potem monotonicznie maleje. Firmy nie inwestują w zasoby kwalifikacyjne najmłodszych, a także nie tworzą szans kwalifikacyjnych dla starszych. Tendencja zależności udziału w kształceniu ustawicznym od wieku pracowników jest znacznie silniej widoczna w małych i średnich przedsiębiorstwach niż w dużych.

Istotnym elementem analizy kondycji kształcenia ustawicznego jest kwestia jakości oferowanych usług edukacyjnych, która powinna stać się centralnym elementem każdej strategii kształcenia ustawicznego, gdyż jest dźwignią dla wyższych wskaźników uczestnictwa oraz wyższych prywatnych i społecznych zwrotów z inwestycji w tą formę kształcenia. **W Polsce system kształcenia ustawicznego w zbyt małym stopniu opiera się na narzędziach gwarantujących wysoką jakość świadczonych usług edukacyjnych**, co z jednej strony jest rezultatem wspomnianej powyżej decentralizacji i braku instrumentów koordynacyjnych, zaś z drugiej strony niewystarczający monitoring interakcji pomiędzy popytem a ofertą edukacyjną, nie pozwala stwierdzić czy oferowane formy i kierunki kształcenia odpowiadają potrzebom osób indywidualnych i pracodawców. Pierwszym krokiem, który został podjęty w tym zakresie było ustanowienie systemu akredytacji dla instytucji prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych z zachowaniem dobrowolności poddania się postępowaniu akredytacyjnego. **System ten powinien być w dalszym stopniu rozbudowywany**, a jego obecnym głównym wyzwaniem jest określenie zakresu w jakim docelowo będzie obejmował rynek kształcenia ustawicznego.

Innym istotnym elementem analizy systemu kształcenia ustawicznego jest **niewystarczający stopień współpracy i koordynacji działań podejmowanych przez różnych interesariuszy**. Rozwój kształcenia ustawicznego i odwrócenie obecnych negatywnych tendencji w tym zakresie wymaga **horyzontalnej koordynacji i kooperacji na różnych poziomach** – pomiędzy właściwymi resortami kreującymi politykę w omawianej dziedzinie edukacji, pomiędzy administracją rządową i samorządową, ale również i pomiędzy partnerami społecznymi i gospodarczymi. **Jednocześnie istotne jest stworzenie krajowego systemu i ram kwalifikacji (w tym również zawodowych)**, zwiększających mobilność pracowników poprzez uznawanie kwalifikacji nabytych w drodze kształcenia ustawicznego przez pracodawców w kraju i zagranicą.

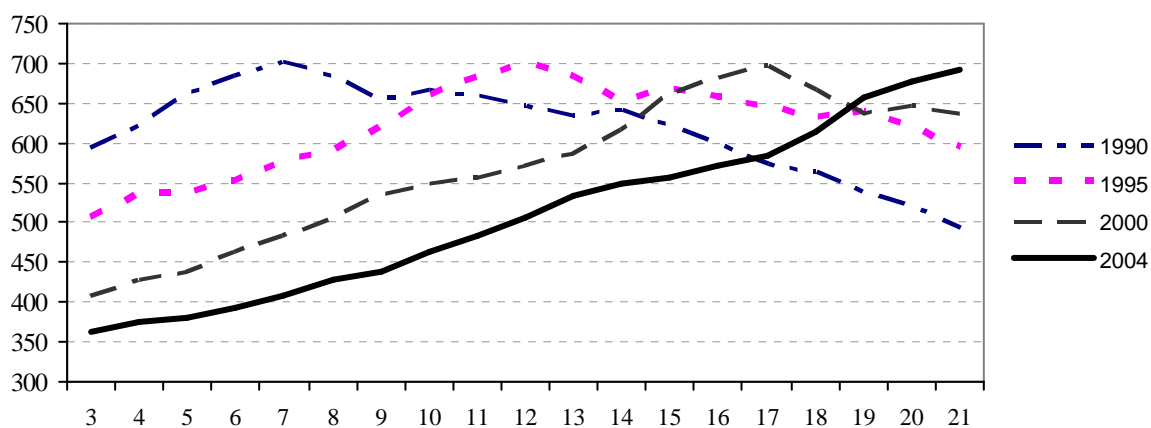
1.4.7. Procesy zachodzące w obszarze edukacji i szkoleń

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

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

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

Wykres 11. Zmiany liczebności kohort w wieku 3–21 lat, 1990–2004 (tys. osób).



Źródło: GUS (2005).

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

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

Trudno też jednoznacznie ocenić wpływ zmian w warunkach dostępu do edukacji na różnych poziomach (od przedszkola do szkoły wyższej) na równość szans edukacyjnych młodzieży. Efekty procesów mających potencjalnie pozytywne skutki (wprowadzenie gimnazjów, obowiązek przedszkolny od 6 roku życia) ścierają się z zasadą finansowania edukacji przedszkolnej ze środków własnych gmin (co stawia w trudniejszej sytuacji gminy biedne). Ponadto powszechność płatnych korepetycji, **segregacja uczniów na oddziały klasowe wewnątrz szkół, czy współistnienie płatnych i bezpłatnych studiów wyższych (co stawia w lepszej sytuacji uczniów, których rodziny więcej inwestowały w edukację na etapie przedszkolnym i szkolnym)**, w pewnym stopniu przyczyniają się do istniejących nierówności w dostępie do edukacji.

Różnica w dostępie do szkolnictwa pomiędzy wsią a miastem jest kolejnym znaczącym wyzwaniem dla systemu edukacji. Konieczne jest **wykorzystanie możliwości, jakie stwarza Internet, w eliminowaniu bariery odległości jako utrudnienia w dostępie do edukacji**. Kluczowym problemem jest również niwelowanie różnic w jakości kształcenia pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi.

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

1.5. Administracja publiczna

Istotą działającego aktualnie polskiego systemu administracji publicznej jest jego sektorowy (działowy) charakter. System administracyjny można więc podzielić na instytucje sektorowe (ministerstwa i inne jednostki nadzorowane lub podporządkowane ministrowi działowemu), które odpowiadają za kształtowanie polityki i świadczenie usług w konkretnych dziedzinach, takich jak zdrowie, edukacja, ochrona środowiska czy rolnictwo. Podział sektorowy powinien teoretycznie być taki, że wszystkie dziedziny zadań rządowych są rozdzielone (brak luk) i żadna dziedzina nie podlega więcej niż jednemu organowi (brak powielania). Ponadto, polski system administracyjny obejmuje również niewielką liczbę „instytucji horyzontalnych” – ustanawiających „reguły gry” w systemie. Są to, np. Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W chwili obecnej szczególną rolę w funkcjonowaniu administracji odgrywają także: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialna za wykonywanie zadań w ramach administracji rządowej przez służbę cywilną oraz Urząd Zamówień Publicznych, który odpowiada za sposób wydawania publicznych pieniędzy przez administrację. Model administracji publicznej w Polsce oparty jest też na konstytucyjnym założeniu, że administracja publiczna składa się z administracji rządowej – dawniej państwowej oraz administracji samorządowej, realizującej swoje zadania na odpowiednim szczeblu administracyjnego podziału państwa. Przyjęty dualizm porządkuje materię administracyjną: administracja rządowa realizuje zadania związane z państwem, a samorząd terytorialny zadania służące zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb samorządowych wspólnot lokalnych. Należy przy tym podkreślić, że wśród przekazanych samorządowi terytorialnemu zadań są również dotychczasowe zadania administracji państwowej w terenie. Większość zadań publicznych realizowanych przez samorząd to zadania wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność samorządu. Rola samorządu terytorialnego polega więc na realizacji obu rodzajów zadań, w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. W związku z przekazanymi kompetencjami administracja

samorządowa to typowa administracja świadcząca, która jednak posiada również określone zadania o charakterze administracji policyjnej, m.in. w zakresie wydawania przepisów porządkowych obowiązujących na jej terenie. System administracji publicznej jest zatem skomplikowany a kwestie odpowiedzialności nie zawsze jednoznacznie ustalone – przykładem może być tutaj dualizm występujący na szczeblu wojewódzkim, gdzie kompetencje wojewody (i jego urzędu) krzyżują się w wielu miejscach z kompetencjami marszałka. W tak zdefiniowanej **administracji publicznej w Polsce w 2005 r. było zatrudnionych (wg danych GUS) – 368 tys. pracowników**, w porównaniu do ok. 315 tys. w roku 2000. **Z tej liczby w administracji rządowej zatrudniono 165 tys. pracowników a w administracji samorządowej 202 tys. osób.** Istotnymi elementami sektora publicznego (jakkolwiek formalnie nie są to jednostki administracji) są fundusze celowe i agencje. W 2005 r. istniało 25 państwowych funduszy celowych i 8 agencji oraz Narodowy Fundusz Zdrowia. W administracji publicznej pracuje procentowo mniej więcej tyle samo kobiet co mężczyzn, a udział zatrudnionych z wyższym wykształceniem jest półtora razy wyższy od przeciętnej dla całej gospodarki i wynosi 38%. Największa liczba urzędników służby cywilnej ukończyła studia wyższe znajdujące się w grupie kierunków społecznych. Bardzo liczna grupa ukończyła także studia prawnicze i humanistyczne, natomiast na dalszych pozycjach znajdują się biznes i administracja, kierunki techniczne i architektoniczne, przyrodnicze, fizyczne i inne.

Tylko znikoma część osób zatrudnionych w administracji publicznej to urzędnicy mianowani. Do końca 2005 r. mianowano 3693 urzędników służby cywilnej (539 na podstawie wniosku o mianowanie dla absolwentów KSAP i 3154 pracowników służby cywilnej, którzy przeszli postępowanie kwalifikacyjne), z których 3599 nadal pozostawało w służbie cywilnej. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (2005), mimo upływu już kilku lat od wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej, nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego tworzeniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na stanowiskach politycznych w administracji rządowej. W szczególności negatywnie oceniono dotychczasowy sposób realizacji, przez kolejnych premierów, ministrów i wojewodów, obowiązków związanych z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Nie podejmowali oni, z własnej inicjatywy, działań w celu obsadzania tych stanowisk w drodze konkursu. Skutkiem tego było utrzymywanie stanu tymczasowości w obsadzie wyższych stanowisk przez osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków. Według stanu na dzień 30 czerwca 2004 r., 499 stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów w objętych kontrolą urzędach (tj. 65,1% liczby stanowisk, których obsadzenie wymagało przeprowadzenia konkursu) było obsadzonych bez konkursu, w trybie powierzenia pełnienia obowiązków.

Zgodnie z art. 153 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Organizację i funkcjonowanie służby cywilnej określa *ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej* (Dz. U. 2006 nr 170 poz. 1218), która weszła w życie w dniu 27 października 2006 r. Zgodnie z art. 8 zadania z zakresu służby cywilnej realizuje, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Drugim aktem prawnym mającym wpływ na funkcjonowanie administracji szczebla rządowego jest *ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych* (Dz. U. 2006 nr 170 poz. 1217).

Słabą stroną funkcjonującego modelu służby cywilnej jest brak w pełni ukształtowanego oraz stabilnego systemu prawnego regulującego jej funkcjonowanie. Największe zagrożenia dla jego funkcjonowania mają głównie zewnętrzny charakter: związane są z chęcią podporządkowania sobie administracji – w stopniu wykraczającym poza demokratyczne standardy – przez kolejne rządy i grupy polityczne. **Mimo niekorzystnych zjawisk najważniejsze jest to, że – mimo wielu zaszczości i trudności – w III RP powstał korpus służby cywilnej, sama zaś idea nie jest otwarcie przez nikogo negowana, choć wciąż postrzegana być musi raczej jako zadanie do wykonania, niż już osiągnięty cel.**

1.5.1. Zdolności strategiczne administracji publicznej

Polska administracja publiczna w niewystarczającym stopniu wykorzystuje analizy, opracowania naukowe i ekspertyzy w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów programowych i strategicznych, a jednocześnie potencjał analityczny jednostek administracji jest niewystar-

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

Niedostatecznej umiejętności planowania polityk i programów towarzyszy nierzadko **niska zdolność jednostek administracji do monitorowania wdrażanych polityk oraz oceny stopnia ich realizacji.** Czynności monitorujące i ewaluacyjne są skoncentrowane na nakładach finansowych oraz na procedurach wdrażania przy relatywnie niewielkim nacisku na analizę merytorycznego przebiegu i jakości monitorowanego zagadnienia. Agregowane dane w małym stopniu nadają się do późniejszego wykorzystania przez jednostkę, która je zgromadziła oraz do ewentualnego upowszechniania.

Z badań przeprowadzonych przez Bank Światowy wynika, że Polska zajmuje niską pozycję wśród państw członkowskich UE pod względem jakości regulacji (Regulatory Quality). Wskaźnik ten pozwala na ocenę zdolności administracji rządowej do stanowienia wysokiej jakości prawa, głównie w obszarze otoczenia regulacyjnego funkcjonowania przedsiębiorstw.

Tabela 1. Wskaźnik Jakość regulacji (Regulatory Quality) w skali od -2,5 do +2,5.

Jakość regulacji							
Państwo	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Belgia	+1.24	+1.36	+1.35	+1.45	+0.69	+0.95	+1.17
Bułgaria	+0.63	+0.64	+0.58	+0.59	+0.15	+0.39	-0.02
Cypr	+1.31	+1.27	+1.23	+1.21	+1.00	+1.02	+0.82
Czechy	+1.04	+0.98	+1.08	+1.10	+0.63	+0.70	+1.00
Dania	+1.69	+1.80	+1.76	+1.72	+1.32	+1.25	+1.37
Finlandia	+1.74	+1.82	+1.90	+1.93	+1.72	+1.35	+1.26
Francja	+1.09	+1.10	+1.16	+1.19	+0.70	+0.85	+1.04
Grecja	+0.91	+0.92	+1.05	+1.11	+0.92	+0.74	+0.76
Hiszpania	+1.25	+1.31	+1.32	+1.38	+1.31	+1.04	+0.99
Holandia	+1.64	+1.73	+1.75	+1.87	+1.82	+1.36	+1.49
Irlandia	+1.56	+1.61	+1.60	+1.61	+1.61	+1.38	+1.41
Litwa	+1.13	+1.18	+1.09	+1.01	+0.50	+0.14	+0.28
Luksemburg	+1.79	+1.94	+1.95	+1.91	+1.81	+1.13	+1.47
Łotwa	+1.03	+1.05	+1.01	+0.90	+0.46	+0.63	+0.45
Malta	+1.24	+1.26	+1.21	+1.09	+0.38	+0.46	+0.43
Niemcy	+1.38	+1.39	+1.51	+1.54	+1.30	+1.06	+1.31
Polska	+0.82	+0.77	+0.54	+0.62	+0.64	+0.75	+0.38
Portugalia	+1.20	+1.22	+1.30	+1.45	+0.97	+1.07	+1.20
Słowacja	+1.16	+1.14	+0.91	+0.73	+0.29	+0.22	+0.30
Słowenia	+0.86	+0.93	+0.85	+0.83	+0.58	+0.65	+0.45
Węgry	+1.11	+1.15	+1.10	+1.17	+1.00	+1.04	+0.45
Wielka Brytania	+1.53	+1.74	+1.69	+1.75	+1.53	+1.44	+1.58
Włochy	+0.94	+1.08	+1.13	+1.09	+0.70	+0.72	+0.62

Źródło: <http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/>.

Konieczność podjęcia działań w zakresie lepszego stanowienia prawa skutkowałam opracowaniem „Programu reformy regulacji” przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 19 sierpnia 2006 r. W Programie skoncentrowano się na siedmiu działaniach związanych z poprawą jakości otoczenia regulacyjnego w Polsce: uproszczeniu krajowych aktów prawnych, realizacji programu uproszczeniowego KE na poziomie krajowym, usprawnieniu systemu wdrażania dyrektyw, zastosowaniu systemu pomiaru i redukcji kosztów administracyjnych dla przedsiębiorstw, optymalizacji OSR, wzmocnieniu potencjału regulacyjnego dzięki współpracy z KE i OECD w ramach programu SIGMA oraz wdrożeniu zasady „Najpierw mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa”.

Kluczowym problemem w zakresie organizacji usług publicznych w Polsce pozostaje brak umiejętności jednostek administracji do dokonywania analiz kosztów jednostkowych świadczonych usług oraz określania ich parametrów jakościowych, pozostających w związku z tymi kosztami. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest mała popularność budżetowania zadaniowego. Niska zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych usług skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług. Standardy rozumiane są tu jako parametry, których przestrzegania administracja się podejmuje. Inne problemy polskich urzędów to: **niska skłonność do planowania usług publicznych zarówno w układzie rocznym, jak i wieloletnim oraz ograniczone wykorzystywanie potencjału niepublicznych podmiotów w zakresie dostarczania usług publicznych.** W obecnym systemie jednostki administracji pod koniec roku wydają wszystkie środki budżetowe, często na niezbyt potrzebne zakupy, po to tylko, by niewykorzystane do 31 grudnia środki nie przepadły. Nie uwzględnia to w sposób wystarczający celowości ponoszonych wydatków oraz ich realnego oddziaływania na rzeczywistość społeczną i gospodarczą. W efekcie wydatki na administrację mają charakter podmiotowy, a nie zadaniowy. Często nie ma świadomości jakie zadania są realizowane przez poszczególne urzędy, jakim celom służy wykonywanie tych zadań oraz czy są one realizowane w sposób efektywny.

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

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

1.5.2. Sprawność instytucjonalna administracji publicznej

W codziennej praktyce polskiej administracji nowoczesne metody zarządzania są stosowane rzadko. **Głównym mankamentem jest relatywnie wąski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań administracji charakteryzującej się tym, że organizacja i funkcjonowanie urzędu projektowane są „od dołu”, tj. wychodząc od konkretnej potrzeby klienta przechodzi się do analizy i organizacji procesu w kierunku jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb klienta, co przekłada się na wysoką jakość świadczonych przez urząd usług.** Natomiast obowiązujące obecnie procedury wewnątrz urzędu cechuje wysoki stopień skomplikowania, długie ścieżki postępowania, co pociąga za sobą obniżenie skuteczności i efektywności prowadzonych działań. Za kluczową słabość w tym zakresie należy

uznać brak przejrzystego podziału kompetencji, a co za tym idzie nakładanie się kompetencji decyzyjnych, odpowiedzialności oraz kompetencji wykonawczych.

W odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi w administracji często spotykany jest jeszcze stan, w którym zarządzanie ograniczone jest do „administrowania” kadrami. Narzędzia takie jak opracowanie profili kompetencyjnych, systematyczne badanie potrzeb szkoleniowych, programy podnoszenia kwalifikacji, systemy motywacyjne stosowane są nadal w niewielkim stopniu i tylko w odniesieniu do korpusu służby cywilnej. W ocenie NIK (2005) zbudowanie sprawnej i kompetentnej służby cywilnej zapewniającej rzetelne wykonywanie zadań państwa wymaga nakładów finansowych umożliwiających podnoszenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych przez urzędników.

Do udziału w szkoleniach centralnych (tj. planowanych i nadzorowanych przez organ nadzorujący służbę cywilną) w 2005 r. skierowano 3751 pracowników administracji rządowej. Członkowie korpusu służby cywilnej wysoko oceniali oraz chętnie uczestniczyli we wszystkich formach szkoleniowych. Jednocześnie pracownicy mniejszych urzędów w regionach często wskazywali na potrzebę dostępności do szerszej oferty szkoleniowej. Często nie pozwalają na to jednak zbyt małe środki budżetowe danego urzędu.

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

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

1.5.3. Przejrzystość funkcjonowania administracji publicznej

Polska zajmuje 61. pozycję na 163 państw w rankingu *Indeks Percepcji Korupcji*, szeregującym państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji i publikowanym corocznie przez Transparency International. Oznacza to, że Polska z wynikiem 3,7 punkty⁶ osiągnęła najniższy wynik spośród nowych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej i wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Badania opinii publicznej wskazują, że 84% Polaków sądzi, że przyjmowanie łapówek za załatwienie spraw jest zjawiskiem częstym.

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

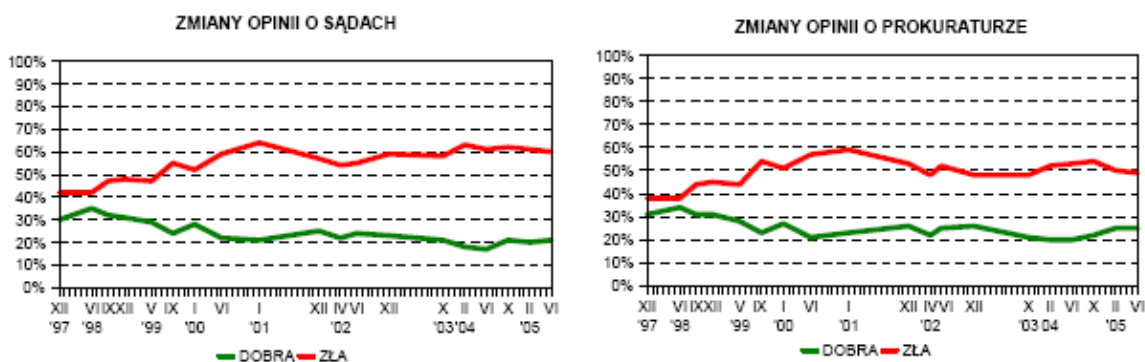
⁶ W skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza wszechogarniającą korupcję, a 10 pełną przejrzystość i brak korupcji.

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

1.5.4. Sądownictwo

Liczba spraw rozpatrywanych przez sądy w Polsce wzrosła w ciągu ostatnich kilkunastu lat kilkakrotnie. Sądy przejęły szereg spraw, m.in. sprawy skarbowe lub sprawy o wykroczenia, które wcześniej rozstrzygane były przez inne organy. Dodatkowo wprowadzenie mechanizmów gospodarki rynkowej spowodowało zwiększenie roli rejestru podmiotów gospodarczych i zastawów rejestrowych oraz instrumentów cywilno - prawnych jako regulatora stosunków społecznych i gospodarczych. Wzrost liczby spraw i nie idący za tym odpowiedni wzrost etatów orzeczniczych oraz urzędniczych stanowiły jeden z głównych powodów zjawiska określanego mianem „zapaści wymiaru sprawiedliwości”. Konsekwencją tego kryzysu była tzw. przewlekłość postępowania sądowego. Zmiany w legislacji dotyczącej sądownictwa m.in. w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, czy w procedurach (cywilnej i karnej) polegały m.in. na rozszerzeniu procedur uproszczonych, prowadzących do szybszego załatwiania spraw. Niemniej przeprowadzone w 2005 roku badania opinii publicznej wykazały, że na niskim poziomie utrzymują się oceny dotyczące działalności sądów i prokuratury. Tylko co piąty badany ocenia pozytywnie wymiar sądownictwa w Polsce, a co czwarty pracę prokuratury.

Wykres 12. Zmiany opinii o pracy sądów i prokuratury.



Źródło: Badanie CBOS „Ocena organów porządku i wymiaru sprawiedliwości”, 2005.

Poprawa postrzegania sądownictwa przez obywateli będzie jednym z efektów sukcesywnie wprowadzanych w sądach nowych rozwiązań dotyczących obsługi interesantów, usprawnienia prowadzenia sekretariatów dzięki rozwiązaniom informatycznym oraz poprawienia efektywności wykorzystania kadry sędziowskiej i pomocniczej.

Tempo i zakres rozwiązań zależy m.in. od działań inwestycyjnych w budynkach sądów i przygotowania tych jednostek do wdrażania projektów informatycznych. Wdrażanie działań związanych z informatyzacją obejmuje zwiększenie ilości w pełni funkcjonalnych stron internetowych sądów okręgowych oraz tworzenie takich stron dla sądów rejonowych. Założeniem jest, aby witryny internetowe sądów pełniły funkcje informacyjną, a przede wszystkim umożliwiły interesantom bezpośredni kontakt z sądem, z czasem wgląd w sprawy, w których uczestniczą, a w dalszym etapie - wnoszenie pism i opłat.

Komplementarnym działaniem usprawniającym prace sądu i zarządzanie sekretariatami sądowymi oraz wpływającym na jakość pracy wykonywanej przez sędziów i pracowników sekretariatów jest wdrożenie elektronicznego systemu informatycznego dla gromadzenia danych statystycznych i zarządzania sprawami w sądach. Zakłada się wzrost ilości sądów stosujących biurowość elektroniczną, co niewątpliwie wpłynie na usprawnienie czynności sądów oraz przyspieszenie postępowań sądowych. Usprawnienie działania sądu wiąże się również z wprowadzeniem udoskonalonej wewnętrznej komunikacji między wydziałami i oddziałami sądu, co spowoduje uproszczenie przepływu dokumentów.

Punkty obsługi interesantów, zintegrowane z biurami podawczymi w sądach, nie są dostatecznie dobrze wyposażone w sprzęt i oprogramowanie informatyczne pozwalające na udzielanie informacji interesantom. Są sądy, gdzie wyodrębniono organizacyjnie i funkcjonalnie biura obsługi interesantów, w których można uzyskać informację ogólną oraz informację o przebiegu konkretnych spraw. „Klient” otrzymuje w nich bezpłatne informatory, broszury a także wzory pism procesowych. W niektórych punktach może także w obecności pracownika sądu uzyskać dostęp do akt. Rozwiązania te wprowadza się sukcesywnie, pierwszym sądem w którym utworzono Biuro był sąd w Suwałkach. Następne trzy powstały w 2004 roku w Krakowie, Łodzi i Gdańsku, w ramach projektu twinningowego z Ministerstwem Sprawiedliwości Francji. Kolejne powstały w Świdnicy, Piotrkowie Trybunalskim, Częstochowie, Tomaszowie Mazowieckim. Efektem działania punktów jest w szczególności usprawnienie pracy sądu, odciążenie sekretariatów sądowych od udzielania informacji oraz budowa pozytywnego wizerunku sądów i resortu, a następnie podtrzymanie i wzmocnienie pozytywnych opinii o wymiarze sprawiedliwości. Ze względu na pozytywne efekty działania tych punktów planowane jest rozszerzenie ich sieci w następnych latach.

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

Z uwagi na istniejącą w Polsce liczbę kadry sędziowskiej (ok. 10 000 sędziów i asesorów sądowych), która jest jedną z największych w Europie, nie przewiduje się dalszego zwiększania zatrudnienia w tej grupie zawodowej. Przewiduje się natomiast istotne zwiększenie liczby pracowników pomocniczych np. asystentów sędziego, sekretarzy sądowych. Ponadto w ramach reformy wymiaru sprawiedliwości planuje się poprawienie efektywności wykorzystania kadry sędziowskiej i administracyjnej, co również ma służyć usprawnieniu postępowań sądowych. Między innymi, w tym celu powołano w Ministerstwie Sprawiedliwości Biuro Analiz i Etatyżacji Sądownictwa Powszechnego, do zasadniczych zadań którego należy dokonywanie analiz obciążenia pracą sędziów i innych pracowników sądownictwa powszechnego oraz rozmieszczenia i wykorzystania kadry w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, a nadto opracowywanie i wdrażanie programu racjonalnego wykorzystania wszystkich grup zawodowych sądownictwa powszechnego, celem zapewnienia etatyżacji sądów stosownie do rzeczywistych potrzeb wynikających z obciążenia pracą.

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

1.6. Współpraca pomiędzy administracją publiczną a partnerami społeczno – gospodarczymi, w tym organizacjami pozarządowymi

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

Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.) całościowo uregulowała współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Administracja publiczna jest zobowiązana do współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego. Współpraca odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

W rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za organizacje pozarządowe uznaje się *niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia*. Ustawa objęła swoim zakresem również organizacje kościelne i wyznaniowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, zrównując je pod względem formalnym, w zakresie działalności pożytku publicznego z organizacjami pozarządowymi.

Według danych z 2004 r., tak szeroko zdefiniowany sektor, liczy ponad 109 tys. organizacji. Najwięcej wśród nich jest stowarzyszeń - ok. 45 tys., związków zawodowych - 17 tys., jednostek kościołów - 15 tys., Ochotniczych Straży Pożarnych - 14 tys. oraz fundacji - 7 tys. (Stowarzyszenie KLON/JAWOR, 2004). Ilość organizacji pozarządowych (czy też raczej skala udziału Polaków w w/w organizacjach) jest od kilku lat stabilna i nie zwiększa się (CBOS, 2004). Tylko jeden na czterech spośród dorosłych deklaruje, że poświęca swój wolny czas na działalność społeczną. Równocześnie jednak te same badania pokazują, że około 2 milionów Polaków angażuje się jako stali wolontariusze. Taki stan rzeczy odbiega „in minus” od sytuacji w krajach UE, co jednak można tłumaczyć zdecydowanie krótszą tradycją swobodnego działania obywatelskiego w Polsce.

1.6.1 Znaczenie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i jej unormowanie prawne jest wyrazem nowego ładu demokratycznego, w którym organizacje pozarządowe pełnią rolę partnera administracji publicznej, nie zatracając przy tym swej suwerenności.

Organizacje pozarządowe dysponują wielkim potencjałem aktywności w działaniach na rzecz społeczeństwa. Istotną funkcją pełnioną przez organizacje jest dostarczanie usług społecznych. Jednak ich rola nie ogranicza się tylko do aktywnego obejmowania działaniami różnych grup społecznych, ale przede wszystkim wiąże się z wnoszeniem do realizacji usług społecznych specyficznej wartości dodanej, jaką są kompetencje - indywidualizacja działań wobec klientów, dopasowanie narzędzi do konkretnych grup i ich potrzeb, wysoka jakość usług, monitorowanie sytuacji beneficjentów w dłuższym horyzoncie czasowym, usamodzielnianie beneficjentów - tak, by sami sobie zaczęli dawać radę z problemami społecznymi oraz wyzwaniami rynku pracy. **Niezbędne jest partnerstwo publiczno – społeczne zorientowane na realne współdziałanie i rozwiązywanie problemów społecznych w kooperacji różnych podmiotów i w dłuższym horyzoncie czasowym.**

Prawne usankcjonowanie współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi stworzyło podstawy rozwoju oraz instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego. Obok tradycyjnie rozumiane-

go dialogu społecznego z udziałem partnerów społecznych – organizacji pracodawców oraz związków zawodowych – funkcjonuje również dialog obywatelski pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Sektor pozarządowy uczestniczy, jako reprezentant lub rzecznik grup społecznych, w rozpoznawaniu potrzeb i **kreowaniu polityk publicznych**, a także w recenzowaniu działalności administracji publicznej. Te formy współpracy, które również wymagają istotnego wsparcia, to:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Znaczenie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w aspekcie dostarczania obywatelom usług społecznych oraz kreowania polityk publicznych potwierdzają badania, z których wynika, iż najczęstszą formą współpracy pomiędzy administracją publiczną i organizacjami jest wymiana informacji oraz zlecanie zadań publicznych (MPS, 2005)⁷.

Niewątpliwie mocną stroną systemu jest istnienie unormowań prawnych regulujących zasady współpracy między administracją a organizacjami pozarządowymi, jednakże należy zauważyć, iż organizacje dysponują znacznie mniejszym potencjałem pozwalającym na skuteczne wypełnienie przypisanym im zadań. Wiąże się to w znacznym stopniu z niewielkim potencjałem organizacyjno-kadrowym tych organizacji oraz ograniczonymi środkami na działalność szkoleniową. Z badań przeprowadzonych w 2006 r. przez Klon/Jawor wynika, że jedynie **38% organizacji w ostatnim roku uczestniczyło w szkoleniach** (związanych z ogólnymi aspektami funkcjonowania organizacji lub ze specyficzną dziedziną, w której działa). To o 11 punktów procentowych mniej niż 2 lata temu. W większości wypadków (w 65% organizacji, które brały udział w jakichś szkoleniach) ich liczba w ostatnim roku nie przekroczyła trzech. Dziesięć lub więcej szkoleń przeszło tylko 5% spośród organizacji deklarujących jakąś formę doksztalcania w ostatnim roku. **Nadal najbardziej poszukiwane są szkolenia z pozyskiwania funduszy** (taką potrzebę zgłasza 56,6% organizacji). Wynik ten pokazuje, jakie są najbardziej odczuwalne przez organizacje deficyty. Na drugim miejscu skali potrzeb szkoleniowych znalazły się **szkolenia w dziedzinach specyficznych dla organizacji** (powiązanych z konkretną tematyką działań danej organizacji).

Tabela 2 Potrzeby szkoleniowe organizacji pozarządowych (wg wskazań tych organizacji).

Dziedziny szkoleń	Procent organizacji
Pozyskiwanie funduszy	56,6
Wiedza związana ze specyficzną dziedziną, w której działa organizacja	36,5
Zagadnienia prawno-formalne związane z funkcjonowaniem organizacji	33,1
Budowanie wizerunku organizacji, promocja, współpraca z mediami	28,2
Finanse organizacji (księgowość, zarządzanie finansami)	24
Znajomość języków obcych	22,6
Budowanie relacji z innymi sektorami, współpraca z administracją publiczną	16,3
Pozyskiwanie i organizowanie pracy wolontariuszy	16,3
Zarządzanie programami organizacji (planowanie, ewaluacja)	15
Umiejętności interpersonalne (komunikacja, autoprezentacja, negocjacje)	14,5
Stosowanie nowoczesnych technologii (w tym zastosowania komputera)	13,7
Zarządzanie ludźmi (budowanie zespołu, prowadzenie zebrań, przywództwo)	11,1
Inne	4,9

Źródło: Badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006”, Klon/Jawor

⁷ Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, 2005.

Aby organizacje mogły skutecznie wypełniać przypisane im zadania, zwłaszcza te związane z realizacją zadań publicznych czy konsultowaniem i uzgadnianiem polityk publicznych, i tym samym pełnić rolę partnera dla administracji publicznej ich potencjał w tym zakresie musi zostać odpowiednio wzmocniony. Tylko takie podejście gwarantuje pełne wdrożenie zasady pomocniczości.

1.6.2 Obszary współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienia sfery pożytku publicznego, w których organy administracji publicznej mogą zlecać zadania publiczne organizacjom pozarządowym.

Zadania najczęściej zlecane przez organy administracji samorządowej dotyczą: upowszechniania kultury fizycznej i sportu (41% jednostek samorządu terytorialnego udzieliło wsparcia organizacjom w tym obszarze), kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji (19%), krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży (17%), ochrona i promocja zdrowia (16%), działania na rzecz osób niepełnosprawnych (15%), pomoc społeczna (15%). Najrzadziej zlecano zadania w obszarze m.in.: promocji i organizacji wolontariatu (2%), upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji (0,1%).

W przypadku administracji rządowej szczebla centralnego oraz wojewódzkiego 33% urzędów zlecało zadania w obszarze pomocy społecznej oraz nauki edukacji oświaty, wychowania, 31% w obszarze działania na rzecz osób niepełnosprawnych oraz krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży, 29 % w zakresie ochrony i promocji zdrowia 29%. Natomiast wśród sfer, w których administracja rządowa najrzadziej zlecała zadania należy wymienić m.in.: upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, działania wspomagające rozwój demokracji (jedynie 8% urzędów zlecało zadania w tym obszarze), ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego (8%), promocja i organizacja wolontariatu (6%) (MPS, 2005).

Z punktu widzenia wzmocnienia zdolności administracji publicznej w zakresie dostarczania obywatelom usług istnieje konieczność wspierania współpracy pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym – w tym partnerstwa publiczno-społecznego jako fundamentalnej formuły opartej na zasadzie pomocniczości – **we wszystkich obszarach określonych w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.**

Ze względu na relatywnie niski poziom zlecenia zadań w obszarze „upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji”, a jednocześnie niską świadomość prawną obywateli oraz ograniczony dostęp do pomocy prawnej, szczególnego wzmocnienia wymaga zarówno obszar poradnictwa prawnego i obywatelskiego, jak i społecznego nadzoru nad przestrzeganiem zasad odpowiedzialności administracji publicznej wobec obywateli oraz zasad współpracy instytucji publicznych z instytucjami obywatelskimi.

1.6.3 Problemy we współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Z danych dotyczących współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi wynika, iż istnieje szereg kwestii problemowych dotyczących zarówno współpracy, jak również słabych stron partnerów. Mimo iż organizacje pozarządowe przejęły realizację usług w poszczególnych dziedzinach, ich potencjał w tym zakresie jest wykorzystywany w niedostatecznym stopniu.

W opinii organów administracji publicznej do słabych stron współpracy należy niedostateczna znajomość ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i wynikających z niej regulacji zarówno przez przedstawicieli administracji publicznej jak i organizacje pozarządowe. Urzędnicy wskazywali także na szereg trudności, pojawiających się podczas finansowego wsparcia organizacji pozarządowych, poprzez zlecenie realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert, podkreślając, że procedura konkursowa jest zbyt trudna i skomplikowana. Jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego, wskazywały na zbyt słabe rozpowszechnianie informacji na temat funkcjonowania organizacji pozarządowych i sposobów realizacji zadań publicznych.

Wszystkie podmioty administracji publicznej podkreślały także słabe strony organizacji pozarządowych. Wskazywano przede wszystkim na niską znajomość ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolonta-

riacie, brak zasobów kadrowych i organizacyjnych w organizacjach pozarządowych do wykonywania nowych zadań ustawowych, a co za tym idzie trudności w prawidłowym wypełnianiu ofert o dotacje w ramach otwartego konkursu ofert, rozliczaniu dotacji, a także w sporządzaniu sprawozdań z realizacji zadań publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego podkreślały również niską aktywność organizacji pozarządowych oraz brak zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych przedmiocie współpracy (MPS, 2005)

Wśród problemów wymienianych najczęściej przez organizacje pozarządowe znajduje się nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej (48,2% organizacji odczuwało ten problem), nadmiernie skomplikowane formalności związane z korzystaniem ze środków grantodawców, sponsorów lub funduszy Unii Europejskiej (48,1%), niejasne reguły współpracy organizacji z administracją publiczną (37,4%), nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej (11%).

Z punktu widzenia możliwości nawiązania współpracy z administracją publiczną i jej jakości znaczenie ma również słaby potencjał ludzki w organizacjach pozarządowych, gdyż 2/3 z nich nie zatrudnia płatnego personelu (Stowarzyszenie KLON/JAWOR, 2004).

Należy przy tym zaznaczyć, że poziom, skala, dynamika oraz jakość partnerstwa pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi wykazuje silne zróżnicowanie ze względu na rozmieszczenie oraz poziom aktywności organizacji pozarządowych. W związku z tym daje się zauważyć istnienie środowisk zaniedbanych w tym zakresie.

1.6.4 Obszary współpracy administracji publicznej z partnerami społeczno - gospodarczymi

Dialog społeczny w Polsce prowadzony jest od lat 90-tych w formie zinstytucjonalizowanej i pozainstytucjonalnej. Dialog pozainstytucjonalny może być realizowany przez zawieranie układów zbiorowych pracy oraz konsultacji i opiniowanie, będące realizacją uprawnień organizacji partnerów społecznych, wynikających z ustawodawstwa ich dotyczącego.

Wśród instytucji dialogu społecznego najważniejszą rolę z uwagi na zakres kompetencji oraz ogólnokrajowy zasięg działania, pełni Komisja Trójstronna ds. Społeczno – Gospodarczych. W jej skład, na równych prawach wchodzi przedstawiciele: strony rządowej, reprezentatywnych związków zawodowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców. W chwili obecnej członkami Komisji ze strony związkowej są: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych, natomiast ze strony pracodawców: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Konfederacja Pracodawców Polskich, Związek Rzemiosła Polskiego i Business Centre Club. Komisja Trójstronna stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Do jej kompetencji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych, udział w pracach nad projektem ustawy budżetowej oraz rozpatrywanie spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, gdy uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. Równoległe, obok Komisji, działa 13 trójstronnych zespołów branżowych, których głównym zadaniem jest uzgadnianie dokumentów, którymi są rządowe programy restrukturyzacji branż/sektorów, pakiety zabezpieczeń socjalnych dla zwalnianych pracowników. W skład zespołów wchodzi przedstawiciele strony rządowej, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców działających w danym sektorze.

Niezależnie od Komisji Trójstronnej funkcjonują Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, które pełnią forum dialogu społecznego na szczeblu województwa. W ich skład, oprócz strony pracodawców, pracowników i rządowej (reprezentowanej przez wojewodę), wchodzi także strona samorządowa (reprezentowana przez marszałka województwa). Komisje pełnią rolę opiniodawczą i doradczą w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców, będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa. Opiniują także strategie rozwoju województw. Prowadzony w WKDS dialog regionalny umożliwia odciążenie ogólnokrajowych i branżowych instytucji dialogu społecznego i dostosowanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu. WKDS (pomimo opinii, iż ich zakres kompetencji uregulowany w prawie jest niewystarczający do dla realizacji misji) uznawane są przez partnerów społecznych za ważne instytucje dialogu regionalnego, dzięki którym większość potencjalnych zagrożeń o charakterze regionalnym zostaje zdiagnozowanych na wczesnym etapie wystąpienia. Dialog regionalny umożliwia także odciążenie innych ciał dialogu społecznego (Komisji Trójstronnej i zespołów branżowych). Oprócz kontaktów z tymi ciałami istotne jest także zacieśnienie współpracy między

samymi WKDS. Z przeprowadzonych przez resort pracy analiz wynika, że aktywność WKDS jest nadal jeszcze dość niska, głównie ze względu na małą ilość środków przeznaczonych na obsługę merytoryczną i organizacyjną tych ciał.

1.7. Opieka zdrowotna

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

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

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

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

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

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

Włochy	82,9	76,9
Szwecja	82,4	77,9

Źródło: Opracowanie CSIOZ na podstawie Eurostat.

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

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

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

W roku 2002 zmarło w Polsce 71,1 tys. mężczyzn oraz 28,5 tys. kobiet w wieku największej aktywności społeczno-zawodowej, tzn. w wieku 25–64 lata. Liczba ta stanowiła 37% ogółu zmarłych mężczyzn i 17% zmarłych kobiet. Główną przyczynę zgonów w tej grupie wiekowej stanowią obecnie nowotwory złośliwe. Jednak największa różnica w stosunku do krajów UE występuje w przypadku chorób układu krążenia. Poziom umieralności z powodu tych chorób jest w Polsce o około 80% wyższy od przeciętnego w UE.

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

System opieki zdrowotnej oparty jest w Polsce na sektorze publicznym (2 670 publicznych zakładów opieki zdrowotnej) i prywatnym (13 870 niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej), w tym szpitali publicznych funkcjonuje 643, natomiast niepublicznych 147. Podstawowa opieka zdrowotna (ambulatoryjna) została w istotnym zakresie sprywatyzowana i charakteryzuje się zadowalającym poziomem finansowania z obowiązującego systemu ubezpieczenia zdrowotnego (Narodowy Fundusz Zdrowia). Natomiast leczenie zamknięte w przeważającej części należy do podmiotów publicznych i ze względu na niewystarczające środki na finansowanie ulega systematycznemu zadłużeniu, które w 2005 roku wyniosło 5,8 mld zł.

1.7.1. Profilaktyka i promocja zdrowia

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

Programy profilaktyki i promocji zdrowia najłatwiej realizować w szkołach i zakładach pracy. Od połowy lat 90. Ministerstwo Zdrowia we współpracy z innymi jednostkami badawczo-rozwojowymi w dziedzinie

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

1.7.2. Kadry medyczne w Polsce

Obszar ochrony zdrowia wpisuje się w rynek pracy w dwojaki sposób. Po pierwsze – jak już wspomniano na początku niniejszej analizy, bez zdrowych obywateli nie ma zdrowych pracowników. Warunkiem zaspokojenia potrzeb rynku jest zatem zdrowe społeczeństwo. Ponadto promocja zdrowia, profilaktyka zdrowotna, wiedza o zdrowym stylu życia, jak również dostępność do wysoko wykwalifikowanego personelu odgrywają kluczową rolę w wydłużaniu aktywnej obecności populacji pracujących oraz zwiększeniu poziomu uczestnictwa w rynku pracy osób młodych jak i starszych. Po drugie do pracowników z obszaru ochrony zdrowia należy również podejść jako do elementu składowego rynku pracy.

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

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

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

Źródło: Opracowanie CSIOZ na podstawie OECD Health Data 2004.

W 2003 r. w Polsce ogólna liczba lekarzy posiadających prawo wykonywania zawodu wynosiła 122 429, a więc wskaźnik na 1000 mieszkańców wynosił około 3,2. Liczba lekarzy zatrudnionych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej wynosiła 64 052 – wskaźnik na 1000 mieszkańców wynosił około 1,7. Najwięcej lekarzy na 1000 mieszkańców zatrudnionych było w województwach mazowieckim (2,7), śląskim (2,6) i łódzkim (2,6). Najmniej w województwach warmińsko-mazurskim (1,6), opolskim (1,7) lubuskim (1,7).

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

W 2003 r. w Polsce ogólna liczba pielęgniarek posiadających prawo wykonywania zawodu wynosiła 265 200, a więc wskaźnik na 1000 mieszkańców wynosił 7,0. W zakładach opieki zdrowotnej zatrudnionych było 181 291 pielęgniarek – wskaźnik liczby pielęgniarek na 1000 mieszkańców był równy 4,7.

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

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

Źródło: Opracowanie CSIOZ na podstawie OECD Health Data 2004.

Najwyższy wskaźnik zanotowano w województwie lubelskim (5,4), dolnośląskim (5,1), świętokrzyskim (4,9), mazowieckim (4,8), najniższy w województwie wielkopolskim (4,0), opolskim (4,1), zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (4,2).

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

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

Poziom zarobków pracowników ochrony zdrowia jest niski, znacznie poniżej średniej krajowej. Porównywanie wysokości wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia oraz wybranych działów gospodarki potwierdza dość powszechnie panujące odczucie, że wynagrodzenia w ochronie zdrowia są niższe niż w innych dziedzinach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku na koniec 2005 r. wyniosło 2 509,26 zł, podczas gdy zarobki w sektorze ochrony zdrowia w analogicznym okresie kształtowały się następująco: lekarze 3 331,98 zł; specjaliści pielęgniarstwa i położnictwa 1 710,43 zł; pielęgniarki 1 662,30 zł; położne 1 620,36 zł (wg danych GUS). Z tego powodu istnieje ryzyko „odpływu” kadr medycznych z Polski, czyli emigracji zarobkowej przede wszystkim do innych krajów UE.

Kadry medyczne w Polsce są dobrze wykwalifikowane, a ich umiejętności są wysoko cenione także za granicą. Jednakże ciągły rozwój medycyny oraz coraz węższa specjalizacja wymagają ustawicznego kształcenia przedstawicieli zawodów medycznych w Polsce. Konieczność tego kształcenia podkreśla ustawowe uregulowanie obowiązku doskonalenia zawodowego w zawodach takich jak: lekarz, lekarz dentysta, pielęgniarka, położna, farmaceuta, diagnosta laboratoryjny. **Uzyskiwanie tytułu specjalisty ma szczególne znaczenie w realizacji zadań zawodowych lekarzy i lekarzy dentyistów.** Zwiększenie liczby specjalistów nie tylko skróci czas oczekiwania na wizytę, ale przede wszystkim podniesie jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych.

Obecnie priorytetowymi z punktu widzenia potrzeb zdrowotnych Polski są następujące specjalności: epidemiologia, geriatryka, medycyna rodzinna, onkologia kliniczna, patomorfologia oraz rehabilitacja medyczna. Prawidłowe funkcjonowanie systemu kształcenia podyplomowego jest konieczne także dla osób wykonujących inne zawody medyczne. Zgodnie z aktualnymi przepisami tytuł specjalisty w dziedzinach medycyny i innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia mogą uzyskać: pielęgniarki, położne, farmaceutyci, diagnostyci laboratoryjni, fizjoterapeuci, a także osoby wykonujące inne zawody mające zastosowanie w ochronie zdrowia, np. psychologowie, logopedzi, fizycy medyczni. Do priorytetowych zadań zaliczyć należy zapewnienie fachowej kadry dla szybko rozwijającego się rynku laboratoryjnych badań genetycznych i hematologicznych.

Z roku na rok zwiększane są limity przyjęć na uczelnie prowadzące kształcenie w zawodach pielęgniarstwa i położnej. Zgodnie z dostępnymi analizami szacunkowymi w tym obszarze należy spodziewać się bardzo wysokiej dynamiki popytu na zawody pielęgniarstwa i położnej. Według prognoz Rządowego Centrum Studiów Strategicznych do roku 2010 liczba pielęgniarek i położnych powinna wynosić 328 600 – 345 200. Wzrost zapotrzebowania na te zawody wynika m.in. z odchodzenia na wcześniejszą emeryturę ich przedstawicieli, migracji pielęgniarek i położnych do innych krajów (przede wszystkim do krajów UE), podejmowania pracy poza sektorem zdrowia.

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

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

Podejście do zakładów opieki zdrowotnej jako specyficznej formy przedsiębiorstwa, wymaga od kadry zarządzającej stałego wzbogacania wiedzy o nowe zagadnienia, wsparcie ich w zakresie skutecznych metod zarządzania kosztami, analizy finansowej oraz ekonomicznej przedsięwzięć. Zwiększenie kompetencji i wiedzy powinno przyczynić się do lepszego wykorzystania środków finansowych w obszarze ochrony zdrowia.

1.8. Regionalna charakterystyka obszarów wsparcia

Pod względem liczby ludności Polska znajduje się na 32. miejscu w świecie i na 8. miejscu w Europie. Jednocześnie rok 2005 był już siódmym z kolei rokiem, w którym odnotowano rzeczywisty ubytek ludności, a jednocześnie czwartym, w którym wystąpił ujemny przyrost naturalny. Najwyższy poziom rozwoju mierzony wskaźnikiem PKB na mieszkańca, osiągnięty przez województwo mazowieckie wynosi nieco ponad 70% średniej UE-25 i jest zaledwie zbliżony do poziomu najuboższych regionów „starych” krajów UE, podczas gdy najniższy wskaźnik w kraju jest od niego mniejszy o ponad połowę.

Rozwój społeczno-gospodarczy kraju wykazuje przy tym znaczne zróżnicowanie regionalne, zarówno na poziomie województw jak i wewnątrz ich struktury. Wyzwania, przed którymi stają polskie województwa w swoich wysiłkach o uzyskanie możliwie jak najwyższego tempa rozwoju, są obecnie związane zarówno z postępującymi przemianami gospodarczymi, jak i dokonującą się integracją europejską, która stanowi niepowtarzalną szansę rozwoju ekonomicznego – ekonomicznego poszczególnych regionów. Poniżej przedstawiona została analiza zróżnicowania przestrzennego, obejmująca najważniejsze z punktu widzenia rozwoju kapitału ludzkiego dziedziny życia społecznego.

Województwo dolnośląskie

Położenie województwa, w połączeniu ze stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturą transportową i dużym potencjałem ludnościowym w korzystny sposób determinuje szanse rozwojowe regionu. Udział rolnictwa w sektorach produkcji jest niewielki (2,1%) co plasuje dolnośląskie na 14. pozycji, jednocześnie Dolny Śląsk jest regionem atrakcyjnym turystycznie i „przyciąga” inwestycje zagraniczne.

W województwie na koniec I kwartału 2006 roku w ewidencji pozostawało 236,1 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 20,6%. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 53,6 % i charakteryzował się prawie najwyższym wzrostem w porównaniu do I kwartału 2005 r. (1,3%).

Województwo wyróżnia się relatywnie wysokim odsetkiem osób z wykształceniem wyższym wynoszącym 10,3% ludności w wieku 15 lat i więcej, co plasuje region na 5. miejscu w kraju. W okresie 2005/2006 r. na 34 uczelniach w regionie studiowało 169,3 tys. osób. Region charakteryzuje również największym udziałem osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym. W 2005 r. wzięło w nim udział 6,2% mieszkańców w wieku 25-64 lat – obok mazowieckiego, najwięcej w skali kraju.

Pod względem poziomu PKB na jednego mieszkańca dolnośląskie plasuje się na 4. miejscu w kraju. Na początku 2006 r. w województwie zarejestrowanych było 300,7 tys. podmiotów gospodarczych. Wskaźnik

przedsiębiorczości był też wyraźnie wyższy aniżeli przeciętnie w kraju – 3. pozycja w Polsce. Mimo wysokiej rangi Wrocławia na akademickiej mapie kraju, region nie może poszczycić się wysokimi nakładami na badania i rozwój.

Osoby niepełnosprawne stanowią 15,1% ogółu ludności województwa (przeciętnie w kraju – 14,3%). Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (15,09) województwo znajduje się na 3. pozycji w kraju. W 2004 r. ze świadczeń pomocy społecznej skorzystało ogółem 9,7% mieszkańców województwa. Na terenie regionu funkcjonowało 291 placówek pomocy społecznej dysponujących 14299 miejscami dla osób potrzebujących pomocy. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. prawie 9 tys. osób.

Województwo kujawsko-pomorskie

Województwo należy do regionów o przeciętnej wielkości i liczbie ludności, zarazem jednak ma rozbudowany sektor rolniczy (nowocześniejszy od średniej krajowej). W strukturze gospodarczej regionu dominują stosunkowo szybko rozwijające się usługi rynkowe oraz tracące na znaczeniu przemysł i budownictwo. Zarówno posiadane zasoby kultury materialnej (zgromadzone zwłaszcza w Toruniu), jak też atrakcyjne miejscami środowisko naturalne, tworzą szanse rozwoju turystyki, także w wymiarze międzynarodowym.

Region charakteryzuje się wysokim w skali kraju poziomem bezrobocia. Na koniec marca 2006 roku w ewidencji urzędów pracy pozostawało 192,3 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 22,6%. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 52,6% i charakteryzował się znaczącą tendencją spadkową (2,3%) w porównaniu do analogicznego okresu w 2005 r.

Dostępność usług edukacyjnych w zakresie szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego w tym regionie jest podobna jak w reszcie kraju. W roku akademickim 2005/2006 funkcjonowało na terenie województwa 21 uczelni - w tym 2 uniwersytety. Pod względem liczby osób studiujących (88,8 tys. osób) województwo nie odbiega od średniej dla kraju. W 2002 r. z udziałem 8,6% osób z wykształceniem wyższym kujawsko-pomorskie znajdowało się na 13. miejscu w kraju. Udział w kształceniu ustawicznym w 2005 r. deklarowało 5,3% osób w wieku 25-64 lat.

Region kujawsko-pomorski należy do przeciętnie uprzemysłowionych. Według stanu na początek 2006 r., w województwie zarejestrowanych było 186,7 tys. podmiotów gospodarczych, zaś nakłady na działalność badawczo-rozwojową stanowiły 2,3% tego rodzaju nakładów w kraju, lokując pod tym względem region na 9. miejscu. Pod względem poziomu PKB na jednego mieszkańca region plasuje się na 8. miejscu w kraju, a wskaźnik przedsiębiorczości mierzony liczbą podmiotów gospodarczych na 10 tys. ludności ułożył województwo na miejscu 9.

Według danych GUS na terenie województwa w 2002 r. mieszkało 303 300 osób niepełnosprawnych, tj. 14,7% ogółu mieszkańców. Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (11,58) województwo kujawsko-pomorskie znajduje się na 12. pozycji w kraju. Liczba osób zatrudnionych w pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. ponad 5,8 tys. osób.

Województwo lubelskie

Województwo lubelskie jest położone we wschodniej części kraju, na uboczu od głównych szlaków transportowych. Jest województwem dużym, ale stosunkowo słabo zaludnionym – wskaźnik urbanizacji regionu jest o połowę niższy od średniej krajowej i wynosi tylko 46,6% (14. pozycja).

W końcu I kwartału 2006 roku w urzędach pracy województwa lubelskiego zarejestrowanych było 163,1 tys. osób bezrobotnych, stopa bezrobocia wynosiła zaś 17,5%. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu był niemal najwyższy w kraju (55,9%) i zanotował wzrost o 0,7 pkt %, w porównaniu do I kwartału 2005 r. Wynika on jednakże z dużej liczby osób zatrudnionych w rolnictwie.

Region posiada przeciętną ofertę kształcenia wyższego, ale jego stolica jest największym ośrodkiem akademickim we wschodniej Polsce. W latach 2005/2006 w województwie lubelskim kształcenie na poziomie wyższym zapewniało 20 szkół wyższych, na których studiowało ponad 108,1 tys. studentów. Odsetek ludności z wykształceniem wyższym w regionie w 2002 r. wyniósł 9,7%. Udział w kształceniu ustawicznym w 2005 r. deklarowało 5,8% osób w wieku 25-64 lat.

Pod względem gospodarczym województwo lubelskie jest relatywnie słabo rozwinięte, notując najniższą wartość PKB na mieszkańca w Polsce i całej UE 25. Duży udział rolnictwa (o niskiej kulturze rolnej) i niska wartość technologicznego zaawansowania przemysłu powodują, że również pod względem wskaźnika przedsiębiorczości województwo lokuje się na niskiej, 15. pozycji w kraju. Według stanu na 2006 r., w województwie lubelskim zarejestrowanych było 148 tys. podmiotów gospodarczych, przy czym MSP stanowiły

95,3% wszystkich przedsiębiorstw. Nakłady na działalność B+R w przemyśle województwa lubelskiego w 2004 roku kształtowały się na poziomie 168 mln zł (8. lokata w kraju), choć nakłady inwestycyjne były niższe w porównaniu z innymi regionami.

Liczba niepełnosprawnych w województwie w 2002 r. wynosiła 407,8 tys. osób, co stanowi 18,6% mieszkańców województwa. Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (11,98) województwo lubelskie znajduje się na 11. pozycji w kraju. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. 7,1 tys. osób.

Województwo lubuskie

Województwo lubuskie jest jednym z mniejszych polskich regionów, najslabiej zaludnionych o najmniejszej liczbie ludności (1 mln). Jednocześnie region ma duże znaczenie dla powiązań gospodarczych Polski z pozostałymi krajami Unii Europejskiej, bowiem na lubuskim odcinku polsko-niemieckiej granicy funkcjonują duże przejścia graniczne. Stopień urbanizacji nie odbiega od średniej krajowej, natomiast rolnictwo charakteryzuje się najmniejszym w kraju udziałem użytków rolnych w powierzchni (około 40%) oraz małym udziałem gospodarstw indywidualnych. W województwie lubuskim liczba osób pracujących na 1000 mieszkańców należy do najniższych w kraju, na co niewątpliwie wpływa bardzo wysoka stopa bezrobocia rejestrowanego (23,8%). Na koniec marca 2006 roku w ewidencji województwa pozostawało blisko 92 tys. bezrobotnych. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 52,8% i charakteryzował się tendencją spadkową w porównaniu do I kwartału 2005 r. W województwie lubuskim notowany jest niski odsetek ludności z wykształceniem wyższym – 6,9%. Co więcej region ten będzie prawdopodobnie tracił dystans do pozostałych województw, z uwagi na bardzo niską liczbę uczelni (8) i studentów wynoszącą (w 2005 r.) niespełna 40 tys., stawiających region na przedostatnim miejscu w kraju. Osoby uczące się i dokształcające w 2005 r. stanowiły 4,5% mieszkańców województwa w wieku 25-64 lat. Pod względem potencjału przemysłowego województwo zalicza się do regionów średnio zindustrializowanych. W przemyśle decydujące znaczenie mają firmy z udziałem kapitału zagranicznego, głównie niemieckiego. Jednocześnie województwo lubuskie należy do regionów, w którym najmniej środków przeznacza się na działalność badawczo-rozwojową – w 2004 r. była to kwota 23,2 mln zł (15. miejsce w kraju). Do najważniejszych branż należą: przemysł drzewny, meblarski i papierniczy, wykorzystujące naturalną bazę surowcową regionu. Według stanu na 2006 r., w województwie zarejestrowanych było niespełna 102,6 tys. podmiotów gospodarczych. Pod względem poziomu PKB na jednego mieszkańca region plasuje się na 9. miejscu w kraju, a wskaźnik przedsiębiorczości mierzony liczbą podmiotów gospodarczych na 10 tys. ludności ułożył województwo na miejscu 6.

Osoby niepełnosprawne stanowią 17,5% populacji ludności regionu (16,4 tys. osób). Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (14,82) województwo znajduje się na przeciętnej pozycji w kraju. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. nieco ponad 3,2 tys. osób.

Województwo łódzkie

Województwo łódzkie jest centralnie położonym regionem, w którym krzyżują się główne korytarze transportowe. Województwo nie wyróżnia się szczególnymi zasobami przyrodniczymi, a stolica regionu przechodzi nadal trudności związane ze skutkami restrukturyzacji gospodarki w wyniku upadku państwowego sektora włókienniczego i odzieżowego.

Województwo łódzkie jest szóstym pod względem wielkości rynkiem pracy w kraju. Na koniec marca 2006 roku w ewidencji pozostawało 202,5 tys. bezrobotnych a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 18,1%. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 53,4% i zanotował spadek o 2,1 pkt %, w porównaniu do I kwartału 2005 r.

Pod względem liczby osób studiujących (w 2005 r. 131 tys.) na 27 działających uczelniach, łódzkie znajduje się na przeciętnej pozycji w kraju. Odsetek ludności z wykształceniem wyższym w regionie w 2002 r. wynosił 9,5%. Udział osób w wieku 25-64 lat w kształceniu ustawicznym w 2005 r. kształtował się na poziomie średniej krajowej i wynosił 5,2%.

W roku 2003 województwo łódzkie pod względem liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 10 tysięcy mieszkańców oraz wskaźnika PKB na 1 mieszkańca lokowało się na średniej pozycji w Polsce. W 2006 r. w województwie zarejestrowanych było 247,2 tys. podmiotów gospodarczych. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową stawiają region na piątym miejscu w Polsce, co potwierdza znaczącą rolę łódzkiego ośrodka naukowego.

Liczba niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 365,1 tys. osób (14% mieszkańców województwa). Z pomocy społecznej korzysta 585,7 osób na 10 tys. mieszkańców, co na tle pozostałych województw daje 10. lokatę. Na koniec 2005 r. kadra pomocy społecznej liczyła prawie 8,2 tys. osób. Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (11,82) województwo znajduje się na 13. pozycji w kraju.

Województwo małopolskie

Województwo małopolskie jest położone na południu kraju i graniczy ze Słowacją. Małopolskie jest jednym z najmniejszych województw, jednakże koncentruje dużą liczbę mieszkańców (3,3 mln). Udział rolnictwa w gospodarce regionu jest dość niski, podobnie jak przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego, co utrudnia podniesienie efektywności produkcji. Zróżnicowane środowisko geograficzne decyduje o atrakcyjności turystycznej regionu.

Na koniec I kwartału 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 181,1 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 13,9% i była (obok województwa mazowieckiego) najniższa w kraju. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 53,5% i zanotował spadek o 0,5 pkt %, w porównaniu do I kwartału 2005 r.

Pod względem liczebności studentów Małopolska zajmuje trzecie miejsce po województwach: mazowieckim i śląskim. W 34 uczelniach województwa w roku 2005 kształciło się niemal 200 tys. studentów, co stanowi 9,7% ogólnej liczby studentów w kraju. Odsetek ludności z wykształceniem wyższym w regionie w 2002 r. wynosił 9,9%. W kształceniu ustawicznym w 2005 r. uczestniczyło 4,7% osób w wieku 25-64 lat.

Małopolska należy do dobrze rozwiniętych gospodarczo regionów kraju, choć zarówno pod względem poziomu PKB na jednego mieszkańca, jak i wskaźnika przedsiębiorczości, województwo znalazło się dopiero na 10. pozycji w kraju. Według stanu na 2006 r., w województwie zarejestrowanych jest blisko 290 tys. podmiotów gospodarczych. Równocześnie region jest jednym z liderów w Polsce w dziedzinie informatyzacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową są prawie największe w kraju i stawiają województwo na drugim miejscu w Polsce (po mazowieckim).

Liczba niepełnosprawnych mieszkańców województwa w 2002 r. wynosiła 589,1 tys. osób (18,2%). Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (14,6) województwo małopolskie znajduje się na 6. pozycji w kraju. W 2004 roku w województwie małopolskim skorzystało z pomocy społecznej 104 tys. rodzin, co stanowi 12% mieszkańców Małopolski. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. ponad 9,3 tys. osób.

Województwo mazowieckie

Województwo mazowieckie wyróżnia się na tle innych regionów znacznie wyższymi wskaźnikami niemal we wszystkich dziedzinach rozwoju, zarówno gospodarczego, jak i społecznego. Fakt ten wynika przede wszystkim z dominującej roli Warszawy jako centralnego ośrodka rozwoju kraju, skupiającego największą liczbę nowych inwestycji i umożliwiającego dynamiczny rozwój przedsiębiorczości.

W 2006 r. w rejestrze mazowieckich urzędów pracy pozostawało 337,2 tys. osób bezrobotnych, a stopa bezrobocia rejestrowanego w regionie wyniosła 13,9% i była najniższa w kraju. Mimo to, zjawisko bezrobocia jest bardzo zróżnicowane przestrzennie i w niektórych powiatach Mazowsza sięga blisko 30%. Utrwalają się również obszary ubóstwa spowodowane pauperyzacją znacznej części mieszkańców regionu (obszary północne i południowe). Ta dychotomia między metropolitalnym centrum regionu i rolniczymi peryferiami stanowi podstawową cechę województwa mazowieckiego i ma tendencje do pogłębiania się. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu nie uległ zmianie w porównaniu do I kwartału 2005 r. i był najwyższy w kraju. Województwo mazowieckie wyróżnia się najwyższym poziomem wykształcenia mieszkańców – udział ludności z wyższym wykształceniem wynosi tu ok. 14%. W ostatnich latach obserwowany jest również dynamiczny wzrost liczby szkół wyższych. W roku akademickim 2005/2006 funkcjonowało ich na terenie regionu 101 – niemal jedna czwarta wszystkich uczelni w kraju. Również pod względem liczby osób studiujących (w 2005 r. prawie 351 tys. osób) mazowieckie znajduje się na 1. pozycji w kraju. Udział w kształceniu ustawicznym w 2005 r. brało 6,2% osób w wieku 25-64 lat.

Województwo wyróżnia się w skali kraju także najwyższym poziomem rozwoju gospodarczego i liczbą przedsiębiorstw w stosunku do liczby mieszkańców (w 2006 r. zarejestrowanych było 604,7 tys. podmiotów gospodarczych). W 2003 r. wskaźnik PKB na 1 mieszkańca w regionie mazowieckim był najwyższy w kraju i stanowił ok. 150% średniej krajowej. Zasadniczy potencjał gospodarczy, kapitałowy i intelektualny skupiony jest w Warszawie i aglomeracji warszawskiej. Również w sferze B+R w Polsce obserwuje się

wyraźną dominację województwa mazowieckiego – spośród wszystkich jednostek prowadzących tą działalność w kraju, 30% umiejscowionych jest na Mazowszu, a nakłady na działalność B+R stanowią ponad 43% wszystkich wydatków krajowych na ten cel.

Liczba niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 580,7 tys. osób, co stanowi 11,3% mieszkańców województwa. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. prawie 13,5 tys. osób. W województwie mazowieckim zarejestrowanych jest niemal 10 tys. stowarzyszeń i fundacji. W roku 2004 Mazowsze było drugim województwem w kraju, w którym nastąpił największy procentowy wzrost ich liczby. Również pod względem liczby organizacji przypadających na 10 tys. mieszkańców (18,75) województwo mazowieckie pozostaje liderem wśród regionów.

Województwo opolskie

Jest to najmniejsze polskie województwo, z niewielką liczbą ludności – jednocześnie w regionie mieszka dość dużo ludności deklarującej narodowość niemiecką. Województwo opolskie charakteryzuje się małym udziałem usług rynkowych oraz większym od przeciętnego, udziale rolnictwa, którego duża efektywność wynika m.in. z wysokiej kultury rolnej i dobrego wyposażenia gospodarstw rolnych. Sytuacja na rynku pracy w województwie opolskim cechuje się wzrostem liczby pracujących, pomimo przeciętnego – na tle kraju – poziomu bezrobocia. Stopa bezrobocia w województwie opolskim według stanu na koniec marca 2006 r. wyniosła 18,9%. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych, wynosząca 71,2 tys. osób, była najniższa w Polsce, charakteryzując się tendencją spadkową. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 52,1% i zanotował spadek o 2,1 pkt %, w porównaniu do I kwartału 2005 r.

Region charakteryzuje się bardzo niskim wskaźnikiem ludności z wyższym wykształceniem (ok. 8,3%) oraz najmniejszą liczbą funkcjonujących uczelni – 6. Według danych z 2005 roku, liczba osób studiujących wynosiła 37,4 tys. i była najniższa w kraju. Udział w kształceniu ustawicznym w 2005 r. brało zaledwie 4% osób w wieku 25-64 lat, znacznie poniżej średniej krajowej (5,2%).

Problemem regionu jest również wolniejsze niż w innych regionach Polski tempo wzrostu gospodarczego. Wartość PKB na 1 mieszkańca i wskaźnik przedsiębiorczości w 2003 roku sytuowały województwo opolskie na 11. pozycji w kraju. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w województwie opolskim według stanu na 2006 rok wynosiła około 91 tys. Słabość sfery działalności B+R w województwie opolskim potęgują niskie nakłady finansowe, które w 2004 roku wyniosły zaledwie 29,4 mln zł, stawiając pod tym względem region na 14. miejscu kraju.

Województwo opolskie jest jednym z niewielu, w których notuje się stosunkowo niski wskaźnik osób objętych pomocą społeczną. Na 10 tys. ludności w województwie korzysta ze świadczeń 630,1 osób, podczas gdy średnio w kraju jest to 691,3. Niski jest również stopień zatrudnienia w obszarze pomocy społecznej – 3,5 tys. osób. Liczba osób niepełnosprawnych jest najniższa w skali kraju i w 2002 r. wynosiła ona 106,8 tys. osób (10% mieszkańców). Region posiada prawie najniższy wskaźnik liczby organizacji pozarządowych przypadającej na 10 tys. mieszkańców (w 2004 r. – 10,69), choć w porównaniu do 2002 r. nastąpił największy procentowy wzrost liczby nowych organizacji.

Województwo podkarpackie

Województwo podkarpackie, położone na południowym-wschodzie Polski, charakteryzuje się przeciętną wielkością, a gęstość zaludnienia nie przekracza średniej krajowej. Podkarpackie jest jednym z najbiedniejszych regionów Polski oraz Unii Europejskiej, a jego rolnictwo cechuje się niską efektywnością oraz słabą strukturą agrarną. Na koniec I kwartału 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 166,8 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 18,6%. Zmniejszeniu liczby pracujących w przemyśle towarzyszył wzrost zatrudnienia w rolnictwie. Według stanu na koniec 2004 r., w sektorze rolniczym pracowało w województwie 25% aktywnych zawodowo. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 53,6% i zanotował wzrost o 0,3 pkt %, w porównaniu do I kwartału 2005 r.

Dane dotyczące struktury wykształcenia ludności, w tym szczególnie udział osób z wyższym wykształceniem (8,8%), wskazują, że podkarpackie niekorzystnie plasuje się pod tym względem na tle kraju. Niewielki jest również rozwój szkolnictwa wyższego – w 17 wyższych uczelniach województwa studiuje nieco ponad 78 tys. studentów. Odsetek mieszkańców województwa uczestniczących w kształceniu ustawicznym w 2005 r. był najniższy w Polsce i wyniósł 3,7%.

W sektorze gospodarczym województwo podkarpackie lokuje się bardzo niekorzystnie na tle innych regionów. Pod względem poziomu PKB na jednego mieszkańca plasuje się na przedostatnim miejscu w

kraju, a wskaźnik przedsiębiorczości ułożył województwo na ostatniej pozycji. W styczniu 2006 roku w regionie zarejestrowanych było ponad 138 tys. podmiotów gospodarki narodowej. Stanowiły one 3,9% podmiotów w skali kraju. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w wysokości 104 mln zł stawiają region na 10. miejscu w Polsce.

Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 316,1 tys., co stanowi 15% mieszkańców województwa. Ogólna liczba jednostek organizujących pomoc społeczną odpowiada liczbie gmin i powiatów. W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej zatrudnionych było na koniec 2005 r. nieco ponad 6,2 tys. osób. Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (12,21) region znajduje się na 10. pozycji w kraju.

Województwo podlaskie

Województwo podlaskie, położone w północno-wschodniej Polsce, zamieszkuje niewielka liczba ludności (1,2 mln) jest rozproszona na znacznej powierzchni. Region ma charakter typowo rolniczy z najwyższym w kraju udziałem produkcji rolnej w wartości dodanej brutto i stosunkowo słabo rozwiniętym przemysłem, notującym niewielki napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Na koniec marca 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 74,6 tys. bezrobotnych (prawie najmniej w kraju), a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 15,7%. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 54,6% i w porównaniu do I kwartału 2005 r. zanotował minimalny wzrost o 0,1 pkt %.

W dziedzinie edukacji woj. podlaskie charakteryzuje się dobrze rozwiniętą siecią placówek oświatowych. Kształcenie prowadzone jest na wszystkich poziomach, łącznie ze studiami doktoranckimi. Mimo to zaledwie 7,6% populacji mieszkańców posiada wykształcenie wyższe. W roku szkolnym 2005/2006 na terenie województwa funkcjonowało 19 uczelni, na których studiowało 52,5 tys. osób (14. lokata w kraju). Udział w kształceniu ustawicznym w 2005 r. brało 4,8 % osób w wieku 25-64 lat.

Podlaskie charakteryzuje się jednym z najniższych poziomów rozwoju gospodarczego. W 2003 roku wartość wytworzonego PKB stawiała region na 14. miejscu w kraju, a wskaźnik przedsiębiorczości – na 15. Według stanu na początek 2006 r., w województwie zarejestrowanych było 88 tys. podmiotów gospodarczych. Dominującym działem gospodarki województwa jest rolnictwo. Poziom technologiczny oraz stopień innowacyjności przemysłu jest stosunkowo niski – wydatki na B+R (51,5 mln zł) dają regionowi 13. lokatę w kraju. Ponadto występuje niewielkie zainteresowanie kapitału zagranicznego i krajowego inwestowaniem w województwie podlaskim.

Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 156 tys., co stanowi 12,9% mieszkańców województwa. Struktura instytucjonalna pomocy społecznej w województwie obejmuje 118 OPS-ów na szczeblu gminnym, 14 PCPR-ów na szczeblu powiatowym i 4 Ośrodki Interwencji Kryzysowej. Liczba zatrudnionych w nich osób wyniosła na koniec 2005 r. niespełna 3,2 tys. osób. Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (13,41) województwo znajduje się na 9. pozycji w kraju.

Województwo pomorskie

Województwo pomorskie zajmuje przeciętnej wielkości obszar kraju przy gęstości zaludnienia nie odbiegającej od średniej krajowej. Najważniejszym ośrodkiem akademickim, kulturalnym i gospodarczym jest Trójmiasto, zawierające ważny kompleks portowy o znaczeniu ogólnokrajowym i międzynarodowym. Zarówno walory kultury materialnej, jak też przyrodnicze są podstawą istnienia i rozwoju liczącego się w kraju przemysłu turystycznego, rozwijającego się szczególnie dynamicznie w pasie przybrzeżnym.

W marcu 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 161,8 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 19,4%. Od 2004 roku utrzymuje się tendencja spadkowa liczby bezrobotnych. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 53,7% i nie zmienił się w stosunku do analogicznego okresu 2005 r. W roku akademickim 2005/2006 na 28 uczelniach w województwie pomorskim studiowało ponad 100 tys. osób. Dyplomami ukończenia studiów wyższych legitymuje się ponad 11% mieszkańców (drugi wynik w Polsce). Wyższy od krajowego jest także odsetek osób z wykształceniem średnim i policealnym. Oferta szkół i instytucji świadczących usługi edukacyjne stale się rozszerza, wychodząc naprzeciw pojawiającym się potrzebom. Intensywnie rozwija się również rynek usług edukacyjnych dla dorosłych. Udział w kształceniu ustawicznym w 2005 r. deklarowało 5,7% mieszkańców w wieku 25-64 lat.

Stan gospodarki województwa w świetle krajowych wskaźników makroekonomicznych przedstawia się względnie korzystnie, a wskaźnik przedsiębiorczości ułożył województwo na pozycji 4. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w 2004 roku wyniosły 247,6 mln zł. Na początku 2006 r. w województwie zarejestrowanych było 226,5 tys. podmiotów gospodarczych.

Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 301,6 tys., co stanowi 13,8% mieszkańców województwa. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. ponad 6,2 tys. osób. W województwie pomorskim działa jeden z najliczniejszych w Polsce sektor pozarządowy. Na 10 tys. mieszkańców przypada 11,58 organizacji tego typu, co lokuje województwo pod tym względem na 2. miejscu w kraju.

Województwo śląskie

Jest to jeden z najmniejszych regionów kraju, który skupia zarazem znaczny potencjał ludnościowy (4,7 mln mieszkańców – 2. miejsce w Polsce). Gęstość zaludnienia (382 osoby na km²) osiąga bardzo wysoki poziom (nawet w skali europejskiej), przy najwyższym w kraju poziomie urbanizacji. Województwo śląskie to region wybitnie przemysłowy, o czym decydują w dużej mierze występujące w nim liczne surowce naturalne. Pod względem liczby zarejestrowanych bezrobotnych (287,3 tys.) województwo zajmuje drugie miejsce w kraju (po mazowieckim). Stopa bezrobocia w regionie w marcu 2006 r. wynosiła 15,6%. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców, należący do najniższych w Polsce, wyniósł 51,9% i zanotował niewielki spadek (0,3 pkt %) w porównaniu do I kwartału 2005 r.

Województwo śląskie skupia jedną dziesiątą szkół i kształci 11,2% uczniów w skali kraju. Jest również jednym z najsilniejszych ośrodków akademickich w Polsce. W roku akademickim 2005/2006 r. kształciło się 207,7 tys. studentów na 43 uczelniach (2. miejsce w kraju). Mimo to, tylko 9,2% mieszkańców posiada wykształcenie wyższe. W kształceniu ustawicznym w 2005 r. udział brało 5,7% osób w wieku 25-64 lat.

Województwo śląskie mieści się w grupie regionów najsilniejszych gospodarczo oraz najbardziej zurbanizowanych i uprzemysłowionych. Według stanu na początek 2006 r., w województwie zarejestrowanych było 423,6 tys. podmiotów gospodarczych. Pod względem wytwarzanego PKB region zajmuje drugie miejsce w kraju – 13,7% w 2003 r. Na terenie województwa śląskiego znajduje się 11,4% wszystkich jednostek badawczo-rozwojowych w Polsce. Jest to trzeci co do wielkości, po województwie mazowieckim i małopolskim, ośrodek badawczy kraju z nakładami na B+R rzędu 402,8 mln zł.

Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 560,7 tys., co stanowi 11,8% mieszkańców województwa. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. blisko 13,5 tys. osób (podobnie jak w woj. mazowieckim). Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (11,76) województwo śląskie znajduje się na dalekiej, 14. pozycji.

Województwo świętokrzyskie

Województwo świętokrzyskie, położone w środkowo-wschodniej części kraju, należy do najmniejszych pod względem powierzchni i liczby ludności. Również wskaźnik urbanizacji lokuje województwo na przedostatniej pozycji. Relatywnie duży jest udział rolnictwa o niskiej kulturze rolnej. Pomimo posiadania pewnego potencjału turystycznego (np. Góry Świętokrzyskie, okolice Sandomierza) wskutek słabo rozwiniętej infrastruktury transportowej i turystycznej, potencjał ten nie jest wykorzystywany.

Tendencje zmian w strukturze zatrudnienia w województwie są zbliżone do trendów ogólnokrajowych. Systematycznie rośnie poziom zatrudnienia w sektorze usług, spada natomiast procentowy udział zatrudnienia w sektorze przemysłu i budownictwa. Na koniec marca 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 118,6 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 20,7%. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu wyniósł 53,7% i jednocześnie zanotował najwyższy wzrost (o 2 pkt %) w porównaniu do I kwartału 2005 r.

Województwo świętokrzyskie charakteryzuje się dużym odsetkiem osób zamieszkałych na wsi i bardzo słabym stanem infrastruktury oświatowej. Na jego terenie funkcjonuje zaledwie 14 uczelni. Region posiada najmniej studentów studiów dziennych i 13. lokatę pod względem całkowitej liczby osób studiujących (57,7 tys.). Osoby z wyższym wykształceniem stanowią 9,4% ogółu ludności powyżej 15. roku życia. Wskaźnik udziału mieszkańców województwa w wieku 25-64 lat, uczestniczących w kształceniu ustawicznym wyniósł w 2005 r. 4,1% i był jednym z najniższych w kraju.

Jest to region bardzo słaby pod względem gospodarczym, a funkcjonujące w nim przedsiębiorstwa (104,1 tys.) są niedoinwestowane. Wartość wydatków na badania i rozwój jest najniższa w Polsce i wynosi zaledwie 18,4 mln zł (ponad 17-krotnie mniej niż średnia krajowa i ponad 120-krotnie mniej niż w najlepszym pod tym względem województwie mazowieckim). PKB na jednego mieszkańca region plasuje region na dalekim, 13. miejscu w kraju, a wskaźnik przedsiębiorczości – na pozycji 12. Wpływa to znacząco na zwiększanie się dystansu względem najbardziej konkurencyjnych regionów kraju.

Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 187,1 tys., co stanowi 14,4% mieszkańców województwa. Świętokrzyskie należy do grupy województw o najwyższym procencie ludności korzystającej z pomocy społecznej. Według stanu na koniec grudnia 2005 roku, w jednostkach pomocy społecznej zatrudnionych było ponad 4,2 tys. osób. Region znajduje się również na ostatnim miejscu pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (10,3).

Województwo warmińsko-mazurskie

Województwo warmińsko-mazurskie jest położone w północno-wschodniej części kraju, w większości na rozległym pojezierzu, dzięki czemu dysponuje znacznym potencjałem rozwoju turystyki. Mimo że należy do największych obszarowo, zalicza się jednak (z wyłączeniem zachodniej części) do regionów peryferyjnych, stosunkowo słabo rozwiniętych.

Region warmińsko-mazurski charakteryzuje się najniższym zagęszczeniem ludności – 59 osób/km². Wraz z regionami lubelskim, podkarpackim, świętokrzyskim i podlaskim stanowi 5 regionów o najniższym PKB na 1 mieszkańca w całej UE. Jest to jednocześnie region o najwyższym wskaźniku bezrobocia. Na koniec marca 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 152,9 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 27,6% i była najwyższa w Polsce. Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu był najniższy w Polsce i wyniósł 50,8% – spadek o 1,6 pkt %, w porównaniu do I kwartału 2005 r. Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego funkcjonuje 9 uczelni (14. lokata w kraju). Również pod względem liczby osób studiujących (w 2005 r. 61,4 tys. osób) województwo znajduje się na odległym, 12. miejscu w kraju. Odsetek ludności z wykształceniem wyższym w regionie w 2002 r. wyniósł zaledwie 8,7%, a liczba osób biorących udział w kształceniu ustawicznym utrzymuje się na poziomie 3,9% i jest prawie najniższa w Polsce (15. miejsce).

Województwo charakteryzuje się także raczej niskim stopniem uprzemysłowienia. Potencjał naukowo-badawczy jest niewielki i koncentruje się na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Według stanu na początek 2006 r. w województwie kujawsko-pomorskim zarejestrowanych było niespełna 110 tys. podmiotów gospodarczych. PKB na jednego mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego jest znacznie niższy niż średnio w Polsce i kształtował się na poziomie 78,8% średniej dla kraju. Podobnie wskaźnik przedsiębiorczości i nakłady na działalność badawczą i rozwojową. Mocną stroną regionu jest dobry stan środowiska naturalnego i duży potencjał turystyczny.

Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 211,6 tys., co stanowi 14,8% mieszkańców województwa. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005 r. 5,6 tys. osób. Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (14,89) województwo znajduje się na 4. pozycji w kraju.

Województwo wielkopolskie

Województwo wielkopolskie, położone w zachodniej części kraju, przy ważnych arteriach komunikacyjnych, tradycyjnie należy do najlepiej rozwiniętych regionów Polski. Pod względem powierzchni jest drugim co do wielkości regionem (po Mazowszu) w kraju, zamieszkiwanym przez około 3,4 mln osób. Województwo wielkopolskie charakteryzuje się wyższymi wskaźnikami aktywności gospodarczej niż reszta kraju, koncentrując znaczący kapitał zagraniczny.

Na koniec kwietnia 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 215,1 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia w regionie wynosiła 14,7% (3. miejsce w kraju). Współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców regionu był niemal najwyższy w kraju i wyniósł 55,8%, notując jednakże spadek o 0,7 pkt % w porównaniu do I kwartału 2005 r.

Wielkopolska jest silnym ośrodkiem akademickim i naukowym. Na 36 uczelniach (3. miejsce w kraju) studiowało w roku akademickim 2005/2006 ponad 170,5 tys. studentów. Mimo to udział ludności z wykształceniem wyższym w 2002 r. wyniósł w województwie 9,3%, a w kształceniu ustawicznym w 2005 r. deklarowało udział zaledwie 4,2% osób.

Pod względem poziomu PKB na jednego mieszkańca region plasuje się na 3. miejscu w kraju, a wskaźnik przedsiębiorczości ułożył województwo na pozycji 5. Na koniec 2004 r. zarejestrowanych było ponad 340 tys. podmiotów gospodarczych (ok. 9% w skali kraju). Pozytywną stroną małej i średniej przedsiębiorczości w Wielkopolsce jest stosunkowo duży napływ kapitału zagranicznego, a także najwyższy w kraju udział firm zagranicznych w eksporcie.

Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 525,1 tys., co stanowi 13,7% mieszkańców województwa. Liczba osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wynosiła na koniec 2005

r. 9,6 tys. osób. Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (13,39) województwo znajduje się na 7. pozycji w kraju.

Województwo zachodniopomorskie

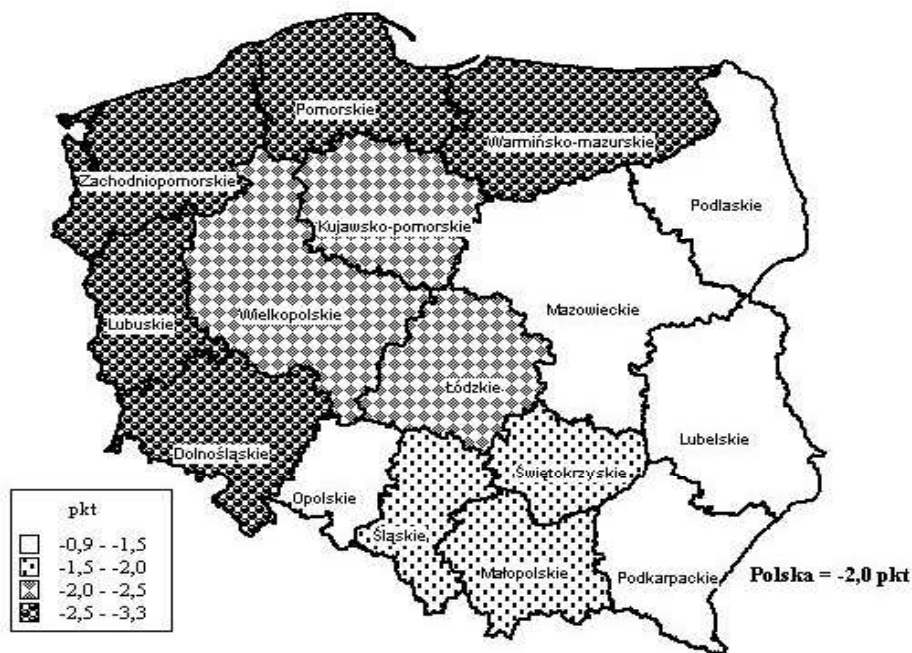
Województwo zachodniopomorskie położone jest w północno-zachodniej części, przy granicy z Niemcami i zajmuje przeciętny co do wielkości obszar, zamieszkały przez 1,7 mln osób. Na koniec kwietnia 2006 roku w ewidencji województwa zarejestrowanych było 168,6 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia rejestrowanego w regionie wynosiła 25,5% (przedostatnie miejsce w kraju). Podobnie kształtował się współczynnik aktywności zawodowej mieszkańców wynoszący 51,3%, charakteryzujący się jednocześnie największym obniżeniem w skali kraju w porównaniu do I kwartału 2005 r. – o 3,5 pkt %.

Poziom wykształcenia ludności województwa zachodniopomorskiego jest porównywalny do średniego poziomu wykształcenia ludności w Polsce. Odsetek ludności z wykształceniem wyższym w 2002 r. wynosił 10,4%. W roku akademickim 2005/2006 kształcenie na poziomie wyższym zapewniało 21 uczelni, gdzie studiowało ponad 86 tys. osób. Natomiast z podnoszenia kwalifikacji w ramach kształcenia ustawicznego w 2005 r. skorzystało 5,2% osób w wieku 25-64 lat.

Bardzo poważną rolę w rozwoju województwa odgrywa sektor małych i średnich podmiotów gospodarczych. Według stanu na początek 2006 r., w województwie zarejestrowanych było blisko 206 tys. podmiotów gospodarczych. Dominują podmioty działające w sekcji „handel i naprawy oraz obsługa nieruchomości”, co wskazuje na duży udział sektora usług w ogólnej liczbie przedsiębiorstw. Pod względem poziomu PKB na jednego mieszkańca region plasuje się na 6. miejscu w kraju, a wskaźnik przedsiębiorczości ułożył województwo na pozycji lidera. Mimo to poziom innowacyjności gospodarki województwa, w porównaniu z najlepiej rozwiniętymi regionami kraju jest dość niski.

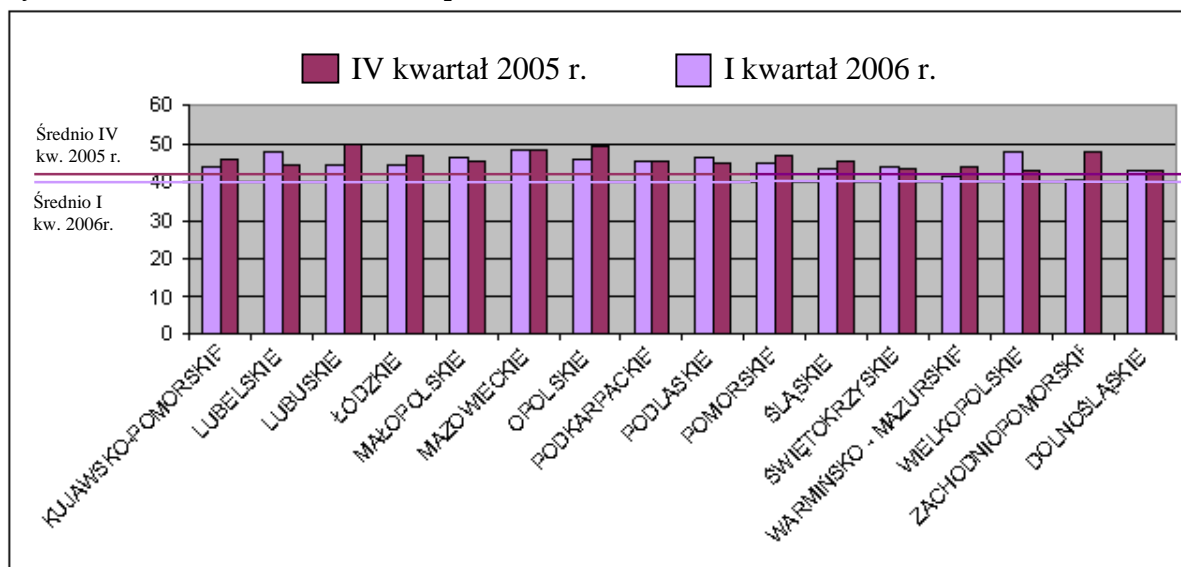
Liczba osób niepełnosprawnych w 2002 r. wynosiła 233,5 tys., (13,7% mieszkańców województwa). W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej zatrudnionych było ponad 5,6 tys. osób (2005 r.). Pod względem liczby organizacji pozarządowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (13,37) województwo zachodniopomorskie lokuje się na przeciętnej pozycji w kraju.

Wykres 13. Spadek stopy bezrobocia w okresie czerwiec 2005 r. - czerwiec 2006 r.



Źródło: BAEL.

Wykres 14. Wskaźnik zatrudnienia – porównanie I kwartał 2006/IV kwartał 2005r.



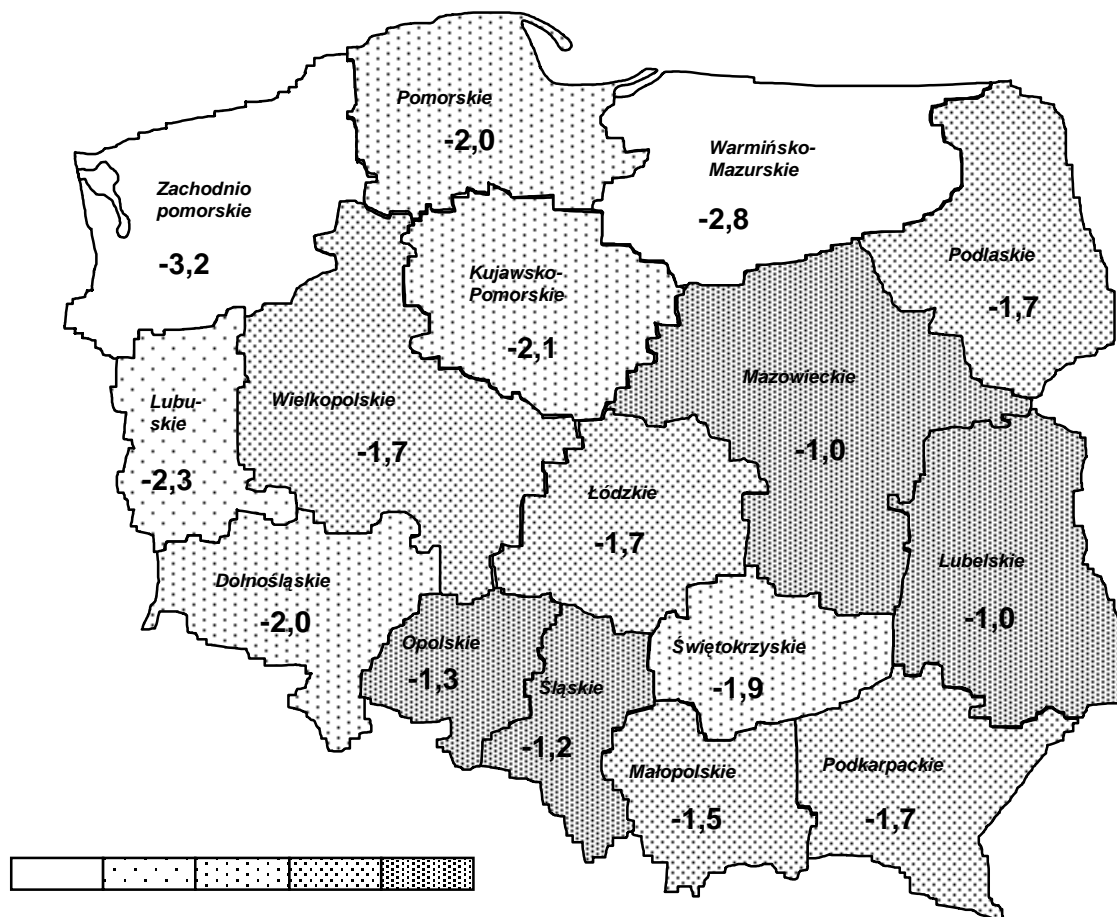
Źródło: Na podstawie danych GUS.

Tabela 6. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu na które zostały skierowane osoby bezrobotne w miesiącu czerwcu 2006 r.

WOJEWÓDZTWA	prace interwencyjne	roboty publiczne	działalność gospodarcza	prace w ramach refundacji kosztów zatrudnienia	inną prace subsydiowane	szkolenia	staże	przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	prace społecznie użyteczne
POLSKA	6 670	3 829	3 619	2 019	445	16 162	14 392	6 014	8 771
Dolnośląskie	441	397	232	134	30	1 403	1 057	598	444
Kujawsko-Pomorskie	330	779	279	139	40	1 038	812	598	1 141
Lubelskie	225	163	212	49	3	874	731	445	202
Lubuskie	296	212	131	122	40	432	553	274	1 362
Łódzkie	382	197	300	261	64	1 124	996	355	375
Małopolskie	379	190	256	82	72	924	847	416	400
Mazowieckie	1 218	254	395	128	13	1 560	1 327	490	886
Opolskie	100	83	80	35	10	392	226	90	935
Podkarpackie	488	49	173	216	39	756	986	311	384
Podlaskie	186	154	70	56	13	462	326	106	143
Pomorskie	584	48	196	150	3	1 368	633	243	603
Śląskie	390	112	409	127	39	1 938	1 808	584	300
Świętokrzyskie	393	153	196	82	20	553	1 228	265	105
Warmińsko-Mazurskie	532	136	224	109	23	1 071	914	215	617
Wielkopolskie	374	205	251	184	30	1 213	1 335	555	381
Zachodniopomorskie	352	697	215	145	6	1 054	613	469	493

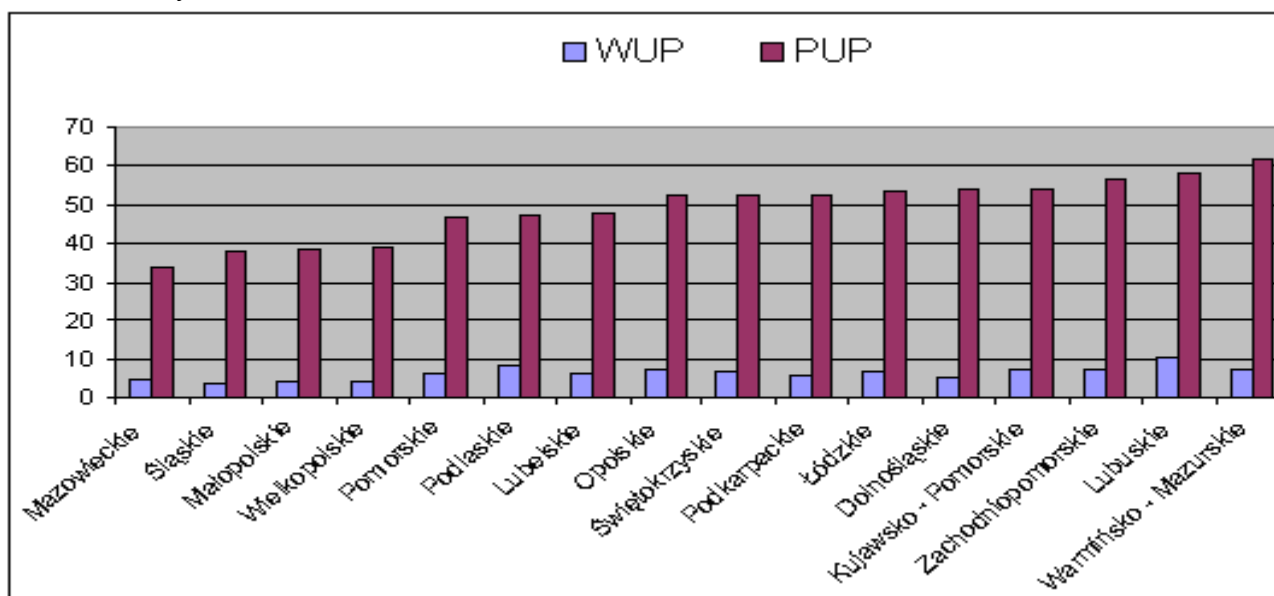
Źródło: MPiPS - Informacja o bezrobociu w czerwcu 2006 roku.

Wykres 15. Zmiany stopy bezrobocia (w punktach procentowych) w okresie grudzień 2005 - czerwiec 2006 r.



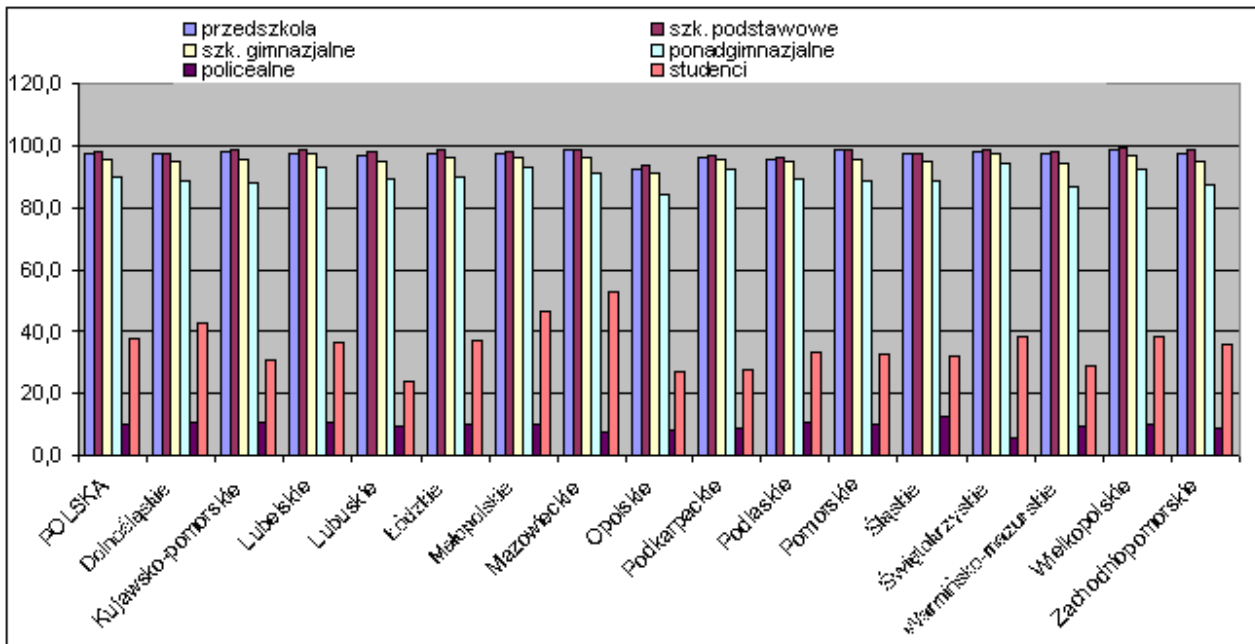
Źródło: MPiPS - Informacja o bezrobociu w czerwcu 2006 roku.

Wykres 16. Liczba pracowników publicznych służb zatrudnienia wg stanu na koniec XII 2005 r. w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców



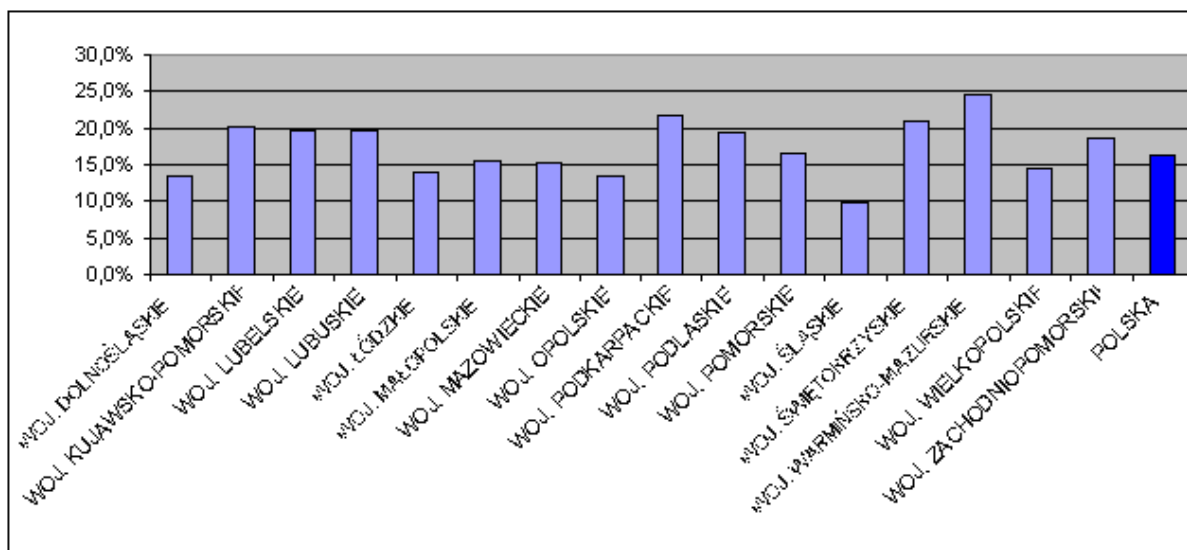
Źródło: Na podstawie danych MPiPS.

Wykres 17. Współczynnik skolaryzacji netto w przedszkolach oraz wśród uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych i studentów w roku 2005/2006



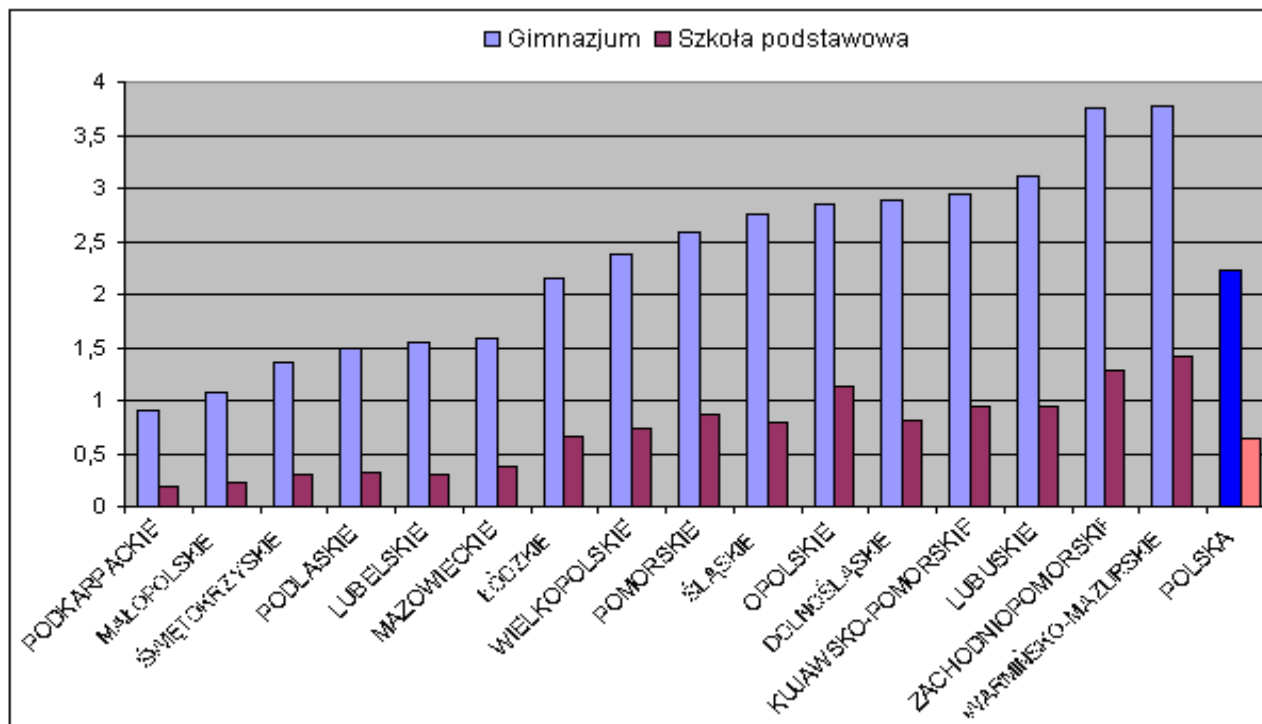
Źródło: Na podstawie danych MEN.

Wykres 18. Uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów otrzymujący stypendia w roku szkolnym 2004/2005



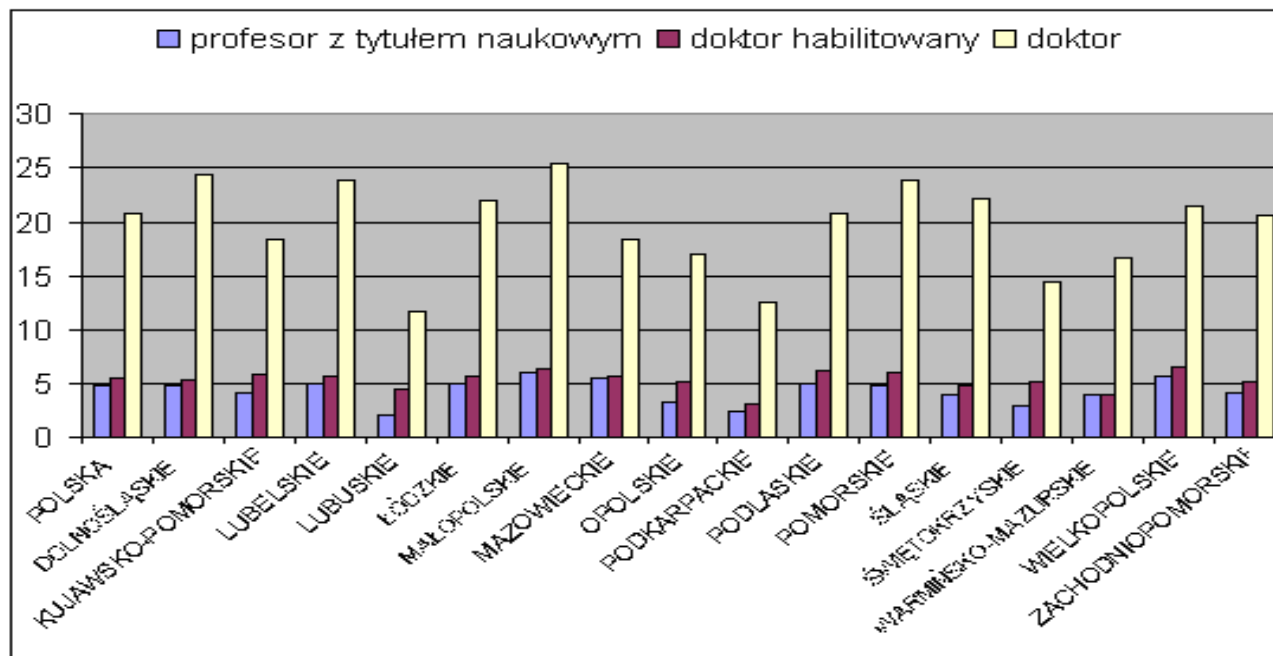
Źródło: Na podstawie danych MEN.

Wykres 19. Uczniowie powtarzający klasę w szkołach dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) w roku szkolnym 2004/2005.



Źródło: MEN, na podstawie GUS wg stanu na 30 września 2004 r.

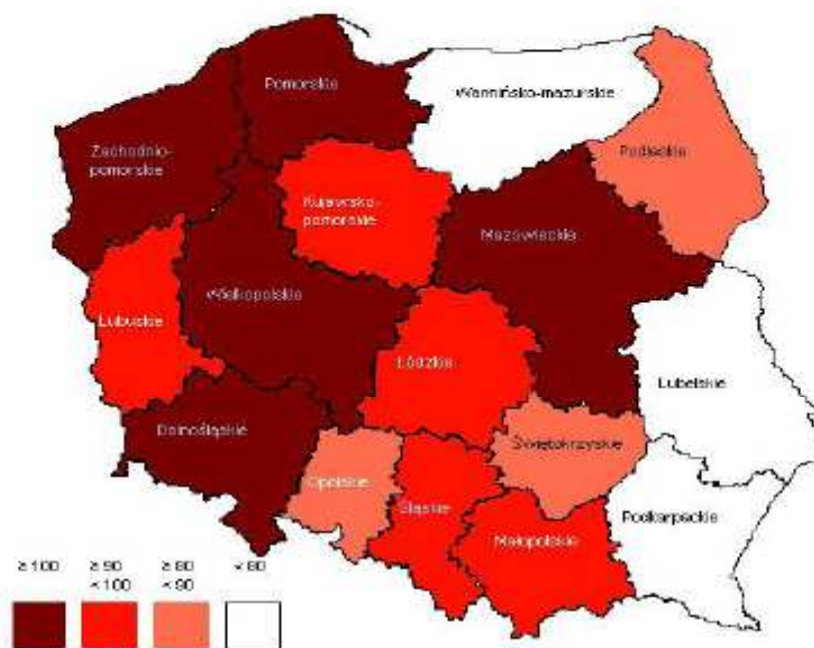
Wykres 20. Nauczyciele akademicy oraz bibliotekarze w przeliczeniu na 1000 studentów, w roku akademickim 2005/2006*



Źródło: Na podstawie danych MEN.

* W podziale na województwa nie uwzględniono szkół resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych i administracji. W obliczeniach uwzględniono nauczycieli akademickich, dyplomowanych bibliotekarzy oraz dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji, których głównymi miejscami pracy są placówki PAN i Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego. W obliczeniach nie uwzględniono słuchaczy studiów podyplomowych oraz uczestników studiów doktoranckich.

Wykres 21. Liczba MSP w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w roku 2003



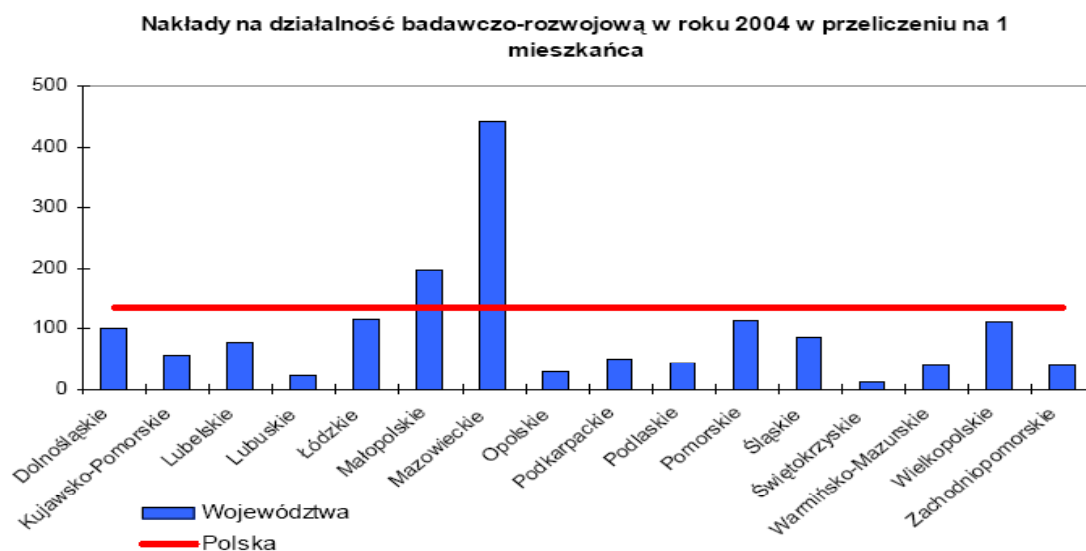
Źródło: PARP na podstawie danych GUS.

Tabela 7. Nakłady na działalność B+R oraz liczba osób zatrudnionych w roku 2004

Województwa	Nakłady na działalność badawczo-rozwojową (ceny bieżące)		Zatrudnieni ogółem	Pracownicy naukowo- -badawczy na 1000 osób ak- tywnych zawodo- wo
	w mln zł	relacja do produktu krajowego brutto (PKB) w 2003 r. w %		
P o l s k a	5155,4	0,56	127356	3,6
Dolnośląskie	289,8	0,40	9620	3,8
Kujawsko-pomorskie	120,5	0,25	4718	2,4
Lubelskie	168	0,41	6896	2,6
Lubuskie	23,2	0,18	1326	1,8
Łódzkie.	299,9	0,54	7748	2,4
Małopolskie	645,5	0,86	17007	6,3
Mazowieckie	2261,7	1,19	34702	8,0
Opolskie	29,4	0,16	1545	2,0
Podkarpackie	104	0,36	2975	1,1
Podlaskie	51,5	0,20	2408	1,8
Pomorskie	247,6	0,43	6646	4,2
Śląskie	402,8	0,33	12692	2,7
Świętokrzyskie	18,4	0,06	1124	1,0
Warmińsko-mazurskie.	56,3	0,23	2277	1,7
Wielkopolskie	372,6	0,48	12136	2,8
Zachodniopomorskie	64,2	0,17	3536	2,4

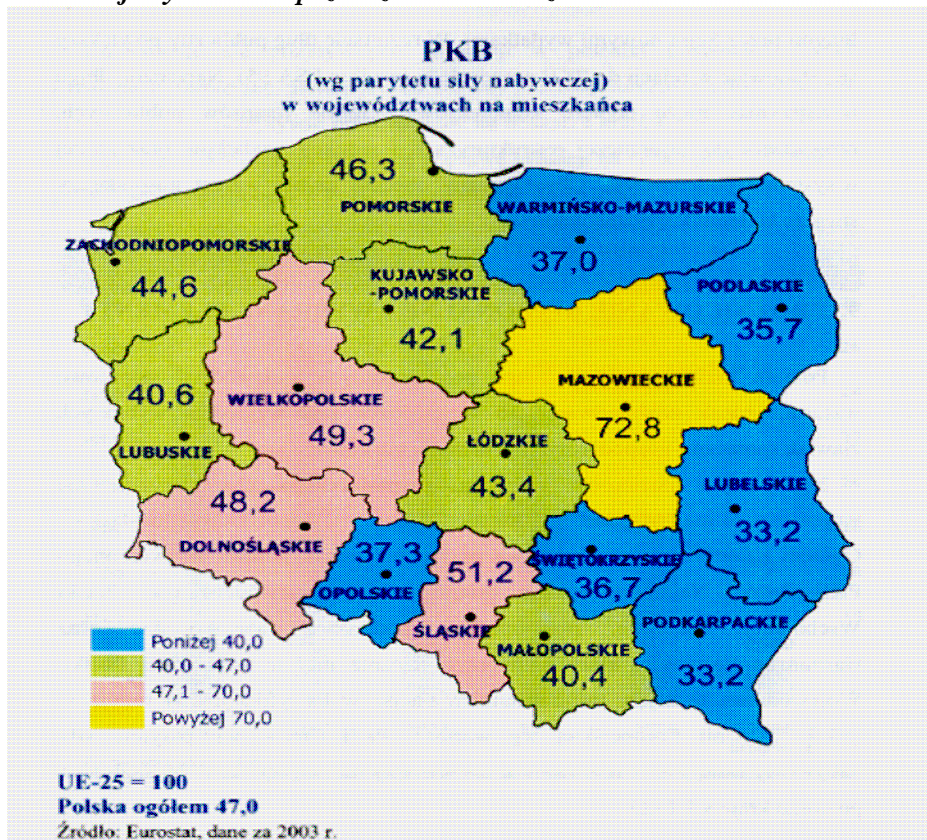
Źródło: GUS na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) w IV kwartale.

Wykres 22. Nakłady na działalność B+R w roku 2004 w przeliczeniu na jednego mieszkańca



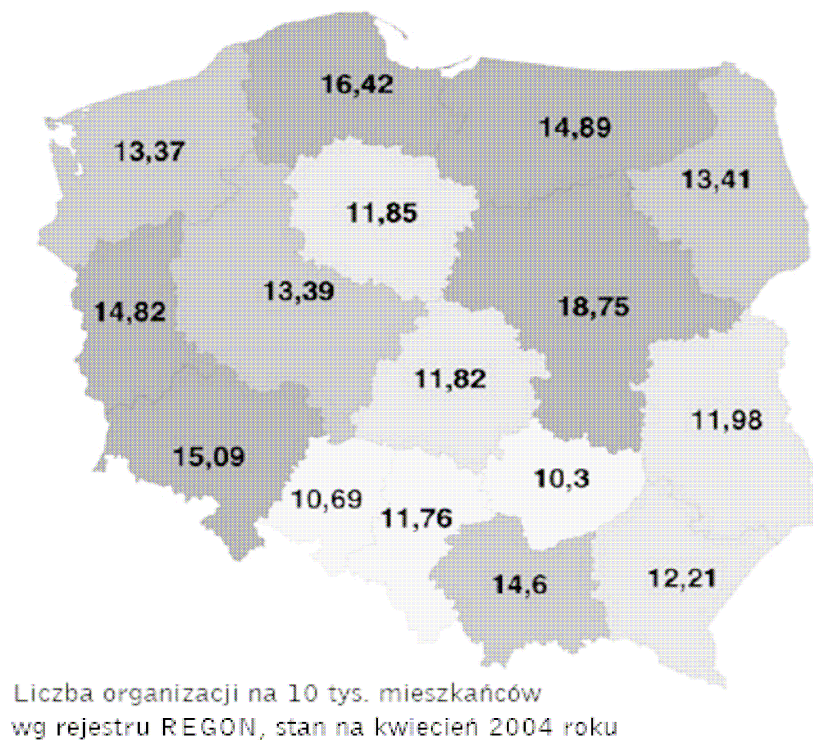
Źródło: Pomorski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-13 – projekt.

Wykres 23. Produkt Krajowy Brutto w przeliczeniu na mieszkańca w 2003 r.



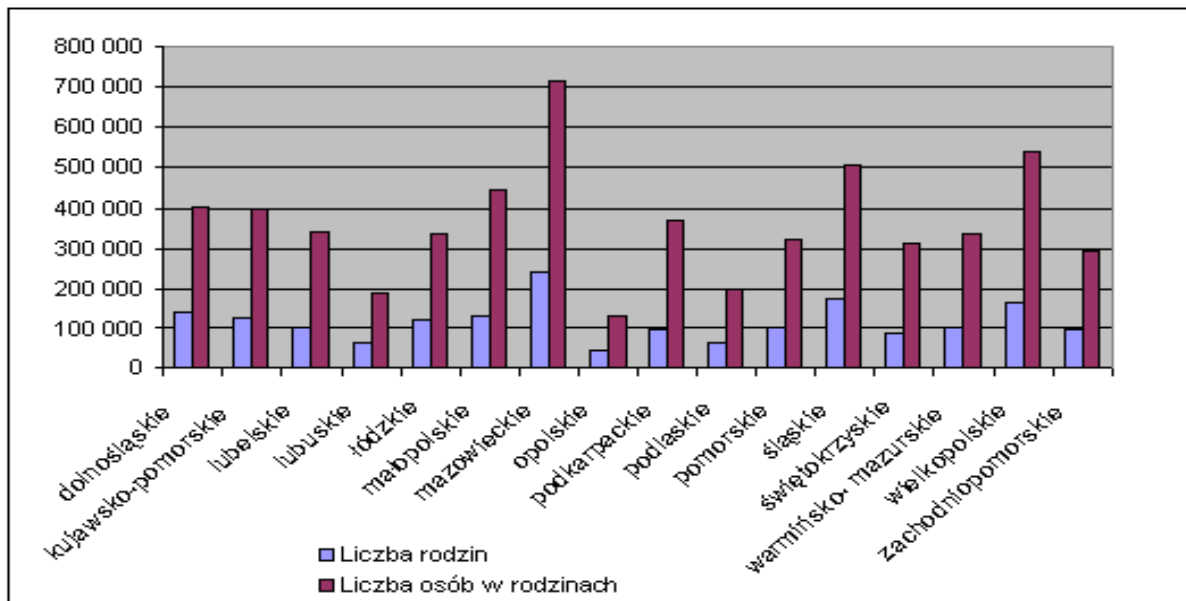
Źródło: EUROSTAT.

Wykres 24. Liczba organizacji pozarządowych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2004 r.



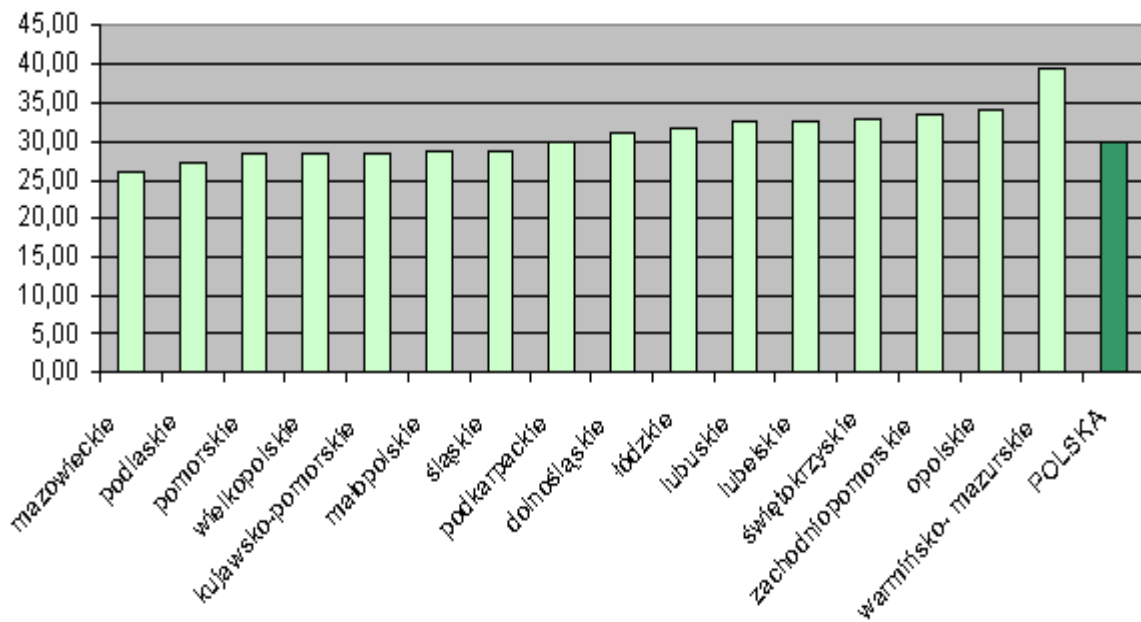
Źródło: „Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych” – raport z badania 2004 przeprowadzonego przez stowarzyszenie Klon/Jawor pod red. Marty Gumkowskiej i Jana Herbsta.

Wykres 25. Liczba rodzin i osób w rodzinach, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej w 2005 r.



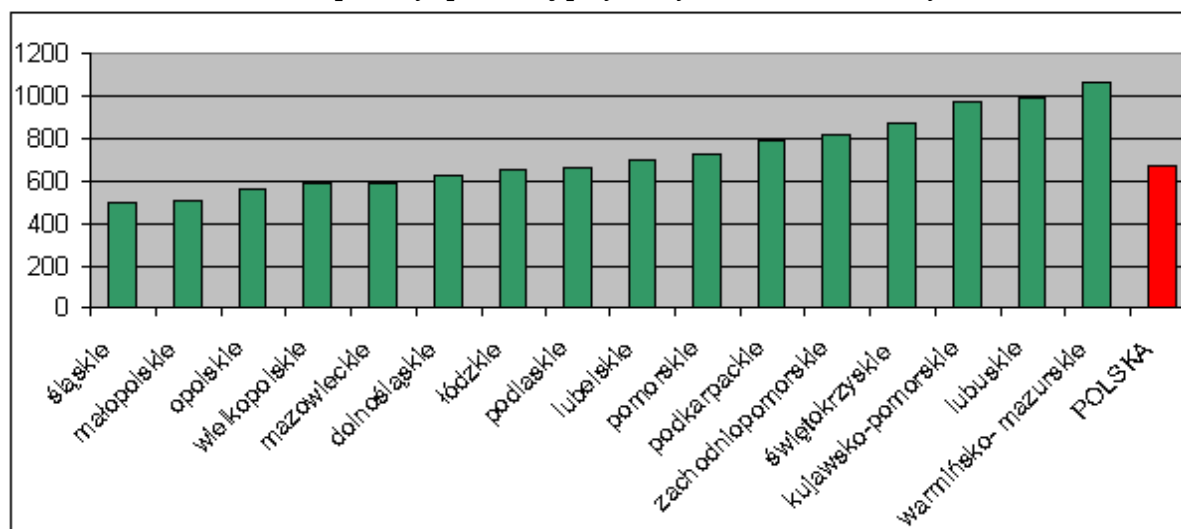
Źródło: MPiPS.

Wykres 26. Liczba pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w 2006 r. w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców.



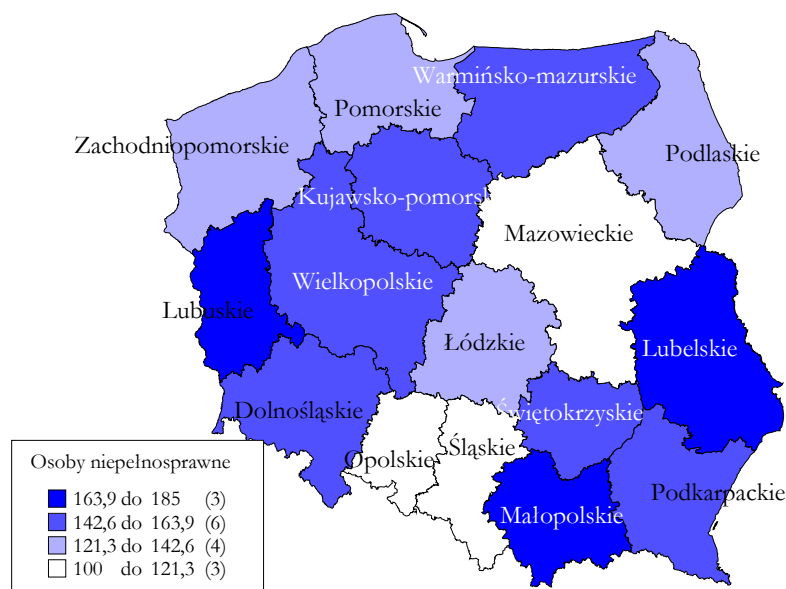
Źródło: Na podstawie danych MPiPS.

Wykres 27. Liczba świadczeń z pomocy społecznej przyznanych w 2006 r. na 10 tys. mieszkańców.



Źródło: Na podstawie danych MPiPS.

Wykres 28. Częstość występowania niepełnosprawności w 2002 r. (liczba osób niepełnosprawnych w danym województwie na 1000 mieszkańców)



Źródło: Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2002 r.

Na podstawie przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową analiz rozwoju polskich województw w okresie lat 1999 – 2004, wyodrębnione zostały regiony, w których zaszły największe zmiany w zakresie kapitału ludzkiego. W grupie regionów o najbardziej zaawansowanych i korzystnych zmianach znalazły się cztery województwa: mazowieckie, świętokrzyskie, łódzkie i małopolskie. Liderem zmian w tej dziedzinie okazało się województwo mazowieckie. Swój sukces zawdzięcza ono najkorzystniejszym, w porównaniu do innych regionów zmianom demograficznym (związanym z rosnącym, dodatnim saldem migracji krajowych i zagranicznych), bardzo wysokiej dynamice aktywności społecznej oraz znaczącej poprawie poziomu wiedzy i zdrowia. Drugie miejsce w zakresie zmian w kapitale ludzkim zajęło województwo świętokrzyskie. O sukcesie tego regionu zadecydowała przede wszystkim najwyższa w kraju dynamika aktywności społecznej, a także bardzo wyraźna poprawa poziomu wiedzy, względne ograniczenie wzrostu

skali wykluczenia społecznego oraz stosunkowo korzystne zmiany w zakresie sytuacji demograficznej. Na trzecim miejscu uplasowało się województwo łódzkie, co jest rezultatem największych w kraju pozytywnych zmian w zakresie poziomu wiedzy, względnej poprawy sytuacji demograficznej i zdrowotnej oraz restrukturyzacji gospodarki regionu. Czwartą lokatę pod względem zmian w kapitale ludzkim zajęło województwo małopolskie. Region ten okazał się liderem w zakresie poprawy sytuacji zdrowotnej a także zanotował ponadprzeciętny spadek liczby osób niepełnosprawnych. Omawiane województwo pozytywnie wyróżniało się również dynamiką poziomu wiedzy jak i stosunkowo wolnym tempem wzrostu grupy wykluczonych społecznie.

Wśród czterech regionów, w których odnotowano najmniejsze postępy w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego znalazły się województwa: zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, opolskie i śląskie. O pozycji województwa zachodniopomorskiego zdecydowały dwa czynniki: rozszerzająca się zdecydowanie szybciej niż w innych regionach sfera wykluczenia społecznego oraz niekorzystne zmiany w rozwoju szkolnictwa. Region warmińsko-mazurski cechuje się najniższą dynamiką aktywności społecznej. Mimo że liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych rośnie dość szybko, to w takich aspektach jak odsetek osób deklarujących członkostwo w ich strukturach, czy frekwencja wyborcza odnotowano regres większy niż w innych regionach kraju. Na tym tle bardzo małe postępy zaobserwowano także w zakresie podniesienia poziomu wiedzy i poprawy stanu zdrowia. W przypadku województwa opolskiego czynnikami hamującymi rozwój kapitału ludzkiego był powolny rozwój przedsiębiorczości oraz niekorzystne zmiany demograficzne. Najniższą dynamiką zmian w zakresie jakości kapitału ludzkiego cechuje się województwo śląskie. Jest to przede wszystkim efekt bardzo szybko poszerzającej się sfery wykluczenia społecznego oraz rosnącej powoli aktywności społecznej. W omawianym regionie odnotowano największą dynamikę udziału długookresowo bezrobotnych, a także bardzo wysoką dynamikę wzrostu liczby korzystających z opieki społecznej.

1.9. Analiza SWOT

MOCNE STRONY:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEJ SIĘ SYTUACJI NA RYNKU PRACY:

- Korzystna struktura demograficzna społeczeństwa, duży udział osób młodych w strukturze zasobów pracy;
- Rozwój zatrudnienia w sektorze prywatnym;
- Relatywnie wysoka aktywność kobiet w wieku 25-50 lat;
- Dostępność i rosnąca popularność elastycznych form zatrudnienia, pracy tymczasowej i samozatrudnienia;
- Popularność doskonalenia zawodowego wśród części osób pracujących;
- Rosnąca zdolność do podejmowania pracy w nowych dziedzinach i sekcjach, szczególnie przez osoby młode;
- Rozwój umiejętności informatycznych i wykorzystywania technik informatycznych w przedsiębiorstwach.

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Powstanie szeregu prawnych regulacji na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, promujących: aktywizację oraz integrację zawodową i społeczną, partnerstwo publiczno-społeczne, strategiczne myślenie w polityce społecznej;
- Istniejąca sieć profesjonalnych samorządowych instytucji pomocy społecznej i rynku pracy;
- Istnienie metod i narzędzi pracy ze środowiskiem lokalnym, grupami i osobami;

- Rozwój kompetencji sektora pozarządowego, reprezentującego prawa i interesy grup społecznych oraz budującego sieć usług społecznych.

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

- Wysoki współczynnik skolaryzacji;
- Niski odsetek osób wypadających z systemu edukacji;
- Rozwój szkolnictwa wyższego i wzrost wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym;
- Autonomia szkół wyższych;
- Niewielkie zróżnicowanie regionalne w zakresie uczestnictwa w kształceniu na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym;
- Działanie systemu egzaminów zewnętrznych – dostępność prostych wskaźników.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

- Istnienie systemu regulującego funkcjonowanie służby cywilnej, w celu zapewnienia zawodowego, bezstronnego i rzetelnego wykonywania zadań państwa;
- Relatywnie wysoki poziom wykształcenia kadr administracji publicznej;
- Funkcjonowanie regulacji prawnych określających zasady współpracy sektora publicznego i pozarządowego;
- Pozytywny klimat dla budowania partnerstwa publiczno-społecznego;
- Postępująca profesjonalizacja działań organizacji pozarządowych;
- Wysokie zaangażowanie członków organizacji pozarządowych i ich identyfikacja z misją organizacji.

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

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

SŁABE STRONY:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEJ SIĘ SYTUACJI NA RYNKU PRACY:

- Wysoka stopa bezrobocia, duży udział bezrobocia długotrwałego, czyli osób których aktywizacja jest trudna i bardziej kosztowna;
- Niski poziom wykształcenia większości osób bezrobotnych i/lub niedopasowanie ich kwalifikacji do potrzeb rynku pracy;
- Niski poziom aktywności zawodowej, szczególnie osób po 50 roku życia;
- Niska mobilność przestrzenna i zawodowa;

- Ukryte bezrobocie w rolnictwie, w dużej mierze dotyczące osób o niskich kwalifikacjach;
- Preregulowanie ARPR zawężające nadmiernie wybór instrumentów;
- Brak efektywnego monitoringu rynku pracy
- Wysoka i zróżnicowana regionalnie stopa bezrobocia;
- Niski poziom innowacyjności gospodarki, niskie nakłady na B+R w sektorze publicznym;
- i w przedsiębiorstwach prywatnych;
- Niska skala kształcenia ustawicznego, szczególnie wśród pracowników najbardziej zagrożonych pasywnością – starszych, nisko wykształconych;
- Niedostatek kadr przygotowanych do kreowania i wdrażania nowych technologii w przedsiębiorstwach;
- Niezakończona restrukturyzacja przemysłu wydobywczego i energetyki.

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Brak rozumienia strategicznego planowania na rzecz integracji społecznej w działaniach samorządów lokalnych;
- Trudności w kreowaniu horyzontalnej polityki na rzecz integracji społecznej (dominacja polityki sektorowej);
- Niewystarczający potencjał kadrowy instytucji pomocy i integracji społecznej;
- Niski poziom współpracy programowej i organizacyjnej pomiędzy instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej;
- Nieefektywna polityka aktywizacji wobec osób wykluczonych społecznie, w szczególności osób niepełnosprawnych;
- Ograniczone budżety samorządów lokalnych na programy integracji osób wykluczonych;
- Brak kompleksowej polityki wobec imigrantów.

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

- Niski wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej;
- Niedostateczny rozwój mechanizmów i instytucji zapewniających wysoką jakość kształcenia;
- Brak efektywnego monitoringu systemu edukacji;
- Słabe związki uczelni z innymi instytucjami badawczymi oraz z sektorem przedsiębiorstw, w szczególności z przedsiębiorcami wysokich technologii;
- Niska jakość oferty części szkół wyższych;
- Niski udział absolwentów matematyki, nauk przyrodniczych i technicznych w ogólnej liczbie absolwentów szkół wyższych;
- Niska jakość i atrakcyjność szkolnictwa zawodowego;
- Nierówny dostęp do edukacji uwarunkowany statusem materialnym i miejscem zamieszkania uczniów i ich rodzin;
- Słabe powiązanie programów kształcenia z rynkiem pracy;
- Niskie upowszechnienie kształcenia ustawicznego wśród osób o niskich kwalifikacjach, w tym osób starszych.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

- Rozproszony system doskonalenia kwalifikacji zawodowych urzędników;
- Brak nowoczesnego systemu zarządzania kadrami w administracji, a w szczególności zarządzania wynagrodzeniami;
- Brak precyzyjnie określonej odpowiedzialności urzędników za realizację powierzonych im zadań;
- Brak jednolitych standardów postępowania dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego;
- Brak umiejętności jednostek administracji do dokonywania analiz kosztów i jakości świadczonych usług;
- Brak powszechnie wdrożonego systemu wieloletniego planowania budżetowego;
- Ograniczone wykorzystanie potencjału niepublicznych podmiotów w zakresie dostarczania usług;
- Słaba kondycja finansowa oraz niewystarczająca skala oddziaływania organizacji pozarządowych;
- Przewlekłość postępowania sądowego;

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

- Niedostosowanie sposobu funkcjonowania ochrony zdrowia oraz struktury kadrowej i materialnej systemu do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych, epidemiologicznych i ekonomicznych;
- Nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych alokacja zasobów ochrony zdrowia;
- Wysokie koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia;
- Systematyczne zadłużanie się części zakładów opieki zdrowotnej;
- Niskie płace personelu medycznego;
- Niska świadomość zdrowotna społeczeństwa;
- Nadumieralność mężczyzn w średniej grupie wiekowej, skutkująca krótszym trwaniem życia populacji w porównaniu z krajami UE.

SZANSE:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEJ SIĘ SYTUACJI NA RYNKU PRACY:

- Odchodzenie od mniej skutecznych programów APRP oraz lepsze profilowanie i dobór narzędzi;
- Upowszechnienie alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia oraz pracy w niepełnym wymiarze czasu, w szczególności wśród kobiet wychowujących dzieci;
- Rozwój usług społecznych w szczególności o charakterze opiekuńczym dla osób wychowujących dzieci;
- Rozwój różnych form wspierania małych przedsiębiorstw, w tym zmniejszających koszty inicjowania działalności i korzystania z usług okołobiznesowych;
- Programy outplacementu;
- Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy;
- Wyższy poziom wykształcenia roczników wchodzących na rynek pracy;
- Upowszechnienie tańszego kształcenia przez Internet.

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Istnienie uzgodnionej społecznie strategii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu na szczeblu krajowym (Narodowa Strategia Integracji Społecznej);

- Tworzenie spójnego i kooperatywnego systemu instytucji pomocy społecznej i rynku pracy i instrumentów na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej;
- Wzrastająca popularność ekonomii społecznej, umożliwiającej budowanie kompleksowego systemu usług społecznych i stwarzającej szanse zatrudnienia i integracji dla osób wykluczonych;
- Wzrastająca samoorganizacja poszczególnych grup zagrożonych wykluczeniem.

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

- Rosnąca świadomość wartości edukacji i aspiracji edukacyjnych;
- Rosnący przeciętny poziom wykształcenia;
- Wzrost zapotrzebowania rynku pracy na absolwentów kierunków matematyczno – przyrodniczych i technicznych;
- Konkurencja uczelni zagranicznych (o studentów i najlepszych badaczy) mogąca wymusić zmiany w środowisku naukowo - akademickim.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

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

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

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

ZAGROŻENIA:

DOSTOSOWANIE ZASOBÓW PRACY DO ZMIENIAJĄCEJ SIĘ SYTUACJI NA RYNKU PRACY:

- Utrzymujący się niski poziom zatrudnienia i wysokiego poziomu bezrobocia;
- Utrzymujący się ujemny przyrost naturalny (starzenie się społeczeństwa);
- Nieadekwatność oferty szkoleniowej do potrzeb rynku pracy;
- Niezdolność/niechęć długookresowo bezrobotnych do udziału w programach aktywizujących i podejmowania wysiłku edukacyjnego;
- Niedostateczne rozpoznanie struktury popytu na kwalifikacje ze strony przedsiębiorstw i niedopasowanie do niego systemu szkoleń;
- Niskie zainteresowanie pracodawców kształceniem pracowników;

- Brak konsekwentnej realizacji polityki zwiększania nakładów na B+R, skutkujący niskim poziomem środków budżetowych na naukę i zbyt małym udziałem finansowania prywatnego w nakładach ogółem na B+R;
- Brak zainteresowania przedsiębiorców i naukowców wzajemną współpracą jako sposobem na wzrost ich dochodów;
- Niedostatecznie przygotowane procesy restrukturyzacyjne (bez zapewnienia osobom zwalnianym z pracy przygotowania do podjęcia innej aktywności zawodowej);
- Utrzymywanie wysokiego klina podatkowego i pułapki ubóstwa/bierności.

PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU:

- Tendencja do eksponowania interesów sektorowych w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu;
- Postrzeganie wykluczenia społecznego jako wyłącznej domeny ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego;
- Przestrzenna kumulacja problemów związanych z ubóstwem i wykluczeniem;
- Wysoki poziom bezrobocia długotrwałego, wpływającego na ograniczenie aktywności społecznej osób nim dotkniętych;
- Niewielki udział działań profilaktycznych w obszarze wykluczenia społecznego;
- Brak wzmocnienia kompetencji, jakości i liczebności instytucji pomocy społecznej;
- Niska świadomość niektórych zagrożeń prowadzących do wykluczenia (np. dotyczących alkoholizmu).

SYSTEM EDUKACJI I SZKOLEŃ:

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

ADMINISTRACJA PUBLICZNA i PARTNERSTWO:

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

SEKTOR OCHRONY ZDROWIA:

- Pogorszenie stanu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli;
- Niski poziom finansowania ochrony zdrowia;
- Niedostosowanie leczenia stacjonarnego do zjawisk związanych ze starzeniem się społeczeństwa;

II. DOTYCHCZASOWA POMOC ZAGRANICZNA W ZAKRESIE ROZWOJU ZASOBÓW LUDZKICH

2.1. Pomoc przedakcesyjna

2.1.1. PHARE

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

Ogólnym celem programu Phare jest pomoc krajom kandydującym w ich przygotowaniu do wejścia do Unii Europejskiej. Program jest ukierunkowany na proces integracji, koncentrując się na wspieraniu priorytetów, które pomogą państwom kandydującym wypełnić kryteria kopenhaskie⁸. W ramach kolejnych edycji programu Phare 2000–2003, obejmujących lata 2000–2006, podejmowane są działania mające na celu podniesienie zarówno jakości zasobów ludzkich jak i struktur krajowych i regionalnych odpowiedzialnych za zatrudnienie.

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

a) PHARE 2000

Działania programu Phare 2000 SSG obejmowały aktywizację zawodową bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, doskonalenie kadr małych i średnich przedsiębiorstw oraz doradztwo i szkolenia w zakresie tworzenia lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia. Program realizowany był od grudnia 2002 r. do lutego 2004 r. i obejmował wyłącznie województwa: lubelskie, śląskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko-mazurskie. Z tej edycji skorzystało 43 718 osób.

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

⁸ Kryteria kopenhaskie wymagają, aby kraj kandydujący osiągnął: stabilizację instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie zasad państwa prawa, praw człowieka oraz uznawania praw mniejszości; posiadał funkcjonującą gospodarkę rynkową jak również zdolność do radzenia sobie z konkurencją i prawami rynku w obrębie Unii jak również posiadał zdolność przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa.

mentów pobudzających popyt na szkolenie oraz instrumentów podażowych, wzmacniających rynek usług szkoleniowych.

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

b) PHARE 2001

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

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

Projekty dotyczyły: usług dla osób bezrobotnych, usług dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, szkoleń dla pracowników MSP, szkoleń i doradztwa dla władz lokalnych partnerów społecznych i szkół (priorytetem była restrukturyzacja szkół prowadzących edukację zawodową). Ponad 17,5 tys.⁹ osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem ukończyło szkolenia zawodowe, z czego ok. 22% uzyskało zatrudnienie. Z usług szkoleniowych w całym kraju skorzystało 5101 osób, natomiast wg danych uzyskanych z 14 województw, 298 (6,1%) osób przeszkolonych założyło własne firmy.

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

c) PHARE 2002

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

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

W okresie od 1 sierpnia 2004 do końca maja 2005 r. realizowano Projekt Phare 2002 pt. „Doskonalenie umiejętności Publicznych Służb Zatrudnienia w dziedzinie wprowadzania w życie Europejskiej Strategii Zatrudnienia i uczestniczenia w systemie EURES”. W dniu 15 października 2004 r. upłynął termin składania

⁹ Przedstawione dane liczbowe są aktualne na koniec roku 2004.

wniosków przez zainteresowane organizacje. Przyznano w sumie 24 dotacje na kwotę 506 947,30 EUR, co stanowi 92,1% alokowanych środków Phare.

Dokonana przez Komisję Europejską ewaluacja programów Phare z lat 1999 – 2002 wskazywała, iż pomoc przyznana na rozwój sektora administracji publicznej oraz na rozwój organizacji pozarządowych była wysoce zbieżna z potrzebami sektora i trafiała bezpośrednio w obszary wymagające bezwzględnej pomocy. Wskazywano na potrzebę dopracowania planów i dokumentów programowych. Skuteczność pomocy była różna w zależności od programu, jednak ogólnie oceniono ją jako wystarczającą. Podkreślono, iż w kolejnych edycjach programów pomocowych zrealizowano te cele, które miały służyć wsparciu organizacji pozarządowych¹⁰.

d) PHARE 2003

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

- reorientację zawodową osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem – pomocą w postaci szkoleń, kursów, usług doradczych objętych zostanie ok. 10 000 osób,
- wspieranie lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia – planowane jest wyłonienie w drodze konkursu i w jego następstwie wsparcie w postaci grantów ok. 50 Regionalnych Ośrodków Szkolenia EFS w kraju (ok. 3 w każdym województwie),
- dostosowanie oferty edukacyjnej szkół zawodowych do wymogów rynku pracy – planuje się wyłonić ok. 250 najlepszych planów edukacyjnych, które zostaną następnie nagrodzone poprzez wypłacenie grantów na zakup sprzętu niezbędnego do wdrożenia ww. planów.

e) PHARE – Rozwój instytucjonalny (IB)

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

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

Wsparcie Phare IB ma na celu w szczególności:

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

¹⁰ The Country PHARE Evaluation Review: POLAND, EMS Poland, luty 2004, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>

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

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

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

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

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

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

2.1.2. Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW)

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

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

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

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

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

W ramach PR/P finansowane są następujące typy działań:

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

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

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

2.2. Pomoc w latach 2004–2006

W latach 2004–2006 wsparcie funduszy strukturalnych EU dla rozwoju zasobów ludzkich realizowane było głównie w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

2.2.1. SPO RZL

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

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

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

Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy

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

W wyniku przeprowadzonych ewaluacji SPO RZL zidentyfikowano istotne wnioski dla kolejnego okresu programowania:

- zapewnienie spójności rozwiązań prawnych zapewniających współfinansowanie lub zapewnienie alternatywnych źródeł współfinansowania, kluczowe znaczenie ma nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- eliminowanie powielających się i zbędnych elementów systemu instytucjonalnego,
- uelastycznienie procedur i zasad wdrażania, co umożliwić ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- unikanie segmentowania wsparcia – oddzielne działania dla różnej kategorii osób (młodzieży, niepełnosprawnych), których łatwiej i skuteczniej można objąć wsparciem w ramach jednego projektu,
- przeniesienie wsparcia dla osób na poziom regionalny, szczególnie w przypadku projektów konkursowych, gdzie centralny system realizacji staje się niewydolny.

PO KL będzie kontynuował działania zapoczątkowane w ramach SPO RZL w zakresie:

- wsparcia dla systemów i struktur w obszarze rynku pracy, integracji społecznej i edukacji,
- wsparcia dla osób i grup społecznych poprzez podnoszenie kompetencji pracowników instytucji rynku pracy, pomocy społecznej, nauczycieli,
- pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym,
- dostosowywania kwalifikacji kadr i pracowników przedsiębiorstw,
- działań na rzecz podniesienia poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa odpowiadającego potrzebom regionalnego rynku pracy.

Zakres wsparcia zostanie w PO KL znacznie rozszerzony na rzecz podniesienia potencjału administracji publicznej, instytucji trzeciego sektora oraz ochrony zdrowia. Mocniejszy akcent zostanie także położony na aktywizację społeczności lokalnych na terenach niskozurbanizowanych.

2.2.2. ZPORR

Celem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego jest *tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską*. Jego realizacja odbywa się poprzez cztery Priorytety. Wsparcie obejmujące inwestycje w kapitał ludzki jest realizowane w Priorytecie 2 *Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach*. Celem tego Priorytetu jest stworzenie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym, a także poprawa zdolności do programowania i realizacji projektów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich na tych szczeblach. Priorytet ten jest podzielony na następujące Działania:

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

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

W wyniku ewaluacji ZPORR określono istotne wnioski dla kolejnego okresu programowania:

- potrzeba jasnego określenia kompetencji poszczególnych instytucji biorących udział w realizacji programu,
- konieczność zapewnienia sprawnego systemu przepływów finansowych,
- zapewnienie skutecznych kanałów komunikacji, informacji i promocji,
- zwiększenie elastyczności w realokacji środków przez samorząd województwa,
- elastyczne i szerokie określenie kategorii osób uprawnionych do korzystania z pomocy.

PO KL będzie kontynuował działania zapoczątkowane w ramach ZPORR w zakresie:

- wsparcia dla procesów restrukturyzacyjnych,
- realizacji programów stypendialnych,
- popularyzacji transferu wiedzy,
- kształcenia ustawicznego osób dorosłych,
- rozwoju przedsiębiorczości.

Zakres wsparcia w PO KL zostanie rozszerzony na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

2.2.3. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL

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

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

Na wdrożenie działań w ramach Inicjatywy EQUAL w Polsce, zaprogramowanych na okres 2004 – 2006, została zaplanowana kwota 178,5 mln EUR. Z tej kwoty 133,9 mln EUR pochodzących będzie ze środków EFS, a 44,6 mln EUR z krajowego finansowania publicznego. Realizacja projektów EQUAL w oparciu o zasady innowacyjności, partnerstwa wraz z zaangażowaniem grup docelowej i współpracy ponadnarodowej dowiodła korzyści i wartości dodanej wynikającej ze stosowania tych zasad. Jednak wnioski z wdrażania EQUAL sugerują, że partnerstwo i współpraca ponadnarodowa mają największą wartość wtedy, gdy wynikają z rzeczywistych potrzeb realizowanego przedsięwzięcia (analizy problemu i zakładanego planu pracy, założeń dotyczących końcowego rezultatu).

Wartością współpracy partnerskiej wraz z zaangażowaniem grupy docelowej jest:

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

Wartością współpracy ponadnarodowej jest:

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

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

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

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

III. STRATEGIA REALIZACJI CELÓW PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

3.1. Cel główny

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) stanowi jeden z elementów systemu realizacyjnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, których celem strategicznym jest: tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

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

NSRO zakłada realizację następujących celów horyzontalnych:

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki wpisuje się w cel główny NSRO 2007–2013 realizując drugi cel horyzontalny tj. poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej. PO Kapitał Ludzki realizuje ten cel za pośrednictwem celu głównego Programu, który został sformułowany jako:

Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej

Ponadto, oprócz celu 2 NSRO PO Kapitał Ludzki swoim zakresem wsparcia będzie również przyczyniał się do realizacji celu 1 NSRO, zakładającego poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa, celu 4 NSRO obejmującego wsparcie dla przedsiębiorstw i podnoszenie kwalifikacji ich pracowników, celu 5 NSRO odnoszącego się do przeciwdziałania marginalizacji regionów (w zakresie rozwoju społecznego) oraz celu 6 NSRO, który zakłada wsparcie obszarów wiejskich.

Wskaźniki:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) ogółem i w podziale na kobiety i mężczyzn;
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych ogółem i w podziale na kobiety i mężczyzn.

3.2. Cele szczegółowe

Z celu głównego wynikają następujące cele szczegółowe Programu:

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

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

Podniesienie poziomu zatrudnienia oraz wzrost potencjału adaptacyjnego zasobów ludzkich stanowi kluczowe wyzwanie dla polityki rynku pracy – zarówno ze względu na skalę bezrobocia, jak również złożoność występujących problemów (niedostosowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, niewielka mobilność zawodowa i terytorialna, występowanie bezrobocia strukturalnego). Kluczową kwestią jest dostosowanie kwalifikacji ludności aktywnej zawodowo do potrzeb rynku pracy (dotyczy to przede wszystkim osób pracujących w rolnictwie oraz pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw w sektorze wydobywczym i energetycznym), a także promocja idei kształcenia ustawicznego, szczególnie wśród osób o niskich i zdezaktualizowanych kwalifikacjach zawodowych. Dostosowanie zasobów pracy do zmian zachodzących na rynku pracy oznacza również wypracowanie rozwiązań stanowiących odpowiedź na pojawiające się wyzwania demograficzne. Służyć temu będzie realizacja działań zapobiegających wcześniejszemu wycofywaniu się starszych pracowników z rynku pracy (promocja aktywnego starzenia się) oraz ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Podniesienie poziomu zatrudnienia w Polsce uwarunkowane jest również wzrostem poziomu mobilności przestrzennej osób bezrobotnych i poszukujących pracy, prowadzącym do wyrównywania różnic w poziomie popytu i podaży na pracę w skali całego kraju.

Osiągnięcie założonego celu wymaga również, obok realizacji aktywnych form wsparcia skierowanych bezpośrednio do osób bezrobotnych i poszukujących pracy, wprowadzenia rozwiązań o charakterze systemowym, które przyczynią się do podniesienia skuteczności podejmowanych działań. Dotyczy to zarówno sfery rynku pracy, jak również adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników oraz wsparcia opieki zdrowotnej w utrzymaniu aktywności zawodowej siły roboczej. Konieczne jest wdrożenie mechanizmów zwiększających efektywność i jakość świadczonych usług, promowanie nowoczesnych rozwiązań systemowych oraz partnerskiego modelu współpracy poszczególnych podmiotów świadczących usługi na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Wsparcie osób bezrobotnych i poszukujących pracy powinno odbywać się poprzez zwiększanie oferty działań aktywizacyjnych oraz lepsze ich dopasowanie do potrzeb poszczególnych grup beneficjentów (osoby młode, kobiety, osoby po pięćdziesiątym roku życia, osoby niepełnosprawne). Lepsze dopasowanie zasobów pracy do sytuacji na rynku pracy oznacza również szybką identyfikację potrzeb osoby bezrobotnej oraz dostarczenie jej adekwatnego wsparcia, tak aby maksymalnie ograniczyć okres pozostawania na bezrobociu. Efektywność świadczonych usług związana jest zatem ściśle z ich dostępnością, szczególnie w pierwszym okresie pozostawania bez zatrudnienia, co daje największą szansę na wyjście z bezrobocia (tzw. nowy start), a także z upowszechnieniem usług prewencyjnych, w tym pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego.

Diagnoza wykazała, iż niestabilność popytu na pracę w sensie jakościowym i ilościowym wymusza potrzebę szybkiej i płynnej adaptacji – zarówno pracowników, jak i przedsiębiorstw. Skuteczne zakończenie procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw i sektorów gospodarki będzie uzależnione od gotowości do zmiany lub dostosowania kwalifikacji pracowników, w tym szczególnie osób najbardziej zagrożonych: starszych i nisko wykształconych a także od zmiany postaw partnerów społecznych i samych pracowników wobec restrukturyzacji. Niezbędna jest również umiejętność ciągłego dostosowywania się do zmian przez przedsiębiorstwa i ich pracowników. Wspieranie procesów zarządzania zmianą gospodarczą w przedsiębiorstwie oraz promowanie uczenia się przez całe życie i zarządzania zasobami ludzkimi mają

tutaj zasadnicze znaczenie. Kluczowe będzie także zapewnienie dogodnych warunków do podnoszenia kwalifikacji wśród pracowników małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorach o priorytetowym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego kraju lub regionu. Niezbędne są zatem działania prowadzące do poprawy jakości kapitału ludzkiego poprzez rozwijanie kompetencji i kwalifikacji pracowników oraz wsparcie dla nowoczesnych rozwiązań z zakresu organizacji pracy (umiejętność adaptacji do zmian gospodarczych, zarządzanie wiedzą, wprowadzanie alternatywnych form zatrudnienia). Ponadto rozwój adaptacyjności będzie obejmował poprawę zdolności do przewidywania i zarządzania zmianami gospodarczymi i społecznymi oraz promowanie wykorzystania nowych technologii i rozwiązań innowacyjnych, służących zwiększaniu efektywności pracy i podnoszących konkurencyjność przedsiębiorstw. W tym aspekcie istotne będzie także dążenie do poprawy stanu zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników. Właściwa opieka zdrowotna, obniżanie poziomu absencji oraz podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy przekłada się bezpośrednio na wydajność pracy i konkurencyjność oraz stanowi nieuchronne wyzwanie wobec tendencji demograficznych.

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

Wskaźniki realizacji Celu:

- odsetek osób bezrobotnych otrzymujących wsparcie w ciągu pierwszych 6/12 miesięcy bezrobocia,
- wskaźnik przepływu osób bezrobotnych do bezrobocia długotrwałego,
- wskaźnik zatrudnienia w podziale na podstawowe grupy wiekowe: 15–64, 15–24, 25–54, 55–64 lata (ogółem, k/m),
- kształcenie ustawiczne dorosłych - procentowy udział osób w wieku 25–64 lata uczących się i doksztalających, w ogólnej liczbie ludności w tym wieku (ogółem, k/m),
- relacja bezrobotnych zarejestrowanych, którzy opuścili rejestr w związku z podjęciem niesubsydiowanego zatrudnienia w danym roku w stosunku do przeciętnej liczby osób bezrobotnych w danym roku (ogółem, k/m).

3.2.2. Cel 2: Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego

Wyniki diagnozy społeczno-ekonomicznej wskazują, że wysoki poziom bezrobocia, brak skutecznych działań wobec osób najmniej uprzywilejowanych na rynku pracy oraz utrudniona współpraca między instytucjami powołanymi do ich wspierania, sprzyjają powstawaniu i narastaniu zjawiska wykluczenia społecznego w Polsce. Niepokojącą tendencją jest również wskazana zarówno w diagnozie jak i analizie SWOT przestrzenna koncentracja problemów związanych z ubóstwem i bezrobociem, utrudniająca skuteczną realizację działań na rzecz integracji społecznej. Dlatego też, w celu wzmocnienia spójności społecznej i ograniczenia marginesu osób zagrożonych wykluczeniem, niezbędne jest udzielenie systemowego wsparcia dla podmiotów działających w obszarze pomocy i integracji społecznej, prowadzącego do podniesienia jakości i efektywności ich funkcjonowania oraz promocji i rozwoju systemu ekonomii społecznej, jako skutecznej formy wspierania przedsiębiorczych postaw osób wykluczonych.

Z uwagi na wskazaną w diagnozie zróżnicowaną etiologię wykluczenia społecznego i specyficzną „ścieżkę rozwojową” tego procesu, projektowane wsparcie będzie miało charakter elastyczny i ukierunkowany na zwalczanie nie tylko skutków, ale również przyczyn tego negatywnego zjawiska. Udzielenie optymalnego wsparcia wszystkim osobom doświadczającym różnego rodzaju dyskryminacji na rynku pracy, osobom wy-

kluczonym i zagrożonym wykluczeniem społecznym, mniejszościom narodowym i etnicznym (w tym głównie mniejszości romskiej) oraz imigrantom, będzie prowadzić do przygotowania ich do wejścia i utrzymania się na rynku pracy oraz do szeroko pojętej integracji społecznej. Szczególną grupą, do której skierowane będą działania w ramach tego celu są osoby niepełnosprawne, wśród których aktywność zawodowa utrzymuje się na poziomie zaledwie 20% z tendencją do obniżania się. Niezbędne jest zatem tworzenie warunków do upowszechniania czynnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym i społecznym oraz uzyskiwania (bądź utrzymywania) przez nie zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Cel ten będzie możliwy do zrealizowania zarówno poprzez wzmocnienie służb zatrudnienia oraz pomocy i społecznej jak też poprawę funkcjonowania systemu komunikacji i wymiany informacji między tymi służbami. Oferowane formy wsparcia powinny również angażować do współpracy partnerów społecznych i środowiska lokalne działające w obszarze integracji społecznej oraz wspierać rozwój aktywnych i innowacyjnych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, powiązanych z wykorzystaniem instrumentów rynku pracy. Konieczne jest zwalczanie wykluczenia społecznego przez szerszy dostęp do właściwie funkcjonującego i zindywidualizowanego poradnictwa zawodowego i pracy socjalnej, dobór odpowiednich form uzyskiwania lub zmiany kwalifikacji zawodowych, pomoc w adaptacji w konkretnym środowisku pracy oraz wspieranie samodzielności i aktywności osób zagrożonych marginalizacją społeczną i zawodową. Odrębną grupę działań będą stanowiły działania prewencyjne, mające na celu zachęcenie osób należących do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym do kontynuowania edukacji, podwyższania swoich kwalifikacji i aktywnego poszukiwania zatrudnienia.

Oferowane wsparcie skierowane będzie zarówno do osób po raz pierwszy wchodzących na rynek pracy, jak i długotrwale bezrobotnych. W szczególności pomocą zostaną objęte grupy najczęściej doświadczające problemu wykluczenia społecznego i borykające się z problemem dyskryminacji na rynku pracy.

Powyższy cel będzie realizowany poprzez wsparcie skupione w ramach trzech Priorytetów. W Priorytecie I realizowane będą działania obejmujące rozwój systemu instytucji rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej oraz opracowywanie, i realizację ogólnopolskich projektów z zakresu aktywizacji zawodowej i integracji społecznej. W ramach Priorytetu VII wsparcie będzie ukierunkowane na podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób lub grup społecznych doświadczających szczególnych trudności na rynku pracy, natomiast w Priorytecie X realizację tego celu umożliwi wsparcie inicjatyw lokalnych oraz przedsięwzięć w zakresie wzrostu zatrudnienia i spójności społecznej podejmowane przez mieszkańców obszarów wiejskich.

Wskaźniki realizacji Celu:

- wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych 15-64 (ogółem, k/m),
- stopa bezrobocia długookresowego (ogółem, k/m),
- osoby w wieku 18-59 lat żyjące w gospodarstwach domowych, w których żadna osoba dorosła nie pracuje (ogółem, k/m).

3.2.3. Cel 3: Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa oraz powiązanie ich z rynkiem pracy

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

stopniu mogą przyczyniać się do wykluczenia społecznego. Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia przyczyni się do zwiększenia szans na znalezienie i podjęcie zatrudnienia oraz podniesienia mobilności jednostek na rynku pracy.

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

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

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

Zgodnie z wykazaniem w diagnozie niewystarczającym powiązaniem edukacji z gospodarką, konieczne jest wytworzenie ściślejszych powiązań pomiędzy edukacją a rynkiem pracy, co przyczyni się do dostosowania oferty edukacyjnej do aktualnych wymogów rynku pracy, i przygotuje odbiorców usług edukacyjnych do lepszego funkcjonowania w społeczeństwie i gospodarce opartej na wiedzy. Edukacja otwarta i nawiązująca współpracę z przedsiębiorcami czy współpracę międzynarodową, będzie w stanie lepiej wyposażyć uczniów, studentów i słuchaczy w kompetencje kluczowe do funkcjonowania na rynku pracy, na które składają się wiedza i umiejętności pożądane w zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej (m.in. wskazane w diagnozie nauki przyrodniczo-matematyczne i techniczne, znajomość języków obcych, wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych).

Cel będzie realizowany poprzez wsparcie skupione w ramach czterech Priorytetów. W Priorytecie III realizowane będą działania obejmujące wsparcie systemu i instytucji edukacyjnych, umożliwiające jego usprawnienie i modernizację w kierunku zwiększenia jakości świadczonych usług edukacyjnych. W ramach Priorytetu III realizowane będą również ogólnopolskie programy ukierunkowane na wyrównywanie szans edukacyjnych i rozwój kompetencji kluczowych uczniów. Priorytet IV swoim zakresem obejmie wsparcie na rzecz podniesienia jakości kształcenia na poziomie szkolnictwa wyższego oraz ściślejszego powiązania szkolnictwa wyższego i nauki z potrzebami konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki. W ramach Priorytetu IX wsparcie będzie udzielane dla indywidualnych osób obejmując: upowszechnienie edukacji przedszkolnej, regionalne programy stypendialne oraz działania upowszechniające model kształcenia przez całe życie. Działania w ramach Priorytetu X realizowane będą w celu podniesienia poziomu wykształcenia i kompetencji mieszkańców obszarów wiejskich.

Wskaźniki realizacji Celu:

- odsetek osób w grupie wiekowej 25 – 44 lat posiadających wykształcenie średnie (w tym policealne, bez zasadniczego lub wyższe),
- przeciętna wartość egzaminu gimnazjalnego w części: humanistycznej i matematyczno - przyrodniczej (skorygowana o stopień trudności),
- relacja stopy bezrobocia absolwentów do stopy osób nie będących absolwentami.

3.2.4. Cel 4: Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa

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

Z przeprowadzonej analizy SWOT wynika, że do głównych problemów polskiej administracji należy słabość jej potencjału regulacyjnego, niedostateczna umiejętność tworzenia długofalowych strategii rozwojowych, jak również określania zasobów niezbędnych w ich realizacji oraz wskazywania rezultatów i mierników ich osiągnięcia. Zwiększenie efektywności i skuteczności działania administracji możliwe będzie dzięki wprowadzeniu nowych i doskonaleniu istniejących instrumentów wspierających proces powstawania i realizacji polityk publicznych. Konieczne jest również rozszerzenie zakresu dotychczasowego wsparcia w formie szkoleń i objęcie nim urzędników administracji wszystkich szczebli.

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

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

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

W niedostatecznym stopniu wykorzystywany jest także potencjał organizacji pozarządowych w zakresie dostarczania zadań publicznych, chociaż, zgodnie z zasadą pomocniczości, największa ilość usług społecznych powinna być realizowana na jak najniższym szczeblu przez wspólnoty lokalne i organizacje pozarządowe. Dopiero działania przekraczające ich możliwości powinny być przejmowane przez wyższe szczeble administracji publicznej. W tym kontekście konieczne jest rozszerzenie zakresu współpracy między administracją publiczną a partnerami społeczno – gospodarczymi, w tym organizacjami pozarządowymi. Cel ten realizowany będzie w ramach Priorytetu V, zakładającego działania ukierunkowane na wzmacnianie potencjału administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości oraz wspieranie współpracy administracji z partnerami społeczno – gospodarczymi, w tym organizacjami pozarządowymi.

Wskaźniki realizacji Celu:

- jakość stanowiącego prawa (Regulatory Quality),
- rozwój współpracy – mierzony odsetkiem środków przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego.

3.2.5. Cel 5: Wzrost spójności terytorialnej

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

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

Cel będzie realizowany poprzez wsparcie w ramach czterech Priorytetów. W Priorytecie VII wsparcie kierowane będzie do osób bezrobotnych, poszukujących pracy oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w celu podniesienia poziomu ich aktywności zawodowej. Działania w ramach Priorytetu VIII ukierunkowane są na podniesienie konkurencyjności regionów poprzez wsparcie przedsiębiorstw i ich pracowników, natomiast w ramach Priorytetu IX na realizację regionalnych programów zapewnienia równego dostępu do edukacji wszystkim obywatelom (również na poziomie kształcenia ustawicznego). Działania w ramach Priorytetu X realizowane będą w celu podniesienia poziomu wykształcenia i kompetencji mieszkańców obszarów wiejskich.

Wskaźniki realizacji Celu:

- regionalne zróżnicowanie wskaźników zatrudnienia (współczynnik zmienności),
- regionalne zróżnicowanie wskaźnika bezrobocia.

3.3. Zgodność z dokumentami i regulacjami UE oraz krajowymi dokumentami strategicznymi

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

Cele szczegółowe są realizowane przy współfinansowaniu z Europejskiego Funduszu Społecznego, z uwzględnieniem obszarów wsparcia EFS wyznaczonych w *rozporządzeniu (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym*

rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1081/2006/WE”. Wymienione obszary to:

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

Ponadto, cele Programu są zgodne z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej, zdefiniowanymi w **Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia**, a w szczególności z Wytycznymi dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, przyjętymi przez Radę Unii Europejskiej 12 lipca 2005 r. Wytyczne te zostały podzielone na trzy następujące części:

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

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

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

Ponadto w obszarze edukacji cele Programu są zbieżne z **programem Edukacja i Szkolenia 2010**, który został przyjęty przez Ministrów Edukacji państw UE oraz Komisję Europejską w 2002 r. W dokumencie tym przedstawiono cele Strategii Lizbońskiej w dziedzinie edukacji i szkoleń, określając następujące cele jako strategiczne: poprawę jakości efektywności systemów edukacji, ułatwienie powszechnego dostępu do systemów edukacji oraz otwarcie systemów edukacji na środowisko i świat. Realizacja Programu Edukacja i Szkolenia 2010 obejmuje działania na rzecz poprawy jakości i efektywności edukacji i szkoleń, ich dostępności i otwartości. W ramach Programu Edukacja i Szkolenia 2010 zaleca się również realizację przez każde państwo UE idei uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*). Program Edukacja i Szkolenia 2010 zaleca również ułatwianie mobilności europejskiej poprzez m.in. poprawę przejrzystości i porównywalności systemów kwalifikacji uzyskiwanych w poszczególnych krajach. Z zaleceń tych wynika konieczność opracowania przez każde państwo członkowskie krajowych ram kwalifikacji oraz ich odniesienia do Europejskich Ram Kwalifikacji. Realizacja Programu Edukacja i Szkolenia 2010 w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego odbywa się poprzez **Deklarację Kopenhaską** oraz Komunikat Maastricht, zaś w zakresie szkolnictwa wyższego poprzez **Deklarację Bolońską** zakładającą zbliżenie europejskich systemów szkolnictwa wyższego i stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

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

Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015, jako dokument nadrzędny wobec pozostałych strategii i programów zawiera wieloletnią strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Strategia zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju opiera się na trzech filarach: społecznym, ekonomicznym i środowiskowym.

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

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

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

Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 jest dokumentem przedstawiającym działania, jakie rząd polski zamierza podjąć w latach 2005–2008 dla realizacji podstawowych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Cel główny PO KL wpisuje się w nadrzędny cel KPR poprzez ukierunkowanie wszystkich działań podejmowanych w ramach Programu na zwiększanie zdolności zasobów ludzkich do podejmowania

i utrzymania zatrudnienia. Jest to zgodne z celem KPR jakim jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. W obszarze rynku pracy KPR wskazuje następujące priorytety służące osiągnięciu celu głównego: tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia oraz poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki. Tym samym PO KL, poprzez zbieżność celów, przyczynia się do realizacji celu określonego w KPR.

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

- wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy,
- rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji,
- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,
- aktywna polityka rynku pracy wobec osób zagrożonych bezrobociem,
- niwelowanie różnic regionalnych oraz przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym na rynku pracy.

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

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

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

- **Strategią Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013**, która określa jako cel podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości kształcenia. Równocześnie strategia przewiduje stałe podnoszenie poziomu kwalifikacji osób dorosłych, przede wszystkim kwalifikacji zawodowych oraz ogólnych kompetencji niezbędnych do funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie;
- **Strategią Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010** wyznaczającą kierunki rozwoju kształcenia ustawicznego w kontekście idei uczenia się przez całe życie i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy.

3.4. Zagadnienia horyzontalne

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

- rozwoju lokalnego,
- rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- zrównoważonego rozwoju,

- innowacyjności, partnerstwa i współpracy ponadnarodowej,
- równości szans.

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

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

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

Ze względu na specyfikę Europejskiego Funduszu Społecznego, koncentrującego się na wspieraniu projektów „miękkich” odnoszących się do rozwoju zasobów ludzkich, Program Operacyjny Kapitał Ludzki nie obejmuje wsparcia działań, których realizacja mogłaby mieć istotny wpływ na środowisko, tak jak ma to miejsce w przypadku projektów o charakterze infrastrukturalnym, w szczególności wymienionych w Załącznikach I i II do Dyrektywy Rady nr 85/337/EWG. W związku z powyższym, zgodnie z przepisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/42/WE w opinii Instytucji Zarządzającej PO KL nie zachodzi potrzeba zamieszczenia w treści Programu *Prognozy Oddziaływania na Środowisko*.

Jako cele na wszystkich etapach wdrażania funduszy strukturalnych, Unia Europejska wskazuje zniesienie nierówności oraz zwalczanie wszelkich przejawów dyskryminacji, w tym m.in. ze względu na wiek, płeć, rasę i niepełnosprawność. Poprzez eliminację wszelkich barier fizycznych, finansowych, socjalnych czy psychologicznych, utrudniających lub zniechęcających do brania pełnego udziału w życiu społeczeństwa należy dążyć do umożliwienia wszystkim osobom czynnego uczestnictwa w rynku pracy i integracji z otoczeniem. W tym celu zasada równości szans będzie wdrażana na każdym etapie realizacji Programu, zapewniając jednakowy dostęp do oferowanej pomocy i możliwości skorzystania z usług i instrumentów współfinansowanych z EFS, a także uwzględniając specyficzne potrzeby osób dotkniętych niepełnosprawnością.

3.4.1. Innowacyjność i współpraca ponadnarodowa

Zgodnie z art. 7 oraz art. 8 rozporządzenia nr 1081/2006 kraje członkowskie wspierać będą promocję i włączanie innowacyjnych przedsięwzięć do polityki krajowej oraz współpracę ponadnarodową i międzyregionalną realizowaną poprzez wymianę informacji, doświadczeń, rezultatów i dobrych praktyk, a także poprzez rozwijanie komplementarnego podejścia oraz skoordynowanych lub wspólnych przedsięwzięć. W ramach PO KL przyjęto, że projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa **będą wdrażane przekrojowo w ramach każdego z Priorytetów Programu, z wyłączeniem Priorytetu X**. Przyjęcie takiego podejścia umożliwi najbardziej elastyczne wdrażanie omawianych zasad, a równocześnie ułatwi wykorzystanie wypracowanych, innowacyjnych narzędzi oraz zdobytych doświadczeń wynikających ze współpracy ponadnarodowej w ramach innych działań.

Dla powodzenia działań innowacyjnych i ponadnarodowych **kluczowe znaczenie ma wybór obszarów, w których działania te mogą być realizowane**. Szczególnie działania innowacyjne muszą odpowiadać na rzeczywiste potrzeby. Powinny także mieścić się w ramach strategii sektorowych przyjętych dla poszczegól-

nych obszarów. W przeciwnym przypadku efekty działań innowacyjnych nie spotkają się z odpowiednim zainteresowaniem i w konsekwencji nie zostaną w praktyce wykorzystane.

Dzięki wykorzystaniu podejścia innowacyjnego, realizacja PO KL sprzyjać będzie **poszukiwaniu nowych, lepszych, efektywniejszych sposobów rozwiązywania problemów na rynku pracy. Podejście** innowacyjne w tym kontekście należy rozumieć jako:

- nastawienie na wsparcie nowych, nietypowych grup na rynku pracy oraz rozwiązanie problemu, który do tej pory nie był przedmiotem polityki państwa,
- wykorzystanie nowych instrumentów w rozwiązywaniu dotychczasowych problemów na rynku pracy, w tym adaptacja rozwiązań sprawdzonych w innych krajach, regionach czy też w innych kontekstach (np. w stosunku do innej grupy docelowej); w tej kategorii mieści się także rozwój, modyfikacja dotychczas stosowanych instrumentów w celu zwiększenia ich adekwatności, skuteczności i efektywności.

W celu maksymalnego wykorzystania efektów podejścia innowacyjnego, tego rodzaju **działaniami innowacyjnym muszą towarzyszyć działania nakierowane na upowszechnienie i włączenie wypracowanych rezultatów do głównego nurtu polityki.**

Współpraca ponadnarodowa powinna przyczyniać się do osiągnięcia celów danego priorytetu, wykorzystując doświadczenia partnerów z innych regionów oraz krajów UE. W ramach współpracy ponadnarodowej możliwe jest zatem testowanie gotowych już i stosowanych w innych miejscach rozwiązań bądź wypracowywanie nowych przy udziale partnerów z innych regionów oraz krajów UE. Współpraca ponadnarodowa przyczynia się do powstania znaczącej wartości dodanej dla partnerów zaangażowanych w realizację projektu.

Możliwych jest kilka form współpracy ponadnarodowej:

- współpraca pomiędzy projektami realizowanym w różnych krajach; przy czym współpraca może być nawiązywana także z projektami nie współfinansowanymi przez EFS, jednak w takim przypadku rezultaty współpracy ponadnarodowej muszą przyczyniać się do realizacji celów projektu;
- współpraca pomiędzy sieciami instytucji działającymi w zbliżonych obszarach;
- współpraca pomiędzy instytucjami, działającymi w tym samym obszarze i udzielającymi sobie wsparcia; do takiej współpracy uprawnione są instytucje sektora publicznego; współpraca taka możliwa jest także dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie EFS; w takim wariantcie rezultaty współpracy ponadnarodowej muszą przyczyniać się do poprawy funkcjonowania danej instytucji.

Z punktu widzenia jakości projektów innowacyjnych kluczowe znaczenie ma partnerstwo. Zasada partnerstwa oznacza, że projekty realizowane są nie przez pojedynczych projektodawców, ale przez partnerstwa kilku organizacji i instytucji. Celem partnerstwa jest znalezienie rozwiązania problemu poprzez wielostronne i innowacyjne podejście z wykorzystaniem różnorodnych doświadczeń wszystkich partnerów.

Z partnerstwem związana jest też zasada empowerment – czyli zaangażowanie w proces wypracowywania innowacyjnych rozwiązań przedstawicieli grup docelowych. Uwzględnienie opinii najbardziej zainteresowanych osób daje większe szanse na dużą skuteczność wypracowywanego produktu. Dlatego też każdy projektodawca musi przewidzieć odpowiednią formę zaangażowania przedstawicieli grup docelowych.

3.4.2 Zasada równości szans kobiet i mężczyzn

Zasada równości kobiet i mężczyzn jest jedna z zasad horyzontalnych polityk Unii Europejskiej zgodnie z zapisami Traktatu Amsterdamskiego art. 2 i 3. Zobowiązanie państw członkowskich do eliminowania wszelkich nierówności oraz promowania równości pomiędzy kobietami a mężczyznami wyraża się także w programach realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych.

Zapisy rozporządzeń na lata 2007-2013, zarówno rozporządzenia ogólnego (rozporządzenie nr 1083/2006/WE), jak i rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (rozporządzenie nr 1081/2006/WE) zobowiązują państwa członkowskie do przestrzegania zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz włączania tej zasady w główny nurt polityk. W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zasada *gender mainstreaming* będzie wdrażana na każdym etapie realizacji programu.

Na etapie programowania pod uwagę wzięta została odmienna sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy. W związku z powyższym kluczowego znaczenia dla interwencji EFS w kontekście równości szans kobiet i mężczyzn w ramach PO KL nabierają:

- Konieczność zwiększania zatrudnienia kobiet i mężczyzn, w tym w szczególności kobiet, jako tej grupy, która jest w szczególnej sytuacji na rynku pracy;
- Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kobiet i mężczyzn, w tym szczególności wsparcia osób o niskich i zdezaktualizowanych kwalifikacjach, np. kobiet powracających na rynek pracy po urlopiach macierzyńskich i wychowawczych;
- Rozwijanie aktywności ekonomicznej kobiet i mężczyzn jako odpowiedzi na wyzwania rynkowe, pobudzanie postaw przedsiębiorczych;
- Godzenie życia zawodowego i prywatnego poprzez zwiększanie dostępu do usług opiekuńczych nad dziećmi i osobami zależnymi co umożliwi pełne uczestnictwo w kształceniu i rynku pracy oraz promowanie nowych form organizacji pracy.

Zgodnie z przyjętą strategią programowania zdecydowano się na traktowanie zasady równości szans kobiet i mężczyzn jako zasady horyzontalnej, przekrojowej dla wszystkich Priorytetów w ramach PO Kapitał Ludzki.

Oprócz podejścia przekrojowego PO KL będzie promował rozwiązania systemowe sprzyjając upowszechnieniu tej zasady. W ramach Priorytetu 1 przewidziano działania skierowane na tworzenie systemowych rozwiązań na rzecz równych szans, godzenia życia prywatnego i zawodowego, mobilności i przekwalifikowań, jak również promowanie równych szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy i zwalczanie stereotypowego postrzegania ról kobiecych i męskich w życiu zawodowym i społecznym. W ramach Priorytetu 2 wspierane będą rozwiązania na rzecz upowszechniania wśród przedsiębiorstw, w tym wśród zarządzających zasobami ludzkimi idei równych szans kobiet i mężczyzn, tworzenia zachęt do opracowywania planów na rzecz równości płci i zarządzania różnorodnością w miejscu pracy. W ramach Priorytetów regionalnych podejmowane będą działania zwiększające szanse na uzyskanie zatrudnienia, wejścia na rynek pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Szczególny nacisk zostanie skierowany na zwiększanie zatrudnienia wśród kobiet, które jak wykazała diagnoza są grupą defaworyzowaną na rynku pracy.

Na etapie wdrażania przyjęto zasadę, iż przygotowywane projekty będą oparte o diagnozę uwzględniającą sytuację kobiet i mężczyzn w danym obszarze i ocenę wpływu na sytuację płci (*gender impact assessment*). Każdy projekt realizowany w ramach PO KL zawierać będzie opis oceny wpływu na sytuację płci. Pozwoli to na sprawdzenie i ocenę jego zróżnicowanego wpływu na kobiety i mężczyzn, tak aby nie dopuścić to wystąpienia jakichkolwiek przejawów nierówności czy dyskryminacji. Analiza ta umożliwi także weryfikację, czy projekt w rzeczywistości przyczynia się uwzględniania potrzeb kobiet i mężczyzn poprzez np. oferowanie różnych, zindywidualizowanych form wsparcia odpowiadających na odmienne potrzeby uczestników/uczestniczek projektu. Ocena merytorycznej jakości projektu będzie przebiegać również w oparciu o przedstawioną analizę i będzie uwzględniała wpływ na sytuację kobiet i mężczyzn.

Dodatkowo na etapie wdrażania kryteria wyboru projektów uwzględniać będą potrzeby różnych grup społecznych w danych obszarach, w tym preferowania grup defaworyzowanych. Dzięki takiemu podejściu możliwe będzie tworzenie projektów w ramach tzw. działań pozytywnych, które pozwolą na wpłynięcie na niekorzystną sytuację danej płci w konkretnym obszarze, a tym samym wyrównywanie jej szans społecznych i zawodowych.

Klasyfikacja projektów będzie następująca:

Projekty pozytywne – specyficzne działania nakierowane na zwalczanie istniejących nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami;

Projekty równościowe – działania, które w sposób ogólny przyczyniają się do zapewnienia równości płci.

Na etapie monitorowania i sprawozdawczości system wskaźników zawartych w programie operacyjnym umożliwiać będzie gromadzenie i zbieranie danych statystycznych w podziale na płeć. Sprawozdawczość będzie uwzględniała zidentyfikowaną wyżej klasyfikację projektów i ich potencjalny wpływ na równość szans kobiet i mężczyzn w ramach PO KL.

Na etapie ewaluacji badane będzie oddziaływanie PO KL na realizację zasady równych szans kobiet i mężczyzn. Dodatkowo dane pochodzące z systemu informatycznego gromadzącego dane o uczestnikach projektów pozwolą na systematyczne i kompleksowe prowadzenie badań ewaluacyjnych pod kątem wsparcia udzielanego w podziale na płeć, monitorowania dalszych losów uczestników i efektywności udzielonej pomocy w podziale na płeć.

Cel drugi Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia:
Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej

Cel główny PO Kapitał Ludzki
Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej

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

Cel drugi:
Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego

Cel trzeci:
Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa

Cel czwarty:
Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa

Cel piąty:
Wzrost spójności terytorialnej

Priorytet I

Priorytet II

Priorytet VI

Priorytet I

Priorytet III

Priorytet V

centralne

Priorytet VII

Priorytet VIII

Priorytet X

Priorytet VII

Priorytet X

Priorytet IV

Priorytet VIII

Priorytet IX

Priorytet X

Priorytet VII

Priorytet VIII

Priorytet IX

Priorytet X

regionalne

diagnoza społeczno-ekonomiczna

IV. PRIORYTETY I OBSZARY WSPARCIA

4.1. Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna

Institucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw pracy

Celem Priorytetu jest:

- A. Podniesienie potencjału instytucji działających w obszarze rynku pracy, integracji i pomocy społecznej;
- B. Upowszechnienie i wdrażanie ogólnopolskich i ponadregionalnych programów wspierających zatrudnienie i integrację społeczną.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Specyfika zmian zachodzących na krajowym rynku pracy, wynikająca m.in. ze skali dokonujących się przemian społeczno - demograficznych, a także utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia i rozwarstwienia ekonomicznego społeczeństwa stawiają nowe wyzwania przed instytucjami rynku pracy, pomocy i integracji społecznej. Rodzi to konieczność poszukiwania nowych, bardziej adekwatnych rozwiązań systemowych, zgodnych z wytycznymi zrewidowanej strategii lizbońskiej oraz zapisami krajowych strategii zatrudnienia i polityki społecznej.

Szczególnie istotną rolę w zwiększaniu szans na zatrudnienie osób bezrobotnych i poszukujących pracy odgrywają publiczne służby zatrudnienia, dlatego podnoszenie ich potencjału kadrowego i organizacyjnego ma kluczowe znaczenie dla poprawy skuteczności podejmowanych przez nie działań. Poważnym problemem zarówno instytucji rynku pracy jak też instytucji systemu pomocy społecznej jest wysoka rotacja kadr oraz niedostateczny poziom przygotowania merytorycznego pracowników do wykonywania powierzonych im zadań. Stworzenie spójnego systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego dla pracowników instytucji rynku pracy oraz pomocy społecznej umożliwi podniesienie jakości świadczonych przez nie usług co w istotny sposób wpłynie pozytywnie na podażową stronę rynku pracy. Istotną kwestią jest również wypracowanie nowych oraz udoskonalenie już istniejących mechanizmów, które pozwolą na racjonalizację systemu aktywizacji zawodowej oraz wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Będzie to możliwe m.in. poprzez zapewnienie wysokiego poziomu koordynacji i spójności podejmowanych działań, rozbudowę systemu wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy jednostkami świadczącymi pomoc oraz wprowadzanie jednolitych standardów oferowanych przez nie usług, a także poprzez rozwój narzędzi systemowych upowszechniających społeczeństwu informacje na temat oferty pomocy społecznej.

Ponadregionalny poziom realizacji zadań sprzyja pełniejszemu wykorzystaniu potencjału ogólnopolskich instytucji działających na rzecz określonych grup osób bezrobotnych oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Instytucje te posiadają odpowiednie zaplecze organizacyjne, techniczne i kadrowe oraz doświadczenie, niezbędne dla realizacji kompleksowych projektów aktywizacyjno - integracyjnych oraz prowadzenia bardziej wszechstronnych, szeroko zakrojonych, działań na rzecz poszczególnych grup objętych wsparciem.

Na poziomie centralnym planowana jest ponadto realizacja projektów o charakterze informacyjno - promocyjnym, mających na celu upowszechnianie idei równego traktowania w dostępie do zatrudnienia, godzenie życia zawodowego i rodzinnego, a także zwalczanie wszelkich przejawów dyskryminacji w obszarze zatrudnienia - której w największym stopniu doświadczają kobiety powracające oraz wchodzące po raz pierwszy na rynek pracy, a także osoby niepełnosprawne. W ramach Priorytetu wsparcie ukierunkowane będzie również na tworzenie konkretnych rozwiązań systemowych o zasięgu ogólnokrajowym i ponadregionalnym, mających na celu: eliminację barier w dostępie do zatrudnienia, podnoszenie poziomu integracji społecznej,

promowanie mobilności geograficznej i zawodowej oraz zapewnienie korzystnego bilansu migracyjnego zasobów ludzkich.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Opracowanie, wdrożenie i rozwój rozwiązań organizacyjnych i systemowych podnoszących efektywność działania i jakość usług świadczonych przez instytucje rynku pracy, w tym m.in.:
 - tworzenie i rozwój systemu monitorowania i oceny efektywności usług świadczonych przez instytucje rynku pracy,
 - poprawę jakości funkcjonowania struktur organizacyjnych i systemów zarządzania instytucjami rynku pracy,
 - rozwój narzędzi i systemów informatycznych dla instytucji rynku pracy,
 - doskonalenie i rozbudowę systemu współpracy, wymiany informacji i dobrych praktyk pomiędzy różnymi podmiotami świadczącymi usługi w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej,
 - zwiększanie dostępności usług rynku pracy, w tym poprzez rozwój sieci instytucji, wprowadzanie nowych metod i narzędzi aktywizacji zawodowej, a także zastosowanie nowoczesnych technologii komunikacyjnych,
 - budowę i rozwój ogólnopolskiego systemu szkoleń i doskonalenia kadr instytucji rynku pracy,
 - tworzenie i rozwój systemu monitorowania i prognozowania sytuacji na rynku pracy oraz identyfikację i promocję najlepszych rozwiązań z zakresu usług pracy,
 - promocja działań oraz tworzenie i wdrażanie rozwiązań systemowych na rzecz upowszechniania idei równych szans, godzenia życia zawodowego i rodzinnego, a także promocji mobilności geograficznej i zawodowej i przekwalifikowywać,
 - tworzenie i wdrażanie rozwiązań systemowych oraz narzędzi i metod w zakresie polityki migracyjnej,
 - badania, analizy i ekspertyzy obejmujące zagadnienia związane z funkcjonowaniem instytucji rynku pracy,
- b) Opracowanie, wdrożenie i rozwój rozwiązań organizacyjnych i systemowych podnoszących efektywność działania i jakość usług świadczonych przez instytucje pomocy i integracji społecznej, w tym m.in.:
 - tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej,
 - łączenie i rozwijanie systemów informatycznych dla instytucji pomocy i integracji społecznej,
 - rozbudowa systemu monitorowania i oceny efektywności działań a także prognozowania sytuacji w obszarze pomocy społecznej,
 - rozwój krajowego systemu szkoleń tematycznych i specjalistycznych,
 - poszerzanie oferty instytucji pomocy i integracji społecznej w zakresie usług aktywizacyjnych,
 - identyfikacja i promocja najlepszych praktyk i rozwiązań z zakresu pomocy i integracji społecznej,
 - wsparcie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w zakresie przygotowywania do zatrudnienia i integracji ze społeczeństwem osób odbywających karę pozbawienia wolności,
- c) Opracowanie, wdrażanie i promocję ogólnopolskich i ponadregionalnych działań na rzecz aktywizacji zawodowej i integracji społecznej, realizowanych przez wyspecjalizowane instytucje o zasięgu ogólnokrajowym, w tym m.in.:
 - działania na rzecz aktywizacji zawodowej i integracji społecznej, młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym,

- wspieranie integracji zawodowej i społecznej osób przebywających w zakładach poprawczych,
- aktywizację społeczno-zawodową osób przebywających w placówkach penitencjarnych,
- działania na rzecz podnoszenia poziomu integracji społecznej, zatrudnienia i edukacji osób należących do społeczności romskiej,
- ogólnokrajowe i ponadregionalne projekty aktywizacji zawodowej i integracji społecznej, skierowane do osób niepełnosprawnych i ich otoczenia.

Budżet Priorytetu I

Priorytet I	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Zatrudnienie i integracja społeczna	506 189 358 EUR	430 260 954 EUR	4,43 %	75 928 404 EUR

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - liczba pracowników powiatowych urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej, którzy ukończyli szkolenie lub inną formę wsparcia realizowaną w ramach Priorytetu (w przekroju: ogółem , k/m);
 - liczba osób, które zakończyły udział w projektach w ramach Priorytetu, z podziałem na poszczególne grupy: młodzież z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, więźniowie, osoby przebywające w zakładach poprawczych, osoby niepełnosprawne, Romowie (w przekroju: ogółem , k/m).
- **wskaźniki rezultatu:**
 - wskaźnik obciążenia dla powiatowych urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej w kategoriach: liczba klientów przypadających na doradcę zawodowego oraz liczba klientów przypadających na pracownika socjalnego.
- **wskaźniki wpływu:**
 - wskaźnik satysfakcji klientów powiatowych urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej;
 - wskaźnik efektywności – udział osób, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w stosunku do liczby osób, które ukończyły udział w projekcie.

4.2. Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw pracy

Celem Priorytetu jest:

- A. Podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw;
- B. Poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych wspierających rozwój przedsiębiorczości.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

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

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

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

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

a) Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki:

- otwarte i zamknięte szkolenia oraz doradztwo o charakterze ponadregionalnym dla przedsiębiorców lub grup przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw oraz studia podyplomowe dla pracowników przedsiębiorstw,
- szkolenia i doradztwo dla wsparcia procesów restrukturyzacji na poziomie ponadregionalnym,
- badania i analizy oraz projekty systemowe, w tym prognozowanie kierunków rozwoju kwalifikacji i zawodów, promowanie i upowszechnianie nowych form i metod kształcenia, w tym e-learningu,
- promowanie nowych form i metod organizacji pracy, planowania strategicznego, realizacji strategii innowacyjnych i zarządzania oraz outsourcingu,
- opracowywanie standardów zarządzania procesami w przedsiębiorstwach,
- promowanie profesjonalizacji funkcji zarządzającego zasobami ludzkimi oraz promowanie doskonalenia zawodowego,

- zwiększanie zaangażowania partnerów społecznych w działania na rzecz zwiększania potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i pracowników,
- popularyzowanie działań badawczo-rozwojowych, innowacyjnych oraz wsparcie mobilności międzysektorowej o charakterze ponadregionalnym,

b) Wsparcie systemu adaptacyjności kadr:

- podnoszenie jakości usług szkoleniowych i doradczych świadczonych dla przedsiębiorstw przez instytucje szkoleniowe oraz instytucje wspierania przedsiębiorczości,
- tworzenie i rozwój istniejących instytucji świadczących usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości oraz ich sieci, w tym na obszarach wiejskich,
- rozwój i upowszechnianie standardów organizacyjnych instytucji oraz standardów świadczonych przez nie usług,
- nadzór nad procesem certyfikacji,
- wsparcie systemu kompleksowych usług świadczonych przez instytucje na rzecz przedsiębiorców oraz osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - liczba pracowników przedsiębiorstw (w tym dużych przedsiębiorstw), którzy zakończyli szkolenie (w podziale na k/m);
 - liczba pracowników instytucji świadczących usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, którzy podnieśli swoje kwalifikacje(w podziale na k/m).
- **wskaźniki rezultatu :**
 - odsetek usatysfakcjonowanych klientów instytucji szkoleniowych i instytucji wspierania przedsiębiorczości.
- **wskaźniki wpływu:**
 - odsetek pracowników, którzy w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie awansowali lub ich wynagrodzenia wzrosły.

Budżet Priorytetu II

Priorytet II	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	672 298 727 EUR	571 453 918 EUR	5,89 %	100 844 809 EUR

4.3. Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania

Cel Priorytetu:

Podwyższenie jakości i efektywności kształcenia w systemie oświaty odpowiadających warunkom gospodarki opartej na wiedzy.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Wzrost gospodarczy oraz poprawa zatrudnienia nie są możliwe bez zwiększenia skali inwestycji w system oświaty oraz podniesienia efektywności kształcenia. Coraz ściślejsze powiązanie gospodarki i systemu kształcenia narzuca coraz większą potrzebę modernizowania instytucji oświatowych i programów kształcenia.

Priorytet III koncentruje się na podwyższaniu jakości funkcjonowania systemu oświaty poprzez wprowadzenie rozwiązań systemowych zwiększających efektywność kształcenia oraz dostosowujących kształcenie do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy, a także na wdrożeniu nowego modelu pracy szkoły skoncentrowanego na wyrównywaniu szans edukacyjnych, zapobieganiu przedwczesnemu wypadaniu z systemu szkolnictwa oraz podnoszeniu kompetencji kluczowych i zdolności do przyszłego zatrudnienia.

W celu zapewnienia wysokiej jakości kształcenia niezbędny jest rozwój systemu zbierania i analizowania danych ilościowych i jakościowych w obszarze oświaty. Zadanie to realizowane będzie m.in. poprzez wypracowanie obiektywizowanego narzędzia oceny skutków podejmowanych działań w obszarze oświaty, wspomagającego rozwój systemu kształcenia przez kompleksowe działania badawcze i analityczne. Pozytywnemu obiektywnym danych statystycznych służyć będzie rozbudowywany System Informacji Oświatowej. Równocześnie odpowiednio wzmocniony system egzaminów zewnętrznych zapewni rzetelną informację dotyczącą wyników kształcenia, a więc efektywności instytucji systemu oświaty. Wspieranie procesu oceny jakości obejmie także rozwój systemu akredytacji placówek oświatowych prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych. Przewiduje się także dalszy rozwój akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli.

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

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

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

je się również rozszerzenie zakresu działalności szkoły o formy zagospodarowania czasu wolnego dzieci i młodzieży, które stanowiłyby czynnik motywujący do nauki i rozwoju uczniów. Wdrożenie przedstawionego powyżej nowego modelu pracy szkoły przyczyni się do utrzymania niskiego odsetka uczniów wypadających z systemu edukacji, co niewątpliwie jest obecną silną stroną polskiego systemu edukacji. Planuje się także realizację ogólnokrajowych programów rozwijania zainteresowań naukami ścisłymi.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Badania w obszarze funkcjonowania systemu oświaty, efektywności kształcenia oraz dostosowania jego zakresu do potrzeb rynku pracy,
- b) Zbieranie i analizę danych dotyczących funkcjonowania systemu oświaty m.in. poprzez System Informacji Oświatowej,
- c) Modernizację procesu kształcenia w m.in. poprzez doskonalenie podstaw programowych i stworzenie warunków do realizacji kształcenia na odległość,
- d) Rozwój i modernizację systemu egzaminów zewnętrznych,
- e) Rozwój systemu i modelu kształcenia przez całe życie,
- f) Dostosowanie kształcenia do wymogów rynku pracy i nowoczesnej gospodarki poprzez:
 - ukierunkowanie kształcenia na podnoszenie kompetencji w zakresie nauk przyrodniczo – matematycznych i technicznych,
 - wprowadzenie programów edukacyjnych w zakresie przedsiębiorczości,
 - opracowanie i wdrożenie Krajowych Ram Kwalifikacji,
 - rozwój systemu doradztwa edukacyjno – zawodowego,
- g) Rozwój i modernizację systemu kształcenia i doskonalenia kadr oświaty poprzez:
 - modernizację istniejących oraz opracowanie nowych form kształcenia nauczycieli (w tym również kształcenia praktycznego),
 - wsparcie systemu akredytacji placówek kształcenia i doskonalenia nauczycieli,
 - zapewnienie warunków organizacyjnych do doskonalenia nauczycieli kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwach,
- h) Ogólnopolskie programy wyrównywania szans i rozwoju kompetencji kluczowych uczniów i słuchaczy realizowane poprzez:
 - diagnozowanie barier utrudniających dostęp do edukacji poszczególnych grup społecznych,
 - zapobieganie przedwczesnemu wypadaniu z systemu szkolnictwa i wyrównywanie dysproporcji edukacyjnych w trakcie procesu kształcenia (m.in. poprzez dodatkowe zajęcia dydaktyczno – wyrównawcze),
 - realizację przedsięwzięć edukacyjnych wykraczających poza standardowe programy nauczania (również w formie zajęć pozaszkolnych),
 - wzmocnienie w procesie nauczania znaczenia kompetencji kluczowych z punktu widzenia dalszej ścieżki edukacyjnej i rynku pracy (w szczególności: nauki przyrodniczo – matematyczne i techniczne, umiejętności lingwistyczne i ICT, przedsiębiorczość).

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - liczba udoskonalonych podstaw programowych i opracowanych innowacyjnych programów nauczania (rocznie);

- liczba zawodów i specjalności objęta usystematyzowaniem w ramach Krajowego Systemu Kwalifikacji;
- odsetek szkół, które zrealizowały programy rozwojowe w stosunku do ogólnej liczby szkół, w podziale na szkoły realizujące kształcenie ogólne (podstawowe, gimnazja i licea ogólnokształcące) oraz kształcenie zawodowe (zasadnicze szkoły zawodowe, szkoły średnie zawodowe i szkoły policealne);
- **wskaźniki rezultatu:**
 - odsetek uczniów objęty nauczaniem dwóch języków obcych w ramach systemu oświaty;
 - średniotygodniowa liczba godzin nauczania informatyki (ICT), przedsiębiorczości oraz przedmiotów ścisłych;
- **wskaźniki wpływu:**
 - stopa bezrobocia absolwentów według poziomu szkolnictwa:, absolwenci szkoły policealnej, liceum ogólnokształcącego, średniej szkoły zawodowej, zasadniczej szkoły zawodowej – w kategorii absolwentów ogółem w przekroju na kobiety i mężczyzn;
 - wskaźnik zróżnicowania wyników egzaminów zewnętrznych na poziomie gimnazjalnym (odsetek uczniów, którzy uzyskali od 0 do 15 punktów) w podziale na część matematyczno – przyrodniczą i humanistyczną (różnica pomiędzy województwem o najwyższym średnim wyniku a województwem o najniższym średnim wyniku).

Budżet Priorytetu III

Priorytet III	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Wysoka jakość systemu oświaty	1 456 236 268 EUR	1 237 800 828 EUR	12,75%	218 435 440 EUR

4.4. Priorytet IV: Szkolnictwo wyższe i nauka

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego

Cel Priorytetu:

Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia na poziomie wyższym i lepsze wykorzystanie potencjału szkolnictwa wyższego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Zachodzące w latach dziewięćdziesiątych przemiany w polskiej gospodarce rozbudziły aspiracje edukacyjne młodzieży. Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia zwiększa się możliwość uzyskania pracy i wyższych płac, a także rośnie mobilność zawodowa pracowników. Wszystko to sprawia, że odsetek młodzieży podejmującej studia istotnie wzrastał od początku lat dziewięćdziesiątych do chwili obecnej. Jednocześnie jednak istnieje wiele problemów strukturalnych w obszarze szkolnictwa wyższego wśród których należy wymienić: zróżnicowanie jakości kształcenia, małą popularność kierunków ścisłych oraz zbyt niskie tempo wzrostu liczebności kadry akademickiej w stosunku do gwałtownego przyrostu liczby studentów.

W wymiarze europejskim zarówno Strategia Lizbońska jak i opracowany przez Komisję Europejską w ramach Procesu Bolońskiego dokument *Rola uniwersytetów w Europie wiedzy* wyraźnie akcentują rolę jaką szkolnictwo wyższe powinno odegrać w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, dzięki której obecnie w Europie postaje ok. połowa nowych miejsc pracy. Osiągnięcie tego celu stawia jednak przed europejskim szkolnictwem wyższym szereg wyzwań takich jak: zapewnienie wysokiej jakości kształcenia, bliskiej współpracy instytucji szkolnictwa wyższego z sektorem gospodarki, a w szczególności przemysłu wysokich technologii, otwartości i współpracy międzynarodowej środowisk akademickich, a także mobilności studentów i kadry akademickiej. Wyzwania te w równym stopniu odnoszą się do obecnej kondycji szkolnictwa wyższego w Polsce.

Priorytet IV koncentruje się na podwyższaniu jakości funkcjonowania instytucji szkolnictwa wyższego, zarówno poprzez stworzenie korzystnych warunków systemowo – organizacyjnych dla efektywnego zarządzania szkolnictwem wyższym, jak też poprzez wywołanie impulsów rozwojowych wpływających na dostępność i rozwój tych kierunków kształcenia, których znaczenie dla gospodarki opartej na wiedzy jest największe.

Wsparcie systemowe w ramach Priorytetu zostanie przeznaczone na analizę stanu polskiego szkolnictwa wyższego, wskazanie deficytów oraz wypracowanie efektywnych narzędzi zarządzania i zapewnienia wysokiej jakości kształcenia. Ponadto prace w zakresie opracowywania i modernizacji metod i programów kształcenia oraz standardów międzynarodowej uznawalności akredytacji przyczynią się do zwiększenia otwartości i mobilności środowisk akademickich.

Strategiczną rolę w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki mogą odegrać absolwenci uczelni o kierunkach matematyczno – przyrodniczych i technicznych mających kluczowe znaczenie dla gospodarki opartej na wiedzy. W obecnej strukturze absolwentów absolwenci tych kierunków stanowią niewystarczający, niski odsetek. Dlatego konieczne jest stymulowanie podaży absolwentów kierunków ścisłych poprzez zamawianie kształcenia na kierunkach matematyczno – przyrodniczych i technicznych.

Do realizacji celu Priorytetu przyczyniać się będą również programy rozwojowe uczelni. Programy te będą mogły obejmować szereg wybranych przez daną uczelnię zagadnień (m.in. rozwój oferty kształcenia w tym e-learningu, doskonalenie kadry, organizację praktyk i staży dla studentów, współpracę z pracodawcami i jednostkami naukowymi w zakresie realizacji procesu kształcenia oraz współpracę międzynarodową). W tym zakresie, w szczególności wspierane będzie kształcenie na poziomie wyższym na kierunkach matematyczno - przyrodniczych i technicznych ze względu na ich priorytetowe znaczenie dla potrzeb rynku pracy i konkurencyjności gospodarki.

Realizowane równolegle projekty dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego w obszarze badań i innowacji m.in. w zakresie kształtowania umiejętności zarządzania badaniami naukowymi i komercjalizacji ich wyników służyć będą podnoszeniu konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorstw. Przyczyni się to do podniesienia kwalifikacji kadr systemu B+R, poprawy jakości i efektywności badań oraz w rezultacie do wzrostu innowacyjności gospodarki.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Badania w obszarze funkcjonowania uczelni, efektywności i jakości kształcenia oraz dostosowania do potrzeb rynku pracy.
- b) Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia na poziomie wyższym poprzez:
 - opracowanie modeli efektywnego zarządzania szkolnictwem wyższym,
 - opracowanie nowoczesnych programów nauczania w szkolnictwie wyższym odpowiadających wymogom gospodarki opartej na wiedzy (w tym również programów do kształcenia na odległość),
 - opracowanie standardów wzajemnej uznawalności decyzji akredytacyjnych w ramach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.
- c) Dostosowanie podaży absolwentów kierunków studiów wyższych do potrzeb wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki poprzez zamawianie kształcenia na kierunkach studiów wyższych o znaczeniu kluczowym dla gospodarki (nauki matematyczno – przyrodnicze i techniczne).
- d) Realizację programów rozwojowych uczelni, obejmujących m.in. rozszerzanie oferty i podnoszenie jakości kształcenia, wzmocnienie zdolności do zatrudnienia przyszłych absolwentów uczelni, współpracę uczelni z pracodawcami, jednostkami naukowymi oraz partnerami zagranicznymi, rozwój e-learningu jako formy kształcenia na poziomie wyższym oraz podnoszenie kwalifikacji kadry akademickiej w zakresie wynikającym z programu rozwoju uczelni.
- e) Podnoszenie kwalifikacji kadr sektora B+R w zakresie zarządzania badaniami naukowymi oraz komercjalizacji wyników prac badawczych oraz przedsięwzięcia wzmocniające znaczenie osiągnięć naukowych w procesie kształcenia.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - liczba zrealizowanych programów rozwojowych uczelni;
 - liczba programów do kształcenia na odległość opracowanych i wdrożonych przez szkoły wyższe w ramach PO KL;
 - liczba opracowanych programów kształcenia na poziomie wyższym dotyczących nauk matematyczno – przyrodniczych i technicznych;
 - liczba pracowników sektora B+R, którzy podnieśli swoje kwalifikacje w zakresie zarządzania badaniami naukowymi i komercjalizacji ich wyników (w przekroju: ogółem, k/m).
- **wskaźniki rezultatu:**
 - odsetek studentów I roku studiów wyższych na kierunkach matematyczno – przyrodniczych i technicznych wśród wszystkich studentów I roku (w przekroju: ogółem, k/m);
 - odsetek absolwentów studiów wyższych na kierunkach matematyczno – przyrodniczych i technicznych wśród wszystkich absolwentów (w przekroju: ogółem, k/m).
- **wskaźniki wpływu:**
 - stopa bezrobocia absolwentów studiów wyższych (w przekroju: ogółem, k/m).

Budżet Priorytetu IV

Priorytet IV	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Szkolnictwo wyższe i nauka	960 366 839 EUR	816 311 813 EUR	8,41%	144 055 026 EUR

4.5. Priorytet V: Dobre rządzenie

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

Cel Priorytetu:

- A. Podniesienie potencjału administracji publicznej w obszarze stanowienia prawa oraz wzmocnienie zdolności administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości do świadczenia usług wysokiej jakości;
- B. Wspieranie współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego w zakresie realizacji zadań publicznych.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

Polska administracja publiczna wykazuje słabości wynikające zarówno z uwarunkowań historycznych, jak i braku systemowych działań ukierunkowanych na poprawę jakości jej funkcjonowania. Priorytetowym zadaniem jest opracowanie i realizacja przedsięwzięć prowadzących do polepszenia jakości stanowionego przez administrację prawa oraz podniesienie jakości usług świadczonych przez administrację oraz wymiaru sprawiedliwości. W ramach Działania przewidywane jest więc wsparcie potencjału regulacyjnego polskiej administracji poprzez udoskonalenie procesu stanowienia prawa oraz przegląd istniejących już aktów prawnych pod kątem możliwości ich uproszczenia. Kluczowe jest również przygotowanie administracji do zarządzania finansami w aspekcie zadaniowym oraz wdrożenie budżetowania zadaniowego w jednostkach administracji publicznej. Ze względu na konieczność usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wsparcie udzielane będzie także instytucjom oraz kadrom tego sektora, ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa gospodarczego. Potrzeba podjęcia powyższych działań wynika bezpośrednio z Krajowego Planu Reform na lata 2005–2008.

W ramach Priorytetu przewiduje się także realizację działań ukierunkowanych na wzmocnienie zdolności administracji do tworzenia długofalowych strategii lub programów rozwojowych o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym lub lokalnym. Wzrost efektywności funkcjonowania administracji, w szczególności lokalnego i regionalnego szczebla osiągnięty zostanie przede wszystkim przez modernizację procesów zarządzania w jednostkach administracji samorządowej, w tym wdrożenie planowania zadaniowego w ujęciu finansowym oraz zarządzania przez cele, a także wdrożenie uprawnień zarządczych w poszczególnych jednostkach administracji. Efektem wprowadzenia tych działań będzie optymalizacja wykorzystania zasobów przez jednostki administracji oraz wzrost efektywności obsługi klienta.

Niezbędne wydaje się również zapewnienie partnerskiego modelu współpracy administracji oraz partnerów społeczno – gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych w zakresie realizacji zadań publicznych, przy równoległym wspieraniu potencjału trzeciego sektora, tak, aby w sposób efektywny i profesjonalny świadczył usługi publiczne.

Cel Priorytetu będzie realizowany poprzez:

- a) Diagnozowanie kondycji administracji publicznej w wybranych aspektach jej funkcjonowania,
- b) Wsparcie potencjału administracji rządowej w zakresie:
 - wzmocnienia zdolności regulacyjnych, zwłaszcza w zakresie doskonalenia funkcjonowania systemu oceny skutków regulacji oraz realizacji programów ukierunkowanych na upraszczanie krajowych aktów prawnych,
 - wzmocnienia zdolności w zakresie opracowywania i wdrażania kompleksowych polityk i programów (od etapu projektowania po ewaluację),

- opracowania i wdrożenia systemu planowania wieloletniego w obszarze zarządzania finansowego i zarządzania przez cele,
 - modernizacji procesów zarządzania w jednostkach administracji poprzez opracowywanie i wdrożenie usprawnień na poziomie funkcjonowania całej organizacji lub w określonych obszarach jej funkcjonowania,
 - podnoszenia kwalifikacji kadr zatrudnionych w administracji rządowej i służb publicznych, w szczególności poprzez badanie potrzeb szkoleniowych, ogólne i specjalistyczne szkolenia oraz wzmocnienie działów kadrowo – szkoleniowych,
 - zwiększania poziomu kultury etycznej pracowników urzędów i służb publicznych poprzez pomoc doradczą i promocję postaw etycznych,
 - zastosowania ICT w administracji rządowej (opracowanie założeń systemowych),
 - usprawnienia i zintensyfikowania mechanizmów współpracy między jednostkami administracji rządowej oraz samorządowej,
- c) Wsparcie potencjału administracji samorządowej w zakresie:
- podnoszenia jakości, zwiększania dostępności usług publicznych dla obywateli oraz poprawy efektywności ich świadczenia,
 - wzmocnienia zdolności w zakresie opracowywania i wdrażania polityk i programów o zasięgu lokalnym i regionalnym (od etapu projektowania po ewaluację),
 - opracowania i wdrażania systemu planowania wieloletniego w obszarze zarządzania finansowego i zarządzania przez cele,
 - modernizacji procesów zarządzania w jednostkach administracji samorządowej poprzez opracowywanie i wdrożenie usprawnień na poziomie funkcjonowania całej organizacji lub w określonych obszarach jej funkcjonowania,
 - podnoszenia kwalifikacji kadr zatrudnionych w administracji samorządowej, w szczególności poprzez opracowanie standardów kompetencyjnych dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz szkolenia ogólne i specjalistyczne,
 - zwiększania poziomu kultury etycznej pracowników urzędów poprzez pomoc doradczą oraz promocję postaw etycznych,
 - zastosowanie ICT w administracji samorządowej (opracowanie założeń systemowych),
- d) Wsparcie dla instytucji wymiaru sprawiedliwości w zakresie poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez nie usług oraz opracowywanie i wdrażanie programów szkoleniowych dla kadr wymiaru sprawiedliwości,
- e) Wspieranie współpracy sektora publicznego z sektorem pozarządowym w zakresie realizacji zadań publicznych w obszarach określonych w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873 z późn. zm.) oraz współpracy w zakresie uzgadniania polityk publicznych pomiędzy administracją publiczną, organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społeczno-gospodarczymi poprzez:
- upowszechnianie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w zakresie realizacji zadań publicznych w obszarach określonych w *art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*,
 - upowszechnianie współpracy w zakresie uzgadniania polityk publicznych pomiędzy administracją publiczną, organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społeczno-gospodarczymi,
 - szkolenia i inne formy kształcenia w zakresie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społeczno-gospodarczymi, a zwłaszcza uzgadniania polityk publicznych oraz realizacji zadań publicznych,

- monitorowanie i ewaluację współpracy pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi,
 - opracowywanie i wdrażanie programów z zakresu społecznego nadzoru nad przestrzeganiem zasad odpowiedzialności administracji publicznej wobec obywateli oraz zasad współpracy instytucji publicznych z instytucjami obywatelskimi,
- f) Wspieranie potencjału organizacji pozarządowych w zakresie zdolności do realizacji zadań publicznych w obszarach określonych w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz uzgadniania polityk publicznych poprzez:
- wypracowanie i upowszechnianie standardów działania sektora pozarządowego,
 - tworzenie i wspieranie porozumień wewnątrz sektora pozarządowego, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym,
 - tworzenie i wspieranie działalności regionalnych i lokalnych centrów informacji i wspomaganie świadczących pomoc doradczo-szkoleniową dla organizacji pozarządowych,
 - opracowywanie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego,
 - wspieranie prowadzenia badań, analiz i ekspertyz nad sektorem pozarządowym.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - liczba pracowników administracji publicznej, którzy ukończyli szkolenie ogólne lub specjalistyczne w podziale na administrację rządową i samorządową;
 - liczba pracowników sektora sprawiedliwości, którzy ukończyli szkolenia ogólne i specjalistyczne.
- **wskaźniki rezultatu:**
 - odsetek osób, które ukończyły szkolenie i zadeklarowały wykorzystanie nowej wiedzy i umiejętności w pracy zawodowej;
 - liczba jednostek stosujących procedury wzmacniające przejrzystość.
- **wskaźniki wpływu:**
 - jakość stanowionego prawa (Regulatory Quality);
 - odsetek osób pozytywnie oceniających jakość i terminowość usług świadczonych przez administrację publiczną;
 - odsetek osób pozytywnie oceniających sprawność działania sądów powszechnych;
 - średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni);
 - udział organizacji pozarządowych w konsultowaniu i tworzeniu aktów normatywnych przez administrację publiczną w podziale na: urzędy gmin, urzędy powiatowe, urzędy marszałkowskie, urzędy wojewódzkie, ministerstwa i urzędy centralne.

Budżet Priorytetu V

Priorytet V	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Dobre rządzenie	610 854 094 EUR	519 225 980 EUR	5,35 %	91 628 114 EUR

4.6. Priorytet VI: Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym

Instytucja pośrednicząca: Minister właściwy do spraw zdrowia

Celem Priorytetu jest:

- A. Podniesienie potencjału zdrowia osób w wieku produkcyjnym poprzez ograniczenie ogólnej chorobowości pracowników;
- B. Zapobieganie chorobom zawodowym poprzez zwiększenie ich wykrywalności;
- C. Optymalizacja zarządzania zasobami kadrowymi systemu służby zdrowia.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu

Dobry stan zdrowia społeczeństwa jest jednym z czynników rozwoju gospodarczego kraju. Szczególnie istotne jest utrzymanie wysokiego potencjału zdrowia osób w wieku produkcyjnym, ponieważ ich kondycja zdrowotna bezpośrednio przekłada się na stan gospodarki i jej konkurencyjność.

Poprawa stanu zdrowia pracowników wpływa na ich większą aktywność zawodową i lepsze wykorzystanie podstawowych możliwości, co prowadzi do wzrostu liczby osób skutecznie funkcjonujących na rynku pracy. W perspektywie kilku lub kilkunastu lat będzie to miało duże znaczenie w związku z szybkim starzeniem się społeczeństwa. Zwiększenie populacji osób aktywnych zawodowo nastąpi dzięki ograniczeniu umieralności osób w wieku produkcyjnym, zmniejszeniu liczby osób wyeliminowanych z rynku pracy na skutek chorób zawodowych oraz wydłużeniu okresu aktywności zawodowej. Poprawa kondycji zdrowotnej pracowników wpłynie na obniżenie kosztów pracy wskutek zmniejszenia absencji chorobowej oraz na redukcję ilości środków finansowych wydatkowanych na świadczenia społeczne i leczenie osób niezdolnych do pracy. Osiągnięcie tych rezultatów pozwoli utrzymać wzrost gospodarczy na wysokim poziomie oraz będzie prowadzić do wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów. Podniesienie ogólnej świadomości zdrowotnej wśród osób w wieku produkcyjnym, w dalszej perspektywie skutkować będzie przedłużeniem aktywnego udziału tych osób w społeczeństwie i przeciwdziałać będzie przedwczesnemu opuszczaniu rynku pracy.

Profilaktyka, promocja zdrowia i edukacja zdrowotna mogą być skutecznie realizowane w miejscu pracy. W środowisku pracy równie efektywnie można wdrażać szereg działań służących zapobieganiu i ograniczaniu negatywnych skutków chorób zawodowych. Realizowanie tego typu przedsięwzięć w formie odpowiednio przygotowanych, kompleksowych programów, dostosowanych do konkretnych grup odbiorców będzie skutecznie wpływać na poprawę stanu zdrowia osób aktywnych zawodowo.

Na podniesienie potencjału zdrowia bardzo duży wpływ ma jakość funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Podstawą tego systemu jest dobrze wykwalifikowana kadra – zarówno personel medyczny, jak i pracownicy administracyjni. Racjonalne wykorzystanie potencjału kadrowego systemu ochrony zdrowia uzyskane poprzez doskonalenie i kształcenia personelu medycznego oraz kadr administracyjnych umożliwi bardziej efektywne zarządzanie systemem służby zdrowia oraz świadczenie wysokiej jakości usług medycznych, co przyczyni się do realizacji celu Priorytetu.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Wzmocnienie potencjału zdrowia poprzez profilaktykę, promocję zdrowia i edukację osób w wieku produkcyjnym:
 - szkolenie umiejętności osobistych, społecznych i zawodowych służących zdrowiu,

- projektowanie i wdrażanie programów profilaktyki i badań dostosowanych do potrzeb pracowników, do których są adresowane, promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w miejscu pracy,
 - projekty dotyczące rehabilitacji zawodowej,
 - ustalenie pakietów świadczeń profilaktycznych dla poszczególnych grup pracowników,
- b) Poprawę stanu zdrowia pracowników związaną z ograniczeniem występowania chorób zawodowych oraz stosowaniem rehabilitacji zawodowej w tych chorobach:
- projekty służące ograniczeniu występowania chorób zawodowych,
 - projekty sprzyjające powrotowi do pracy pracowników ze stwierdzoną chorobą zawodową,
- c) Doskonalenie zawodowe kadr medycznych służące wzrostowi ich konkurencyjności oraz podniesienie jakości zarządzania w ochronie zdrowia:
- kształcenie i doskonalenie zawodowe pielęgniarek i położnych,
 - kształcenie podyplomowe lekarzy, lekarzy dentyków, farmaceutów, diagnostów laboratoryjnych oraz innych zawodów medycznych,
 - podnoszenie kwalifikacji kadry zarządczej zakładów opieki zdrowotnej,
 - rozwój systemów certyfikacji i akredytacji w zakładach opieki zdrowotnej.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - liczba osób, które ukończyły szkolenie z zakresu zapewnienia jakości i bezpieczeństwa świadczeń zdrowotnych;
 - projekty breakthrough tj. radykalnego przełamania oporu przy wdrażaniu innowacyjnych mechanizmów poprawy jakości;
 - liczba pielęgniarek, które ukończyły studia pomostowe.
- **wskaźniki rezultatu:**
 - liczba zakładów opieki zdrowotnej posiadających certyfikat akredytacyjny Centrum Monitorowania Jakości;
 - liczba lekarzy specjalistów na 100 000 mieszkańców z zakresu: onkologii, medycyny rodzinnej i medycyny pracy.
- **wskaźniki wpływu:**
 - przeciętna długość zwolnień lekarskich (w dniach);
 - liczba dni absencji chorobowej na 1 zatrudnionego;
 - liczba osób pobierających renty wypadkowe z tytułu wypadków przy pracy.

Budżet Priorytetu VI

Priorytet VI	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym	105 713 179 EUR	89 856 202 EUR	0,92 %	15 856 977 EUR

4.7. Priorytet VII: Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej

Institucja pośrednicząca: samorząd województwa

Celem Priorytetu jest:

- A. Podniesienie poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia;
- B. Zapewnianie równego dostępu do zatrudnienia wszystkim osobom doświadczającym różnego rodzaju dyskryminacji na rynku pracy.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu

Aktywizacja zawodowa oraz integracja społeczna osób dotkniętych problemem bezrobocia, wykluczenia społecznego, bądź też z innych przyczyn znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, stanowi podstawowe wyzwanie dla polityki zatrudnieniowej państwa. Jednocześnie, regionalne zróżnicowanie poziomu bezrobocia oraz lepsza możliwość rozpoznania problemów występujących na lokalnym rynku pracy sprawiają, iż pomoc kierowana do tych grup osób powinna być realizowana przede wszystkim na poziomie regionalnym. Do największych wyzwań polskiego rynku pracy zalicza się bardzo niską stopę zatrudnienia i aktywności zawodowej oraz wysoki poziom bezrobocia długotrwałego, a także występowanie silnego zróżnicowania regionalnego i wewnątrzregionalnego wskaźników bezrobocia. W związku z tym niezbędne jest ograniczenie barier dla wzrostu zatrudnienia, poprzez zwiększenie dostępu do usług instytucji rynku pracy o lepszej jakości (w szczególności wśród mieszkańców małych miejscowości), podnoszenie umiejętności radzenia sobie na dynamicznym rynku pracy oraz przyjmowania postaw aktywnych.

Podnoszenie poziomu aktywności zawodowej w regionie powinno odbywać się również poprzez tworzenie odpowiednich warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia (zarówno w sektorze rynkowym jak i gospodarki społecznej), promocję i wspieranie inicjatyw zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy, w szczególności w odniesieniu do tych grup osób, które doświadczają największych trudności związanych z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy, tzn. kobiet, osób niepełnosprawnych, osób po pięćdziesiątym roku życia, a także osób odchodzących z rolnictwa oraz pragnących podjąć zatrudnienie w zawodach pozarolniczych.

Działania podejmowane w ramach Priorytetu VII będą miały nie tylko charakter aktywizacyjny, ale również prewencyjny i diagnostyczny, tak aby w sposób możliwie pełny i adekwatny odpowiadały na istniejące potrzeby oraz zmiany zachodzące na rynku pracy. Ważnym elementem wsparcia będzie eliminowanie różnego rodzaju barier w dostępie do praw i usług (organizacyjnych, prawnych czy psychologicznych) na jakie napotykają osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, borykające się często z problemem dyskryminacji. Dotyczy to przede wszystkim osób niepełnosprawnych oraz kobiet, postrzeganych w sposób stereotypowy przez pracodawców i otoczenie społeczne jako pracownicy mniej dyspozycyjni i mniej mobilni zawodowo. Osoby te wymagają zatem kompleksowego wsparcia na rzecz podnoszenia ich integracji ze społeczeństwem, samodzielności, a także zdolności do podjęcia zatrudnienia.

W celu zapewnienia skutecznej realizacji powyższych zadań, niezbędne jest stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i instytucjonalnych w regionie, poprzez udzielenie wsparcia publicznym i niepublicznym podmiotom świadczącym usługi na rzecz aktywizacji zawodowej i integracji społecznej, powiązanego ściśle ze specyfiką realizowanych przez nie zadań. W odróżnieniu od działań podejmowanych na poziomie centralnym, wsparcie dla instytucji i ich kadr będzie koncentrowało się na podnoszeniu kwalifikacji pracowników w systemie pozaszkolnym (poprzez kursy, doradztwo i szkolenia). Ponadto, w celu upowszechnienia pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i pracy socjalnej, możliwe będzie wsparcie na rzecz zatrudnienia dodatkowego kluczowego personelu w publicznych służbach zatrudnienia i jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, realizującego zadania skierowane do osób bezrobotnych oraz wykluczonych. Istotnym czynnikiem wzmacniającym budowę otoczenia sprzyjającego aktywności

zawodowej jest również promocja i upowszechnianie dialogu społecznego, partnerstwa lokalnego oraz współpracy na rzecz rozwoju zasobów ludzkich na poziomie regionalnym i lokalnym.

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Poprawę dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie:
 - realizację usług i instrumentów aktywizacji zawodowej w regionie, skierowanych do różnych grup osób niepozostających w zatrudnieniu lub poszukujących pracy (w tym przede wszystkim do kobiet, osób młodych, niepełnosprawnych, osób po pięćdziesiątym roku życia),
 - działania wspierające podnoszenie, uzupełnienie lub zmianę kwalifikacji zawodowych, zgodnie ze specyfiką lokalnego rynku pracy,
 - upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia oraz alternatywnych metod organizacji pracy,
 - rozwijanie różnorodnych form wsparcia udzielanego osobom bezrobotnym i poszukującym pracy (w tym m.in. wspieranie inicjatyw samoorganizacji i samopomocy, organizację klubów pracy, poradnictwo psychologiczne i psychospołeczne, doradztwo prawne),
 - promocję mobilności i elastyczności zawodowej oraz aktywnych postaw na rynku pracy,
- b) Tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia:
 - doradztwo (indywidualne i grupowe) oraz szkolenia umożliwiające nabycie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia działalności gospodarczej, w tym w formie spółdzielczej,
 - udzielanie wsparcia przeznaczonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej, w tym w formie spółdzielczej,
 - promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia (w szczególności wśród kobiet, osób młodych i osób niepełnosprawnych, osób odchodzących z rolnictwa),
- c) Realizację działań na rzecz aktywnej integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i dyskryminowanych na rynku pracy:
 - rozwój form zatrudnienia, aktywizacji zawodowej i miejsc pracy dla osób z dysfunkcjami utrudniającymi integrację (w tym alternatywne formy zatrudnienia),
 - rozwój i zwiększenie dostępności wysokiej jakości usług społecznych, umożliwiających zwiększenie szans na rynku pracy,
 - wsparcie wolontariatu jako formy integracji osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym,
 - promowanie i wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej,
 - wsparcie dla tworzenia i działalności podmiotów aktywizujących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym,
 - poradnictwo psychologiczne, psychospołeczne i zawodowe prowadzące do integracji społecznej i zawodowej,
 - wspieranie działań innowacyjnych, ukierunkowanych na poszukiwanie nowych form i metod przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i zawodowemu,
 - wsparcie inicjatyw samoorganizacji i samopomocy wśród osób biernych zawodowo i wykluczonych, w celu ich reintegracji z rynkiem pracy,
 - akcje i kampanie promocyjno-informacyjne w zakresie równości szans, mobilności i elastyczności zawodowej oraz promowania aktywnych postaw na rynku pracy,

- d) Wsparcie dla instytucji i organizacji działających na rzecz aktywizacji zawodowej i integracji społecznej w regionie:
- wzmocnienie i rozwój instytucji rynku pracy (m.in. poprzez upowszechnianie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, szkolenia, doradztwo, rozwój współpracy),
 - wzmocnienie i rozwój instytucji pomocy i integracji społecznej (m.in. poprzez upowszechnianie aktywnej integracji i pracy socjalnej, szkolenia, doradztwo, rozwój współpracy),
 - prowadzenie badań i analiz dotyczących regionalnego rynku pracy,
 - wspieranie dialogu, partnerstwa (w tym publiczno-społecznego) i współpracy na rzecz rozwoju zasobów ludzkich w regionie.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - liczba uruchomionych w wyniku wsparcia uzyskanego z EFS przedsięwzięć gospodarczych (w tym przez osoby bezrobotne);
 - liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach realizowanych projektów (w przekroju: ogółem, k/m);
 - liczba osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie (w przekroju: ogółem, k/m);
 - liczba zatrudnionych w ramach Priorytetu doradców zawodowych, pośredników pracy i pracowników socjalnych (w przekroju: ogółem, k/m).
- **wskaźniki rezultatu:**
 - wskaźnik aktywizacji – stosunek liczby osób aktywizowanych do liczby osób zarejestrowanych, średniorocznie (w przekroju: ogółem, k/m);
 - udział klientów pomocy społecznej objętych kontraktem socjalnym / kontraktem aktywizacji lokalnej w ogóle klientów korzystających z pomocy społecznej (w przekroju: ogółem, k/m);
 - wskaźnik prewencji – stosunek liczby osób, którym udzielono usług doradztwa, poradnictwa lub pośrednictwa w pierwszych 6/12 miesiącach od rejestracji do liczby osób zarejestrowanych.
- **wskaźniki wpływu:**
 - wskaźnik efektywności – udział osób, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie do liczby osób które ukończyły udział w projekcie (w przekroju: ogółem, k/m).

Budżet Priorytetu VII

Priorytet VII	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej	3 699 705 119 EUR	3 144 749 351 EUR	32,40 %	554 955 768 EUR

4.8. Priorytet VIII: Regionalne kadry gospodarki

Instytucja pośrednicząca: samorząd województwa

Cel priorytetu:

- A. Podniesienie konkurencyjności regionów poprzez podniesienie kwalifikacji osób pracujących;
- B. Wsparcie przedsiębiorstw i pracowników w dostosowaniu się do potrzeb regionalnej strategii rozwoju.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

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

Stymulowanie podnoszenia i aktualizacji umiejętności zawodowych przez osoby pracujące, zwłaszcza starsze i o niskich kwalifikacjach, jest kluczowe dla utrzymania ich aktywności na rynku pracy.

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

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Wsparcie rozwoju kadr przedsiębiorstw w regionie:
 - ogólne i specjalistyczne szkolenia dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw w regionie, w zakresie m.in.: zarządzania, identyfikacji potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników, poprawy organizacji pracy, zarządzania BHP oraz elastycznych form pracy,
 - doradztwo dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw,
 - nabycie nowych oraz podwyższanie kwalifikacji i umiejętności zawodowych osób pracujących oraz pomoc w zakresie wyboru nowego zawodu,
 - pomoc w tworzeniu partnerstw lokalnych wspomagających pracodawców przechodzących restrukturyzację,
 - wsparcie pracodawców przechodzących restrukturyzację w realizacji programów zwolnień monitorowanych (*outplacement*),
 - pomoc dla przedsiębiorstw w zarządzaniu zmianą gospodarczą,
 - badanie trendów rozwojowych i prognozowanie zmian gospodarczych w regionie,
- b) Transfer wiedzy:
 - rozwijanie Regionalnych Strategii Innowacyjnych,
 - tworzenie i rozwijanie sieci współpracy i wymiany informacji między instytucjami naukowymi a przedsiębiorstwami,

- stypendia dla doktorantów na kierunkach wynikających z obszarów uznanych za szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju regionu,
- współpracę pracowników przedsiębiorstw i pracowników naukowych w celu transferu wiedzy między sektorem nauki a przedsiębiorstwami,
- promowanie podejmowania działalności gospodarczej w oparciu o związek uczelni wyższych i przemysłu (firmy typu *spin-off*).

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- wskaźniki produktu:

- liczba osób pracujących, które zakończyły udział w szkoleniach (w przekroju: ogółem, k/m, wg grup wiekowych i wykształcenia);
- liczba przedsiębiorstw (w tym MŚP), którym udzielono wsparcia w ramach Priorytetu;
- liczba finansowanych projektów komunikowania się, gromadzenia i wymiany informacji oraz transferu innowacji pomiędzy podmiotami na poziomie lokalnym i regionalnym;
- liczba doktorantów otrzymujących stypendia na kierunkach wynikających z obszarów uznanych za szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego regionu (w przekroju: ogółem, k/m).

- wskaźniki wpływu:

- odsetek pracowników, którzy w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie awansowali lub ich wynagrodzenia wzrosły w wyniku udzielonego wsparcia.

Budżet Priorytetu VIII

Priorytet VIII	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Regionalne kadry gospodarki	1 588 479 612 EUR	1 350 207 670 EUR	13,91 %	238 271 942 EUR

4.9. Priorytet IX: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Instytucja pośrednicząca: samorząd województwa

Cel Priorytetu:

Zwiększenie dostępności kształcenia oraz podniesienie poziomu wykształcenia regionalnych zasobów ludzkich.

Uzasadnienie realizacji Priorytetu

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

Upowszechnienie edukacji przedszkolnej, a co za tym idzie, wyrównanie szans edukacyjnych dzieci na początkowym etapie edukacji wymaga systemowego wdrożenia elastycznych form edukacji przedszkolnej, szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie edukacja przedszkolna jest upowszechniona w niewystarczającym zakresie. Zapewnienie równego i szerokiego dostępu do edukacji przedszkolnej przyczyni się do możliwie wczesnej identyfikacji barier edukacyjnych i opracowania regionalnych strategii ich eliminacji.

Istotnym elementem Priorytetu IX będą instrumenty bezpośredniego wsparcia dla uczniów i słuchaczy systemu oświaty poprzez realizację regionalnych programów stypendialnych obejmujących zarówno wsparcie materialne dla uczniów umożliwiające podjęcie i ukończenie danego etapu kształcenia jak i programy motywacyjne ukierunkowane np. na rozwój określonego kierunku kształcenia zawodowego istotnego z punktu widzenia strategii rozwoju regionu. Równoległe realizowane będą programy umożliwiające szkołom zakup i nieodpłatne przekazanie uczniom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji materialnej materiałów dydaktycznych umożliwiających realizację procesu kształcenia.

Realizacja regionalnych polityk edukacyjnych wymaga dostosowania kierunków kształcenia na szczeblu województw do regionalnych i lokalnych uwarunkowań rynku pracy i gospodarki. W ramach Priorytetu cel ten zostanie osiągnięty poprzez programy doradztwa edukacyjno – zawodowego oraz rozwoju szkolnictwa zawodowego do potrzeb strategii rozwoju regionu. Dzięki powyższemu wsparciu z jednej strony oferta szkolnictwa zawodowego zostanie dostosowana do potrzeb regionalnego rynku pracy, z drugiej strony uczniowie i inni uczestnicy procesu kształcenia otrzymają informacje, które będą przydatne przy wyborze kierunku kształcenia zwiększającego szanse na znalezienie zatrudnienia.

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

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

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

- a) Regionalne programy wyrównywania szans edukacyjnych uczniów zagrożonych marginalizacją lub napoty­kających na inne bariery w dostępie do edukacji poprzez:
 - upowszechnianie edukacji przedszkolnej,
 - wdrożenie systemów pomocy stypendialnej i materialnej dla uczniów i słuchaczy,
 - wyposażenie szkół w materiały dydaktyczne niezbędne do realizacji procesu kształcenia uczniów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej.
- b) Dostosowanie oferty edukacyjnej instytucji oświatowych do potrzeb regionalnego rynku pracy poprzez:
 - rozszerzenie oferty poradnictwa edukacyjno – zawodowego w szkołach,
 - ściślejsze powiązanie oferty szkół zawodowych z potrzebami rynku pracy oraz zwiększenie atrakcyj­ności i jakości kształcenia zawodowego w formach szkolnych,
- c) Upowszechnienie kształcenia ustawicznego w szczególności poprzez:
 - realizację programów skierowanych do osób dorosłych, umożliwiających uzupełnianie lub podwyż­szanie kwalifikacji formalnych (ogólnych i zawodowych),
 - usługi doradcze i informacyjne w zakresie kształcenia ustawicznego,
 - wsparcie dla placówek prowadzących kształcenie ustawiczne w formach szkolnych umożliwiające m.in. podniesienie jakości oferowanych usług, ich dostosowanie do potrzeb regionalnego rynku pracy oraz wdrożenie innowacyjnych form kształcenia ustawicznego.
- d) Podnoszenie kwalifikacji kadr systemu oświaty poprzez:
 - studia podyplomowe, kursy i szkolenia skierowane do nauczycieli, pracowników dydaktycznych pla­cówek prowadzących kształcenie ustawiczne w formach szkolnych, pracowników szkół oraz admini­stracji oświatowej w zakresie zgodnym z regionalną polityką edukacyjną,
 - programy obejmujące uzupełnianie formalnych kwalifikacji nauczycieli,
 - programy dostosowania struktury i kwalifikacji nauczycieli do zmieniającej się sytuacji demograficz­nej w szkolnictwie.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:

- **wskaźniki produktu:**
 - odsetek uczniów otrzymujących wsparcie w ramach programów stypendialnych lub innych form pomocy materialnej;
 - liczba nauczycieli oraz pracowników administracyjnych systemu oświaty, którzy podnieśli swoje kwalifikacje (w przekroju: ogółem, k/m).
- **wskaźniki rezultatu:**
 - liczba ośrodków edukacji przedszkolnej objętych wsparciem (utworzonych lub realizujących programy na rzecz upowszechnienia edukacji przedszkolnej);
- **wskaźniki wpływu:**
 - wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej;
 - wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie kształcenia ponadgimnazjalnego kończącego się maturą (w podziale na: licea ogólnokształcące i profilowane oraz technika);

Budżet Priorytetu IX

Priorytet IX	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	1 103 425 446 EUR	937 911 629 EUR	9,66 %	165 513 817 EUR

4.10. Priorytet X: Partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Instytucja pośrednicząca: samorząd województwa

Cel Priorytetu:

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

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

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

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

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

Cel Priorytetu będzie realizowany w szczególności poprzez:

Wsparcie dla inicjatyw lokalnych oraz paktów na rzecz aktywizacji społeczności lokalnych przyczyniających się do tworzenia oraz realizacji lokalnych strategii rozwoju kapitału ludzkiego poprzez zatrudnienie, integrację społeczną oraz edukację na obszarach wiejskich:

- pobudzanie aktywności środowisk lokalnych i ich zaangażowanie w działania zapobiegające marginalizacji obszarów wiejskich,
- działania szkoleniowe, informacyjno-promocyjne oraz doradcze służące zaangażowaniu mieszkańców w proces przygotowywania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich,
- realizacja strategii rozwoju zasobów ludzkich na obszarach wiejskich poprzez animowanie współpracy partnerów lokalnych.

Wskaźniki realizacji Priorytetu:**- wskaźnik produktu:**

- liczba podmiotów, które zrealizowały wsparcie na rzecz oddolnych inicjatyw aktywizacyjnych skierowanych do mieszkańców obszarów wiejskich.

Budżet Priorytetu X

Priorytet X	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiejskich	260 130 135 EUR	221 110 615 EUR	2,28 %	39 019 520 EUR

4.11. Priorytet XI: Pomoc techniczna

Cel Priorytetu

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

Uzasadnienie realizacji Priorytetu:

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

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

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

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

Pomoc techniczna służyć będzie w szczególności:

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

Budżet Priorytetu XI

Priorytet XI	Łącznie	EFS	Priorytet/ogółem (EFS w %)	Środki krajowe
Pomoc techniczna	456 808 282 EUR	388 287 040 EUR	4,00 %	68 521 242 EUR

V. PORÓWNANIE ZAKRESÓW MERYTORYCZNYCH PRIORYTETÓW PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI ORAZ WYTYCZNYCH NA RZECZ ZATRUDNIENIA

Wytyczne na rzecz zatrudnienia Priorytety PO KL	Wytyczna 17 Podnoszenie poziomu zatrudnienia, jakości i wydajności pracy	Wytyczna 18 Promocja zatrudnienia zgodnego z cyklem życia człowieka	Wytyczna 19 Włączenie do ryнку pracy osób poszuku- jących pracy i znajdujących się w niekorzystnym położeniu	Wytyczna 20 Lepsze dopa- sowanie do potrzeb ryнку pracy instytu- cji ryнку pracy i pracowników	Wytyczna 21 Podnoszenie adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw	Wytyczna 22 Rozwój płac i kosztów pracy sprzyjających zatrudnieniu	Wytyczna 23 Inwestycje w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację	Wytyczna 24 Dostosowa- nie systemu edukacji do potrzeb ryнку pracy
Priorytet I Zatrudnienie i integracja spo- łeczna								
Priorytet II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adap- tacyjnego przed- siębiorstw								
Priorytet III Wysoka jakość systemu oświaty								
Priorytet IV Szkolnictwo wyż- sze i nauka								
Priorytet V Dobre rządzenie								
Priorytet VI Profi- laktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym								
Priorytet VII Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej								
Priorytet VIII Regionalne kadry gospodarki								
Priorytet IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach								
Priorytet X Partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiej- skich								

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

Zakres wsparcia realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) będzie komplementarny ze wsparciem realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), przy jednoczesnym zachowaniu podziału kompetencji wynikającym z tzw. linii demarkacyjnej. Komplementarność celów szczegółowych obu Programów odnosi się przede wszystkim do zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw i tworzenia trwałych i lepszych miejsc pracy. W ramach PO IG wspierany będzie m.in. rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy, badania i rozwój nowoczesnych technologii, inwestycje w B+R w przedsiębiorstwach, inwestycje w innowacje, a także wspieranie tworzenia powiązań kooperacyjnych grup przedsiębiorców lub instytucji współpracujących z przedsiębiorstwami. Wsparcie realizowane w ramach Priorytetów III i IV odnoszące się do wzmocnienia kompetencji społeczeństwa w zakresie nauk matematyczno – przyrodniczych i technicznych poprzez zwiększenie znaczenia tych nauk w procesie kształcenia (w ramach systemu oświaty i szkolnictwa wyższego), będzie komplementarne z zadaniami realizowanymi w ramach Priorytetu I PO IG „Badania i rozwój nowoczesnych technologii”. Podobna interakcja zachodzi pomiędzy Priorytetem IV PO KL, w ramach którego wspierane będą działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji kadr systemu B+R, a Priorytetem II PO IG, w którym przewidziano wsparcie na rzecz infrastruktury sfery B+R. Komplementarność zachodzi także w ramach Priorytetu V PO KL i Priorytetu VII PO IG, w ramach których realizowane będą zadania podnoszące standardy usług świadczonych przez sektor publicznych na rzecz przedsiębiorstw, dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii komunikacyjno – informacyjnych.

Ponadto, działania PO KL będą komplementarne z działaniami podejmowanymi w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w szczególności poprzez: komplementarność Priorytetu VI PO KL „Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym” z Priorytetem XIII PO LiŚ „Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia”, w ramach którego podejmowane będą działania dotyczące rozwoju systemu ratownictwa medycznego oraz inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym. Ponadto zapewniona zostanie komplementarność Priorytetu III PO KL „Wysoka jakość systemu oświaty” z Priorytetem XII „Kultura i dziedzictwo narodowe” PO LiŚ, w ramach którego przewidziano możliwość budowy, rozbudowy i modernizacji szkół i uczelni o profilu artystycznym. Jednocześnie wsparcie realizowane w ramach Priorytetu IV PO KL przeznaczone na rozwój i zapewnienie wysokiej jakości szkolnictwa wyższego, będzie komplementarne ze wsparciem realizowanym w ramach Priorytetu XIV, obejmującym rozwój infrastruktury szkolnictwa wyższego służącej kształceniu specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii.

PO KL (w szczególności w zakresie Priorytetu IV „Szkolnictwo wyższe i nauka”) będzie również komplementarny z Priorytetem I „Nowoczesna gospodarka” Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, w ramach którego udzielane będzie wsparcie dla infrastruktury uczelni wyższych, infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wspierania innowacji oraz poprawy warunków dla działalności gospodarczej.

Priorytety PO KL będą komplementarne także w stosunku do zaplanowanego wsparcia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, w szczególności w ramach Osi 1 wsparcia na rzecz szkolenia zawodowego dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie oraz ułatwienia startu młodym rolnikom., Zapewniona jest również komplementarność wsparcia PO KL z wsparciem udzielanym w ramach Osi 3 PROW na rzecz różnicowania oraz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Ponadto zakres wsparcia w ramach Priorytetu X PO KL stanowi uzupełnienie do wsparcia udzielanego w ramach Osi 4 PROW na rzecz tworzenia Lokalnych Strategii Rozwoju oraz nabywania umiejętności i aktywizacji Lokalnych Grup Działania.

Zakres wsparcia udzielanego w ramach PO KL będzie komplementarny z wsparciem udzielanym w ramach Priorytetu IV Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013. W ramach powyższego Priorytetu przewiduje się pomoc w zakresie restrukturyzacji i reorientacji zawodowej osób zatrudnionych w sektorze rybołówstwa, a także dywersyfikację zatrudnienia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy poza sektorem rybołówstwa.

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

VII. SYSTEM WDRAŻANIA PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

7.1. Zarządzanie i wdrażanie

7.1.1. Instytucja Zarządzająca

Instytucja Zarządzająca (IZ) jest odpowiedzialna za zarządzanie i wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

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

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

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

- opracowanie opisu systemu zarządzania i kontroli dla PO KL i wytycznych dla Instytucji Pośredniczących w tym zakresie,
- opracowanie procedur dla Instytucji Zarządzającej PO KL i zatwierdzanie procedur Instytucji Pośredniczących,
- przygotowanie, we współpracy z instytucjami pośredniczącymi, wzoru sprawozdań oraz wzorów wniosków aplikacyjnych i innych dokumentów związanych z realizacją Programu,
- przygotowanie wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków dla PO KL,
- powołanie Komitetu Monitorującego PO KL, kierowanie jego pracą i zapewnienie mu wymaganych dokumentów, umożliwiających monitorowanie wdrażania PO KL w świetle jego celów,
- przygotowanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań na temat realizacji PO KL i przekazywanie ich do akceptacji do Komitetu Monitorującego PO KL,
- przygotowanie rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji PO KL i przekazywanie ich do akceptacji do Komitetu Monitorującego PO KL, a po ich zatwierdzeniu do Komisji Europejskiej,
- prowadzenie kontroli realizacji PO KL, w oparciu o roczny plan kontroli,
- opracowanie wytycznych dla Instytucji Pośredniczących dotyczących przygotowania planów kontroli priorytetów oraz ich zatwierdzenie, nadzorowanie Instytucji Pośredniczących w prowadzonych kontrolach,
- dokonywanie oceny postępów realizacji PO KL na podstawie sprawozdań,
- przygotowanie raportów o nieprawidłowościach oraz przekazywanie ich do uprawnionych instytucji, zgodnie z systemem realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia,
- zapewnienie prowadzenia ewaluacji PO KL zgodnie z wymogami UE, w szczególności zadania te dotyczą przygotowania planu ewaluacji dla PO KL oraz współpracy z instytucjami pośredniczącymi w przygotowaniu planu ewaluacji poszczególnych priorytetów, prowadzenia ewaluacji PO KL oraz nadzorowania wykonywania ewaluacji przez Instytucje Pośredniczące,
- zapewnienie realizowanej przez komórki audytu wewnętrznego w Instytucji Zarządzającej harmonizacji i monitorowania wykonywania audytu wewnętrznego, w ramach programu operacyjnego, zgodnie z powszechnie uznawanymi standardami audytu, umowami międzynarodowymi oraz odpowiednimi regula-

cjami dotyczącymi zarządzania i kontroli środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

- udział we wdrożeniu i operowaniu centralnego elektronicznego systemu monitorowania,
- przekazywanie Komisji Europejskiej rocznej i wieloletniej prognozy wydatków w ramach PO KL na bieżący i następny rok,
- opracowanie szczegółowego Planu Komunikacji dla PO KL oraz nadzorowanie działań komunikacyjnych prowadzonych przez Instytucje Pośredniczące,
- zapewnienie zgodności realizacji PO KL z wymogami informowania i promocji,
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z wdrażaniem PO KL przez 3 lata od daty zamknięcia programu lub częściowego zamknięcia programu.

7.1.2. Instytucje Pośredniczące

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

- zadania i zakres odpowiedzialności Instytucji Pośredniczącej,
- sposób monitorowania i kontrolowania przez Instytucję Zarządzającą wykonywanych przez Instytucję Pośredniczącą zadań.

Role Instytucji Pośredniczących dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pełnią:

- Minister właściwy do spraw pracy (dla Priorytetu I, II i V),
- Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (dla Priorytetu III),
- Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego (dla Priorytetu IV),
- Minister właściwy do spraw administracji publicznej (dla Priorytetu V),
- Minister właściwy do spraw zdrowia (dla Priorytetu VI).

Dla Priorytetów VII – X zadania Instytucji Pośredniczących są delegowane do poszczególnych Samorządów Województw.

Do głównych zadań Instytucji Pośredniczących w ramach PO KL należy:

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

Instytucja Pośrednicząca odpowiada w szczególności za:

- dokonywanie oceny proponowanych do realizacji projektów w ramach PO KL,
- zapewnienie, że wybór projektów do finansowania następuje zgodnie z kryteriami stosowanymi dla PO KL, i że projekty te, przez cały okres ich realizacji, są zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi,
- podejmowanie decyzji o współfinansowaniu wybranego do realizacji projektu oraz podpisywanie umów z beneficjentami,
- weryfikację dostarczenia współfinansowanych produktów i usług oraz tego, że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów zostały faktycznie poniesione i są zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi,
- zapewnienie stosowania przez beneficjentów oraz wszystkie instytucje zaangażowane w realizację priorytetu odrębnych systemów księgowania lub odpowiednich kodów księgowych dla wszystkich operacji finansowych związanych z projektem,
- prowadzenie systemu rejestrowania i przechowywania w formie elektronicznej szczegółowych rejestrów księgowych dla każdego projektu w ramach priorytetu oraz gromadzenia danych niezbędnych dla zarządzania finansowego, monitoringu, weryfikacji, audytów i oceny,
- prowadzenie elektronicznego systemu monitorowania realizacji priorytetu w ramach PO KL,
- rozliczanie umów z beneficjentami zgodnie z przyjętymi procedurami i dokonywanie płatności, w tym przygotowywanie wniosków o refundację środków i przekazywanie ich do instytucji certyfikującej,
- przekazywanie instytucji certyfikującej wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w związku z wydatkami, dla potrzeb certyfikacji,
- opracowanie wytycznych dotyczących opracowania procedur dla instytucji wdrażających i zatwierdzanie tych procedur,
- monitorowanie postępów realizacji umów,
- prowadzenie kontroli realizowanych projektów i przekazywanie wyników tej kontroli do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- prowadzenie kontroli systemowych w instytucjach wdrażających poszczególne działania, w celu zapewnienia prawidłowości prowadzenia systemu i przekazywanie wyników tej kontroli do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- opracowanie rocznej i wieloletniej prognozy wydatków w ramach priorytetu i przekazanie do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- przygotowanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji priorytetu i przekazanie ich do Instytucji Zarządzającej PO KL,
- prowadzenie ewaluacji priorytetu, zgodnie z procedurami określonymi przez Instytucję Zarządzającą PO KL,
- odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom w ramach priorytetu PO KL,
- prowadzenie działań promocyjnych i komunikacyjnych w ramach realizowanego priorytetu PO KL,
- zapewnienie zgodności realizacji priorytetu z wymogami informowania i promocji w ramach PO KL,
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów przez 3 lata od daty zamknięcia projektu.

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

Instytucja Pośrednicząca nie może delegować do instytucji wdrażających następujących zadań:

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

7.1.3. Instytucje wdrażające

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

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

Zadania powierzone instytucjom wdrażającym mogą dotyczyć m.in.:

- przyjmowania wniosków aplikacyjnych od beneficjentów,
- dokonywania wyboru projektów do współfinansowania i podpisywania umów z beneficjentami,
- przedkładania wniosków o płatność (zestawienia wydatków) do Instytucji Pośredniczących,
- monitorowania realizacji poszczególnych projektów,
- weryfikacji wykorzystania środków przez beneficjentów, w tym kontroli na miejscu,
- przygotowania okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji działania,
- przechowywania wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów przez 3 lat od daty zamknięcia projektu.

7.2. Zarządzanie finansowe

7.2.1. Przepływy finansowe

Środki przekazywane przez Komisję Europejską jako zaliczki oraz płatności okresowe i płatność końcowa na rzecz PO KL zostaną włączone do budżetu państwa jako jego dochody. Z kolei z budżetu państwa będą przekazywane środki na finansowanie projektów.

Instytucje Pośredniczące oraz beneficjenci będący państwowymi jednostkami budżetowymi w ramach PO KL będą mieli zaplanowane środki na wydatki służące finansowaniu realizacji danego priorytetu lub odpowiednio projektu zgodnie z zasadami realizacji budżetu państwa, w ramach rocznych limitów określonych w ustawie budżetowej. Limity te będą określone w uzgodnieniu z Ministrem Rozwoju Regionalnego w toku prac nad ustawą budżetową na podstawie tabeli płatności PO KL oraz wieloletnich limitów zobowiązań i wydatków określonych w PO KL, tak aby zapewnić sprawną i terminową realizację PO KL.

W przypadku samorządów województw sposób przekazywania środków na finansowanie realizacji danego priorytetu określać będą umowy zawarte pomiędzy Instytucją Zarządzającą a samorządem województwa.

W ramach PO KL płatności będą dokonywane przez instytucję pośredniczącą do beneficjentów lub instytucji wdrażających jako zwrot poniesionych przez nich wydatków, zgodnie z zasadami określonymi w PO KL, albo jako płatności służące pokrywaniu przyszłych wydatków.

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

W ustalonych okresach Instytucja Pośrednicząca w ramach Priorytetu na podstawie zatwierdzonych wydatków, będzie sporządzała wniosek o płatność i przekazywała go do Instytucji Zarządzającej.

7.2.2. Instytucja certyfikująca

W strukturze Ministerstwa Rozwoju Regionalnego utworzona zostanie odrębna komórka organizacyjna (funkcjonalnie oddzielona od Instytucji Zarządzających PO KL) odpowiedzialna za certyfikację wydatków ponoszonych w ramach PO KL. Do głównych zadań instytucji certyfikującej należy poświadczanie wobec Komisji Europejskiej deklaracji wydatków poniesionych przez beneficjentów oraz certyfikowanie wniosków o płatność przekazanych przez Instytucje Pośredniczące.

W szczególności do zadań instytucji certyfikującej należy:

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

7.3. Procedury audytu i kontroli

7.3.1. Instytucja audytowa

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

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

Do głównych zadań instytucji audytowej należy:

- przygotowanie procedur dla Urzędów Kontroli Skarbowej dotyczących sposobu prowadzenia audytu w ramach PO KL,
- przedstawienie Komisji, w terminie 9 miesięcy od zatwierdzenia PO KL, strategii audytu obejmującej podmioty dokonujące audytów, stosowaną metodologię, metody kontroli wyrywkowej dla potrzeb audytu oraz indykatory plan audytu,
- zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli PO KL,
- przygotowanie raportu z oceny zgodności z art. 58 do 62 rozporządzenia Rady nr 1083/2006/WE systemu zarządzania i kontroli PO KL (zgodnie z art. 71 ust.2 rozporządzenia Rady nr 1083/2006/WE),
- zapewnienie prowadzenia audytów projektów na stosownej próbie, w celu weryfikacji zgłaszanych wydatków,
- przygotowanie dla KE corocznych raportów oraz raportu końcowego z audytu zawierających wyniki audytów przeprowadzonych w danym roku, zgodnie ze strategią audytu oraz przedstawiających ewentualne stwierdzone braki w systemie zarządzania i kontroli PO KL,
- coroczne przygotowanie, na podstawie kontroli i audytów przeprowadzonych na odpowiedzialność instytucji audytowej, opinii stwierdzającej, czy system zarządzania i kontroli daje uzasadnioną pewność, iż deklaracje wydatków przedkładane Komisji Europejskiej są poprawne i czy transakcje, których one dotyczą, są poprawne i zgodne z prawem,
- coroczne przedstawianie, w uzasadnionych przypadkach, deklaracji częściowego zamknięcia, zawierającego ocenę zgodności z prawem i prawidłowości stosownych wydatków,
- przedłożenie do Komisji Europejskiej deklaracji zamknięcia pomocy.

7.3.2. Zadania kontrolne

1. W zakresie kontroli realizacji PO KL Instytucja Zarządzająca podejmuje następujące działania:

- opracowanie rocznego planu kontroli dla IZ oraz przeprowadzanie kontroli systemowych w instytucjach pośredniczących w ramach PO KL,
- współpraca z instytucjami pośredniczącymi w przygotowaniu planów kontroli priorytetów oraz ich zatwierdzanie,

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

7.4. Monitorowanie

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

7.4.1. Komitet Monitorujący

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

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

- rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów przekazania dofinansowania w ramach PO KL oraz zatwierdzanie ewentualnych zmian tych kryteriów,
- okresowe kontrolowanie postępu w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów, określonych w PO KL, na podstawie dokumentów przedkładanych przez Instytucję Zarządzającą PO KL,
- analizowanie rezultatów realizacji PO KL, w szczególności osiągnięcia celów wyznaczonych dla każdego priorytetu oraz wyników ocen (ewaluacji) związanych z monitorowaniem realizacji PO KL, w szczególności w przypadku gdy monitoring wykazuje znaczące odstępstwa od początkowo określonych celów lub gdy zgłoszone są propozycje zmian w PO KL,
- analizowanie i zatwierdzanie rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji Programu,
- zapoznawanie się z rocznymi raportami z kontroli PO KL oraz z komentarzami Komisji Europejskiej do tych raportów oraz informowanie Komisji Europejskiej o podjętych działaniach w odpowiedzi na jej uwagi,
- przedkładanie Instytucji Zarządzającej PO KL propozycji zmian Programu ułatwiających realizację celów Europejskiego Funduszu Społecznego określonych w rozporządzeniu ogólnym dotyczącym tego funduszu lub służącym usprawnieniu zarządzania PO KL, w tym zarządzania finansowego,
- analizowanie i zatwierdzanie wszelkich propozycji zmian treści decyzji Komisji w sprawie wkładu EFS.

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

7.5. Ocena (ewaluacja)

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

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

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

7.6. Informacja i promocja

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

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

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

VIII. FINANSOWANIE PO KAPITAŁ LUDZKI

Zgodnie z NSRO łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007–2013 wyniesie ok. 14,43% całości środków przeznaczonych na realizację Programów Operacyjnych, tj. 11 420 207 059 EUR. W ramach tej kwoty wielkość alokacji z Europejskiego Funduszu Społecznego wyniesie ok. 9 707 176 000 EUR, a wkład krajowy stanowić będzie ok. 1 713 031 059 EUR. Poziom krajowego współfinansowania został oszacowany na poziomie minimalnym tj. 15%.

W ramach Programu ok. 60% alokowanych środków zostanie przeznaczonych na wsparcie realizowane przez regiony, zaś pozostałe ok. 40% środków będzie wdrażane sektorowo przez odpowiednie resorty.

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

Ponadto, zgodnie z art. 34 rozporządzenia nr 1083/2006/WE, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki będzie możliwość komplementarnego finansowania działań z zakresu pomocy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego do wysokości 10% finansowania wspólnotowego dla poszczególnych Priorytetów. Jednocześnie na podstawie przepisów szczegółowych rozporządzenia nr 1081/2006/WE, w odniesieniu do Priorytetu obejmującego wsparcie w obszarze integracji społecznej, pułap finansowania działań na zasadach EFRR może wynosić do wysokości 15%.

Tabela 8. Tabela finansowa dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w podziale na priorytety oraz źródła finansowania w euro w cenach bieżących.

Priorytet	Wkład wspólnotowy	Wkład krajowy			Ogółem	Wskaźnik wkładu funduszy UE	Dla celów informacyjnych	
		Ogółem	Krajowy wkład publiczny	Wkład prywatny			Pożyczki EBI	Inne finansowanie
	1	2=3+4	3	4	5=1+2	6=1/5	7	8
I. Zatrudnienie i integracja społeczna	430 260 954	75 928 404	75 928 404	0	506 189 358	0,85	0	0
II. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	571 453 918	100 844 809	100 844 809	0	672 298 727	0,85	0	0
III. Wysoka jakość systemu oświaty	1 237 800 828	218 435 440	218 435 440	0	1 456 236 268	0,85	0	0
IV. Szkolnictwo wyższe i nauka	816 311 813	144 055 026	144 055 026	0	960 366 839	0,85	0	0
V. Dobre rządzenie	519 225 980	91 628 114	91 628 114	0	610 854 094	0,85	0	0
VI. Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym	89 856 202	15 856 977	15 856 977	0	105 713 179	0,85	0	0
VII. Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej]	3 144 749 351	554 955 768	554 955 768	0	3 699 705 119	0,85	0	0
VIII. Regionalne kadry gospodarki	1 350 207 670	238 271 942	238 271 942	0	1 588 479 612	0,85	0	0
IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	937 911 629	165 513 817	165 513 817	0	1 103 425 446	0,85	0	0
X. Partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiejskich	221 110 615	39 019 520	39 019 520	0	260 130 135	0,85	0	0
XI. Pomoc techniczna	388 287 040	68 521 242	68 521 242	0	456 808 282	0,85	0	0
OGÓŁEM PO KL:	9 707 176 000	1 713 031 059	1 713 031 059	0	11 420 207 059	0,85	0	0

Tabela 9. *Tabela finansowa dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w podziale na lata w euro w cenach bieżących.*

	Europejski Fundusz Społeczny	Fundusz Spójności	Ogółem
	1	2	3
2007	1 320 319 632		1 320 319 632
2008	1 351 339 453		1 351 339 453
2009	1 382 139 147		1 382 139 147
2010	1 363 082 088		1 363 082 088
2011	1 395 978 653		1 395 978 653
2012	1 429 693 252		1 429 693 252
2013	1 464 623 775		1 464 623 775
2007-2013	9 707 176 000		9 707 176 000

Tabela 10. *Szacunkowa tabela finansowa zobowiązań dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w euro z podziałem według osi priorytetowych i w rozbiciu na kategorie interwencji w cenach bieżących.*

Kwestie priorytetowe		Forma finansowania		Terytorium	
Kod	Kwota	Kod	Kwota	Kod	Kwota
8	28 572 696	01	9 707 176 000	05	221 110 615
11	79 726 656			00	9 486 065 385
62	761 847 584				
63	147 080 415				
64	628 127 367				
65	685 458 725				
66	771 588 426				
67	24 710 455				
68	882 068 047				
69	487 960 274				
70	258 917 697				
71	354 274 281				
72	1 621 334 546				
73	816 735 316				
74	487 627 334				
75	462 795 890				
79	79 726 656				
80	221 110 615				
81	519 225 980				
85	341 071 336				
86	47 215 704				
Ogółem	9 707 176 000	Ogółem	9 707 176 000	Ogółem	9 707 176 000

IX. WYNIKI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH PROGRAMU

9.1. Cel i podstawy prawne konsultacji

Proces konsultacji trwał w okresie czerwiec – wrzesień 2006 r. i był kontynuacją trwających od marca 2006 r. konsultacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, stanowiących ramy dla wszystkich programów operacyjnych w nowym okresie programowania.

Konsultacje PO Kapitał Ludzki miały na celu wywołanie szerokiej debaty społecznej na temat strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, uzyskanie opinii i uwag różnych środowisk i partnerów społeczno – gospodarczych, zainteresowanych możliwościami rozwoju przedsięwzięć i inicjatyw przy wsparciu ze środków finansowych Europejskiego Funduszu Społecznego, których wykorzystanie przewiduje Program.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych Programu Operacyjnego wynika z rozporządzenia nr 1083/2006/WE. Zgodnie art. 11 tego rozporządzenia, na państwa członkowskie został nałożony obowiązek ścisłej współpracy w zakresie przygotowania i realizacji programów operacyjnych z właściwymi władzami regionalnymi, lokalnymi, i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz innymi właściwymi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

9.2. Przebieg konsultacji

Proces konsultacji społecznych realizowany był poprzez cykl konferencji i spotkań, przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ze środowiskami samorządowymi i partnerami społeczno - gospodarczymi we wszystkich województwach w okresie od 6 lipca do końca września 2006. W tym czasie odbyło się 25 konferencji regionalnych oraz 3 tematyczne i 4 przekrojowe, w których łącznie uczestniczyło blisko 3,5 tys. osób. Konferencje regionalne współorganizowane były przez urzędy marszałkowskie, przy aktywnym udziale urzędów wojewódzkich. Dyskusje toczące się podczas konsultacji koncentrowały się zarówno na zagadnieniach dotyczących ogólnego kształtu projektu PO KL, jak również na szczegółowych zapisach poszczególnych Priorytetów.

Dyskusjom na temat Programu towarzyszył szereg działań informacyjno-promocyjnych. Na potrzeby konsultacji udostępniono materiały informacyjne, które łącznie z projektem PO KL były przekazywane wszystkim zainteresowanym partnerom i dostępne dla uczestników trwających konferencji. Projekt Programu został umieszczony na stronie internetowej MRR (www.mrr.gov.pl) oraz na oficjalnych stronach poszczególnych ministerstw i samorządów regionalnych, włączonych w proces programowania a uczestnikom konsultacji umożliwiono składanie i wyrażanie opinii na temat tego dokumentu drogą elektroniczną na specjalnie do tego celu wyznaczony adres e-mailowy. Niektórym konferencjom towarzyszyło również zainteresowanie mediów ogólnokrajowych i lokalnych.

Ze względu na dążenie do przeprowadzania konsultacji w oparciu o możliwie szerokie grono odbiorców, stanowiących reprezentatywne przedstawicielstwo społeczne do debaty w ramach konsultacji każdorazowo zapraszani byli przedstawiciele następujących grup i środowisk:

- eksperckich i profesjonalno-akademickich, jednostek naukowych (placówki naukowe PAN, szkoły wyższe, jednostki badawczo rozwojowe),
- samorządów województw oraz pozostałych szczebli jednostek samorządu terytorialnego,
- instytucji realizujących projekty w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL,

- partnerów społecznych i gospodarczych z kraju, tj. organizacji przedsiębiorców i pracodawców, związków zawodowych, samorządów zawodowych, organizacji pozarządowych, władz kościelnych i innych, których pole zainteresowań obejmuje zagadnienia związane z PO KL.

9.3. Najczęściej zgłaszane uwagi i postulaty

Zdecydowana większość uwag zgłoszonych w procesie konsultacji społecznych Programu dotyczyła kwestii, które zgodnie z przyjętym sposobem prac zostaną uregulowane w odrębnych dokumentach. Wiele spośród zgłaszanych postulatów dotyczyło zbyt dużej ogólności zapisów PO KL, braku wyodrębnionych działań, braku wskazania potencjalnych beneficjentów i grup docelowych wsparcia. Przedstawiciele MRR prowadzący spotkania konsultacyjne wyjaśniali, że kwestie te zostaną uregulowane w dokumencie stanowiącym uszczegółowienie zapisów Programu. Ponadto dyskusje toczące się w ramach konsultacji, oscylowały głównie wokół następujących obszarów:

- kształtu i struktury Programu – zgłaszano postulaty większego uszczegółowienia i konkretyzacji zapisów, podkreślenia w dokumencie poszczególnych zagadnień tematycznych,
- diagnozy społeczno-ekonomicznej – wskazywano na brak spójności wewnętrznej diagnozy, niewystarczające powiązanie jej z celami i strategią Programu, powierzchowną analizę niektórych aspektów bieżącej sytuacji kraju, brak odniesienia do zróżnicowania regionalnego,
- systemu realizacji – podkreślono konieczność stworzenia bardziej przejrzystego i uproszczonego systemu wdrażania, uwzględniającego doświadczenia z okresu wdrażania EFS w latach 2004-2006,
- sposobu podziału środków finansowych na poszczególne priorytety.

9.4. Wyniki konsultacji

W wyniku przeprowadzonych dyskusji i ustaleń z przedstawicielami środowisk uczestniczących w procesie opiniowania PO KL, jak również po przeanalizowaniu szeregu nadesłanych wniosków i propozycji odnośnie zapisów Programu, dokonano w nim następujących modyfikacji.

Część diagnostyczna Programu została poprawiona przede wszystkim poprzez uzupełnienie istniejących zapisów o bardziej pogłębione analizy poszczególnych obszarów wsparcia, zgodnie z propozycjami zgłaszanymi w toku konsultacji. Uzupełniono opis współpracy III sektora z administracją publiczną, dodano podrozdział odnoszący się do kondycji polskiego szkolnictwa zawodowego, poprawiono informacje na temat systemu ochrony zdrowia i kadr medycznych. Ponadto dodany został rozdział opisujący regionalną charakterystykę obszarów wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego w oparciu o dane statystyczne dotyczące polskich województw a także uaktualnione zostały informacje statystyczne w obszarze całej diagnozy. Zostały wprowadzone korekty w analizie SWOT, która w obecnym kształcie lepiej odzwierciedla sytuację na progu realizacji PO KL.

Znacznej modyfikacji uległy wskaźniki realizacji Programu. Zmiany dotyczyły zarówno zakresu ich definicji i sposobu zbierania danych jak i dodane zostały wartości bazowe wskaźników oraz oszacowane ich wartości docelowe. Wyodrębniono wskaźniki produktu, rezultatu i wpływu, przypisując je do odpowiednich poziomów realizacji Programu.

Ważną kwestią, zgłaszaną niejednokrotnie podczas konsultacji było wprowadzenie rozwiązań wspierających równy dostęp dla kobiet i mężczyzn w dostępie do oferowanego wsparcia. W związku z tym, podkreślono znaczenie horyzontalnej zasady równości szans kobiet i mężczyzn (gender mainstreaming) poprzez wprowadzenie szczegó-

łowych zapisów, zapewniających jej wdrażanie na każdym etapie realizacji Programu. Podkreślono także konieczność podejmowania działań zmierzających do godzenia życia zawodowego i prywatnego poprzez zwiększenie dostępu do usług opiekuńczych nad dziećmi i osobami zależnymi, co umożliwi kobietom pełne uczestnictwo w kształceniu i rynku pracy.

Podobnie, w odpowiedzi na specyficzne potrzeby osób niepełnosprawnych, sygnalizowane wielokrotnie przez różne środowiska zajmujące się integracją społeczną, położono większy akcent na kwestię przeciwdziałania dyskryminacji w dostępie do rynku pracy poprzez uwypuklenie horyzontalnej zasady równości szans. Obecne zapisy Programu w większym niż dotychczas stopniu uwzględniają konieczność zapewnienia równych szans i możliwości udziału w realizowanych przedsięwzięciach, bez względu na wiek, płeć czy stopień niepełnosprawności.

Ponieważ w toku konsultacji pojawiły się wątpliwości odnośnie spójności całego dokumentu PO KL, oraz ściślego powiązania diagnozy z wyodrębnionymi priorytetami, Program został ponownie przeanalizowany pod tym kątem a jego zapisy dostosowane do naniesionych w diagnozie zmian m.in. poprzez odniesienie się do kluczowych wyzwań polskiego rynku pracy (wyzwania związane z sytuacją demograficzną, rosnąca masowa migracja zarobkowa), kondycji szkolnictwa zawodowego i rozwoju sektora ekonomii społecznej. Zmianom uległy uzasadnienia realizacji Priorytetów oraz wybór poszczególnych rodzajów wsparcia, tak aby lepiej odpowiadały na wskazane w diagnozie problemy, szanse i zagrożenia dla rozwoju kapitału ludzkiego.

Postulowane zmiany w zakresie systemu realizacji PO KL, które zostały uwzględnione dotyczyły m.in. wprowadzenia możliwości aplikowania o środki małym beneficjentom, co zostało zapewnione w ramach Priorytetu X PO KL a także poprzez szersze niż dotychczas wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno – społecznego, umożliwiającego wsparcie małych organizacji działających wspólnie z instytucjami publicznymi. Planowane są również liczne ułatwienia w procesie wnioskowania o dofinansowanie projektu, m.in. prowadzenie oceny merytorycznej przed formalną tak aby nie narażać potencjalnych beneficjentów na ponoszenie ewentualnych kosztów przygotowania projektu.

Ponadto w ramach konsultacji zgłoszono szereg uwag szczegółowych w odniesieniu do konkretnych obszarów wsparcia, których uwzględnienie skutkowało wprowadzeniem następujących modyfikacji.

W obszarze zatrudnienia:

- Wprowadzono działania ukierunkowane na systemowe rozwiązania w zakresie wsparcia osób migrujących w celu zatrudnienia. Odnosi się to zarówno do migrantów przybywających do Polski w poszukiwaniu pracy, jak również do ograniczenia masowej emigracji zarobkowej z Polski osób młodych i wykształconych.
- Doprecyzowano zakres wsparcia w ramach ogólnopolskich i ponadregionalnych programów aktywizacji zawodowej, przez wyspecjalizowane do tego instytucje (PFRON, OHP, CZSW).
- Wprowadzono rozwiązania systemowe na rzecz promocji równości szans kobiet i mężczyzn oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego.
- W związku z poszerzonym zakresem wsparcia zwiększona została ilość środków finansowych na działania w ramach tego obszaru.
- Umożliwiono prowadzenie badań i analiz dotyczących regionalnego rynku pracy.

W obszarze edukacji:

- Określono szczegółowe formy wsparcia w zakresie dostosowania kształcenia do wymogów rynku pracy oraz wspierania systemu szkolnictwa wyższego.
- Uzupelniono wsparcie na rzecz systemu kształcenia ustawicznego.
- Określono szczegółowe obszary wsparcia, służące wyrównywaniu szans edukacyjnych, podnoszeniu poziomu kształcenia oraz upowszechnieniu kształcenia ustawicznego.

- Rozszerzono katalog form wsparcia o pozaszkolne zajęcia edukacyjne dla uczniów.
- Poszerzono zakres wsparcia na rzecz edukacji przedszkolnej.

W obszarze wzmocnienia zdolności administracyjnych:

- Przeformułowano cel Priorytetu V uwypuklając dwa główne obszary, do których odnosi się wsparcie (podniesienie potencjału administracji publicznej oraz wspieranie współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym).
- Ponownie zdefiniowano zakres wsparcia, kładąc szczególny nacisk m.in. na wspieranie partnerskiego modelu współpracy administracji publicznej z partnerami społeczno – gospodarczymi i rozwijanie dialogu społecznego.
- Uwzględniono zapisy odnoszące się do tworzenia i wspierania porozumień w ramach trzeciego sektora, pomocy doradczo – szkoleniowej dla organizacji pozarządowych realizujących zadania publiczne, standaryzacji realizacji usług publicznych oraz wsparcia dla instytucji dialogu społecznego w zakresie uzgadniania polityk publicznych.
- Rozszerzono zakres wsparcia o zagadnienia z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz społecznego nadzoru nad przestrzeganiem zasad odpowiedzialności administracji publicznej wobec obywateli.
- Zmieniono nazwę Priorytetu V na „Dobre rządzenie”, tak aby lepiej oddawała charakter wsparcia przewidzianego w Priorytecie.

W obszarze integracji społecznej:

- Zapewniono wspieranie powstawania i rozwoju różnych form działalności gospodarczej, w tym w również podmiotów ekonomii społecznej (spółdzielni i spółdzielni socjalnych).
- Rozszerzono wsparcie dla instytucji i organizacji działających na rzecz aktywizacji zawodowej i integracji społecznej w regionie (zarówno publicznych jak i niepublicznych).
- Podkreślono priorytetowe traktowanie grup społecznych szczególnie wymagających wsparcia w procesie realizacji usług i instrumentów aktywizacji zawodowej (kobiety, osoby młode, niepełnosprawne).

9.5. Wnioski

Poddane ocenie zapisy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wywołały zamierzoną dyskusję zarówno wokół obszarów jak i priorytetów wsparcia, a także alokacji finansowej przeznaczonej na ich realizację. Treść dokumentu, w dużej mierze spotkała się z pozytywnym odbiorem partnerów, choć nie brakowało konstruktywnej krytyki i postulowanych zmian. Uczestnicy spotkań z aprobatą przyjęli ogólną koncepcję programu i kierunki wsparcia, zgłaszając jednocześnie liczne uwagi o charakterze szczegółowym. W powszechnej percepcji założenia PO KL i zapisana w nich strategia wykorzystania w Polsce Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2007 – 2013 stanowi niepowtarzalną szansę rozwoju gospodarczego i modernizacji wielu ważnych dziedzin życia społecznego.

W wyniku konsultacji społecznych Program został uzupełniony i zmodyfikowany a jego obecne zapisy w większym stopniu odzwierciedlają opinie i stanowiska różnych partnerów i środowisk społecznych, pozwalając na określenie właściwej wizji rozwoju i dokonanie wyborów o charakterze strategicznym.

X. OCENA SZACUNKOWA (EWALUACJA EX ANTE) PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

10.1. Wyniki ewaluacji *ex ante*

Ocena szacunkowa Programu została przeprowadzona zgodnie z wymogiem art. 48 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006/WE w celu poprawy jakości Programu: lepszego dopasowania wsparcia do potrzeb i uwarunkowań społeczno gospodarczych, zwiększenia spójności Programu, efektywnego wykorzystania alokacji i opracowania maksymalnie sprawnego systemu wdrażania. Wykonawcą badania, wybranym w trybie przetargu nieograniczonego, było konsorcjum z partnerem wiodącym Deloitte Business Consulting. Do najważniejszych metod badawczych należały: analiza dokumentacji oraz wywiady i warsztaty ze strategicznymi interesariuszami Programu.

Ewaluator sformułował rekomendacje odnoszące się do czterech obszarów analizy.

1. W części diagnostycznej kluczowe rekomendacje obejmowały:

- Zastosowanie ujęcia dynamicznego, w kontekście prognoz dotyczących rynku pracy,
- Uporządkowanie diagnozy według problemów i potrzeb, a nie obszarów problemowych (sektorów),
- Priorytetyzację obszarów problemowych,
- Łączną analizę zagadnień dotyczących rynku pracy i integracji społecznej, ze względu na silne powiązanie między bezrobociem a wykluczeniem społecznym,
- Uwzględnienie regionalnego wymiaru problemów,
- Uwzględnienie w większym stopniu kwestii dyskryminacji i równych szans na rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do kobiet i osób niepełnosprawnych,
- Wskazanie możliwości i deficytów partnerów społecznych i zobowiązanie administracji publicznej do partnerskiej współpracy,
- Przeformułowanie analizy SWOT,
- Uwzględnienie doświadczeń z wdrażania programów współfinansowanych z EFS w latach 2004-2006.

2. Ewaluator stwierdził, że Program jest spójny z badanymi strategicznymi dokumentami Wspólnoty i politykami krajowymi (w tym z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia) oraz właściwie realizuje zasady horyzontalne, z wyjątkiem zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Rekomendacje obejmowały:

- Uwzględnienie horyzontalnej zasady równości szans kobiet i mężczyzn (*gender mainstreaming*), w tym określenie celów i sposobów ich realizacji,
- Poszerzenie zapisów strategii dotyczących partnerstwa, przedsięwzięć innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej.

3. W rezultacie analizy spójności wewnętrznej PO KL, ewaluator zaproponował fundamentalną rekonstrukcję Programu. Zachowując cel główny Programu, zaproponował następujące alternatywne cele szczegółowe:

- Integracja społeczna,
- Poprawa kondycji małych przedsiębiorstw i istniejących przedsiębiorców,
- Rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- Zwiększenie poziomu zatrudnienia,
- Poprawa efektywności usług publicznych,
- Zmniejszona liczba zachorowań wśród pracowników,

- Większa aktywność mieszkańców terenów wiejskich w życiu społecznym i publicznym.

Powyższym celom ewaluator przypisał alternatywny zestaw Priorytetów, przy czym zaproponował połączenie wdrażanych centralnie i regionalnie Priorytetów dotyczących analogicznego obszaru interwencji i wprowadzenie komponentów centralnych i regionalnych w ramach danego Priorytetu.

- Promocja integracji społecznej,
- Rozwój zasobów ludzkich w przedsiębiorstwach,
- Rozwój przedsiębiorczości i przedsiębiorstw,
- Wysoka jakość kształcenia,
- Aktywizacja bezrobotnych,
- Efektywne państwo,
- Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia,
- Aktywizacja obszarów wiejskich.

W przypadku nieprzyjęcia powyższej struktury Programu, ewaluator zalecił redefinicję celów Priorytetów zgodnie z wynikami ewaluacji. Ponadto, ze względu na długi okres wdrażania Programu, rekomendowano zachowanie możliwości przyszłej modyfikacji listy działań (typów wsparcia) i wyboru bardziej skutecznych rozwiązań.

Ewaluator poddał także ocenie jakość systemu wskaźników jako całości oraz poszczególne wskaźniki. System wskaźników został oceniony jako obejmujący swoim zasięgiem znaczącą proporcję wydatków programu, wymagający dostarczania właściwej ilości informacji oraz adekwatny do wagi poszczególnych Priorytetów, zidentyfikowano jednak brak wyraźnego podziału na wskaźniki rezultatu i oddziaływania. Zalecono modyfikację lub usunięcie niektórych wskaźników, ze względu na niejasności interpretacyjne lub brak dostępu do danych.

4. W odniesieniu do systemu wdrażania, w przypadku zachowania odrębności Priorytetów wdrażanych centralnie i regionalnie, dotyczących tych samych obszarów wsparcia, ewaluator zalecił zapewnienie spójności interwencji poprzez:

- Wprowadzenie nadzoru Instytucji Pośredniczących dla Priorytetów wdrażanych centralnie nad regionalnymi Instytucjami Pośredniczącymi,
- Utworzenie Podkomitetów Monitorujących dla tematycznie powiązanych par priorytetów,
- Umożliwienie w obydwu priorytetach z „pary tematycznej” realizacji podobnych projektów, odpowiednio: ponadregionalnych lub regionalnych i lokalnych.

W celu lepszego dostosowania wsparcia do regionalnych potrzeb i zdolności wdrożenia, ewaluator zaproponował uelastyczenie podziału alokacji na Priorytety w ramach kwoty przyznanej każdemu z regionów.

Ewaluator zidentyfikował także następujące ryzyka dotyczące wdrażania Programu:

- Niewystarczająca liczba (dobrze przygotowanych) projektów w stosunku do alokowanych środków,
- Nadmierna biurokracja w procesie administrowania Programem,
- Niewystarczające zdolności instytucjonalne,
- Niewystarczająco sprawna i skuteczna współpraca pomiędzy instytucjami systemu wdrażania,
- Przeciążenie Instytucji Pośredniczących wynikające z braku delegacji zadań do Instytucji Wdrażających,
- Niewystarczająca współpraca z beneficjentami,
- Brak spójności interwencji w priorytetach wdrażanych centralnie i regionalnie,
- Zagrożenie przepływów finansowych na poziomie Instytucji Wdrażających,
- Brak wieloletniego finansowania przy włączeniu środków funduszy strukturalnych do budżetu państwa.

10.2. Zmiany wprowadzone w Programie

W części diagnostycznej Programu dodano podrozdział „Regionalna charakterystyka obszarów wsparcia” zawierający opis regionalnego zróżnicowania zdiagnozowanych problemów, co ułatwi tworzenie regionalnych strategii rozwoju i wdrażanie wsparcia.

Ponownie przeanalizowano problematykę dostosowania zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, przy czym poszerzono część diagnostyczną dotyczącą problemów grup społecznych znajdujących się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy, tj. kobiet i osób, których trudniejsza sytuacja wynika z niepełnosprawności, wieku lub niewystarczających kwalifikacji.

Poszerzono część diagnostyczną dotyczącą trzeciego sektora, w tym scharakteryzowano jego potencjał i bariery we współpracy z administracją publiczną oraz opisano rolę partnerstwa publiczno-społecznego w tworzeniu polityk.

Zmodyfikowano analizę SWOT, m. in. wśród mocnych stron uwzględniono duży udział osób młodych w strukturze zasobów pracy, wśród szans – rozwój aktywnych polityk rynku pracy, natomiast wśród słabych stron – niską mobilność terytorialną pracowników i niski poziom aktywności zawodowej osób po 50 roku życia.

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, uzupełniono część strategiczną Programu o opis sposobu realizacji zasady równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji, w tym ze względu na wiek, płeć i niepełnosprawność. W szczególności rozbudowano opis sposobu realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn na każdym poziomie wdrażania Programu, ponadto w Priorytecie I wprowadzono wsparcie systemowe na rzecz realizacji zasady równości szans oraz godzenia życia rodzinnego i zawodowego. Ponadto rozbudowano system monitorowania Programu tak, aby wartości wskaźników zdefiniowanych jako liczba lub udział osób były obliczane z uwzględnieniem podziału na kobiety i mężczyzn.

W części strategicznej Programu zdefiniowano zasadę partnerstwa i działania innowacyjne oraz określono sposób wdrażania współpracy ponadnarodowej i innowacyjności, w uwzględnieniu partnerstwa i włączenia grup docelowych.

Program został także uzupełniony o opis sposobu kontynuacji wsparcia udzielanego w ramach programów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004 – 2006 oraz o sposób wykorzystania doświadczeń z wdrażania i ewaluacji ww. Programów, w szczególności w celu zapewnienia sprawnego systemu wdrażania.

W celu zwiększenia spójności Programu z Deklaracją Kopenhaską i Deklaracją Bolońską oraz z Krajowym Programem Reform, w Priorytecie III uwzględniono opracowanie i wdrożenie Krajowych Ram Kwalifikacji.

Wprowadzone zmiany w systemie wskaźników są zgodne z rekomendacjami ewaluatora. Dla każdego Priorytetu zostały określone wskaźniki na trzech odrębnych poziomach: produktu, rezultatu i wpływu (oddziaływania). Część wskaźników została przeformułowana, w celu zwiększenia ich przejrzystości, podczas gdy wskaźniki o niskiej wiarygodności zostały usunięte; określono także wartości bazowe i docelowe wskaźników.

10.3. Rekomendacje nieuwzględnione

Diagnoza zawarta w Programie obrazuje sytuację w obszarze rozwoju zasobów ludzkich oraz wyzwania, przed którymi stoi rynek pracy i pozostałe objęte interwencją sektory w Polsce u progu realizacji PO KL. Uwzględnienie w części diagnostycznej programu operacyjnego dodatkowych wieloletnich prognoz nie jest wymagane, byłoby także utrudnione ze względu na brak wiarygodnych danych i modeli makroekonomicznych.

Nie dokonano postulowanej reorganizacji części diagnostycznej Programu, ponieważ kluczowe problemy społeczno-ekonomiczne kraju zostały opisane, natomiast stopień i poprawność ich rozpoznania są niezależne od sposobu strukturyzacji tekstu.

Układ celów i Priorytetów nie został zmodyfikowany we wskazany sposób, ponieważ konstrukcja Programu zaproponowana przez ewaluatora odnosiła się do tych samych kluczowych wyzwań w rozwoju społeczno-

gospodarczym i strategicznych kierunków wsparcia. Alternatywne cele miały w znacznym stopniu charakter operacyjny i mieściły się w obszarze istniejących celów szczegółowych i celów Priorytetów.

Nie utworzono odrębnego Priorytetu dla projektów innowacyjnych i realizowanych we współpracy ponadnarodowej, lecz zachowano możliwość ich realizacji w ramach większości Priorytetów. Istniejące rozwiązanie pozwoli zachować zarazem elastyczność tego typu inicjatyw, jak i ich zgodność z celami Priorytetów, oraz ułatwi włączenie zdobytych doświadczeń do działań głównego nurtu.

Nie dokonano rekomendowanego przez ewaluatora połączenie Priorytetów wdrażanych centralnie i regionalnie oraz ujednoczenie typów wsparcia. Tego typu rozwiązanie nie wpłynęłoby w sposób istotny na jakość udzielanego wsparcia, natomiast mogłoby doprowadzić do ograniczenia roli regionów w tworzeniu strategii rozwoju i polityk. Dwustopniowa struktura Instytucji Pośredniczących dla Priorytetów wdrażanych regionalnie, gdzie instytucja szczebla centralnego pełniłaby rolę Instytucji Pośredniczącej pierwszego stopnia, wiązałaby się z centralizacją i rozbudowaniem systemu wdrażania Programu, tym samym prowadziłoby do zwiększenia obciążeń administracyjnych i spowolnienia przepływów finansowych.

Odnosnie kwestii finansowych nie dokonano modyfikacji algorytmu podziału środków na regiony, gdyż obowiązująca wersja algorytmu została zaakceptowana w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Nie uwzględniono także postulatu uelastycznienia podziału alokacji na Priorytety w ramach kwoty przyznanej każdemu z regionów. Alokacje na priorytety wynikają z analizy potrzeb w danych obszarach i planowanych efektów wsparcia (mierzonych przy pomocy systemu wskaźników) w danym obszarze na poziomie ogólnopolskim. Niemniej jednak przewidziano możliwość elastycznego dysponowania alokacją w ramach Priorytetów.

Inne rekomendacje odnoszące się do systemu wdrażania oraz ewentualnego ryzyka zostaną uwzględnione na etapie przygotowywania szczegółowych dokumentów i wytycznych dotyczących wdrażania PO KL.

XI. WYKAZ SKRÓTÓW UŻYTYCH W PROGRAMIE

APRP	– Aktywna Polityka Rynku Pracy (ang. ALMP – Active Labour Market Policy)
B+R	– sektor badań i rozwoju
BAED	– Badanie Aktywności Edukacyjnej Dorosłych
BAEL	– Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
CASE	– Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CIS	– Centra Integracji Społecznej
CSIOZ	– Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia
CZSW	– Centralny Zarząd Służby Więziennej
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FIO	– Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
FP	– Fundusz Pracy
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IC	– Instytucja Certyfikująca
ICT	– Technologie informacyjno-komunikacyjne
IP	– Instytucja Pośrednicząca
IW	– Instytucja Wdrażająca
IZ	– Instytucja Zarządzająca
KE	– Komisja Europejska
KIS	– Kluby Integracji Społecznej
KM	– Komitet Monitorujący
KPR	– Krajowy Program Reform na lata 2005–2008
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
MF	– Ministerstwo Finansów
MGiP	– Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MGPiPS	– Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
MNiSzW	– Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
MPiPS	– Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MPS	– Ministerstwo Polityki Społecznej
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MŚP	– małe i średnie przedsiębiorstwa
NBP	– Narodowy Bank Polski
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSRO	– Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 - 2013
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OHP	– Ochotnicze Hufce Pracy
PAOW	– Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PCPR	– Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PGR	– Państwowe Gospodarstwa Rolne
Phare IB	– Phare Institution Building
Phare SSG RZL	– Phare Spójność Społeczno Gospodarcza Rozwój Zasobów Ludzkich
PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PO	– Program Operacyjny
PO IiŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013
PO IG	– Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013
PO KL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PORPW	– Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
PSZ	– Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP	– Powiatowy Urząd Pracy
ROPS	– Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej
SPO RZL	– Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006
TAIEX	– Technical Assistance Information Exchange
UE	– Unia Europejska
WKDS	– Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego
ZPORR	– Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Załącznik nr 1

Wskaźniki monitorowania PO KL

1. Wskaźniki monitorowania celów PO KL

CELE	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹¹	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
Cel główny	Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej	1. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) (ogółem, K/M).	O: 52,8% K: 46,8% M: 58,9%	O: 58% K: 53% M: 65%	BAEL
		2. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych (ogółem, K/M).	O: 17% (2003) K: 16% M: 17%	O: 14% K: 13% M: 14%	Eurostat

¹¹ o ile nie zaznaczono inaczej

Cele szczegółowe	1. Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy	1.1. Odsetek osób bezrobotnych, które otrzymały wsparcie w ciągu pierwszych 6/12 miesięcy bezrobocia.	bd	80%	Docelowo SYRIUSZ
		1.2. Wskaźnik przepływu osób bezrobotnych do bezrobocia długotrwałego.	bd	50%	Docelowo SYRIUSZ
		1.3. Wskaźnik zatrudnienia w podziale na podstawowe grupy wiekowe: 15-64, 15-24, 25-54, 55-64 lata (ogółem, K/M).	15-64, O: 52,8%	15-64, O: 58%	BAEL
			15-64, K: 46,8%	15-64, K: 53%	
			15-64, M: 58,9%	15-64, M: 65%	
15-24, O: 22,5%	15-24, O: 34%	BAEL			
	15-24, K: 19,6%		15-24, K: 27%		
	15-24, M: 25,4%		15-24, M: 42%		
25-54, O: 69,6%	25-54, O: 77%	BAEL			
	25-54, K: 63,1%		25-54, K: 70%		
	25-54, M: 76,1%		25-54, M: 83%		
55-64, O: 27,2%	55-64, O: 35%	BAEL			
	55-64, K: 19,7%		55-64, K: 28%		
	55-64, M: 35,9%		55-64, M: 45%		
1.4. kształcenie ustawiczne dorosłych - procentowy udział osób w wieku 25–64 lata uczących się i doksztalających, w ogólnej liczbie ludności w tym wieku (ogółem, K/M).	O: 5,0%	O: 10%	BAEL		
K: 5,6%	K: 11%				
M: 4,3%	M: 9%				
1.5. Relacja bezrobotnych zarejestrowanych, którzy opuścili rejestr w związku z podjęciem niesubsydiowanego zatrudnienia w danym roku w stosunku do przeciętnej liczby osób bezrobotnych w danym roku (ogółem, K/M).	O: 41,3%	O: 80%	BAEL		
K: 35,3%	K: 70%				
M: 48,1%	M: 90%				

2. Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego	2.1. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych 15-64 (ogółem, K/M).	O: 17,7% K: 14,9% M: 20,2%	O: 23% K: 19% M: 27%	BAEL
	2.2. Stopa bezrobocia długookresowego (ogółem, K/M).	O: 9,3% K: 10,2% M: 8,5%	O: 3% K: 3% M: 3%	GUS/BAEL (kwartalnie)
	2.3. Osoby w wieku 18-59 lat żyjące w gospodarstwach domowych, w których żadna osoba dorosła nie pracuje (ogółem, K/M).	O: 15,3% K: 16,6% M: 14,0%	O: 13% K: 14% M: 12%	EUROSTAT
3. Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa oraz powiązanie ich z rynkiem pracy	3.1. Odsetek osób w grupie wiekowej 25 – 44 lat posiadających wykształcenie średnie (w tym policealne, bez zasadniczego zawodowego) lub wyższe.	56,5% (II kw. 2005)	70%	GUS
	3.2. Relacja stopy bezrobocia absolwentów do stopy osób nie będących absolwentami.	1,9	1,8	BAEL
	3.3. Przeciętna wartość egzaminu gimnazjalnego w części: humanistycznej i matematyczno – przyrodniczej (skorygowana o stopień trudności).	Część humanistyczna: 31,4 pkt Część matematyczno-przyrodnicza: 23,9 pkt.	Część humanistyczna: 34 pkt Część matematyczno-przyrodnicza: 28 pkt	Centralna Komisja Egzaminacyjna
4. Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa	4.1. Jakość stanowionego prawa (<i>Regulatory Quality</i>).	0,82	1	Bank Światowy
	4.2. Rozwój współpracy – mierzony odsetkiem środków przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego.	0,6%	1%	Dane z 2005 r. z MF, Od 2006 r. z MPIPS (DPP)

	5. Wzrost spójności terytorialnej	5.1. Regionalne zróżnicowanie wskaźnika zatrudnienia (współczynnik zmienności).	5,2	5,2	BAEL
		5.2. Regionalne zróżnicowanie wskaźnika bezrobocia.	15	15	BAEL

2. Wskaźniki monitorowania Priorytetów PO KL

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych	
Priorytet I	<p>A. Podniesienie potencjału instytucji działających w obszarze rynku pracy, integracji i pomocy społecznej;</p> <p>B. Upowszechnienie i wdrażanie ogólnopolskich i ponadregionalnych programów wspierających zatrudnienie i integrację społeczną.</p>	PRODUKT				
		1. Liczba pracowników powiatowych urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej, którzy ukończyli szkolenie lub inną formę wsparcia realizowaną w ramach Priorytetu (ogółem, K/M).	0	O: 15 000 K: 10 000 M: 5 000	Sprawozdawczość EFS	
		2. Liczba osób, które zakończyły udział w projektach w ramach Priorytetu, z podziałem na poszczególne grupy (ogółem, K/M):	0	O: 55 800 K: 28 500 M: 27 300	Sprawozdawczość EFS	
		2.1. młodzież z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, która nie kontynuuje nauki i nie pracuje oraz doświadcza szczególnych problemów związanych z integracją zawodową i społeczną	0	O: 9 000 K: 4 700 M: 4 300		
		2.2. więźniowie	0	O: 3 500 K: 500 M: 3 000		
		2.3. osoby przebywające w zakładach poprawczych	0	O: 1 300 K: 300 M: 1 000		
		2.4. osoby niepełnosprawne	0	O: 30 000 K: 16 000 M: 14 000		
2.5. Romowie	0	O: 12 000 K: 7 000 M: 5 000				

¹² o ile nie zaznaczono inaczej

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
		<p align="center">REZULTAT</p> <p>Wskaźnik obciążenia dla powiatowych urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej:</p> <ol style="list-style-type: none"> Liczba klientów przypadających na jednego doradcę zawodowego. Liczba klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego. 	3 546 359	1 770 180	SI SYRIUSZ/ Sprawozdanie MPiPS
		<p align="center">WPŁYW</p> <ol style="list-style-type: none"> Wskaźnik satysfakcji klientów powiatowych urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej. Wskaźnik efektywności – udział osób, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w stosunku do liczby osób, które ukończyły udział w projekcie. 	bd 0	60% 50%	Badanie ewaluacyjne Badanie ewaluacyjne
Priorytet II	<ol style="list-style-type: none"> Podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw; Poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych wspierających rozwój przedsiębiorczości. 	<p align="center">PRODUKT</p> <ol style="list-style-type: none"> Liczba pracowników przedsiębiorstw (w tym dużych przedsiębiorstw), którzy zakończyli szkolenie (ogółem, K/M). Liczba pracowników instytucji świadczących usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, którzy podnieśli swoje kwalifikacje (ogółem, K/M). 	0 0	O: 220 000 w tym pracownicy dużych przedsiębiorstw: 130 000 K: 120 000 M: 100 000 O: 1 200 K/M: będzie monitorowane	Sprawozdawczość EFS Sprawozdawczość EFS
		<p align="center">REZULTAT</p> <p>Odsetek usatysfakcjonowanych klientów instytucji szkoleniowych i instytucji wspierania przedsiębiorczości.</p>	bd	70%	Badanie ewaluacyjne
		<p align="center">WPŁYW</p> <p>Odsetek pracowników, którzy w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie awansowali lub ich wynagrodzenia wzrosły.</p>	bd	16%	Badanie ewaluacyjne
Priorytet III	Podwyższenie jakości i efektywności kształcenia w systemie oświaty odpowia-	<p align="center">PRODUKT</p> <ol style="list-style-type: none"> Liczba udoskonalonych podstaw programowych i opracowanych 	Podstawy programowe:	Podstawy programowe:	MEN

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
	dających warunkom gospodarki opartej na wiedzy.	<p>innowacyjnych programów nauczania (rocznie).</p> <p>2. Liczba zawodów i specjalności objęta usystematyzowaniem w ramach Krajowego Systemu Kwalifikacji.</p> <p>3. Odsetek szkół, które zrealizowały programy rozwojowe w stosunku do ogólnej liczby szkół, w podziale na szkoły realizujące kształcenie ogólne (podstawowe, gimnazja i licea ogólnokształcące) oraz kształcenie zawodowe (zasadnicze szkoły zawodowe, szkoły średnie zawodowe i szkoły policealne)</p>	<p>0 Innowacyjne programy: 0</p> <p>0</p> <p>bd</p>	<p>5 Innowacyjne programy: 300</p> <p>350</p> <p>Ogółem: 33 % Ogólne: 30 % Zawodowe: 40%</p>	<p>MEN</p> <p>Sprawozdawczość EFS</p>
		<p>REZULTAT</p> <p>1. odsetek uczniów objęty nauczaniem dwóch języków obcych w ramach systemu oświaty;</p> <p>2. średniotygodniowa liczba godzin nauczania informatyki (ICT), przedsiębiorczości oraz przedmiotów ścisłych;</p>	<p>26%</p> <p>5,6</p>	<p>45%</p> <p>5,6</p>	<p>MEN</p> <p>MEN</p>

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
		WPŁYW			
		<p>1. stopa bezrobocia absolwentów według poziomu szkolnictwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • policealne • średnie ogólnokształcące • średnie zawodowe • zasadnicze zawodowe 	<p>O: 45,6% K: 52,6% M: 30,8%</p> <p>O: 39,3% K: 41,5% M: 36,8%</p> <p>O: 41,5% K: 46,5% M: 37,4%</p> <p>O: 59,0% K: 64,9% M: 55,6%</p>	<p>O: 24% K: 28% M: 16%</p> <p>O: 21% K: 22% M: 20%</p> <p>O: 22% K: 25% M: 20%</p> <p>O: 32% K: 35% M: 30%</p>	<p>BAEL</p>
		<p>2. wskaźnik różnicowania wyników egzaminów zewnętrznych na poziomie gimnazjalnym (odsetek uczniów, którzy uzyskali od 0 do 15 punktów) w podziale na część matematyczno – przyrodniczą i humanistyczną (różnica pomiędzy województwem o najwyższym średnim wyniku a województwem o najniższym średnim wyniku).</p>	<p>Mat.-przyrod.: 7,5 Humanistyczna: 2,8</p>	<p>Mat.-przyrod.: 4 Humanistyczna: 2</p>	<p>Centralna Komisja Egzaminacyjna</p>

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych	
Priorytet IV	A. Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia na poziomie wyższym i lepsze wykorzystanie potencjału szkolnictwa wyższego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.	PRODUKT				
		1. Liczba zrealizowanych programów rozwojowych uczelni.	0	300	MNiSzW	
		2. Liczba programów do kształcenia na odległość opracowanych i wdrożonych przez szkoły wyższe w ramach PO KL.	0	180	MNiSzW	
		3. Liczba opracowanych programów kształcenia na poziomie wyższym dotyczących nauk matematyczno – przyrodniczych i technicznych.	0	18	MNiSzW	
		4. Liczba pracowników sektora B+R, którzy podnieśli swoje kwalifikacje w zakresie zarządzania badaniami naukowymi i komercjalizacji ich wyników (w przekroju ogółem: kobiety i mężczyźni).	Ogółem: 0 Kobiety: 0 Mężczyźni: 0	Ogółem: 1500 Kobiety: 750 Mężczyźni: 750	MNiSzW	
		REZULTAT				
		3. Odsetek studentów I roku studiów wyższych na kierunkach matematyczno – przyrodniczych i technicznych wśród wszystkich studentów I roku (w przekroju ogółem, kobiety i mężczyźni).	18,5%	25%	GUS (rocznie)	
4. Odsetek absolwentów studiów wyższych na kierunkach matematyczno – przyrodniczych i technicznych wśród wszystkich absolwentów (w przekroju ogółem, kobiety i mężczyźni).	O: 14,7% K: 7,8% M: 27,5% (rok akademicki 2004/2005)	O: 22% K: 13% M: 31%	GUS (rocznie)			
WPŁYW						
Stopa bezrobocia absolwentów szkół wyższych (w przekroju, kobiety i mężczyźni).	O: 22,6% K: 24,3% M: 19,8%	O: 12% K: 13% M: 11%	BAEL			

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
Priorytet V	<p>A. Podniesienie potencjału administracji publicznej w obszarze stanowienia prawa oraz wzmocnienie zdolności administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości do świadczenia usług wysokiej jakości;</p> <p>B. Wspieranie współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego w zakresie realizacji zadań publicznych.</p>	PRODUKT			
		<p>1. Liczba pracowników administracji publicznej którzy ukończyli szkolenie ogólne lub specjalistyczne w podziale na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • administrację rządową • administrację samorządową 	2 100 bd	15 000 22 400	Sprawozdawczość EFS
		<p>2. Liczba pracowników sektora sprawiedliwości, którzy ukończyli szkolenia ogólne i specjalistyczne.</p>	1 200	11 400	Sprawozdawczość EFS
		REZULTAT			
		<p>1. Odsetek osób, które ukończyły szkolenie i zadeklarowały wykorzystanie nowej wiedzy i umiejętności w pracy zawodowej.</p>	bd	75%	Sprawozdawczość EFS
		<p>2. Liczba jednostek stosujących procedury wzmocniające przejrzystość.</p>	400	900	Sprawozdawczość EFS

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
		<p style="text-align: center;">WPLYW</p> <ol style="list-style-type: none"> Jakość stanowionego prawa (<i>Regulatory Quality</i>). Odsetek osób pozytywnie oceniających jakość i terminowość usług świadczonych przez administrację publiczną. Odsetek osób pozytywnie oceniających sprawność działania sądów powszechnych. Średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni). Udział organizacji pozarządowych w konsultowaniu i tworzeniu aktów normatywnych przez administrację publiczną w podziale na: <ul style="list-style-type: none"> urzędy gmin, urzędy powiatowe, urzędy marszałkowskie, urzędy wojewódzkie, ministerstwa i urzędy centralne 	0,82	1	Bank Światowy
			bd	60%	Badania MSWiA
			bd	60%	Badania MSWiA
			ok. 1000	ok. 200	Bank Światowy (<i>Doing Business</i>)
			27% (2004) 57% (2004) 87,5% (2005) 26% (2005) 46% (2005)	40% 85% 100% 93% 56%	Badania MPiPS (DPP)
Priorytet VI	<ol style="list-style-type: none"> Podniesienie potencjału zdrowia osób w wieku produkcyjnym poprzez ograniczenie ogólnej chorobowości pracowników; Zapobieganie chorobom zawodowym poprzez zwiększenie ich wykrywalności; Optymalizacja zarzą- 	<p style="text-align: center;">PRODUKT</p> <ol style="list-style-type: none"> Liczba osób, które ukończyły szkolenie z zakresu zapewnienia jakości i bezpieczeństwa świadczeń zdrowotnych. Projekty breakthrough, tj. radykalnego przełamania oporu przy wdrażaniu innowacyjnych mechanizmów poprawy jakości. Liczba pielęgniarek, które ukończyły studia pomostowe. 	2 485	4 970	Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia
			0	2 485	Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia
			12 000	60 000	dane własne MZ

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
	dzania zasobami kadrowymi systemu służby zdrowia.	REZULTAT			
		1. Liczba zakładów opieki zdrowotnej posiadających certyfikat akredytacyjny Centrum Monitorowania Jakości.	54	200	Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia
		2. Liczba lekarzy specjalistów na 100 000 mieszkańców z zakresu: <ul style="list-style-type: none"> • onkologia • medycyna rodzinna • medycyna pracy 	0,3 12,0 4,5	1 20 6	dane własne MZ
		WPŁYW			
		1. Przeciętna długość zwolnień lekarskich (w dniach).	11,4	10	ZUS
		2. Liczba dni absencji chorobowej na 1 zatrudnionego.	15,2	12	GUS
	3. Liczba osób pobierających renty wypadkowe z tytułu wypadków przy pracy.	102 600	85 000	Instytut Medycyny Pracy	
Priorytet VII	A. Podniesienie poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia; B. Zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia wszystkim osobom doświadczającym różnego rodzaju dyskryminacji na rynku pracy.	PRODUKT			
	1. Liczba uruchomionych w wyniku wsparcia uzyskanego z EFS przedsięwzięć gospodarczych (w tym przez osoby bezrobotne).	O: bd B: bd	O: 50 000 B: 40 000	Sprawozdawczość EFS	
	2. Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach realizowanych projektów (ogółem, K/M).	O: 0 K: 0 M: 0	O: 1 500 000 K: 780 000 M: 720 000	Sprawozdawczość EFS	
	3. Liczba osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie (ogółem, K/M).	O: 0 K: 0 M: 0	O: 52 000 K: 28 000 M: 24 000	Sprawozdawczość EFS	
	4. Liczba zatrudnionych w ramach Priorytetu doradców zawodowych, pośredników pracy i pracowników socjalnych (ogółem, K/M).	O: 0 K: 0 M: 0	O: 1 300 K: 900 M: 400	Sprawozdawczość EFS	

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
		REZULTAT			
		1. Wskaźnik aktywizacji – stosunek liczby osób aktywizowanych do liczby osób zarejestrowanych (średniorocznie; ogółem, K/M).	O: 2,1% K: 2,3% M: 1,9%	O: 7% K: 8% M: 6%	MPiPS/PULS
		2. Udział klientów pomocy społecznej objętych kontraktem socjalnym/kontraktem aktywizacji lokalnej w ogóle klientów korzystających z pomocy społecznej (ogółem, K/M).	O: bd K: bd M: bd	O: bd K: bd M: bd	MPiPS (dane będą zbierane od 2008 r.)
		3. Wskaźnik prewencji – stosunek liczby osób, którym udzielono usług doradztwa, poradnictwa lub pośrednictwa w pierwszych 6/12 miesiącach od rejestracji do liczby osób zarejestrowanych.	bd	bd	Badanie ewaluacyjne
		WPŁYW			
		Wskaźnik efektywności – udział osób, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie do liczby osób, które ukończyły udział w projekcie (ogółem, K/M)	O: 0 K: 0 M: 0	O: 58% K: 60% M: 56%	Badanie ewaluacyjne

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
Priorytet VIII	<p>A. Podniesienie konkurencyjności regionów poprzez podniesienie kwalifikacji osób pracujących.</p> <p>B. Wsparcie przedsiębiorstw i pracowników w dostosowaniu się do potrzeb regionalnej strategii rozwoju.</p>	PRODUKT			
		1. Liczba osób pracujących, które zakończyły udział w szkoleniach (według grup wiekowych i wykształcenia; ogółem, K/M).	0	O: 250 000 K/M: będzie monitorowane grupy wiekowe (15-24, 25-54, 55-64): będzie monitorowane wykształcenie (zasadnicze zawodowe i poniżej; średnie; wyższe): będzie monitorowane	Sprawozdawczość EFS
		2. Liczba przedsiębiorstw (w tym MŚP), którym udzielono wsparcia w ramach Priorytetu.	0	18 000 w tym MŚP: będzie monitorowane	Sprawozdawczość EFS
		3. Liczba finansowanych projektów komunikowania się, gromadzenia i wymiany informacji oraz transferu innowacji pomiędzy podmiotami na poziomie lokalnym i regionalnym.	0	500	Sprawozdawczość EFS
		4. Liczba doktorantów otrzymujących stypendia na kierunkach wynikających z obszarów uznanych za szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego regionu (ogółem, K/M).	0	O: 3 500 K/M: będzie monitorowane	Sprawozdawczość EFS
		WPŁYW	bd	10%	Badanie ewaluacyjne
		Odsetek pracowników, którzy w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie awansowali lub ich wynagrodzenia wzrosły w wyniku udzielonego wsparcia.			

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
Priorytet IX	Zwiększenie dostępności kształcenia oraz podniesienie poziomu wykształcenia regionalnych zasobów ludzkich.	PRODUKT			
		1. Odsetek uczniów otrzymujących wsparcie w ramach programów stypendialnych lub innych form pomocy materialnej.	18,5%	37%	GUS/System Informacji Oświatowej
		2. Liczba nauczycieli oraz pracowników administracyjnych systemu oświaty, którzy podnieśli swoje kwalifikacje (w przekroju: ogółem, kobiety i mężczyźni).	0	Ogółem: 80 700 Kobiety: 67 500 Mężczyźni: 13 200	MEN
		REZULTAT			
		1. Liczba ośrodków edukacji przedszkolnej objętych wsparciem (utworzonych lub realizujących programy na rzecz upowszechnienia edukacji przedszkolnej).	0	1 000	Sprawozdawczość EFS
			26%	45%	MEN
			5,6	5,6	MEN

	Hierarchia celów	Wskaźniki	Wartość bazowa (2005) ¹²	Wartość docelowa (2013)	Źródło danych
		WPLYW			
		1. Wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej.	55,6%	65%	GUS
		2. Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie kształcenia ponadgimnazjalnego kończącego się maturą (w podziale na: licea ogólnokształcące i profilowane oraz technika).	Licea ogólnokształcące i profilowane: 54,3% Technika: 23,7%	Licea ogólnokształcące i profilowane: 57% Technika: 29%	GUS
<u>Priorytet X</u>	Zmniejszenie dysproporcji w zakresie rozwoju zasobów ludzkich pomiędzy wsią a miastem.	PRODUKT	0	14 000	Sprawozdawczość EFS
		Liczba podmiotów, które zrealizowały wsparcie na rzecz oddolnych inicjatyw aktywizacyjnych skierowanych do mieszkańców obszarów wiejskich.			