

Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy  
z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1743)

**Sektorowy Program Operacyjny**  
**Rozwój Zasobów Ludzkich**  
**2004—2006**

## SPIS TREŚCI

<b>Rozdział I: Wprowadzenie</b>	
1.1. Wstęp . . . . .	85
1.2. Miejsce SPO RZL w Narodowym Planie Rozwoju . . . . .	87
1.3. Uwarunkowania realizacji działań określonych w SPO RZL . . . . .	87
1.4. Uwarunkowania polityczne . . . . .	90
1.5. Proces konsultacji społecznych SPO RZL . . . . .	92
<b>Rozdział II: Sektor zasobów ludzkich — analiza</b>	<b>93</b>
2.1. Wprowadzenie . . . . .	93
2.2. Polski rynek pracy a instrumenty polityki aktywnego rynku pracy . . . . .	93
2.2.1. Ogólny zarys zagadnienia . . . . .	93
2.2.2. Zatrudnienie . . . . .	97
2.2.3. Bezrobotni . . . . .	98
2.2.3.1. Pośrednictwo pracy, kluby pracy oraz poradnictwo zawodowe . . . . .	101
2.2.3.2. Inicjowanie i organizowanie szkoleń dla bezrobotnych i osób zagrożonych zwolnieniami . . . . .	101
2.2.3.3. Pożyczki z Funduszu Pracy . . . . .	102
2.2.3.4. Zatrudnienie subsydiowane . . . . .	102
2.2.3.5. Roboty publiczne . . . . .	102
2.2.3.6. Wspieranie regionalnych i lokalnych rynków pracy . . . . .	103
2.2.4. Długotrwałe bezrobocie . . . . .	104
2.2.5. Absolwenci szkół . . . . .	105
2.2.6. Pracownicy w wieku powyżej 50 lat . . . . .	106
2.2.7. Wyzwania strukturalne przed polskim rynkiem pracy . . . . .	107
2.2.7.1. Zmiany strukturalne . . . . .	107
2.2.7.2. Zróżnicowanie regionalne . . . . .	108
2.2.7.3. Zmiany demograficzne a rynek pracy . . . . .	109
2.3. Równe szanse i promocja integracji społecznej . . . . .	110
2.3.1. Ogólny zarys zagadnienia . . . . .	110
2.3.2. Osoby niepełnosprawne . . . . .	111
2.3.3. Ubóstwo a udział w rynku pracy i społeczeństwie . . . . .	115
2.3.4. Młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym . . . . .	117
2.3.5. Osoby opuszczające zakłady karne . . . . .	118
2.3.6. Mniejszości etniczne i narodowe . . . . .	118
2.3.7. Uchodźcy . . . . .	119
2.3.8. Osoby uzależnione od narkotyków i/lub alkoholu . . . . .	119
2.3.9. Bezdomni . . . . .	120
2.3.10. Pomoc społeczna dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym . . . . .	120
2.4. Poprawa szkolenia i edukacji oraz promocja kształcenia ustawicznego . . . . .	121
2.4.1. Ogólny zarys zagadnienia . . . . .	121
2.4.2. Podnoszenie poziomu wykształcenia populacji . . . . .	121
2.4.3. Wychowanie przedszkolne . . . . .	122
2.4.4. Różnice poziomu umiejętności na szczeblu szkoły podstawowej . . . . .	123
2.4.5. Szkolnictwo wyższe . . . . .	123
2.4.6. Kształcenie i doskonalenie nauczycieli . . . . .	123
2.4.7. Edukacja informatyczna . . . . .	124
2.4.8. Różnice w dostępie do edukacji . . . . .	125
2.4.9. Reformy i zmiany w systemie edukacji . . . . .	126
2.4.9.1. Reforma systemu edukacji — opis . . . . .	126
2.4.9.2. Reforma systemu edukacji zawodowej . . . . .	126
2.4.9.3. Kształcenie osób dorosłych . . . . .	127
2.5. Przedsiębiorczość i potencjał adaptacyjny . . . . .	129
2.5.1. Ogólny zarys zagadnienia . . . . .	129

2.5.2. Obszary wzrostu zatrudnienia . . . . .	129
2.5.3. Bariery dla rozwoju przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy . . . . .	130
2.5.4. Wpływ inwestycji zagranicznych na rozwój zatrudnienia . . . . .	131
2.5.5. Potencjał adaptacyjny zasobów ludzkich i przedsiębiorstw . . . . .	131
2.5.6. Wspieranie przedsiębiorczości . . . . .	132
2.5.6.1. Działalność szkoleniowa, doradcza i informacyjna . . . . .	132
2.5.6.2. Promocja przedsiębiorczości . . . . .	132
2.5.6.3. Wspieranie innowacyjności i kształcenie kadr . . . . .	133
2.6. Zwiększanie udziału kobiet w rynku pracy . . . . .	133
2.6.1. Ogólny zarys zagadnienia . . . . .	133
2.6.2. Sytuacja kobiet na rynku pracy . . . . .	134
2.6.3. Programy aktywizacji zawodowej kobiet . . . . .	135
2.7. Podsumowanie dla sektora zasobów ludzkich . . . . .	136
2.7.1. Bezrobocie a polityka aktywnego rynku pracy . . . . .	136
2.7.2. Promocja integracji społecznej, przedsiębiorczości i potencjału adaptacyjnego . . . . .	137
2.8. Załącznik . . . . .	138
2.9. Służby zatrudnienia . . . . .	148
2.10. Dotychczasowa pomoc zagraniczna w zakresie rozwoju zasobów ludzkich . . . . .	151
<b>Rozdział III: Strategia rozwoju zasobów ludzkich — kontekst programowy . . . . .</b>	<b>154</b>
3.1. Wprowadzenie . . . . .	154
3.2. Ogólny zarys sytuacji na rynku pracy . . . . .	154
3.3. Strategia Rozwoju Zasobów Ludzkich RP . . . . .	155
3.3.1. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich . . . . .	155
3.3.1.1. Ogólny cel Strategii . . . . .	155
3.3.1.2. Filary Strategii . . . . .	155
3.3.2. Dalsza reforma strukturalna rynku pracy . . . . .	160
3.3.3. Strategia społeczno-ekonomiczna „Przedsiębiorczość — Rozwój — Praca” . . . . .	161
3.3.4. Działania rządu na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw . . . . .	162
3.4. Spójność Programu Operacyjnego ze Wspólną Oceną Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia . . . . .	162
3.5. Spójność Programu Operacyjnego ze Wspólnym Memorandum na rzecz Integracji Społecznej . . . . .	164
3.5.1. Zagrożenie trwałym wykluczeniem z rynku pracy . . . . .	164
3.5.2. Rozwiązanie problemu niekorzystnej sytuacji edukacyjnej . . . . .	164
3.5.3. Wsparcie na rzecz wzmacniania więzi rodzinnych oraz zwalczania uzależnień, przemocy wobec dzieci i przemocy rodzinnej . . . . .	165
3.5.4. Warunki mieszkaniowe . . . . .	165
3.5.5. Dostęp do wysokiej jakości usług . . . . .	165
3.5.6. Świadczenia społeczne . . . . .	165
3.6. Oczekiwane efekty generalne realizacji programu . . . . .	166
3.7. Podsumowanie — analiza SWOT . . . . .	167
<b>Rozdział IV: Priorytety i obszary wsparcia . . . . .</b>	<b>169</b>
4.1. Wprowadzenie i uzasadnienie wsparcia . . . . .	169
4.2. Priorytet 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej . . . . .	171
4.2.1. Cele Priorytetu . . . . .	171
4.2.2. Uzasadnienie wyboru Priorytetu . . . . .	172
4.2.3. Spodziewane rezultaty/efekty realizacji Priorytetu . . . . .	175
4.2.4. Działania realizowane w ramach Priorytetu . . . . .	176
4.2.5. Indykatory plan finansowy Priorytetu 1 . . . . .	182
4.3. Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy . . . . .	182
4.3.1. Cele Priorytetu . . . . .	182
4.3.2. Uzasadnienie wyboru Priorytetu . . . . .	183
4.3.3. Spodziewane rezultaty/efekty realizacji Priorytetu . . . . .	186
4.3.4. Działania realizowane w ramach Priorytetu . . . . .	186
4.3.5. Indykatory plan finansowy Priorytetu 2 . . . . .	190

4.4. Priorytet 3: Pomoc techniczna . . . . .	190
4.4.1. Cele i uzasadnienie Priorytetu . . . . .	190
4.4.2. Działania realizowane w ramach Priorytetu . . . . .	191
4.4.3. Indykacyjny plan finansowy dla Priorytetu 3 . . . . .	193
4.5. Kwestie horyzontalne . . . . .	193
4.6. Działania współfinansowane z EFS Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego i działania współfinansowane w ramach innych Funduszy Strukturalnych . . . . .	196
<b>Rozdział V: Wdrażanie SPO RZL . . . . .</b>	<b>200</b>
5.1. Uwagi ogólne . . . . .	200
5.2. Zarządzanie i wdrażanie SPO RZL . . . . .	200
5.2.1. Instytucja Zarządzająca SPO RZL . . . . .	200
5.2.2. Instytucje Pośredniczące SPO RZL . . . . .	201
5.2.3. Instytucje Wdrażające SPO RZL . . . . .	201
5.2.4. Komitety Sterujące . . . . .	202
5.2.5. Uzupełnienie Programu . . . . .	202
5.3. Zarządzanie finansowe i kontrola . . . . .	202
5.3.1. Rozwiązania w zakresie zarządzania finansowego i kontroli . . . . .	202
5.3.2. Jednostka Monitorująco-Kontrolna EFS . . . . .	202
5.3.3. Rola Instytucji Płatniczej . . . . .	203
5.3.4. Rola Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających w zarządzaniu finansowym . . . . .	203
5.3.4.1. Instytucja Zarządzająca SPO RZL . . . . .	203
5.3.4.2. Instytucje Pośredniczące . . . . .	204
5.3.4.3. Instytucje Wdrażające . . . . .	204
5.3.5. Audyt i kontrola finansowa . . . . .	205
5.3.5.1. Poświadczenie zamknięcia pomocy . . . . .	205
5.3.5.2. Kontrola pogłębiona . . . . .	206
5.3.5.3. Audyt wewnętrzny . . . . .	206
5.3.5.4. Raporty w sprawie nieprawidłowości . . . . .	207
5.3.6. Przepływ środków z EFS . . . . .	209
5.3.6.1. Fundusze strukturalne a polskie finanse publiczne . . . . .	209
5.3.6.2. Procedura przepływów finansowych w ramach SPO RZL angażujących środki EFS . . . . .	209
5.3.6.3. Planowanie finansowe realizacji SPO RZL, w tym współfinansowanie . . . . .	210
5.3.7. Rozwiązania szczególne zapewniające zgodność z politykami wspólnotowymi . . . . .	212
5.4. Przekazywanie danych i monitorowanie . . . . .	214
5.5. Monitoring . . . . .	215
5.5.1. Monitorowanie projektów wdrażanych w ramach SPO RZL . . . . .	215
5.5.2. Komitet Monitorujący SPO RZL . . . . .	215
5.5.3. Kwantyfikacja celów i wskaźniki monitorowania . . . . .	216
5.5.4. Roczne i końcowe raporty z wdrażania SPO RZL . . . . .	222
5.5.4.1. Raporty roczne . . . . .	222
5.5.4.2. Raport końcowy . . . . .	222
5.5.4.3. Przegląd głównych rezultatów poprzedniego roku . . . . .	223
5.6. Ocena (ewaluacja) . . . . .	223
5.6.1. Ocena <i>ex ante</i> (art. 41) . . . . .	223
5.6.2. Ocena średniookresowa i końcowa oraz ocena <i>ex post</i> (art. 42 i 43) . . . . .	223
5.6.3. Budowa potencjału ewaluacyjnego, oceny uzupełniającej i ocena końcowa . . . . .	223
5.7. Partnerstwo . . . . .	224
5.8. Informacja i promocja . . . . .	224
<b>Rozdział VI: Finansowanie SPO RZL . . . . .</b>	<b>225</b>
6.1. Plan finansowy . . . . .	225



## ROZDZIAŁ I: WPROWADZENIE

### 1.1. Wstęp

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich na lata 2004 – 2006, zwany dalej „SPO RZL”, został opracowany przez specjalnie do tego celu powołaną Grupę Roboczą, w skład której wchodziłi przedstawiciele:

- Departamentu Programów Przedakcesyjnych i Strukturalnych byłego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zwanego dalej „MPiPS” – obecnie Ministerstwa Gospodarki i Pracy, zwanego dalej „MGiP”, Departamentu Zarządzania EFS, odpowiedzialnego za programowanie Europejskiego Funduszu Społecznego i koordynującego prace Grupy,
- Departamentu Polityki Rynku Pracy MGiP,
- Departamentu Pomocy Społecznej Ministerstwa Polityki Społecznej, zwanego dalej „MPS”,
- Departamentu Analiz i Prognoz Ekonomicznych i Społecznych MgiP,
- Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, MPS,
- Departamentu Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, zwanego dalej „MENiS”,
- Sekretariatu Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zwanej dalej „KPRM”,
- Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, zwanej dalej „PARP”.

Zakres przedmiotowy i struktura niniejszego dokumentu konsultowane były przede wszystkim z:

- Departamentem Koordynacji Polityki Strukturalnej byłego Ministerstwa Gospodarki (MG) (odpowiedzialnym za przygotowanie Narodowego Planu Rozwoju i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego),
- Departamentami Strategii Gospodarczej oraz Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw byłego MG (odpowiadającymi za przygotowanie Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Gospodarki),
- Departamentem Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (odpowiedzialnym za przygotowanie Sektorowego Programu Operacyjnego – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich),
- Samorządami województw (w ich strukturze z wojewódzkimi urzędami pracy).

Partnerzy społeczni – organizacje reprezentujące pracodawców i pracowników – brały udział w konsultacjach w trakcie prac nad SPO RZL.

W pracach nad sformułowaniem SPO RZL brali udział reprezentanci organizacji pozarządowych tworzący Grupę Kontaktową Współpracy z Ministrem Gospodarki i Pracy.

Zawarte w SPO RZL cele i zakres działań, wynikające z diagnozy sytuacji sektora rozwoju zasobów ludzkich (przedmiotowa diagnoza przedstawiona jest w rozdziale II niniejszego dokumentu), uwzględniają również zapisy następujących dokumentów:

1. Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000–2006<sup>1)</sup>,
2. Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (ang. Joint Assessment Paper - JAP) oraz oceny stanu realizacji zobowiązań, przyjętej przez Radę Ministrów w kwietniu 2002 roku,
3. Strategii Gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”<sup>2)</sup>,

a także:

4. Przedakcesyjnego Programu Gospodarczego 2002<sup>3)</sup>,
5. Projektu Strategii Edukacyjnej,
6. Projektu dokumentu Model instytucji i usług rynku pracy, po wejściu Polski do struktur Unii Europejskiej<sup>4)</sup>, zwanej dalej „UE”,
7. Wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia,
8. Uzgodnionych Ram Odniesienia Polityki Zatrudnienia,
9. Projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obecnie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001), która weszła w życie dnia 1 czerwca 2004 r.,
10. Projektu Memorandum na rzecz Integracji Społecznej.

<sup>1)</sup> Dokument przyjęty przez Rząd w styczniu 2000 r., jako jedna ze strategii sektorowych, będących podstawą przygotowania Narodowego Planu Rozwoju.

<sup>2)</sup> Dokument przyjęty przez Rząd SLD-PSL-UP w styczniu 2002 r., będący wskazaniem priorytetów, celów i sposobów ich osiągania. Integralną częścią tego dokumentu jest Program „Przed wszystkim przedsiębiorczość” i Program „Pierwsza Praca”.

<sup>3)</sup> Dokument przyjęty przez Rząd w sierpniu 2002 r., przygotowany zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, zawierający informację o realizacji programu działań przedakcesyjnych.

<sup>4)</sup> Roboczy projekt dokumentu określającego nowy model służb zatrudnienia, który jest realizowany od stycznia 2004 r.

Na podstawie kierunków działań i zadań w obszarze rozwoju zasobów ludzkich określonych w powyższych dokumentach oraz uwzględniając:

- krótki okres na programowanie i wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego, zwanego dalej „EFS”,
- konieczność koncentracji środków,
- uwagi Dyrekcji Generalnej do spraw Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Komisji Europejskiej,
- uwagi niezależnych ewaluatorów,
- uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych,

Grupa Robocza uzgodniła, że w ramach SPO RZL powinny być realizowane następujące priorytety i działania:

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

Działanie 1.1. Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy;

Działanie 1.2. Perspektywy dla młodzieży;

Działanie 1.3. Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia;

Działanie 1.4. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;

Działanie 1.5. Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka;

Działanie 1.6. Integracja i reintegracja zawodowa kobiet;

**Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy**

Działanie 2.1. Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie;

Działanie 2.2. Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy;

Działanie 2.3. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki;

Działanie 2.4. Wzmocnienie zdolności administracyjnych;

**Priorytet 3: Pomoc Techniczna**

Działanie 3.1. Wsparcie zarządzania SPO RZL;

Działanie 3.2. Informacja i promocja działań SPO RZL;

Działanie 3.3. Zakup sprzętu komputerowego.

Wybór powyższych priorytetów i działań stanowi odpowiedź na:

- potrzebę udoskonalenia działań i poprawy jakości usług świadczonych przez personel administracyjny zajmujący się aktywizacją zawodową, pracą socjalną, edukacją, w tym w szczególności kształceniem ustawicznym;
- konieczność wzmocnienia systemu kształcenia ustawicznego;
- konieczność wyposażenia właściwych służb w odpowiednie instrumentarium, tak aby były zdolne stawić czoła nowym misjom w warunkach po integracji z UE;
- potrzebę zastosowania w szerszej skali zmodyfikowanych i unowocześnionych programów aktywizacji zawodowej adresowanych do poszukujących pracy i bezrobotnych;
- potrzebę wzmocnienia i upowszechnienia działań prewencyjnych oraz zindywidualizowanego podejścia do integracji zawodowej i społecznej;
- potrzebę promocji tworzenia miejsc pracy, w szczególności wsparcie dla nowych form zatrudnienia, szkolenia zatrudnionych, łączenia badań naukowych z działalnością gospodarczą;
- potrzebę zmiany stereotypowego podejścia do zatrudnienia różnych grup na rynku pracy i podziału na zawody męskie i kobiece oraz promocji zatrudniania kobiet w zawodach technicznych i związanych z wykorzystaniem najnowszych technologii.

Realizacja powyższych działań pozwoli na:

- wzmocnienie instytucji zajmujących się udzielaniem wsparcia osobom potrzebującym pomocy poprzez podniesienie kwalifikacji personelu, wprowadzenie nowych form i metod organizacji pracy, pogłębienie wiedzy o potrzebach rynku pracy;
- istotne złagodzenie sytuacji młodych osób wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy poprzez działania zapobiegające bezrobociu oraz ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej wśród młodzieży;
- ograniczenie negatywnych skutków bezrobocia długotrwałego jako jednej z przyczyn wykluczenia społecznego, a także zwiększenie szans wychodzenia z wykluczenia społecznego osób z grup ryzyka poprzez objęcie procesem integracji społecznej;
- wzmocnienie mechanizmów antydyskryminacyjnych na rynku pracy powodujących negatywną selekcję, m.in. ze względu na płeć i niepełnosprawność;
- podniesienie poziomu wiedzy zawodowej społeczeństwa;
- zwiększenie liczby dobrych jakościowo miejsc pracy.

## 1.2. Miejsce SPO RZL w Narodowym Planie Rozwoju

Celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju, zwanego dalej „NPR”, jest **rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE na poziomie regionalnym i krajowym.**

Cel strategiczny realizowany będzie poprzez:

- wzrost konkurencyjności,
- rozwój i modernizację infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej,
- rozwój zasobów ludzkich,
- ochronę środowiska i racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska,
- restrukturyzację sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój społeczno-gospodarczy regionów służący podnoszeniu ich konkurencyjności w skali kraju i na poziomie europejskim.

SPO RZL jest jednym z sześciu sektorowych programów operacyjnych, które będą służyć realizacji NPR. Cele, jakie zostały określone w NPR dla SPO RZL, odzwierciedlają priorytety Europejskiej Strategii Zatrudnienia: zdolność do uzyskania i utrzymania zatrudnienia, wspieranie przedsiębiorczości, doskonalenie kadr gospodarki, aktywne działania na rzecz promowania równości na rynku pracy, prowadzące do elastyczności rynku pracy i mobilności zawodowej.

Powyższe priorytety NPR zostały włączone do SPO RZL, a zrealizowanie jego celu generalnego:

**budowy otwartego opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy**

przyczyni się do osiągnięcia celu strategicznego NPR. Działania dotyczące rozwoju zasobów ludzkich będą również realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

## 1.3. Uwarunkowania realizacji działań określonych w SPO RZL

Opracowywany po raz pierwszy dla Polski SPO RZL jest dokumentem nowatorskim zarówno ze względu na sposób określania priorytetów i działań, jak i ze względu na ich charakter oraz sposób finansowania w przyszłości. Wyzwanie związane z jego realizacją wiąże się z następującymi kwestiami:

1. Koniecznością połączenia w działaniu polityki rynku pracy z polityką integracji społecznej poprzez:
  - a) stworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz nowoczesnej infrastruktury, prowadzących do budowania integracji społecznej;
  - b) budowę instrumentarium wykraczającego poza dotychczasowe funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej, czego aktualnym przykładem jest ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143, z późn. zm.<sup>5)</sup>);
  - c) uporządkowanie systemu świadczeń dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, znajdujących się jednocześnie w sytuacji braku dochodów.

Z uwagi na długotrwały charakter powyżej opisanych procesów przewiduje się, że realizacja SPO RZL pozwoli przybliżyć rozwiązania stosowane w polskich warunkach do standardów europejskich.

2. Potrzebą wyodrębnienia oraz zbudowania instrumentów zarówno w sferze polityki rynku pracy, jak i w sferze integracji społecznej, które będą nakierowane na wybrane segmenty populacji, w celu bardziej precyzyjnego adresowania różnorodnych rozwiązań, co zwiększy skuteczność ich oddziaływania.
3. Modernizacją i budową infrastruktury usług:
  - a) edukacyjnych (w szczególności w zakresie kształcenia ustawicznego),
  - b) zatrudnieniowych (wzmocnienie i reorganizacja publicznych służb zatrudnienia oraz instytucji pozarządowych świadczących usługi o charakterze aktywizacyjno-zatrudnieniowym),
  - c) integracyjno-socjalnych (zarówno świadczonych przez placówki pomocy społecznej, jak i pozostałe instytucje i organizacje rządowe oraz pozarządowe).

Polska ma własne doświadczenia związane z korzystaniem ze światowych wzorców budowy nowoczesnych instytucji świadczących usługi dla rynku pracy. Przykładem są urzędy pracy funkcjonujące od ponad 10 lat w różnych strukturach organizacyjnych.

<sup>5)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 69, poz. 624 i Nr 99, poz. 1001.

Nowoczesne służby zatrudnienia powstały w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, czyli na początku procesu transformacji. Zjawisko bezrobocia pojawiło się na początku lat dziewięćdziesiątych. Od tego czasu w statusie prawnym służb zatrudnienia zachodziły istotne zmiany. Zmianom tym ulegały też metody działania i jakość usług oferowanych przez urzędy pracy. Systematycznie doskonalona kadra pośredników pracy, doradców zawodowych, organizatorów subsydiowanego zatrudnienia, kierowników urzędów–menedżerów rynku pracy, oferowała usługi na europejskim poziomie.

W 2000 r., w rok po wprowadzeniu w Polsce reformy samorządowej, urzędy pracy zostały podporządkowane samorządom. Jednocześnie radykalny wzrost bezrobocia, zahamowanie wzrostu gospodarczego oraz problemy finansowe służb zatrudnienia spowodowały spadek znaczenia tych służb i utratę zaufania partnerów. Zahamowanie wzrostu zatrudnienia w urzędach pracy przy istotnym wzroście liczby bezrobotnych oraz ograniczenie możliwości podnoszenia kwalifikacji tych kadr w 2000 i 2001 r. spowodowały pogorszenie jakości usług.

Struktura służb zatrudnienia oceniana była przez ekspertów i praktyków jako nieefektywna. Z tego względu w 2002 r. w MPiPS podjęto prace nad nowym modelem instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Zakłada on wzmocnienie decyzyjnej roli ministra właściwego do spraw pracy, a także oddzielenie funkcji aktywizowania zawodowego od funkcji wsparcia socjalnego.

Wydzielone działania na rzecz kobiet na rynku pracy nie znajdowały do chwili obecnej szczególnego miejsca w działaniach instytucji zajmujących się problemami rynku pracy. Problematyka równego traktowania bez względu na płeć, obecna we wszystkich politykach europejskich, mimo wsparcia zapisem konstytucyjnym nie zawsze była obecna w działaniach wszystkich uczestników rynku pracy. Organizacje pozarządowe z sektora są słabe, a pojmowanie podziału ról i przyporządkowania funkcji społecznych nadal tradycyjne. Od stycznia 2002 r. funkcjonuje w prawie pracy zapis wprost zakazujący dyskryminacji, jednakże na rezultaty jego działania przyjdzie jeszcze poczekać.

Zaplecze instytucjonalne działań na rzecz kobiet na rynku pracy wymaga wzmocnienia. Od dnia 1 lipca 2002 r. funkcjonuje Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz. U. Nr 96, poz. 849). Urząd mający za zadanie podejmowanie działań przeciw dyskryminacji być może rozpocznie swoje działanie w roku 2004, jeśli proces legislacyjny ustawy równościowej będzie przebiegał bez zakłóceń. Struktura instytucjonalna musi zostać rozwinięta szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym.

W związku z przedstawioną sytuacją instytucjonalno-organizacyjną, działania w zakresie realizacji zadań przypisanych pełnomocnikowi z natury rzeczy będą się skupiać głównie w obszarze promocyjno-edukacyjnym. Polegać będą przede wszystkim na inspirowaniu działań na rzecz kobiet w różnych środowiskach, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska wiejskiego, gdzie sytuacja kobiet może uchodzić za najtrudniejszą, ze względu na tradycyjny i stereotypowy podział ról społecznych, konserwatyzm tej grupy, strukturalne bezrobocie, w tym wysokie ukryte bezrobocie, braki w infrastrukturze i trudności w dotarciu do źródeł informacji.

W sferze prawa pracy zmiany, jakie nastąpiły w ostatnim czasie, pozwoliły na rozłożenie pomiędzy rodziców obowiązków opiekuńczych nad nowo narodzonymi dziećmi, co w efekcie powinno wpłynąć korzystnie na sytuację kobiet na rynku pracy, a przede wszystkim na odejście od stereotypowego postrzegania przez pracodawców młodych kobiet. Nie bez znaczenia są również zapisy dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na płeć w stosunkach pracy i w dostępie do zatrudnienia, wprowadzone do Kodeksu Pracy z dniem 1 stycznia 2002 r., oraz projektowany zakaz wszelkiej dyskryminacji w zakresie funkcjonowania pośrednictwa pracy i szkolenia zawodowego, zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak również zmienione zapisy w Kodeksie Pracy dotyczące elastycznego czasu pracy. Nową sytuację na rynku pracy stworzy zapewne zniesienie, dyskryminującego w swojej formie i skutkach, wykazu prac wzbronionych kobietom. Problematyka przeciwdziałania zagrożeniom zdrowia w miejscu pracy dotyczyć tym samym będzie ogółu pracowników, z zachowaniem szczególnej ochrony dla kobiet w ciąży, po porodzie i karmiących piersią.

Funkcjonujący w Polsce system pomocy społecznej reguluje ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 i Nr 99, poz. 1001) oraz wynikające z niej akty wykonawcze. Do chwili obecnej ustawa podlegała wielokrotnym nowelizacjom wynikającym ze zmian sytuacji gospodarczo-ekonomicznej kraju, a także w związku z przeprowadzoną w 1999 r. reformą administracyjną kraju. Celem pomocy społecznej jest przeciwdziałanie izolacji społecznej poprzez udzielanie wsparcia osobom i rodzinom w przezwyciężaniu i zapobieganiu trudnym sytuacjom życiowym. W założeniach pomoc społeczna, w miarę możliwości, powinna doprowadzić osoby z niej korzystające do życiowego usamodzielnienia się i pełnej integracji ze społeczeństwem.

Pomoc społeczna jest udzielana głównie przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie. Odpowiadają one za wypłacanie zasiłków i pomoc pozafinansową. Regionalne ośrodki pomocy społecznej koncentrują się na współpracy z jednostkami świadczącymi i organizującymi pomoc społeczną (np. organizacjami pozarządowymi). Organizacje pozarządowe dostarczają takich usług jak: schroniska dla bezdomnych, domy dla samotnych matek, domy opieki całodziennej i inne ośrodki pomocy, jadalnie, ośrodki dystrybucji żywności i wiele innych. Około 60% organizacji pozarządowych organizuje również usługi i pracę społeczną dla około pół miliona osób.

Zadania na rzecz osób niepełnosprawnych z zakresu pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego realizują powiatowe urzędy pracy. Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.<sup>6)</sup>) do zadań powiatu należy także m.in. opracowywanie programów działań w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej, wspieranie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz podejmowanie działań zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności. Rada powiatu – w formie uchwały – określa zadania, na które przeznaczają środki przekazywane na ww. cele z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zwanego dalej „PFRON”. Zadania te realizowane są przez starostę powiatowego oraz powiatowe centra pomocy rodzinie.

W sferze edukacji nadal trwają pozytywne trendy rozwojowe, uruchomione od czasu głębokich zmian ustrojowych na początku lat 90., w tym przede wszystkim notuje się ponad czterokrotny wzrost liczby studentów (z 0,4 mln w 1990 r. do 1,8 mln w 2002 r.) oraz upowszechnienie kształcenia średniego w szkołach kończących się maturą (z 46 % młodzieży w 1990 r. do ponad 73 % w 2002 r.).

Wdrażana od 1999 r. reforma systemu oświaty wprowadziła zmiany w zakresie ustroju i sieci szkolnej, programów nauczania, systemów oceniania i egzaminowania, systemu zarządzania i nadzoru pedagogicznego, statusu zawodowego nauczycieli oraz systemu ich kształcenia i doskonalenia. Powodzenie kolejnego etapu reform zależy przede wszystkim od tworzenia dobrego prawa, podniesienia rangi zawodu nauczyciela, zmiany sposobu kształcenia i doskonalenia nauczycieli, stworzenia warunków do edukacji permanentnej, dostępności do różnych form kształcenia i dokształcania, wzmocnienia wychowawczej, profilaktycznej i opiekuńczej funkcji szkoły, realizacji programów wyrównywania szans edukacyjnych oraz funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych jako jednego z elementów oceny efektów działalności edukacyjnej szkół.

Realizacja celów strategicznych reformy szkolnictwa wyższego następować będzie poprzez:

- doskonalenie systemu oceny jakości kształcenia przez Państwową Komisję Akredytacyjną,
- dalszy rozwój państwowych szkół zawodowych,
- tworzenie przez szkoły wyższe zamiejscowych ośrodków dydaktycznych sprzyjających zwiększeniu liczby studentów pochodzących ze wsi i małych miast,
- doskonalenie systemu przyznawania kredytów studenckich i innych świadczeń socjalnych.

System wielopoziomowej edukacji ustawicznej stanowi podstawę rozwoju społecznego i ekonomicznego naszego kraju. Ponadto taki system umożliwi sprostanie międzynarodowej konkurencji. W Polsce edukacja dorosłych jest znacznie mniej doceniana niż w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, o czym świadczy poziom wykształcenia ludności w wieku produkcyjnym. Według danych z lat 1998–1999 tylko 46% osób w wieku 21 lat ma wykształcenie średnie, a wykształceniem wyższym legitymuje się 10% osób w wieku 29 lat. Szacuje się, że w 2000 r. ok. 15% (z 17,3 mln) osób aktywnych zawodowo uzupełniało wykształcenie lub doskonaliło kwalifikacje, przy czym ok. 7-10 % tej populacji uczestniczyło w kursach szkoleniowych. W latach 1999–2000 kształciło się 2,6 mln osób w systemie edukacji ustawicznej, tj. w szkołach dla pracujących lub na kursach. Z tej liczby ok. 400 tys. osób stanowili uczniowie szkół średnich dla dorosłych, 900 tys. – studenci pracujący i kontynuujący naukę (łącznie ze studiami doktoranckimi i podyplomowymi), zaś 1,3 mln osób to uczestnicy kursów dostarczanych przez instytucje szkoleniowe działające w oparciu o ustawę o systemie oświaty. W kursach szkoleniowych w 2000 r. wzięło udział 4% populacji zarejestrowanych bezrobotnych (101,6 tys. osób).

W Polsce istnieją istotne elementy wspierające kształcenie ustawiczne, zachęcające osoby dorosłe do podnoszenia kwalifikacji. Do elementów tych należą: obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych nałożony na pracodawców na mocy ustawy – Kodeks Pracy, ulgi podatkowe związane z wydatkami na szkolenie, szkolenie bezrobotnych i zagrożonych utratą/poszukujących pracy, finansowane ze środków Funduszu Pracy zasilanego z budżetu Państwa i składek przedsiębiorców. Elementy te nie tworzą jednak spójnej całości (systemu). Przy braku dobrej diagnozy popytu w edukacji ustawicznej nie można ocenić, na ile istniejące mechanizmy wsparcia są skuteczne, jakie są bariery w podejmowaniu inicjatyw szkoleniowych oraz jakie zmiany należy wprowadzić.

Słabo rozpoznany jest także rynek podaży usług szkoleniowych, a co za tym idzie, istnieją trudności w kontrolowaniu jakości oferowanych kursów i w zapewnieniu efektywnego wydatkowania środków na szkolenia. Statystyka edukacji obejmuje jedynie kształcenie w formach szkolnych. Brak jest pełnej statystyki dotyczącej edukacji pozaszkolnej. Szacuje się, że liczba instytucji, które prowadzą szkolenia w formie kursu, wynosi ok. 12 tys., w tym ok. 5 tys. stanowią szkoły, a ponad 2 tys. – profesjonalne ośrodki doskonalenia zawodowego, zarejestrowane w jednostkach samorządu terytorialnego i podlegające formalnie nadzorowi pedagogicznemu ze strony kuratora (władzy wojewódzkiej). Pozostała grupa dostawców szkoleń kursowych (instytucje działające na podstawie ustawy o działalności gospodarczej) pozostaje praktycznie poza ewidencją i kontrolą.

Przy zdecentralizowanej podaży usług szkoleniowych, oferta programowa szkoleń kursowych przygotowana jest wyłącznie na szczeblu placówek edukacyjnych. Kursy, nawet tak samo nazywane, realizowane przez różne placówki są nieporównywalne. Nie funkcjonuje system akredytacji programów kursów i instytucji oferujących szkolenie kursowe. Zakłada się, że mechanizm rynkowy powinien być stymulatorem jakości usług i dostosowania kierunków szkolenia do potrzeb rynku pracy. Kolejnym problemem są stosunkowo słabe powiązania szkolnego i pozaszkolnego systemu edukacji zawodowej. Zatem

<sup>6)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1082, z 1998 r. Nr 99, poz. 628, Nr 106, poz. 668, Nr 137, poz. 887, Nr 156, poz. 1019 i Nr 162, poz. 1118 i poz. 1126, z 1999 r. Nr 49, poz. 486, Nr 90, poz. 1001, Nr 95, poz. 1101 i Nr 111, poz. 1280, z 2000 r. Nr 48, poz. 550 i Nr 119, poz. 1249, z 2001 r. Nr 39, poz. 459, Nr 100, poz. 1080, Nr 125, poz. 1368, Nr 129, poz. 1444 i Nr 154, poz. 1792 i 1800, z 2002 r. Nr 169, poz. 1387, Nr 200, poz. 1679 i 1683 i Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 90, poz. 844, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2262 oraz z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 99, poz. 1001.

pilnym zadaniem jest stworzenie warunków sprzyjających bardziej powszechnemu uczestnictwu w edukacji zawodowej osób, które opuściły system szkolny. W celu realizacji idei kształcenia ustawicznego przewiduje się m.in.:

- wzmocnienie systemu zachęt dla pracodawców inwestujących w rozwój pracowników oraz rozwinięcie systemu motywowania osób indywidualnych do podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- promowanie szkoleń zawodowych jako efektywnego instrumentu walki z bezrobociem,
- podwyższenie jakości oferowanych usług szkoleniowych.

Z dotychczasowych analiz wynika, że dużą rolę w realizacji ww. zadań powinny spełniać, po gruntownej modernizacji, m.in. publiczne Centra Kształcenia Ustawicznego, zwane dalej „CKU”, i Centra Kształcenia Praktycznego, zwane dalej „CKP”.

Równocześnie należy wzmocnić rolę szkoły w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych, rozwijaniu bardziej elastycznego modelu kształcenia modułowego sprzyjającego lepszemu dostosowaniu do potrzeb rynku pracy, unowocześnić bazę dydaktyczną, przygotować kadry do wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjnych, zmodernizować system orientacji i doradztwa zawodowego, upowszechnić kształcenie ustawiczne, w tym kształcenie na odległość oraz uczenie się przez całe życie, stworzyć system akredytacji placówek kształcenia ustawicznego oraz włączyć pracodawców w tworzenie lepszej jakości kształcenia zawodowego.

Działania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw były realizowane w ramach programu „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku”. Inicjatywy mające na celu pobudzenie i ułatwienie działalności gospodarczej, podejmowane w ramach programu, cieszyły się dużym zainteresowaniem przedsiębiorców i miały znaczący wpływ na poprawę konkurencyjności sektora. Polegały one na zapewnieniu przedsiębiorcom pomocy doradczo-szkoleniowej związanej z prowadzoną działalnością gospodarczą, ułatwieniu dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, wspieraniu rozwoju eksportu oraz promowaniu jakości.

Kontynuacją tego programu jest inicjatywa „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw 2003–2006”. Polityka Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw, zwanych dalej „MSP”, do 2006 r. ma na celu stymulację działalności gospodarczej sektora MSP, w celu zapewnienia zatrudnienia w tym sektorze i wzrostu jego konkurencyjności oraz zdolności do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim.

Polityka rządu wobec MSP będzie realizowana przy pomocy instrumentów prawnych, organizacyjnych, informacyjno-szkoleniowych i finansowych w następujących obszarach:

- rozwój otoczenia instytucjonalnego MSP,
- poprawa otoczenia prawnego i administracyjnego MSP,
- wspieranie przedsięwzięć służących rozwojowi przedsiębiorstw,
- wspieranie integracji firm i działalności na forum międzynarodowym.

MGiP będzie koordynować wszystkie działania podejmowane na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, zaś rolę jednostki wdrażającej pełnić będzie PARP. Działania podejmowane w ramach SPO RZL będą więc elementem realizacji polityki rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw.

Od 1998 r. Polska korzysta ze wsparcia UE w przygotowaniach do członkostwa w UE, w tym również do uczestnictwa w polityce strukturalnej. Najważniejszy ze względu na rozwój zasobów ludzkich wdrażany w Polsce fundusz przedakcesyjny Phare koncentruje się na:

- wsparciu rozwoju instytucjonalnego,
- przedsięwzięciach inwestycyjnych wynikających z wdrażania norm i standardów UE,
- wsparciu spójności społecznej i gospodarczej.

Na obecnym etapie jest za wcześnie na pełną analizę oddziaływania Programu Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, ponieważ realizacja tylko nielicznych projektów została rozpoczęta. Według stanu na koniec września 2003 r., w 5 województwach ponad 10 tys. osób bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem otrzymało pomoc, ponad 4 tys. pracowników MSP podniosło swoje kwalifikacje, powstało 20 lokalnych partnerstw na rzecz zatrudnienia i ok. 3 tys. uczniów uczyło się nowego przedmiotu dotyczącego przedsiębiorczości.

W przygotowaniach do absorpcji EFS najbardziej pomocne okazało się wsparcie w części dotyczącej rozwoju instytucjonalnego. Projekt Phare 2001 „Rozwój kompetencji w zakresie programowania i zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym” oraz jego kontynuacja w ramach Phare 2002 i Phare 2003 przyczyniają się z powodzeniem do ustanowienia właściwego systemu zarządzania, wdrażania i monitorowania EFS w Polsce w oparciu o doświadczenia krajów członkowskich.

#### **1.4. Uwarunkowania polityczne**

SPO RZL jest integralnym elementem realizowanej przez Rząd Polski polityki rynku pracy, zmierzającej do wzrostu zatrudnienia i ograniczenia społecznych skutków bezrobocia. Wyrazem tego związku jest przyjęta w 2000 r. przez Rząd RP Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006. Dokument ten wskazuje na konieczność poprawy jakości zasobów ludzkich jako warunku zdolności do uzyskania i utrzymania zatrudnienia. Poprawa ta

następować będzie poprzez reformę systemu edukacji młodzieży, rozwój edukacji ustawicznej osób dorosłych i podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych. Także w przyjętej w 2001 r. przez Rząd RP i Komisję Europejską Wspólnej Ocenie Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia wśród rekomendowanych działań mających na celu sprostanie strukturalnym problemom rynku pracy wymienia się działania nakierowane na rozwój kwalifikacji ogólnych i zawodowych, zarówno młodzieży, dorosłych, pracujących i bezrobotnych.

Na podstawie raportów o postępach w realizacji priorytetów Oceny składanych przez Polskę w latach 2002 i 2003 Komisja przygotowała Komunikat, w którym zaprezentowano Kluczowe kwestie na przyszłość (Wnioski Oceny). W 2003 r. Polska przedłożyła Komisji Europejskiej Wspólne Memorandum na rzecz Integracji Społecznej, które koncentruje się na głównych problemach związanych z trwałym wykluczeniem z rynku pracy, niekorzystną sytuacją edukacyjną, wsparciem na rzecz wzmacniania więzi rodzinnych, zwalczaniem uzależnień, przemocą wobec dzieci i przemocą w rodzinie, warunkami mieszkaniowymi, dostępem do wysokiej jakości usług, świadczeniami społecznymi, opieką zdrowotną, transportem, zintegrowaniem działań politycznych i rewitalizacją obszarów wielorakiego upośledzenia gospodarczego. Cele SPO RZL są zgodne z Projektem Strategii Edukacyjnej, która ma na celu wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa poprzez zapewnienie lepszego dostępu do edukacji i wzrost jakości edukacji.

Zaleca się tworzenie warunków systemowych sprzyjających lepszemu dostosowywaniu edukacji do wymagań rynku pracy.

W przyjętej w 2002 r. Strategii Społeczno-Gospodarczej Rządu Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca jednym z celów strategicznych jest aktywizacja zawodowa społeczeństwa i zwiększanie zatrudnienia. W strategii zwraca się uwagę na potrzeby rozwoju cywilizacyjnego Polski i podkreśla pilną potrzebę inwestowania w podwyższanie poziomu edukacyjnego, kształcenie ustawiczne oraz doskonalenie kadr nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Działania na rzecz rozwoju zasobów ludzkich są w szczególności podejmowane wobec absolwentów. Obejmują one zarówno modernizację kształcenia w ramach systemu oświaty, jak i rozszerzenie oferty szkoleniowej urzędów pracy.

Dla potrzeb SPO RZL została wykorzystana prognoza sytuacji makroekonomicznej w Polsce na lata 2000–2005, która opierała się na uaktualnionej wersji Przedakcesyjnego Programu Gospodarczego na rok 2003 (ang. Pre-accession Economic Programme 2003, PEP 2003) oraz Prognozie dla krajów przystępujących. Jesień 2003 (Dokumenty Komisji Europejskiej dotyczące rozszerzenia)<sup>7)</sup>. Na prognozę składają się następujące główne elementy:

- W 2002 r. tempo wzrostu popytu krajowego osiągnęło poziom 0,9%, na co złożył się wyłącznie wzrost indywidualnego popytu konsumpcyjnego o 3,3%. Nieznaczne przyspieszenie wzrostu spożycia indywidualnego w porównaniu z 2001 r. jest z jednej strony odzwierciedleniem szacowanego niskiego realnego wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, z drugiej zaś zmniejszenia stopy oszczędności. W skali całego 2003 r. wzrost PKB wyniósł 3,3%.
- W latach 2003–2005 dynamika wzrostu popytu krajowego (po okresie spadku w 2001 r. i niewielkim wzroście w 2002 r.) będzie stopniowo zwiększać się (z 2,5% w 2003 r. do 5,3% w 2005 r.), szczególnie za sprawą przełamania w 2003 r. spadkowej tendencji nakładów inwestycyjnych (wzrost o ok. 2,3%) i rosnącej znacząco aktywności w dwóch kolejnych latach (średnio o ok. 10 %). Istotnymi czynnikami proinwestycyjnymi będą: przewidywana zauważalna poprawa wyników finansowych przedsiębiorstw (sprzyjać będą temu m.in. proponowane zmiany systemowe podatku dochodowego od osób prawnych i zasad odpisów amortyzacyjnych), przewidywane obniżki oprocentowania kredytów, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz środków UE z funduszy akcesyjnych, które stanowiąc będą istotne źródło finansowania inwestycji i zwiększenia popytu wewnętrznego. W latach 2003–2005 dynamika spożycia indywidualnego (z dochodów osobistych) będzie stopniowo zwiększać się z 3,0% w 2003 r. do 3,7% w 2005 r., proporcjonalnie do przewidywanego tempa wzrostu dochodów do dyspozycji brutto, czyli przy założeniu ustabilizowania się stopy oszczędności na określonym poziomie. W latach 2004–2005 dynamika popytu krajowego będzie wyższa niż dynamika PKB, czyli po przewidywanym w 2003 r. neutralnym wkładzie eksportu netto we wzrost PKB, w latach 2004–2005 wkład eksportu netto będzie negatywny. Biorąc pod uwagę powyższe determinanty, prognozowane było przyspieszenie wzrostu PKB do 3,3% w 2003 r. a w kolejnych latach realny wzrost PKB ukształtuje się odpowiednio na poziomie 4,2% w 2004 r. i 4,8% w 2005 r.<sup>8)</sup>
- Szacuje się, że sytuacja na rynku pracy, dramatyczna w ostatnich latach, od 2004 r. zacznie ulegać stopniowej poprawie. Kontynuacja procesów restrukturyzacji oraz brak istotnych zmian w budownictwie będą negatywnie oddziaływać na liczbę oferowanych miejsc pracy. Jednak szacowane ograniczenie zatrudnienia z powyższych przyczyn będzie mniejsze niż w latach 2000–2002. Pozytywnym czynnikiem kształtującym rynek pracy w 2003 r. i w latach następnych miał być wzrost liczby miejsc pracy w sektorze usług. Miejsca pracy utworzone w tym sektorze pozwolą na zrekompensowanie spadku liczby miejsc pracy w pozostałych sektorach. Ponadto zakłada się, że rozwiązania zawarte w programie Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca (w szczególności program Pierwsza Praca) umożliwią tworzenie miejsc pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach. Rok 2003 jest następnym, w którym na rynek pracy weszła kolejna grupa osób urodzonych w okresie wyżu demograficznego. Szacuje się, że liczba osób w wieku produkcyjnym, a więc w wieku 18–59/64 lat, może być większa o około 250 tys. osób. Według prognoz rządu liczba bezrobotnych na koniec 2003 r. miała wynieść około 3116 tys. osób, a stopa bezrobocia 17,9%<sup>9)</sup>. Od 2004 r. odnotowywać się będzie znaczący wzrost popytu na pracę, co pozwoli na stopniowe zmniejszanie bezrobocia. Przewiduje się, że na koniec 2005 r. stopa bezrobocia

<sup>7)</sup> Dane dotyczące rynku pracy w Polsce na podstawie informacji z Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>8)</sup> Źródło: Dokumenty Komisji Europejskiej dotyczące rozszerzenia: Prognoza dla krajów przystępujących. Jesień 2003; patrz także strona 15, Tabela 1.

<sup>9)</sup> Źródło: GUS.

kształtować się będzie na poziomie około 15,7%<sup>10)</sup>. Prognoza UE dotycząca sytuacji na rynku pracy w Polsce została zawarta w rozdziale 2 (pkt 2.1, Tabela 1).

Trudna sytuacja na rynku pracy w ostatnich latach znajduje odzwierciedlenie w wysokości wynagrodzeń pracowników. Według Przedakcesyjnego Programu Gospodarczego 2003 (Pre-accession Economic Program 2003 - PEP) szacowano, że do końca 2003 r. realne przeciętne płace brutto w przedsiębiorstwach wzrosną o 1,5%. Oszacowanie wzrostu wynagrodzeń w 2003 r. wskazuje na spadek dynamiki wzrostu realnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej do około 2,2% z poziomu 2,4% w 2002 r. Wzrost realnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej będzie kształtował się od 1,5% w 2004 do 2,2% w 2006.

- Występująca od drugiej połowy 2000 r. w polskiej gospodarce silna tendencja dezinflacyjna wynikająca przede wszystkim z osłabienia dynamiki popytu krajowego, z braku negatywnych szoków podaźowych na rynku rolnym i rynku paliw oraz z silnie antyinflacyjnej polityki pieniężnej jest kontynuowana w roku bieżącym. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w ostatnim okresie uległ znacznemu ograniczeniu z 10,1% w 2000 r. do 5,5% w 2001 r., 1,9% w 2002 r. i 0,7% prognozowanych na 2003 r.
- Planowano, że w 2003 r. poziom inflacji będzie kształtował się pod wpływem stopniowej odbudowy popytu krajowego oraz nadal niskich oczekiwań inflacyjnych determinowanych m.in. poprzez wysoką stopę bezrobocia i stosunkowo niską realną dynamikę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2003 r. powinien wynieść ok. 3%, co będzie spójne z celem inflacyjnym wyznaczonym przez Radę Polityki Pieniężnej w wysokości 3% z odchyleniem +/- 1 punkt procentowy.
- W latach 2004-2005 wzrost cen nie przekroczy 3%. Dynamika cen w tych latach będzie kształtowała się pod wpływem przewidywanego wzrostu popytu, skutków łagodzenia warunków monetarnych oraz procesu wyrównywania się poziomu cen artykułów rolnych pomiędzy Polską a krajami UE.

Realizacji powyższych celów służyć będą zaprezentowane w Przedakcesyjnym Programie Gospodarczym reformy strukturalne. W przypadku rynku pracy działania mają na celu:

- zwiększenie elastyczności i efektywności rynku pracy poprzez m.in. zmiany w regulacjach prawa pracy,
- zwiększenie skuteczności oddziaływania instytucji rynku pracy poprzez wzmocnienie instytucjonalnej obsługi i reorganizację służb zatrudnienia wraz z przedefiniowaniem jej zadań,
- obniżenie kosztów pracy i uelastycznienie stosunków pracy,
- zwiększenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

## 1.5. Proces konsultacji społecznych SPO RZL

Proces konsultacji społecznych projektu SPO RZL – wersja z czerwca 2002 r. – prowadzony był przez byłe MPiPS, MENiS, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn KPRM oraz PARP na poziomie krajowym i regionalnym w okresie od lipca do października 2002 r. Konsultacje pozwoliły na odbycie dyskusji społecznej nad tym dokumentem operacyjnym stanowiącym bazę do ubiegania się przez Polskę o środki z EFS.

Celem konsultacji była ocena znaczenia SPO RZL oraz uzyskanie opinii zainteresowanych środowisk na temat priorytetów i działań wyznaczonych w powyższym dokumencie, sposobu ich realizacji, jak również podziału środków w ramach SPO RZL.

W procesie konsultacji programu wzięli udział przedstawiciele administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, a także agencji rozwoju regionalnego, środowisk naukowych, partnerów społecznych, organizacji pozarządowych, centrów kształcenia ustawicznego, jak również ośrodków polityki społecznej. W ramach konsultacji SPO RZL zostały zorganizowane spotkania konsultacyjne oraz konferencje.

Ponadto zamieszczono projekt SPO RZL wraz z ankietą oceniającą na stronach internetowych MPiPS. W sumie w procesie konsultacji społecznych SPO RZL wzięło udział około 1000 osób. Program został odebrany pozytywnie we wszystkich konsultowanych środowiskach.

<sup>10)</sup> Źródło: GUS.



## ROZDZIAŁ II: SEKTOR ZASOBÓW LUDZKICH – ANALIZA

### 2.1. Wprowadzenie

Celem przedstawionej poniżej analizy jest określenie decydujących cech polskiego rynku pracy. Szczególna uwaga poświęcona została bezrobotnym i osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, które stanowią grupę docelową konkretnych działań proponowanych w niniejszym Programie. Sytuacja na rynku pracy jest ściśle powiązana z sytuacją makroekonomiczną kraju. Główną przyczyną obserwowanego od kilku lat spadku liczby osób pracujących oraz wzrostu bezrobocia jest istotne osłabienie dynamiki wzrostu gospodarczego.

Dynamikę zmian podstawowych wskaźników makroekonomicznych prezentuje tabela 1:

**Tabela 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne (zmiany w porównaniu z poprzednim okresem, w %)**

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*
PKB	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,3	4,2	4,8
Popyt krajowy	7,0	9,7	9,2	6,4	4,8	2,7	-1,7	0,9	2,5	5,0	5,3
Spożycie indywidualne	3,2	8,7	6,9	4,8	5,4	2,8	2,0	3,3	3,0	3,3	3,7
Nakłady brutto na środki trwałe	16,5	19,7	21,7	14,2	6,5	9,0	-8,8	-6,5	2,3	9,0	11,5
Ceny konsumpcyjne towarów i usług	27,8	19,9	14,9	11,8	7,3	10,1	5,5	1,9	0,7	1,9	2,7
Import	24,3	28,0	21,4	18,5	1,0	15,6	-5,3	2,6	4,3	8,6	10,5
Eksport	22,8	12,0	12,2	14,3	-2,6	23,2	3,1	4,8	6,5	8,8	9,8
Zatrudnienie	1,8	1,9	2,8	2,3	-2,7	-2,3	-0,6	-2,9	-0,3	0,5	1,5
Bezrobocie (a)	13,4	12,2	10,9	10,2	13,4	16,4	18,5	19,9	20,6	20,9	20,3

\* Prognoza na lata 1995–2002, zgodnie z definicją Eurostat (BAEL) (procent siły roboczej); na lata 2003–2005 zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy (procent cywilnej siły roboczej).

Źródła:

- na lata 1995–2002: Ameco, PEP 2003 (w przypadku danych dotyczących popytu krajowego w latach 1995–2001 - GUS),
- na lata 2003–2005: Dokumenty Komisji Europejskiej dotyczące rozszerzenia: Prognoza dla krajów przystępujących. Jesień 2003 (w przypadku danych dotyczących popytu krajowego – Ameco, PEP 2003).

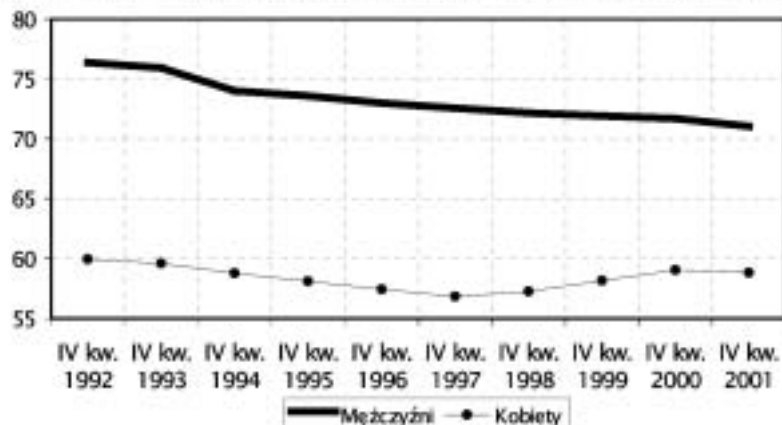
### 2.2. Polski rynek pracy a instrumenty polityki aktywnego rynku pracy

#### 2.2.1. Ogólny zarys zagadnienia

W rezultacie zmian ustrojowych, zapoczątkowanych pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku, rynek pracy w Polsce uległ istotnej transformacji. Bezrobocie pojawiło się w Polsce w 1990 r. i diametralnie przeobraziło charakter rynku pracy. W okresie wcześniejszym problemem polskiej gospodarki był ciągły niedobór zasobów pracy, przy jednocześnie dużym bezrobociu ukrytym. Po roku 1990 liczebność siły roboczej stała się relatywnie nadmierna i stopa bezrobocia zaczęła szybko rosnąć.

Zmiany na rynku pracy miały jednak znacznie szerszy charakter. Od początku lat dziewięćdziesiątych zmniejszał się poziom aktywności zawodowej społeczeństwa. Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku od 15 do 64 lat wynoszący w IV kwartale 1992 r. 69,5% obniżył się do poziomu 64,1% w końcu 2002 r. (por. tabela 1 w załączniku do załącznika do rozporządzenia). Przyczyną tego spadku jest wzrost liczby ludności w przedziale wieku 15–64 lata o 7,1 % i spadek liczby ludności aktywnej zawodowo w tej grupie o 1,3%.

Wykres 1. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15-64 lata (w latach 1992-2002\*, w %)



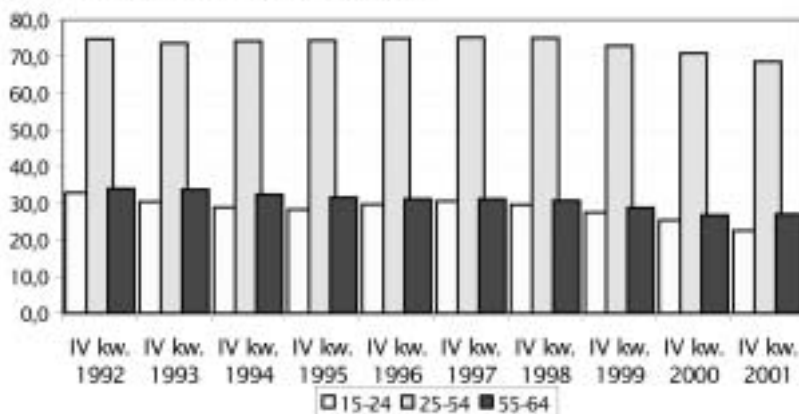
\* Dane za rok 1999, ze względu na przerwę w prowadzeniu badania, nie pochodzą z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

Źródło: BAEL.

Spadek aktywności zawodowej dotyczył w zbliżonym stopniu kobiet i mężczyzn, duże różnice zanotowano natomiast pomiędzy terenami wiejskimi, a miastami. W latach 1992–2001 nastąpiło obniżenie współczynnika aktywności zawodowej (obliczonego względem ogółu osób w wieku 15 lat i więcej) o 5,6 pkt. proc. dla ludności miejskiej i 10,1 pkt. proc. w przypadku ludności wiejskiej.

Od początku lat dziewięćdziesiątych następuje także proces zmniejszania skali zatrudnienia, co dotyczy szczególnie osób powyżej wieku mobilnego (tj. w wieku powyżej 44 lat). W przypadku tej grupy przyczyniają się do tego między innymi szeroko stosowane możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz łagodne kryteria przyznawania rent inwalidzkich. Wskaźnik zatrudnienia w okresie 1992–2002 (IV kwartał) zmniejszył się o 8,6 pkt. proc. (z 59,8% do 51,7%) (por. tabela 1 w załączniku do rozporządzenia). Wartość wskaźnika 51,7% w końcu roku 2002 oznacza, że niewiele ponad połowa osób w wieku 15–64 lat była zatrudniona. Wskaźnik ten był wyższy dla mężczyzn niż dla kobiet (choć różnica ta się zmniejsza) oraz wyższy dla obszarów wiejskich niż dla obszarów miejskich.

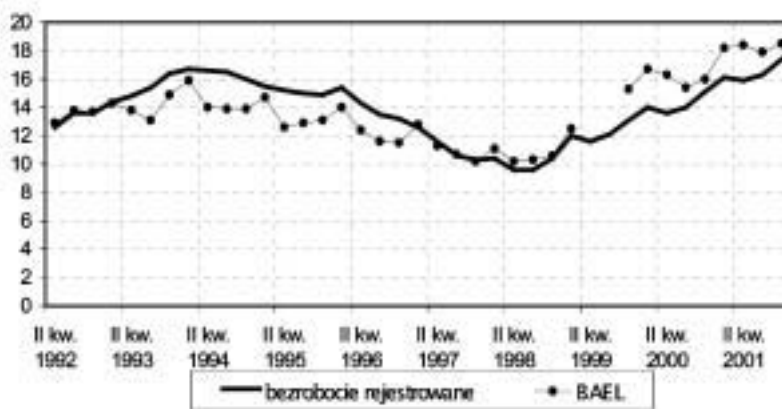
Wykres 2. Wskaźnik zatrudnienia wg wieku (1992-2002, w %)



Źródło: BAEL.

O zmniejszeniu liczby zatrudnionych w polskiej gospodarce zdecydowały przede wszystkim procesy zmian własnościowych, restrukturyzacja niektórych dziedzin gospodarki, przeobrażenia organizacyjne w przedsiębiorstwach, zmiany w stosowanej technice i technologii prowadzące do wzrostu wydajności pracy oraz spadek popytu krajowego i zagranicznego. W wyniku tych procesów nastąpił spadek liczby pracujących w sektorze publicznym oraz wzrost liczby osób pozostających bez pracy.

Wykres 3. Stopa bezrobocia w latach 1992-2002\* (w %)

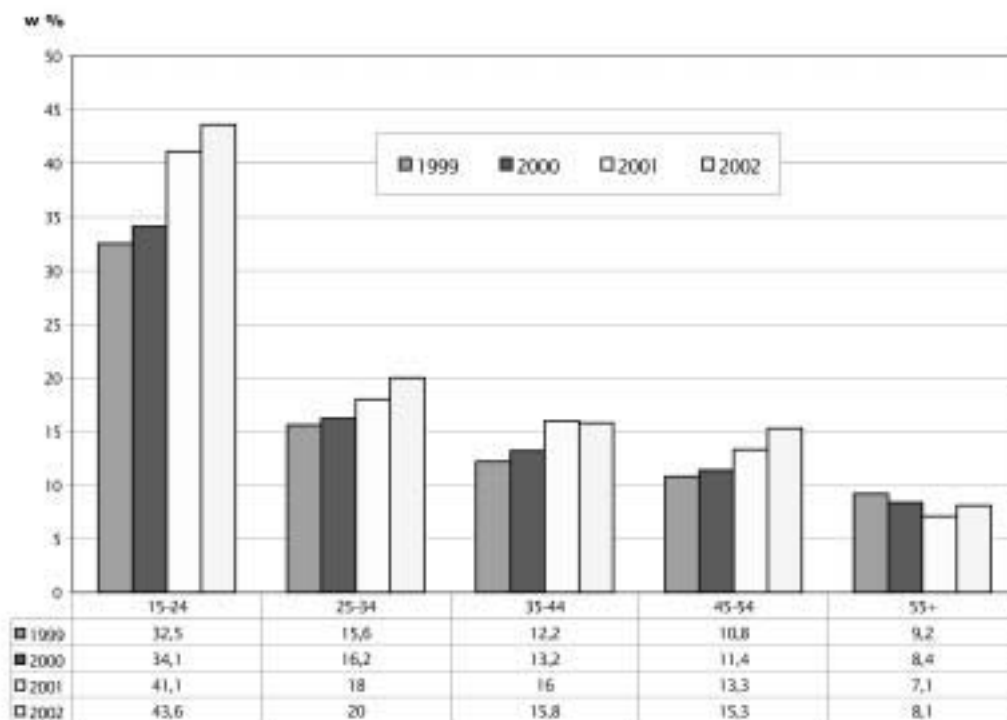


\* Dla bezrobocia rejestrowanego – stan na koniec kwartału; dla danych z BAEL do 1999 r. obserwacje dla jednego tygodnia w środkowym miesiącu danego kwartału, od IV kw. 1999 r. – obserwacja ciągła dla danego kwartału.

Źródło: GUS.

Jak wynika z powyższego wykresu, od początku transformacji bezrobocie utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Wzrost stopy bezrobocia został wyhamowany w 1994 r., ale wraz z pojawieniem się niekorzystnych tendencji makroekonomicznych bezrobocie zaczęło wzrastać w 1998 r., by w IV kwartale 2002 r. osiągnąć poziom 19,7% (jak wskazują badania BAEL, stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 18,1%). Zjawisko bezrobocia w Polsce w relatywnie większym stopniu dotyka kobiet, ludzi młodych (w tym absolwentów) oraz osób słabiej wykształconych (por. tabela 1 w załączniku do załącznika do rozporządzenia oraz część 2.2.3). Stopa bezrobocia według wieku wynosi, jak następuje:

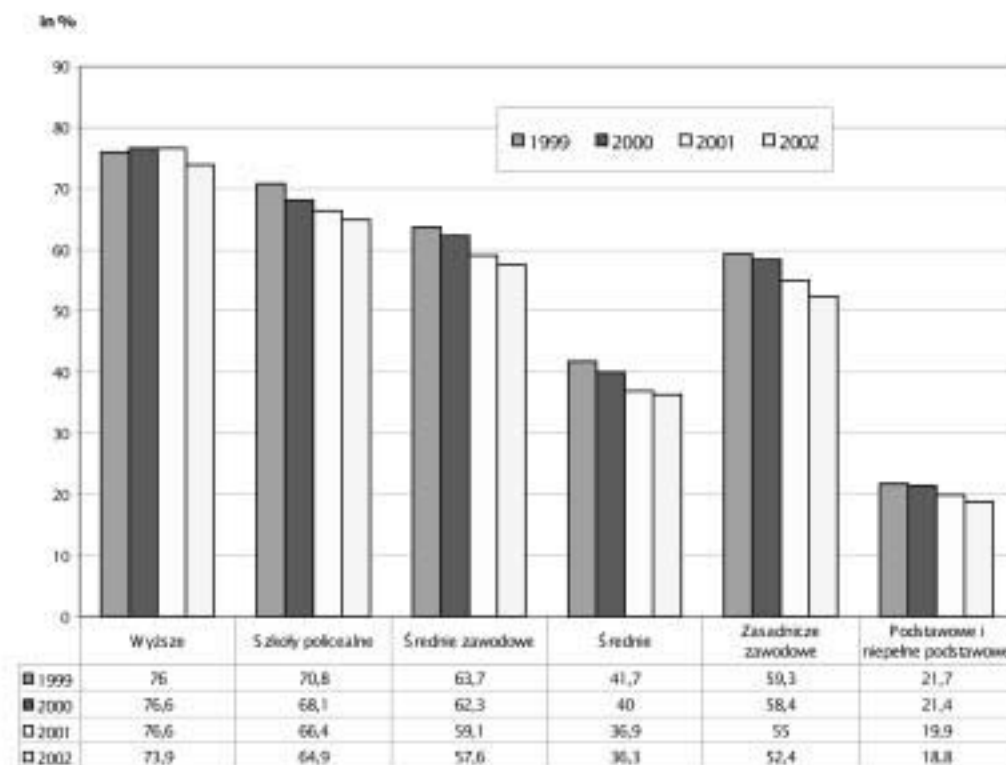
Wykres 4. Stopa bezrobocia według wieku (w %)



Źródło: BAEL.

Jeśli chodzi o wskaźnik zatrudnienia według wykształcenia, wśród osób z wyższym wykształceniem występuje najwyższy poziom zatrudnienia. Z drugiej strony osoby z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym napotykały największe trudności w znalezieniu pracy (patrz: wykres 5).

Wykres 5. Wskaźnik zatrudnienia według wykształcenia (w%)



Źródło: BAEL.

Sytuacja na rynku pracy w Polsce, której ogólny obraz przedstawiono powyżej, zdeterminowana jest zjawiskami związanymi zarówno ze spadkiem popytu na pracę, jak i wzrostem podaży pracy. Wśród najważniejszych przyczyn wysokiego poziomu bezrobocia należy wymienić:

#### 1. Czynniki makroekonomiczne:

- Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w latach 1999–2000 w porównaniu do okresu 1994–1997 oraz stagnacja gospodarcza w 2001 r., co nie sprzyjało tworzeniu nowych miejsc pracy.
- Spadek tempa przyrostu liczby miejsc pracy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz duża fluktuacja zatrudnienia w tym sektorze, prowadzące do zwiększonego napływu osób bezrobotnych.
- Przyspieszona restrukturyzacja gospodarki powodująca redukcje zatrudnienia w nieefektywnych gałęziach gospodarki oraz przedsiębiorstwach (dotyczy to przede wszystkim: górnictwa, przemysłu hutniczego, przemysłu obronnego, Polskich Kolei Państwowych).
- Przeprowadzenie trzech wielkich reform społecznych powodujących zwolnienia w służbie zdrowia, oświacie i administracji publicznej.
- Wygasanie umów prywatyzacyjnych, które zawierały zakazy zwolnień pracowników i zobowiązania pracodawców do stabilizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach.

#### 2. Czynniki demograficzne:

- Przyrost liczby osób w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18–59 lat, mężczyźni – 18–65 lat). Od 1990 r. liczebność tej grupy wieku zwiększyła się o ok. 1,3 mln osób, przy czym w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych przyrost wyniósł aż 1,1 mln.
- Szczególnie wysoki przyrost osób w wieku produkcyjnym niemobilnym (powyżej 44 roku życia), który stanowił około 90% ogólnego przyrostu liczby osób w wieku produkcyjnym. W latach dziewięćdziesiątych odsetek osób w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności wzrósł o 3,7 pkt. proc. do poziomu 61,8% w końcu 2002 r.
- Dalszy wzrost liczby osób w wieku emerytalnym (mężczyźni: 65 lat i starsi, kobiety: 60 lat i starsze). Według szacunków GUS w końcu 2002 r. udział tej grupy ludności w ogólnej populacji wyniósł ok. 15,0% (w końcu 1990 r. – 12,8%). Udział

osób w wieku 65 lat i więcej (łącznie mężczyzn i kobiet) stanowił ok. 12,5% na koniec 2002 r. w porównaniu z 10,2% na koniec 1990 r.

Opisane wyżej tendencje demograficzne znajdują swoje odzwierciedlenie w strukturze wiekowej polskiego społeczeństwa. Obecnie na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadają 62 osoby w wieku nieprodukcyjnym, w tym 24 osoby w wieku emerytalnym oraz 38 osób w wieku do 17 lat (w 1990 r. 74 osoby – odpowiednio 22 i 52). Powoduje to zwiększenie wydatków na świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wzrost kosztów pracy niezwiązanych z wynagrodzeniami.

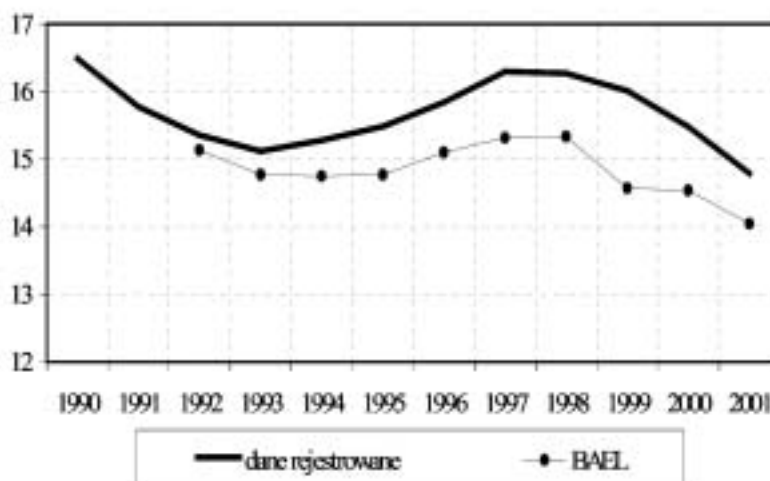
**3. Czynniki administracyjne**, a przede wszystkim ujawnienie się osób pragnących, poprzez nabycie statusu bezrobotnego, uzyskać opłacanie z budżetu państwa składki na ubezpieczenia zdrowotne, nie poszukując jednocześnie pracy w sposób aktywny ze względu na podjętą nieformalnie działalność zawodową.

### 2.2.2. Zatrudnienie

Lata dziewięćdziesiąte oraz początek obecnej dekady oznaczają obniżanie się wskaźnika partycypacji. Trend spadkowy wśród osób aktywnych zawodowo był widoczny również w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego (druga połowa lat dziewięćdziesiątych). Zmieniająca się sytuacja makroekonomiczna wpływała także na strukturę osób aktywnych zawodowo. W IV kwartale 1998 r. Osoby zatrudnione stanowiły 90% tej grupy, a w IV kwartale 2002 r. już tylko 80%.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 1990 r. w Polsce zatrudnionych było ogółem 16,5 mln osób. Do roku 1993 liczba zatrudnionych zmniejszała się, zaś w roku 1994 zaczęła rosnąć, osiągając poziom 16,3 mln w 1997 r. Wzrost liczby zatrudnionych w tym okresie (1994–1997) wynikał między innymi z wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego. Od 1998 r. obserwowany jest ponowny spadek liczby osób pracujących. W końcu 2002 r. w Polsce było 14,4 mln zatrudnionych osób, co oznaczało spadek o 2,0% w stosunku do końca roku 2001 r. Opisane procesy znajdują także potwierdzenie w wynikach Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności, co obrazuje poniższy wykres.

Wykres 6. Liczba osób zatrudnionych w latach 1990-2002 (stan na koniec roku, w mln)



Źródło: GUS.

Polski rynek pracy jest bardzo czuły na zmiany sytuacji makroekonomicznej, ale reakcje te są specyficzne dla gospodarki przechodzącej proces transformacji. W okresie 1994–1998 wzrost PKB o 1% powodował zwiększenie zatrudnienia o około 0,2%. Spowolnienie tempa wzrostu ekonomicznego, które wystąpiło w Polsce w końcu lat dziewięćdziesiątych przełożyło się na istotny spadek zatrudnienia (spadkowi tempa wzrostu do poziomu około 1,1% w 2001 r. towarzyszył spadek liczby pracujących o 3,3%). W tym samym okresie analogiczny wzrost gospodarczy zanotowany w krajach UE generował wzrost liczby zatrudnionych (w 2001 r. tempo wzrostu PKB w UE wyniosło 1,6% przy wzroście zatrudnienia o 1,2%). Wśród czynników wpływających na ograniczony wzrost zatrudnienia duże znaczenie miały istniejące rezerwy związane z rosnącą wydajnością pracy. Można się spodziewać, że ta cecha polskiego rynku pracy, typowa dla gospodarki w fazie przemian, będzie odgrywać coraz mniejszą rolę i oczekiwane pobudzenie wzrostu gospodarczego przyniesie zwiększenie ilości miejsc pracy.

W latach dziewięćdziesiątych nastąpił także spadek wartości wskaźnika zatrudnienia (por. tabela 1 w załączniku do załącznika do rozporządzenia). Cechami, które w znaczący sposób różnicują populację pracujących (mężczyźni i kobiety w przedziale wieku od 15 do 64 lat), są płeć, wykształcenie oraz miejsce zamieszkania. W IV kwartale 2002 r. różnica w poziomie zatrudnienia między kobietami i mężczyznami wynosiła około 10 pkt. proc. (zatrudnionych było 56,7% mężczyzn i 45,9% kobiet w wieku 15–64 lat). Kobiety stanowiły około 46,7% grupy zatrudnionych, co było wartością zbliżoną do średniej UE

(w 2001 r. w UE odsetek ten wynosił 43%). Obserwowany od kilku lat w Polsce trend spadkowy wskaźnika zatrudnienia utrzymywał się nadal w 2003 r.

Wraz z postępującą transformacją gospodarki rośnie odsetek osób zatrudnionych z wykształceniem wyższym. W 1992 r. stanowili oni 10,2% ogółu zatrudnionych (mężczyźni i kobiety w przedziale wieku od 15 do 64 lat), w 2002 r. odsetek ten osiągnął poziom 17,1% (a w przypadku kobiet 20,6%). Zaobserwowano drastyczny spadek odsetka pracujących dysponujących jedynie podstawowym (lub niepełnym podstawowym) wykształceniem: w 2001 r. stanowili oni jedynie 13,2% ogółu zatrudnionych (w 1992 – 25,7%). Trend ten jest niezależny od zmian makroekonomicznych i wskazuje na coraz większe znaczenie jakości zasobów ludzkich. Jedną z najważniejszych cech zawodowych pozwalającą ocenić zmiany zachodzące na rynku pracy jest struktura ogółu pracujących (mężczyźni i kobiety w przedziale wieku od 15 do 64 lat) według statusu zatrudnienia. W przypadku Polski najbardziej dominującą grupą pracowników są pracownicy najemni zatrudnieni w sektorze prywatnym, którzy pod koniec 2002 r. stanowili ponad 73% ogółu pracujących (mężczyźni i kobiety w przedziale wieku od 15 do 64 lat). Sektor publiczny jest natomiast nadal ważnym pracodawcą dla kobiet (37,8% ogółu zatrudnionych kobiet). Wzrósł udział pracodawców, których jest relatywnie więcej w przypadku mężczyzn i mieszkańców miast. Wyraźnie widoczna jest różnica w strukturze zatrudnienia między ogółem pracujących (mężczyźni i kobiety w przedziale wieku od 15 do 64 lat) na wsi i w miastach: około 36% osób pracujących na wsi to pracujący na własny rachunek.

Struktura zawodowa ogółu pracujących (mężczyźni i kobiety w przedziale wieku od 15 do 64 lat) w Polsce wciąż odbiega od tego typu charakterystyk obserwowanych w krajach UE. W IV kwartale 2002 r. najliczniej reprezentowanymi zawodami byli: „rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy” (19,6%) oraz „robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy” (28,5%). Jeżeli chodzi o dane dotyczące poziomu zatrudnienia w wybranych sekcjach PKD, to największe znaczenie miały (IV kwartał 2002 r.): rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo (18,4% ogółu pracujących mężczyzn i kobiet w przedziale wieku od 15 do 64 lat), przetwórstwo przemysłowe (18,4%), handel i naprawy (14,3%), budownictwo (6,4%), edukacja (7,3%), ochrona zdrowia i opieka społeczna (7,2%) oraz transport i łączność (5,9%).

W latach dziewięćdziesiątych wzrosła skala zatrudnienia w sektorze usług kosztem przemysłu i rolnictwa. Te przekształcenia strukturalne miały jednak mniejszą skalę niż oczekiwano (dotyczy to zwłaszcza rolnictwa), co sprawia, że zmiany w sferze struktury zatrudnienia są jednym z wyzwań stojących przed polskim rynkiem pracy (por. część 2.2.6).

Stosunkowo niski udział w zatrudnieniu oficjalnym jest w pewnym stopniu uzupełniany przez zatrudnienie nieoficjalne, czyli przy pracach nierejestrowanych w statystykach. Z badań GUS wynika, że w okresie od stycznia do sierpnia 1998 r. w nierejestrowanym stosunku pracy pozostawało 1431 tys. osób, a więc ponad 9% ogólnej liczby zatrudnionych oficjalnie. W porównaniu z wynikami uzyskanymi w 1995 r. wskaźnik zatrudnienia nieoficjalnego spadł o 2,8 pkt. proc. (z 7,6% do 4,8%), a liczba deklarujących wykonywanie pracy nierejestrowanej zmniejszyła się o 768 tys. Można więc przyjąć, iż zmniejsza się skala pracy nierejestrowanej.

Większość nielegalnie zatrudnionych osób traktuje nieoficjalną pracę jako dodatkową i krótkotrwałą. Jednak dla około 660 tys. osób była to praca jedyna (4,2% zatrudnionych formalnie), a dla 21% respondentów praca nierejestrowana jest zajęciem stałym (przynajmniej 4 miesiące w badanym okresie), przy czym 4,9% przepracowało 8 miesięcy, a więc cały okres objęty badaniem.

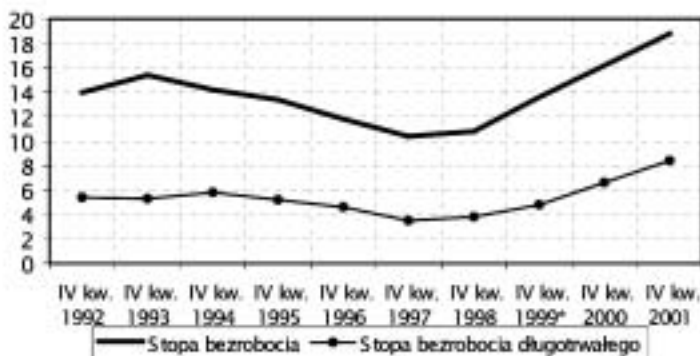
Szara strefa tradycyjnie oferuje stosunkowo dużą liczbę miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, z czym wiążą się zapewne niskie wynagrodzenia, a więc niski koszt pracy. Jest to prawdopodobnie najważniejszy czynnik powodujący, iż część pracodawców (firmy prywatne i gospodarstwa domowe) podejmuje ryzyko zatrudniania bez formalnej umowy o pracę. Z kolei dla pewnej części osób o niskich kwalifikacjach praca nierejestrowana stanowi jedyną szansę na uzyskanie jakiegokolwiek pracy przynoszącej dochód, często stanowiący jedyne źródło utrzymania. Wydaje się, że zmiany w poziomie nierejestrowanego zatrudnienia między rokiem 1995 a 1998 korespondują z ogólną poprawą sytuacji na rynku pracy i pojawieniem się większych możliwości pozyskania zatrudnienia na oficjalnym rynku pracy dla niektórych grup zawodowych<sup>11)</sup>. Niestety brak jest wiarygodnych danych obrazujących obecny poziom zatrudnienia w szarej strefie. W związku ze znacznym pogorszeniem sytuacji na rynku pracy, sytuacji dochodowej gospodarstw domowych oraz kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw można jednak przypuszczać, że poziom nierejestrowanego zatrudnienia istotnie wzrósł w porównaniu z sytuacją w 1998 r.

### 2.2.3. Bezrobotni

Wysokość stopy bezrobocia w Polsce jest następstwem trendów wyznaczonych przez dynamikę zmian PKB. Załamanie gospodarcze na początku lat dziewięćdziesiątych pociągnęło za sobą wzrost bezrobocia. Trend ten odwrócił się w latach 1994–1998, wraz z wejściem gospodarki polskiej na bardziej dynamiczną ścieżkę wzrostu. Koniec lat dziewięćdziesiątych oraz początek obecnej dekady to ponownie okres gwałtownego wzrostu skali bezrobocia w Polsce (por. wykres 7).

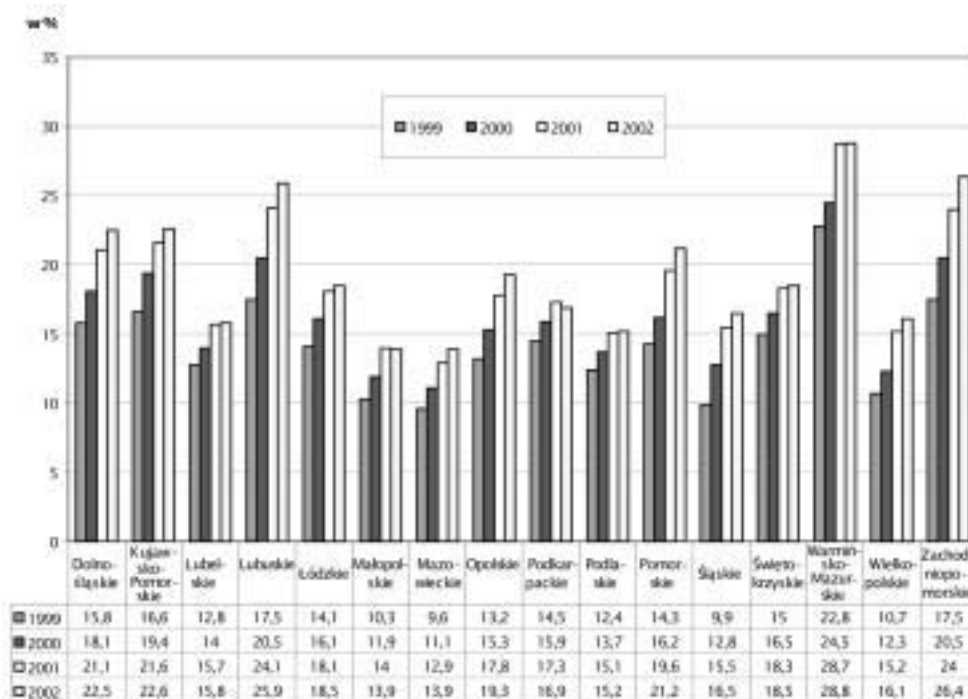
<sup>11)</sup> Może to jednocześnie oznaczać, że z części ofert pracy nielegalnej skorzystali cudzoziemcy. Badania wskazują, że w ostatnich latach partycypacja nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców w polskim rynku pracy jest coraz większa.

Wykres 7. Stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego w latach 1992-2002 (w %)



\* Dane za 1999 r. szacunkowe (z powodu przerwania badań BAEL).  
 Źródło: BAEL.

Wykres 8. Stopa bezrobocia według województw (dane sprzed 1999r. nie są dostępne)



Źródło: BAEL

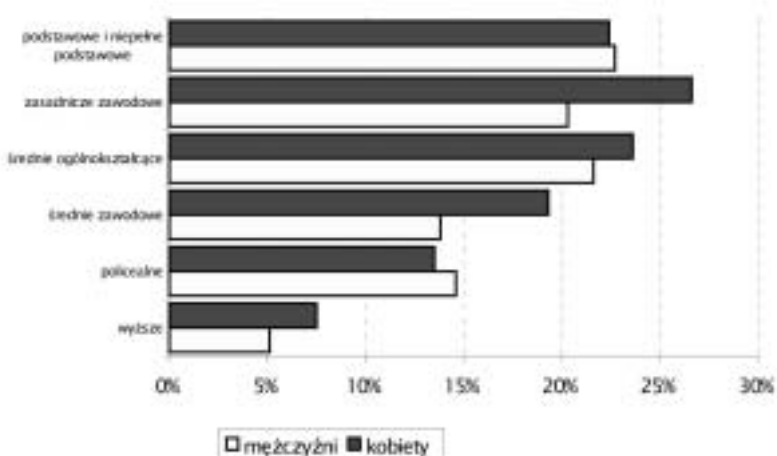
Od 1990 do 1994 r. liczba bezrobotnych stopniowo wzrastała, osiągnąwszy w I kwartale 1994 r. poziom niemal 3 mln osób, przy stopie bezrobocia 16,7%. W tym okresie było to głównie skutkiem restrukturyzacji, ale także korzystnych zasad udzielania zasiłku dla bezrobotnych. W latach 1994–1998 odnotowano spadek liczby bezrobotnych do 1,8 mln w 1998 r., kiedy stopa bezrobocia wynosiła około 10,2%. Głównym obszarem absorpcji siły roboczej stał się sektor prywatny, który w końcu 1994 r. zatrudniał ponad 60% zatrudnionych. Rok 1999 był początkiem nowej fali wzrostu bezrobocia. W 2000 r. liczba osób bezrobotnych wzrosła (w porównaniu z rokiem poprzednim) o 352.800 osób, w 2001 r. o 412.500 osób, a w 2002 r. o 112 tys. osób. W efekcie, liczba bezrobotnych wzrosła z poziomu 2.349.800 osób w końcu 1999 r. do poziomu 3.217 tys. osób w końcu 2002 r. Odbiciem sytuacji na rynku pracy jest bardzo wysoka i stosunkowo stabilna stopa bezrobocia. W pierwszym kwartale 2003 r. stopa bezrobocia wyniosła 18,7%.

Należy podkreślić, że obserwowana w Polsce stopa bezrobocia należy do najwyższych w Europie. W świetle wyników BAEL (porównywalnych z rezultatami podobnych badań prowadzonych w UE) wskaźnik ten na koniec I kwartału 2002 r. wyniósł 19,9%. W grudniu 2002 r. stopa bezrobocia dla UE osiągnęła 7,6%.

Analizując cechy demograficzne populacji bezrobotnych osób w Polsce, można wyróżnić najważniejsze cechy zjawiska bezrobocia w latach dziewięćdziesiątych:

- Kobiety są w większym stopniu zagrożone bezrobociem (por. wykres 9). W IV kwartale 2002 r. bezrobotne kobiety stanowiły 47% ogółu bezrobotnych w wieku 15–64 lat, a pamiętać trzeba, że stopa ich aktywności zawodowej jest niższa niż mężczyzn o około 12 pkt. proc. W ostatnich latach zanotowano pod tym względem znaczącą poprawę (w 1999 r. udział kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych wynosił 54%). Udział kobiet w ogóle osób aktywnych zawodowo wynosił 46%.
- Bardzo wysoki jest poziom bezrobocia wśród młodzieży. W latach 1999–2002 liczba bezrobotnych w grupie wiekowej 15–24 lat wzrosła o 166.250 osób (wzrost o 41,7%). Udział procentowy tej grupy w całej populacji bezrobotnych obniżył się o 3%, wciąż jednak niemal co trzeci rejestrujący się w urzędzie pracy bezrobotny należy do tej grupy wiekowej. Drugą pod względem liczebności grupą bezrobotnych są osoby w wieku 25–34 lat. W okresie 1999–2002 ich liczba wzrosła o 258.212 osób (wzrost o 41,4%), a udział procentowy zwiększył się o 0,4 pkt. proc.
- Najwyższe tempo wzrostu liczby bezrobotnych w okresie 1999–2002 odnotowano wśród bezrobotnych w przedziale wiekowym 45–54 lata. Liczba osób bezrobotnych w tej kategorii wiekowej wzrosła o 73,9% (wzrost o 271.583 osób), a udział procentowy w ogólnej liczbie bezrobotnych zwiększył się o 4,2 pkt. proc. Zmiany te mają związek ze zmianą struktury demograficznej siły roboczej, ale mogą również oznaczać, że osoby relatywnie starsze cechują się mniejszymi zdolnościami przystosowawczymi do zmieniających się warunków popytu na rynku pracy.
- Najbardziej zagrożone bezrobociem są osoby gorzej wykształcone. Dominująca część osób bezrobotnych posiada wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowe (niemal 69% ogółu bezrobotnych). Najrzadziej bezrobotne są osoby z wykształceniem wyższym, które w 2002 r. stanowiły mniej niż 3% osób bezrobotnych (por. wykres 9). Przedstawione powyżej proporcje dają podstawę do wyciągnięcia wniosku, że wykształcenie chroni przed wykluczeniem z rynku pracy i wskazują, iż obok programów mających pomóc bezrobotnym w powrocie do zatrudnienia bardzo ważne są długofalowe działania zmierzające do poprawy poziomu wykształcenia społeczeństwa.

Wykres 9. Stopa bezrobocia według wykształcenia i płci w IV kwartale 2002 r.



Źródło: BAEL.

- Jedną z cech polskiego rynku pracy jest duża liczba osób długotrwale bezrobotnych. Wykres 7 obrazuje, że stopa bezrobocia długotrwałego utrzymuje się na wysokim poziomie (w IV kwartale 2002 r. osiągnęła poziom 10,8%). Co więcej, w znacznie mniejszym stopniu niż stopa bezrobocia reaguje na zmiany w sytuacji gospodarczej. Odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 12 miesięcy przekroczył w 2002 r. 51% (a w przypadku kobiet zbliżył się do 57%), co oznacza, że duża część bezrobotnych w Polsce jest zagrożona wykluczeniem z rynku pracy.
- Bezrobocie cechuje silne zróżnicowanie regionalne, co wynika między innymi z koncentracji przestrzennej regionów zacofanych gospodarczo lub objętych masowymi programami restrukturyzacyjnymi, zwłaszcza Państwowych Gospodarstw Rolnych (por. rozdz. 2.2.6.2). Oprócz tego, na uwagę zasługuje skala bezrobocia na obszarach wiejskich. Pomimo tego, że według oficjalnych danych stopa bezrobocia na wsi jest niższa niż w mieście, nie można zapominać o dużych rozmiarach bezrobocia ukrytego lub nierejestrowanego.
- Skala przepływów między populacją bezrobotnych a populacją pracujących (mężczyźni i kobiety w przedziale wieku od 15 do 64 lat) jest ograniczona. Dodatkowo, stopa odpływu bezrobotnych (tj. bezrobotni wyrejestrowani w stosunku do liczby bezrobotnych wg stanu na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego) znacząco obniżyła się w porównaniu z rokiem 1999 i 2000. Wysoki jest udział wśród nowo rejestrujących się bezrobotnych osób, które powracają do bezrobocia (w latach 1997–2002 70–75%). Niepokojącym zjawiskiem jest rosnąca skala dezaktywizacji zawodowej bezrobotnych. Spadek bezrobocia był w dużej mierze efektem odpływu bezrobotnych osób poza zasób siły roboczej.



W IV kwartale 2001 r. odsetek bezrobotnych wyrejestrowanych ze względu na niepotwierdzenie gotowości pracy wyniósł 38,3% (w IV kwartale 1997 r. – 34,3%). Analizy przepływów między zatrudnieniem i bezrobociem wskazują, że w przypadku polskiego rynku pracy coraz mniej osób tracących pracę lub ją zmieniających trafia do grupy bezrobotnych, ale jednocześnie maleje liczba osób przechodzących z bezrobocia do zatrudnienia. Szanse znalezienia pracy przez osoby bezrobotne maleją i w konsekwencji wymiana składu bezrobotnych jest ograniczona, a także wydłuża się czas pozostawania w stanie bezrobocia<sup>12)</sup>.

Dalszy wzrost poziomu bezrobocia odnotowany w 2001 i 2002 r., wynikający w dużej mierze z niekorzystnych tendencji gospodarczych, doprowadził do utrwalenia negatywnych cech struktury zatrudnienia. Cechy te obejmują: wysoki odsetek ludzi młodych i bezrobotnych absolwentów wśród osób bezrobotnych, niski poziom kwalifikacji bezrobotnych oraz długotrwałe pozostawanie bez pracy. Zwiększanie się liczby osób długotrwale bezrobotnych oznacza automatycznie wzrost odsetka osób bez prawa do zasiłku. Dodatkowo, ma to bardzo silny wpływ na poziom zamożności samych bezrobotnych oraz ich rodzin. Na skutek złej sytuacji na rynku pracy wiele osób wypada z tego rynku i staje się biernymi zawodowo. W konsekwencji, duża część środków publicznych zostaje przekazana na świadczenia, a nie na działania aktywizujące ekonomicznie i pozwalające powrócić na rynek pracy.

Wszelkie strategie rozwiązywania problemów rynku pracy kładą niezwykle silny nacisk na aktywne programy rynku pracy. Podobnie jest w przypadku programów opracowywanych przez polskie rządy. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu określała następujące formy przeciwdziałania bezrobociu, określane mianem aktywnych instrumentów promocji zatrudnienia<sup>13)</sup>.

#### **2.2.3.1. Pośrednictwo pracy, kluby pracy oraz poradnictwo zawodowe**

Są to działania finansowane ze środków poszczególnych urzędów pracy. Ich głównym celem jest pomoc osobie bezrobotnej lub poszukującej pracy w określeniu rodzaju poszukiwanego zajęcia oraz działań zmierzających do znalezienia zatrudnienia.

W 2001 r. w skali kraju funkcjonowało 796 klubów pracy zorganizowanych przez powiatowe urzędy pracy oraz instytucje i organizacje z nimi współpracujące (82,5% klubów funkcjonowało w strukturach PUP). W zajęciach klubów pracy uczestniczyły głównie osoby bezrobotne (95,1% spośród 51 tys. ogółu uczestników). Na koniec 2001 r. działało 537 klubów, a liczba uczestników wynosiła 21,8 tys. osób, w tym 21 tys. osób bezrobotnych (96,2%). Stanowili oni 0,7% ogółu bezrobotnych według stanu na koniec grudnia 2001 r.

#### **2.2.3.2. Inicjowanie i organizowanie szkoleń dla bezrobotnych i osób zagrożonych zwolnieniami**

W przypadku braku kwalifikacji zawodowych, konieczności zmiany kwalifikacji w związku z brakiem odpowiednich ofert zatrudnienia lub utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczasowym zawodzie powiatowy urząd pracy inicjuje szkolenie bezrobotnych. Szkolenie powinno trwać nie dłużej niż 6 miesięcy, a w przypadku uzasadnionej potrzeby nie dłużej niż 12 miesięcy. Koszt szkolenia nie powinien być wyższy niż dwukrotne przeciętne wynagrodzenie, a szkolenie powinno ułatwić uzyskanie pracy.

Bezrobotny skierowany na szkolenie otrzymuje dodatek w wysokości 20% zasiłku dla bezrobotnych. Bezrobotnym, którzy mają szansę podjęcia zatrudnienia wymagającego szczególnych kwalifikacji, urząd pracy może udzielić pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości czterokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Pożyczka ta powinna być spłacona w okresie 18 miesięcy po zakończeniu szkolenia.

Działania te mogą dotyczyć także osób zatrudnionych. Do ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych zobowiązuje pracodawców ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.<sup>14)</sup>) i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze<sup>15)</sup>. Prawo do płatnego urlopu i zwolnienia z części dnia pracy mają pracownicy skierowani przez pracodawcę do szkoły lub na kurs, a w przypadku skierowania na kurs pracodawca opłaca także koszty uczestnictwa w szkoleniu, przejazdu i zakwaterowania. Ponadto, pracodawca może dobrowolnie udzielić świadczeń, które w zależności od form kształcenia, obejmują: dodatkowy płatny urlop szkoleniowy, urlop bezpłatny, zwolnienie z części dnia pracy, pokrycie kosztów nauki, kosztów podróży i zakwaterowania, podręczników.

Pracodawcy, który zatrudnia co najmniej 20 pracowników, powiatowy urząd pracy może zwrócić do 50% kosztów szkolenia pracowników, nie więcej jednak niż wynosi przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego uczestnika szkolenia. Warunkiem jest, by osoby te po ukończeniu szkolenia zostały zatrudnione przez tego pracodawcę zgodnie z kierunkiem szkolenia przez okres co najmniej 12 miesięcy.

<sup>12)</sup> Por. m.in. Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Warszawa, PWN, 2000.

<sup>13)</sup> Skalę i skuteczność danych instrumentów przedstawiono w Tabeli 2 poniżej, patrz strona 24.

<sup>14)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 28, poz. 301, Nr 52, poz. 538, Nr 99, poz. 1075, Nr 111, poz. 1194, Nr 123, poz. 1354, Nr 128, poz. 1405 i Nr 154, poz. 1805, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 135, poz. 1146, Nr 196, poz. 1660, Nr 199, poz. 1673 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 i Nr 213, poz. 2081 oraz z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001 i Nr 120, poz. 1252.

<sup>15)</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. Nr 103, poz. 472).

Zachęty finansowe do inwestowania w kształcenie ustawiczne, w tym w szkolenia pracowników prowadzone w przedsiębiorstwie, zawierają odpowiednie przepisy podatkowe<sup>16)</sup>, które osobom fizycznym stwarzają możliwość skorzystania z ulg podatkowych (19% odpisu od podatku) z tytułu zakupu przyrządów i pomocy naukowych bezpośrednio związanych z pracą, odpłatnego doksztalcenia i doskonalenia zawodowego, kształcenia w wyższych ośrodkach edukacyjnych. Ponadto:

- umożliwiają osobom prawnym odliczenie od podstawy opodatkowania kwoty darowizn przekazywanych innym osobom prawnym na cele naukowe, naukowo-techniczne i oświatowe;
- zwalniają osoby fizyczne z opłaty podatku dochodowego z tytułu otrzymywania stypendiów oraz świadczeń przyznanych przez pracodawcę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego pracownika;
- gwarantują tzw. „ulgę uczniowską” osobom fizycznym zatrudniającym pracowników w celu nauki zawodu;
- zwalniają od podatku VAT przychody z osobiście wykonywanej działalności oświatowej (zgodnie z Szóstą dyrektywą UE dotyczącą podatku VAT);
- zwalniają od podatku osoby prawne, prowadzące statutowo działalność naukową/ oświatową.

Przepisy wspierające restrukturyzację sektorów i regionów stwarzają możliwości realizowania (i współfinansowania) projektów dotyczących kształcenia ustawicznego. Projekty dotyczące podnoszenia kwalifikacji pracowników przedsiębiorstw wspierane są poprzez zwrot do 25% kosztów szkoleń specjalistycznych i 50% kosztów szkoleń ogólnych (dodatkowo wspierane są szkolenia w małych przedsiębiorstwach i na terenach, gdzie PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% PKB w państwach członkowskich UE).

Ponadto możliwe jest również:

- bezpłatne przeszkolenie bezrobotnych z terenów wiejskich i małych miast oraz rolników, a także zapewnienie im stypendiów i zwrotu kosztów przejazdu;
- wypłacanie dotacji szkoleniowych (także na finansowanie studiów podyplomowych) dla właścicieli małych przedsiębiorstw, osób ich reprezentujących lub zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych;
- wypłacanie dotacji budżetowych na restrukturyzację zatrudnienia w przedsiębiorstwach górniczych, w szczególności na finansowanie bezpłatnych szkoleń.

### 2.2.3.3. Pożyczki z Funduszu Pracy

Powiatowy urząd pracy może udzielać pożyczek z Funduszu Pracy:

- pracodawcom, na zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy dla skierowanych na te miejsca bezrobotnych;
- bezrobotnym (albo pracownikom w okresie wypowiedzenia przy zwolnieniu z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy). Pożyczki udzielane są na podjęcie pozarolniczej lub rolniczej działalności. Pożyczka nie może być wyższa niż dwudziestokrotne przeciętne wynagrodzenie; w przypadku pożyczki zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy. Kwota ta dotyczy jednego miejsca pracy.

Pożyczka może być częściowo umorzona (do 50%) pod warunkiem kontynuacji prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 24 miesięcy i spełnienia innych wymogów określonych w umowie o pożyczkę.

### 2.2.3.4. Zatrudnienie subsydiowane

Pracodawca, który zatrudnił bezrobotnych w ramach zatrudnienia subsydiowanego na okres do 6 miesięcy, może otrzymać zwrot części wydatków poniesionych na wynagrodzenia, premie oraz składki na ubezpieczenia społeczne skierowanej osoby bezrobotnej, do wysokości uprzednio ustalonej, nie wyższej niż zasiłek dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne. Jeśli pracodawca bezpośrednio po zakończeniu zatrudnienia subsydiowanego co najmniej 6 miesięcy zatrudni skierowanego bezrobotnego na dalsze 6 miesięcy, zawierając po upływie tego okresu umowę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, powiatowy urząd pracy może przyznać pracodawcy jednorazową refundację wynagrodzenia w wysokości wcześniej ustalonej, nie wyższej jednak niż 150% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

### 2.2.3.5. Roboty publiczne

<sup>16)</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, Nr 22, poz. 270, Nr 60, poz. 703, Nr 70, poz. 816, Nr 104, poz. 1104, Nr 117, poz. 1228 i Nr 122, poz. 1324, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 8, poz. 64, Nr 52, poz. 539, Nr 73, poz. 764, Nr 74, poz. 784, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 968, Nr 102, poz. 1117, Nr 106, poz. 1150, Nr 110, poz. 1190, Nr 125, poz. 1363 i 1370 i Nr 134, poz. 1509, z 2002 r. Nr 19, poz. 199, Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 78, poz. 715, Nr 89, poz. 804, Nr 135, poz. 1146, Nr 141, poz. 1182, Nr 169, poz. 1384, Nr 181, poz. 1515, Nr 200, poz. 1679 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 595, Nr 84, poz. 774, Nr 90, poz. 844 Nr 96, poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1302, Nr 166, poz. 1608, Nr 202, poz. 1956, Nr 222, poz. 2201, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2255 oraz z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 93, poz. 894, Nr 99, poz. 1001, Nr 109, poz. 1163, Nr 116, poz. 1203, 1205 i 1207, Nr 120, poz. 1252 i Nr 123, poz. 1291); ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535); ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 i Nr 68, poz. 623) oraz ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, Nr 60, poz. 700 i 703, Nr 86, poz. 958, Nr 103, poz. 1100, Nr 117, poz. 1228 i Nr 122, poz. 1315 i 1324, z 2001 r. Nr 106, poz. 1150, Nr 110, poz. 1190 i Nr 125, poz. 1363, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 93, poz. 820, Nr 141, poz. 1179, Nr 169, poz. 1384, Nr 199, poz. 1672, Nr 200, poz. 1684 i Nr 230, poz. 1922, z 2003 r. Nr 45, poz. 391, Nr 96, poz. 874, Nr 137, poz. 1302, Nr 180, poz. 1759, Nr 202, poz. 1957, Nr 217, poz. 2124 i Nr 223, poz. 2218 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 39, Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 93, poz. 894, Nr 116, poz. 1203, Nr 121, poz. 1262, Nr 123, poz. 1291 i Nr 146, poz. 1546).

Starosta zwraca organizatorowi robót publicznych, który zatrudnił skierowanych bezrobotnych przez okres do 6 miesięcy, część wydatków poniesionych na wynagrodzenia, premie oraz składki na ubezpieczenia społeczne, w wysokości uprzednio ustalonej, nieprzekraczającej jednak kwoty obliczanej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz 75% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składki na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

Na wniosek organizatora robót publicznych w powiatach (gminach) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym starosta może wyrazić zgodę na refundowanie do 50% kosztów organizacji robót publicznych, jednak w wysokości nie wyższej niż 25% kwoty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne bezrobotnych, finansowanych z Funduszu Pracy.

#### 2.2.3.6. Wspieranie regionalnych i lokalnych rynków pracy

Rada Ministrów, przyjmując jako podstawowe kryteria stopę bezrobocia i przewidywany wzrost bezrobocia, określa dekretem powiaty (gminy) zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w których mogą być stosowane szczególne instrumenty ekonomiczno-finansowe i inne preferencje w celu ograniczenia bezrobocia i jego skutków. Ustawa budżetowa określa wysokość dotacji na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych jako zadania własne powiatów (gmin) w systemie robót publicznych.

Analizując efektywność aktywnych programów rynku pracy finansowanych z Funduszu Pracy w latach 1999–2002<sup>17)</sup>, należy stwierdzić, że najwyższą efektywnością zatrudnieniową charakteryzowały się: programy zatrudnienia subsydiowanego (około 65-70%), programy specjalne, których skuteczność zatrudnieniowa wzrosła z 25,2% w 1999 r. do 70% w 2001 r., oraz szkolenia (około 45%). Do programów o najniższej efektywności zatrudnieniowej należały roboty publiczne (13,2% w 1999 r., 14,2% w 2000 r., 13,3% w 2001 r. oraz 17,9% w 2002 r.). Szczegółowe informacje na temat efektywności programów aktywizacji zawodowej zawiera poniższa tabela:

**Tabela 2. Podstawowe wskaźniki efektywności programów aktywizacji zawodowej realizowanych przez urzędy pracy w latach 1999–2002**

Zadania	Rok 1999		Rok 2000		Rok 2001		Rok 2002	
	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia
<b>Ogółem</b>	<b>556.500</b>	<b>51,2</b>	<b>452.072</b>	<b>49,8</b>	<b>234.759</b>	<b>48,6</b>	<b>253.096</b>	<b>48,5</b>
Szkolenia	146.037	50,6	108.711	49,1	51.176	44,5	51.742	44,6
Zatrudnienie subsydiowane	174.669	65,1	132.930	66,4	64.846	67,8	58.314	68,0
Roboty publiczne	77.881	13,2	56.328	14,2	32.874	13,3	34.368	17,9
Refundacja składki ZUS	2.400	-	1.384	77,8	1.086	89,4	-	-
Refundacje absolwenckie	68.271	73,3	53.974	71,7	26.362	73,5	27.213	76,4
Staże absolwenckie	64.697	39,5	72.862	36,3	45.867	35,2	66.708	41,0
Prace społecznie użyteczne	1.046	19,4	931	26,2	632	44,6	-	-
Programy specjalne	9.880	25,2	11.593	60,2	4.972	62,4	4.413	70,3
Pożyczki ogółem	11.598	-	7.338	-	3.737	-	3.495	-
Pożyczki dla bezrobotnych	9.055	-	5.507	-	2.955	-	2.677	-
Pożyczki dla pracodawców	2.543	-	1.831	-	782	-	818	-
Inne zadania	-	-	6.021	43,3	3.207	30,5	6.843	-

Źródło: MGiP.

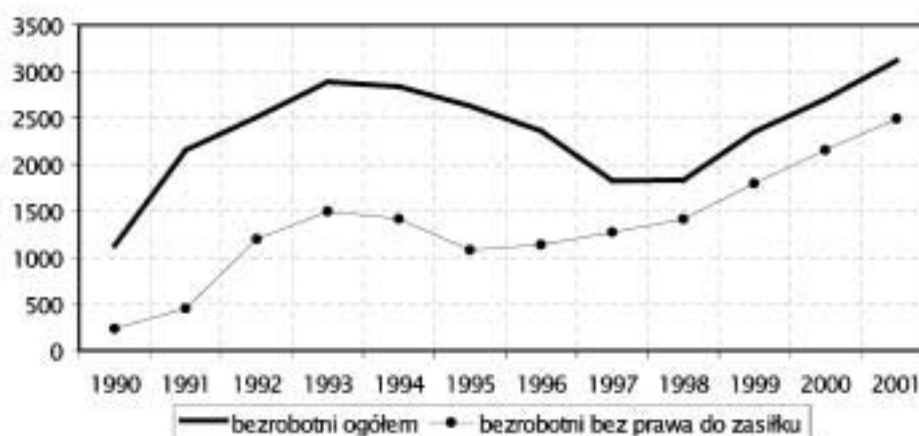
<sup>17)</sup> Efektywność tę można mierzyć za pomocą wskaźnika odzwierciedlającego udział procentowy liczby uczestników, którzy skorzystali z aktywnego programu rynku pracy i otrzymali w okresie do 3 miesięcy po jego zakończeniu stałe zatrudnienie w odniesieniu do liczby wszystkich uczestników objętych danym programem.

#### 2.2.4. Długotrwałe bezrobocie

W końcu 2002 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 1.654.876 osób pozostających bez pracy powyżej roku, co stanowiło 51,2% ogółu bezrobotnych. Osoby bezrobotne powyżej 24 miesięcy stanowiły 30% ogółu bezrobotnych. W porównaniu ze stanem na koniec 1999 r. liczba ta wzrosła o około 70%, a udział długotrwałe bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych zwiększył się o 12,5 pkt. proc. Kobiety pozostają bez pracy dłużej niż mężczyźni. Ponad połowa z nich (57,4%) poszukuje pracy ponad 12 miesięcy (wśród mężczyzn wskaźnik ten wyniósł 44,7%). W IV kwartale 2002 r. przeciętny okres poszukiwania pracy wynosił 14,7 miesiąca i był dłuższy dla kobiet (15,2 miesiąca) niż dla mężczyzn (14,3 miesiąca).

Długotrwały charakter bezrobocia oznacza także, że duża część osób traci prawo do zasiłku. Bezrobotni z prawem do zasiłku stanowili w końcu 2002 r. zaledwie 20,0% ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Tempo wzrostu liczby bezrobotnych bez prawa do zasiłku jest zbliżone do tempa wzrostu liczby bezrobotnych ogółem, co obrazuje poniższy wykres:

Wykres 10. Bezrobotni bez prawa do zasiłku i bezrobotni ogółem (1999-2001, w tys.)



Źródło: GUS

Przytoczone powyżej dane statystyczne wskazują na statyczną naturę bezrobocia w Polsce. Utrzymywanie się wysokiego poziomu bezrobocia długotrwałego powoduje zwiększone koszty. Osoby bezrobotne pozostają bez pracy przez długie okresy czasu, często powyżej roku. W efekcie osoby te wchodzi w system zasiłków pomocy społecznej, stają się pasywne, tracą umiejętności i nawyki zawodowe, stają się mało atrakcyjne dla pracodawców, co utrudnia ich powrót na rynek pracy. Osoby długotrwałe bezrobotne, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych, i które nie są objęte programami przekwalifikowania prowadzonymi przez urzędy pracy, mają bardzo małe szanse znalezienia zatrudnienia i z powodu braku wystarczających dochodów stają się beneficjentami Systemu Pomocy Społecznej<sup>18)</sup>.

Rząd polski realizuje tzw. **programy specjalne** kierowane do osób, które ze względu na ich kwalifikacje zawodowe oraz sytuację na lokalnym rynku pracy są zagrożone długotrwałym bezrobociem oraz jego skutkami. Są to: bezrobotni, pracownicy w okresie wypowiedzenia z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, poszukujący pracy otrzymujący świadczenie socjalne lub zasiłek socjalny, repatrianci, osoby otrzymujące gwarantowany zasiłek okresowy z pomocy społecznej.

Programy takie, na mocy umowy zawartej pomiędzy starostą i pracodawcą lub osobą objętą aktywizacją, mogą obejmować:

- inspirowanie zatrudnienia poprzez refundowanie części kosztów pracy, kosztów dowozu lub dojazdu do pracy, kosztów zakwaterowania, wyposażenia stanowiska pracy lub szkolenia;
- wspieranie tworzenia dodatkowych miejsc pracy poprzez udzielanie pożyczki o niskim oprocentowaniu ze środków Funduszu Pracy na utworzenie dla skierowanych osób dodatkowych miejsc pracy lub refundowanie części kosztów z tytułu spłaty odsetek od kredytu udzielonego na utworzenie dodatkowych miejsc pracy;
- wspieranie podejmowania przez osoby objęte programem specjalnym działalności gospodarczej lub rolniczej poprzez udzielenie pożyczek o niższym oprocentowaniu ze środków Funduszu Pracy, refundowanie części kosztów z tytułu spłaty

<sup>18)</sup> Kwestia ta była uregulowana w ustawie o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz. 885 i Nr 90, poz. 1001, z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 19, poz. 238, z 2001 r. Nr 72, poz. 748, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 973, Nr 111, poz. 1194, Nr 122, poz. 1349 i Nr 154, poz. 1792, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 44, poz. 389, Nr 122, poz. 1143, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1304, Nr 203, poz. 1966 Nr 228, poz. 2255 oraz z 2004 r. Nr 64, poz. 593). W 2000 r. 700 tys. rodzin przyznano świadczenia z pomocy społecznej w związku z bezrobociem, ponad 300 tys. z tych rodzin zamieszkuje na terenach wiejskich. W roku 2001 ponad 700 tys. rodzin otrzymywało wsparcie w formie zasiłków pomocy społecznej, prawie 320 tys. spośród tych rodzin zamieszkiwało na terenach wiejskich. W obu przypadkach wsparcie docierało do około 2,5 mln osób w rodzinach, w których przynajmniej jedna osoba była bezrobotna.

odsetek od kredytu udzielonego na podjęcie działalności, refundowanie części kosztów szkolenia, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem działalności;

- aktywizację zawodową osób objętych programami specjalnymi przez refundowanie pracodawcom części kosztów poniesionych na szkolenie zawodowe skierowanych bezrobotnych w miejscu pracy.

Skalę podejmowanych działań w ramach programów specjalnych obrazują dane z tabeli 3 w załączniku do załącznika do rozporządzenia.

Celem powinno być więc przywrócenie długotrwale bezrobotnych i pozbawionych praw do zasiłku na rynek pracy. Łączy się to, po pierwsze, z koniecznością poniesienia poważnych nakładów finansowych na organizację szkoleń i programów ułatwiających zmianę biernej postawy. Po drugie, niezbędne jest ułatwienie bezrobotnym zdobycia pracy poprzez wprowadzanie tzw. elastycznych form zatrudnienia, co powinno pozwolić skrócić czas pozostawania bez pracy.

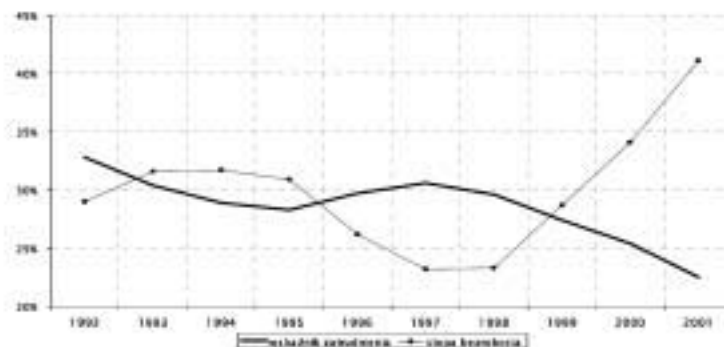
### 2.2.5. Absolwenci szkół

Od 1998 r. liczba osób kończących szkoły podstawowe spada, co spowodowane jest głównie zmianami demograficznymi występującymi w Polsce. Spadek ten będzie wpływał na zmniejszenie napływu osób na rynek pracy w drugiej połowie obecnej dekady. Liczba osób kończących różnego typu szkoły średnie (zawodowe, technika i licea) wynosi przeciętnie ponad 500 tys. rocznie. W latach 1998-2000 liczba absolwentów tych szkół utrzymywała się na poziomie około 540 tys. osób, a w latach 2001-2003 prognozowany był wzrost liczby absolwentów do poziomu około 570 tys. osób. W dłuższej perspektywie czasowej nastąpi stopniowy spadek liczby absolwentów do poziomu około 540 tys. osób w 2005 r.

Liczba absolwentów szkół wyższych utrzymuje się na poziomie ok. 260–270 tys. osób rocznie. Część osób studiujących jest już jednak aktywna na rynku pracy. Dotyczy to w pierwszym rzędzie studentów studiów zaocznych i wieczorowych (w 2000 r. stanowili oni 56,2% ogółu studentów oraz 59,6% absolwentów studiów wyższych).

W ostatnich latach obserwowany jest istotny spadek poziomu aktywności zawodowej i wskaźników zatrudnienia wśród osób młodych, przy jednoczesnym szybkim wzroście bezrobocia wśród osób z tej grupy.

Wykres 11. Wskaźnik zatrudnienia i bezrobocia osób w wieku 15-24 lata w latach 1992-2002 (IV kwartał)



Źródło: BAEL, GUS.

Spadający wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej może być skutkiem rosnącego udziału młodych osób kontynuujących edukację, ale rosnąca od 1998 r. stopa bezrobocia wskazuje na pogarszającą się sytuację młodych osób (w tym absolwentów) na rynku pracy. Wskaźnik bezrobocia młodzieży (bezrobotni w wieku 15–24 lat w stosunku do ogółu osób w tej grupie wiekowej) wzrósł w okresie 1992–2002 o ponad 2 pkt. proc. (z 13,5% do 15,8%), a stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej o ponad 13 pkt. proc. (z 29,0% do 42%).

Według danych GUS, zatrudnienie absolwentów w latach 1999–2000 stanowiło około 10% ogólnych przyjęć do pracy nowych pracowników. Zarówno odsetek, jak i liczba zatrudnionych absolwentów była przy tym wyższa w sektorze prywatnym. Wśród absolwentów podejmujących pracę największą grupę stanowili absolwenci szkół policealnych i średnich zawodowych (ponad 30% zatrudnionych absolwentów), a najmniejszą – absolwenci liceów ogólnokształcących (około 12% zatrudnionych absolwentów), co wskazuje na preferencje pracodawców.

Analizując strukturę osób bezrobotnych pod względem wykształcenia, należy zwrócić uwagę, że w okresie 1999–2002:

- nastąpił wzrost liczby bezrobotnych absolwentów szkół wyższych z 12.500 na koniec 1999 r. (8,3% wszystkich bezrobotnych absolwentów) do 37 tys. na koniec 2002 r. (9,2%),
- wzrósł nieco udział absolwentów z wykształceniem średnim ogólnokształcącym z 17.800 na koniec 1999 r. do 19.000 (11,9% wszystkich bezrobotnych absolwentów),
- liczba osób po zasadniczych szkołach zawodowych i technikach wzrosła z 61 tys. (40,7% ogólnej liczby bezrobotnych absolwentów) w końcu 1999 r. do 94 tys. (58,8%).

Znaczny wzrost liczby bezrobotnych absolwentów o najwyższym poziomie wykształcenia należy uznać za jedno z najbardziej niepokojących zjawisk obserwowanych na rynku pracy w ostatnim okresie. Decyduje o tym m.in. brak dostosowania między ofertą edukacyjną, oferowaną przez publiczny system edukacyjny, a potrzebami zgłaszanymi przez rynek pracy. Oznacza to, że zadanie dostosowania umiejętności młodych osób do wymagań polskiej gospodarki spada na publiczne służby zatrudnienia.

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu tworzyła ramy dla **aktywizacji zawodowej absolwentów**. Absolwentowi skierowanemu przez powiatowy urząd pracy na szkolenie przysługuje w okresie jego trwania dodatek w wysokości 60% kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Może być on także skierowany na staż u pracodawcy, według programu określonego w umowie między powiatowym urzędem pracy i pracodawcą. Staż nie może być dłuższy niż 12 miesięcy, a absolwent otrzymuje w czasie trwania stażu stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych.

W powiecie (gminie) zagrożonym szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym bezrobotnemu, który po utracie statusu absolwenta, w ciągu 6 miesięcy podjął naukę w szkole ponadpodstawowej dla dorosłych, powiatowy urząd pracy może przyznać na wniosek osoby zainteresowanej stypendium w wysokości 60% zasiłku, wypłacane przez okres 12 miesięcy pod warunkiem kontynuowania nauki.

Ponadto, starosta może dokonywać, przez okres 12 miesięcy, zwrotu kosztów pracy poniesionych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego absolwenta, w wysokości nie wyższej niż zasiłek dla bezrobotnych.

Począwszy od 2002 r. realizowany jest Program aktywizacji zawodowej absolwentów – Pierwsza Praca będący częścią Strategii Społeczno-Gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”. Jego celem jest zapobieganie bezrobociu absolwentów różnych typów szkół i aktywizacja wszystkich absolwentów zarejestrowanych w urzędach pracy w okresie pierwszych 6 miesięcy od rejestracji. Program obejmuje działania zorganizowane wokół czterech bloków tematycznych: promowanie zatrudniania absolwentów w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, stymulowanie samozatrudnienia, motywowanie do dalszego kształcenia/szkolenia, ułatwianie zdobywania doświadczenia zawodowego poprzez rozwój wolontariatu, rozwijanie usług informacji zawodowej i poradnictwa.

W lipcu 2002 r. liczba ofert pracy dla absolwentów była trzykrotnie wyższa niż przed rokiem. Jest to rezultat zarówno ogólnego wzrostu liczby ofert pracy (36% w stosunku do sytuacji sprzed roku), jak i realizacji rozpoczętego w 2002 r. Programu aktywizacji zawodowej absolwentów – Pierwsza Praca.

#### 2.2.6. Pracownicy w wieku powyżej 50 lat

Jedną z grup napotykających szczególne trudności na rynku pracy tworzą osoby powyżej pięćdziesiątego roku życia. Zgodnie z wytycznymi Europejskiej Strategii Zatrudnienia, średni wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 55–64 lata w UE będzie w 2010 r. dochodził do 50%. W Polsce wskaźnik zatrudnienia osób z tej grupy wyniósł w 2002 r. 29,7%, podczas gdy w UE – 41%<sup>19)</sup>. Z drugiej strony wskaźnik zatrudnienia dla tej grupy malał w ostatnich latach wolniej od średniego wskaźnika ogólnego – ze względu na zaostrenie kryteriów uprawniających do rent inwalidzkich, świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszej emerytury. W przypadku tej grupy wiekowej notuje się stosunkowo niską stopę bezrobocia, co można wyjaśnić relatywnie łatwym dostępem do rozmaitych form transferów społecznych. W 2002 r. było w Polsce około 973 tys. osób zatrudnionych w wieku 55–64 lat, co oznacza, że po uwzględnieniu spodziewanego wzrostu liczby osób tej grupy wiekowej o 55%, trzeba zatrudnić jeszcze 1 723 tys. osób, aby osiągnąć w 2010 r. wymaganą wielkość wskaźnika zatrudnienia. Jednym ze środków pomocy dla osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia jest Program 50+. Jego celem jest przede wszystkim zmiana polityki pracodawców wobec pracowników po pięćdziesiątce, a także prowadzenie wobec nich nowej, aktywnej polityki zniechęcającej ich do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Ponadto szeroko promowana będzie ich aktywność zawodowa, zwłaszcza podejmowanie przez nich własnej działalności gospodarczej. Głównymi instrumentami realizacji tych zamierzeń są:

- projekty na rynku pracy prowadzące do tworzenia nowych miejsc pracy dla starszych pracowników. Należą do nich między innymi mentoring, praca rotacyjna, przedsięwzięcia komunalne, firmy samopomocowe;
- doradztwo i projekty podnoszące poziom komunikacji społecznej, np. poradnictwo zawodowe, wraz z usługami EURES, przeszkalanie w kierunku zmiany kwalifikacji, współpraca z pracodawcami;
- rekompensaty finansowe w zamian za porzucenie biernej postawy i podjęcie pracy.

Rozpoczęcie realizacji Programu planuje się na sierpień 2004 r. Faza pilotażowa potrwa do końca 2006 r., a w styczniu 2007 r. ogłoszone zostaną nowe warunki jego realizacji. Również zmiany systemu transferów społecznych, a mianowicie zlikwidowanie począwszy od 2007 r. możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz ograniczenie uprawnień do świadczeń przedemerytalnych i rent inwalidzkich, powinny zwiększyć wskaźnik zatrudnienia w tej grupie.

<sup>19)</sup> LFS Eurostat.

### 2.2.7. Wyzwania strukturalne przed polskim rynkiem pracy

Dotychczasowy kierunek zmian strukturalnych obserwowanych w gospodarce światowej wskazuje, że wzrastać będzie znaczenie gałęzi gospodarki zaawansowanych technologicznie. W konsekwencji, coraz większą rolę odgrywać będą pracownicy wykwalifikowani i wzrośnie popyt na tego typu siłę roboczą.

Polska gospodarka, aby stać się w pełni konkurencyjną, stoi zatem przed koniecznością bardzo poważnych przemian strukturalnych. Dotyczy to także rynku pracy, który będzie ulegał istotnym zmianom. Będą one dotyczyły praktycznie wszystkich aspektów rynku pracy – oferowanych produktów, istniejących i powstających firm, procesu produkcji, a także organizacji pracy. Wszystkie te zmiany wymagać będą od pracowników umiejętności dostosowywania się do szybko zmieniających się realiów. Zadaniem państwa jest wspomaganie pracowników w nabywaniu takich umiejętności, a może to zostać zrealizowane poprzez odpowiednie polityki rynku pracy, politykę edukacyjną oraz działania w zakresie kształcenia ustawicznego. Podstawowym celem tych polityk powinien być wzrost produktywnego, wysokiej jakości zatrudnienia. Dlatego tak ważne jest podniesienie jakości zasobów ludzkich poprzez kształcenie, szkolenie i pracę. Jest to warunek konieczny trwałego rozwoju gospodarczego w przyszłości, który zapewni budowę otwartego, sprawiedliwego dla wszystkich i opartego na wiedzy społeczeństwa.

#### 2.2.7.1. Zmiany strukturalne

Transformacja ustrojowa i gospodarcza w Polsce, obok zmiany liczby pracujących, spowodowała również istotne zmiany w strukturze rynku pracy. Obecnie dominuje sektor prywatny, a jego znaczenie rośnie. W IV kwartale 2002 r. pracowało w nim 73% wszystkich pracujących. Jednak najistotniejsze zmiany dotyczą zmian struktury pracujących według sektorów ekonomicznych, co obrazują dane zebrane w tabeli poniżej:

**Tabela 3. Struktura zatrudnionych według sektorów gospodarki, 1994–2002**

Rok*	Liczba zatrudnionych (w tys.)				Zmiana procentowa**			Udział w ogóle zatrudnionych (w %)		
	Rolnictwo	Przemysł	Usługi	Razem	Rolnictwo	Przemysł	Usługi	Rolnictwo	Przemysł	Usługi
1994	3 378	4 709	6 616	14 703	-	-	-	23,0	32,0	45,0
1995	3 238	4 777	6 735	14 750	-4,1	1,4	1,8	22,0	32,4	45,7
1996	3 204	4 846	7 032	15 082	-1,1	1,4	4,4	21,2	32,1	46,6
1997	3 030	4 926	7 308	15 264	-5,4	1,7	3,9	19,9	32,3	47,9
1998	2 784	4 918	7 619	15 321	-8,1	-0,2	4,3	18,2	32,1	49,7
1999	2 763	4 697	7 461	14 921	-0,8	-4,5	-2,1	18,5	31,5	50,0
2000	2 742	4 476	7 303	14 521	-0,8	-4,7	-2,1	18,9	30,8	50,3
2001	2 673	4 204	7 146	14 023	-2,5	-6,1	-2,1	19,1	30,0	51,0
2002	2 542	3 910	7 270	13 722	-4,9	-7,0	-1,7	18,5	28,5	53,0

\* Wszystkie dane za czwarty kwartał danego roku.

\*\* W stosunku do poprzedniego roku.

Źródło: BAEL

W ostatnich latach widoczny jest pozytywny trend zwiększania się udziału pracujących w usługach wśród pracujących ogółem, podczas gdy zmniejsza się udział pracujących w przemyśle i rolnictwie. Tempo tych zmian jest jednak oceniane jako zdecydowanie zbyt wolne<sup>20)</sup>.

Szczególnie niepokojąca jest stabilizacja udziału pracujących w rolnictwie. Jednakże analiza danych dotyczących liczby pracujących w poszczególnych sektorach pozwala spojrzeć optymistycznie na zmiany zachodzące na rynku pracy. Obserwowany spadek zatrudnienia, w stosunku do 1994 r., dotyczy przede wszystkim rolnictwa i przemysłu, natomiast sektor usług stworzył większość nowych miejsc pracy. Niestety, w ostatnich latach obserwowany jest spadek liczby pracujących we wszystkich sektorach, przy czym jest on najwyraźniej widoczny w przemyśle (w 2002 r. -7%), a w mniejszym stopniu w rolnictwie (-4,9%) i sektorze usług (-1,7%).

Dokładniejsza analiza zmian zatrudnienia w sektorze usług wskazuje przy tym, że nie jest on homogeniczny pod względem procesów zachodzących na rynku pracy, lecz możliwe jest wyodrębnienie działów, w których zatrudnienie rośnie, oraz tych, w których liczba pracujących spada. Do pierwszej grupy należą: obsługa nieruchomości i firm, kształcenie ustawiczne, hotele i restauracje. We wszystkich innych działach zatrudnienie spadało, przy czym najbardziej znaczący spadek zanotowano

<sup>20)</sup> Udział pracujących w usługach w przypadku krajów członkowskich UE wynosił w 2002 r. 71% (wobec 52% w Polsce), w przemyśle – 25% (w Polsce 28,6%), natomiast w rolnictwie – 4,1% (w Polsce 19,3%). Źródło: *Employment in Europe 2003*.

w pośrednictwie finansowym oraz w sektorze edukacyjnym, czyli działach gospodarki wymagających wysokich kwalifikacji zawodowych.

### 2.2.7.2. Zróżnicowanie regionalne

Istotnym problemem strukturalnym, przed którym stoi Polska, jest głębokie zróżnicowanie regionalne pod względem poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego (por. tabela 4 oraz mapa 1 w załączniku do załącznika do rozporządzenia).

W latach 1999–2002 liczba bezrobotnych wzrastała we wszystkich województwach, ale największy wzrost liczby bezrobotnych odnotowano w województwie śląskim, gdzie liczba bezrobotnych wzrosła o 119.900 osób (57,0%).

Należy podkreślić, że największy wzrost liczby bezrobotnych miał miejsce w województwach będących siedzibami dużych aglomeracji miejskich (wielkopolskie, mazowieckie, małopolskie), czyli tam, gdzie tradycyjnie występowały i nadal występują najniższe stopy bezrobocia. Można się jednak spodziewać, że w efekcie oczekiwanego przyspieszenia rozwoju gospodarczego najszybciej i w największym zakresie bezrobocie będzie się zmniejszać właśnie w tych województwach, natomiast efekt wzrostu gospodarczego w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym będzie znacznie mniej widoczny. W rezultacie, dysproporcje pomiędzy regionami pogłębią się. Dlatego też regiony o tradycyjnie wysokim bezrobociu powinny stać się głównym adresatem programów aktywizujących realizowanych ze środków budżetu państwa oraz funduszy strukturalnych.

Analiza zjawiska bezrobocia w przekrojach regionalnych pozwala stwierdzić, że:

- województwa związane z dużymi aglomeracjami miejskimi, o bogatej i zróżnicowanej wewnętrznie strukturze gospodarczej cechuje niższa stopa bezrobocia;
- województwa Polski północnej i północno-zachodniej, gdzie do przełomu lat 1989–1990 przeważało rolnictwo państwowe, charakteryzują się wysoką stopą bezrobocia (monokultura gospodarcza);
- najwyższe bezrobocie występuje na obszarach zacofanych pod względem gospodarczym, głównie rolniczych; dokonywane tam przekształcenia własnościowe spowodowały, że byli pracownicy Państwowych Gospodarstw Rolnych stali się osobami bezrobotnymi;
- istotnym czynnikiem wpływającym na skalę regionalnego zróżnicowania bezrobocia jest bardzo niski poziom mobilności przestrzennej ludności.

W okresie transformacji ustrojowej poziom migracji wewnętrznych w Polsce obniżył się. Może to być związane ze wzrostem kosztów utrzymania przy niepewności co do możliwości znalezieniu pracy w innym regionie, niskim poziomem zabezpieczenia społecznego zmniejszającym skłonność do podjęcia ryzyka zmiany pracy lub miejsca zamieszkania oraz z deficytem zasobów mieszkaniowych, co wpływa na wysokie koszty zakupu albo wynajmu mieszkań. Co więcej, badania pokazują, że bezrobotni wykazują niższą chęć do migracji niż osoby pracujące<sup>21)</sup>. Wyniki tego typu analiz jednoznacznie wskazują, że w krótkiej perspektywie czasowej nie należy oczekiwać znaczącego wzrostu poziomu mobilności mieszkańców Polski i konieczne jest podejmowanie działań zmierzających do niwelowania różnic regionalnych.

Obok zróżnicowania regionalnego niezwykle istotne jest także zróżnicowanie pod względem rozwoju społeczno-ekonomicznego między miastem a wsią. Obszary wiejskie zajmują około 93% terytorium Polski i mieszka na nich 14,7 mln osób, tj. 38% polskiego społeczeństwa. Sytuacja ta jest dość stabilna ze względu na to, że w latach dziewięćdziesiątych migracja ze wsi do miast uległa zahamowaniu. Blisko czwarta część siły roboczej jest nadal zaangażowana w działalność rolniczą, choć najczęściej nie jest to zaangażowanie w pełnym wymiarze czasu pracy.

Cechą obszarów wiejskich w Polsce jest duża skala ubóstwa. W sferze ubóstwa relatywnego żyje aż 45,6% rodzin zamieszkujących na wsi i jest to odsetek trzykrotnie wyższy niż średnia krajowa. Praca zarobkowa dzieci jest stałym elementem strategii biednych rodzin. Nowym zjawiskiem jest utrzymywanie gospodarstw domowych, a także gospodarstw rolnych, z emerytur i rent. Niekiedy stają się one jedynym stałym i pewnym dochodem całej rodziny. Najbardziej powszechne metody radzenia sobie z biedą to produkcja żywności na potrzeby własne, pomoc sąsiedzka, podejmowanie nielegalnego zatrudnienia, sezonowy zbiór płodów leśnych czy pomoc rodziny lub gminnego ośrodka pomocy społecznej.

Sytuacja ludności wiejskiej na rynku pracy jest zróżnicowana m.in. ze względu na to, czy rodzina posiada gospodarstwo rolne. Wśród ludności wiejskiej zamieszkującej we własnych gospodarstwach rolnych współczynnik aktywności zawodowej w IV kwartale 2001 r. wynosił 65,1%, wskaźnik zatrudnienia – 58,0%, liczba biernych zawodowo – 35% (2,2 mln spośród 6,3 mln). W przypadku ludności bezrolnej, do której zalicza się większość byłych pracowników PGR-ów, współczynnik aktywności zawodowej wynosi 46,3%, wskaźnik zatrudnienia – 33,8%, stopa bezrobocia – 26,8%, a udział biernych zawodowo – 54% (2,8 mln spośród 5,1 mln).

W ostatnich latach wzrasta skala bezrobocia na wsi. W grudniu 1999 r. było 1,1 mln bezrobotnych osób mieszkających na wsi, natomiast na koniec grudnia 2002 r. liczba ta osiągnęła poziom 1,34 mln. Bezrobocie na wsi nie ogranicza się jednak jedynie

<sup>21)</sup> Wynika to z faktu, że koszty związane ze zmianą pracy dla osób ją posiadających są niższe niż koszty utraconych osłon socjalnych w przypadku osób bezrobotnych. Dla osób bezrobotnych, które mają relatywnie gorszy poziom wykształcenia, ryzyko związane z szukaniem pracy poza regionem macierzystym jest większe niż dla relatywnie lepiej wykształconych osób pracujących. Por. Chłoń, A., M. Grabowski, Uwarunkowania rozwoju regionalnych rynków pracy w Polsce, IBnGR, 2000.



do osób zarejestrowanych w urzędach pracy. Powszechny spis rolny z 1996 r. ujawnił istnienie bezrobocia ukrytego w rolnictwie indywidualnym kształtującego się na poziomie około 0,9 mln osób. Według innych szacunków ukryte bezrobocie w rolnictwie może wynosić od 0,8 mln do 1,2 mln osób.

Jednym z kluczowych czynników wpływających na zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy mieszkańców wsi i miast jest poziom wykształcenia. Udział populacji z wyższym wykształceniem jest na wsi 5-krotnie niższy niż w mieście, a z wykształceniem średnim – dwukrotnie niższy. Dane GUS wskazują, co prawda, że na wsiach relatywnie wyższy jest odsetek bezrobotnych z wykształceniem wyższym i ogólnokształcącym, ale oznacza to jedynie, iż ten rynek pracy nie generuje wystarczającej liczby miejsc pracy, zwłaszcza poza rolnictwem.

Ogólnie więc, jedną z najważniejszych barier w rozwoju wsi i obszarów wiejskich w Polsce jest niewystarczający poziom wykształcenia mieszkańców tych terenów. Stąd podstawowym kierunkiem działania powinno być dążenie do podnoszenia jakości zasobów ludzkich na terenach wiejskich, poprzez zwiększanie szans młodych ludzi na zdobycie dobrego wykształcenia, adekwatnego do potrzeb rynku pracy. Ponieważ szereg analiz pokazuje, iż kapitał jest inwestowany w regionach o lepszej infrastrukturze, pierwszym krokiem w kierunku zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej wsi i małych miast powinny być inwestycje infrastrukturalne (a w pewnym sensie jako takie można też rozumieć działania proprodukcyjne).

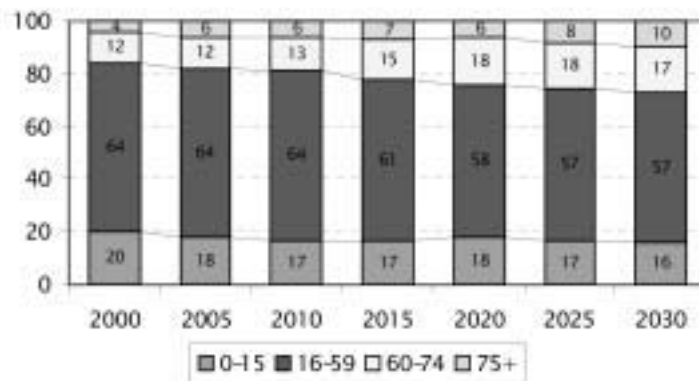
Ocenia się, że w latach 1999–2005 przybywać będzie na wsi co roku około 100 tys. osób w wieku produkcyjnym, a w latach 2006–2010 ponad 50 tys. Zwiększenie szans na zatrudnienie tych osób oraz zmniejszenie już istniejącego bezrobocia na wsi będzie największym wyzwaniem stojącym przed polską gospodarką w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. Działania zmierzające do poprawy sytuacji mieszkańców terenów wiejskich muszą koncentrować się w ich aktualnych miejscach zamieszkania i powinny niwelować skalę zróżnicowania regionalnego.

### 2.2.7.3. Zmiany demograficzne a rynek pracy

W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, będziemy w bliskiej przyszłości obserwować poważne zmiany w strukturze wiekowej ludności, co w znaczący sposób wpłynie na sytuację na rynku pracy. Prognozy demograficzne na lata 2000–2030 przewidują zmniejszenie się udziału osób w wieku produkcyjnym (o około 8 pkt. proc.) i zwiększenie udziału osób w wieku poprodukcyjnym (o około 10 pkt. proc.).

Jak wynika z poniższego wykresu, systematycznie zmniejszał się będzie w Polsce udział ludności w wieku przedprodukcyjnym i w wieku produkcyjnym, przy czym w tym ostatnim przypadku zmiany te nasiliły się po 2015 r. Drastycznie zmieni się także proporcja między osobami starszymi i młodymi wśród osób w wieku nieprodukcyjnym (z 16 i 20 pkt. proc. do odpowiednio 27 i 16 pkt. proc.).

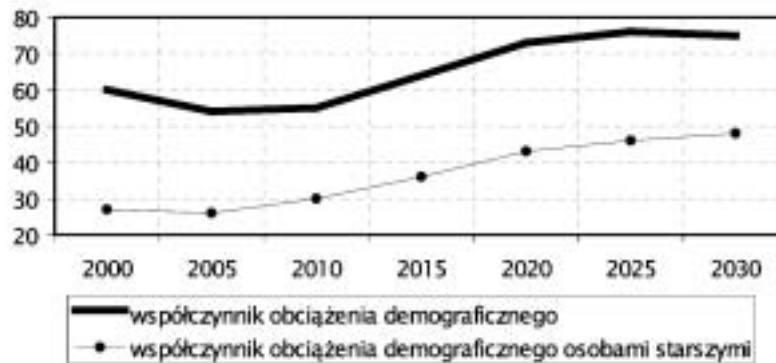
Wykres 12. Struktura wiekowa ludności w latach 2000-2030 (w %)



Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Zmiany te będą wpływać na wzrost poziomu współczynnika obciążenia demograficznego (po spadku w pierwszej dekadzie spowodowanym przemieszczaniem się wyżu demograficznego).

**Wykres 13. Współczynnik obciążenia demograficznego i współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w latach 2000–2030 (w %)**



Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Przytoczone dane wskazują, że jeżeli współczynniki aktywności zawodowej pozostaną zbliżone do wartości obserwowanych w latach 1995–2000, należy oczekiwać, iż po okresie wzrostu w latach 2000–2010 kolejne dekady przyniosą bardzo znaczący spadek liczby aktywnych zawodowo. Procesy te w niekorzystny sposób wpłyną na rynek pracy, system zabezpieczenia społecznego oraz ogólną sytuację gospodarczą kraju.

Tak więc, już obecnie konieczne są działania, które w przyszłości pozwolą społeczeństwu funkcjonować w warunkach zmniejszonej podaży osób w wieku produkcyjnym. Jednym z takich działań (obok reformy systemu emerytalnego) powinno być dążenie do maksymalnej aktywizacji osób w wieku produkcyjnym. Jest to szczególnie istotne w przypadku Polski, gdzie wskaźnik aktywności zawodowej jest na relatywnie niskim poziomie i wciąż się obniża. Działania przewidziane w SPO RZL (zwłaszcza szkolenia, rozwój edukacji ustawicznej, wsparcie grup szczególnego ryzyka) będą miały wymierny wpływ na ten aspekt funkcjonowania rynku pracy.

## 2.3. Równe szanse i promocja integracji społecznej

### 2.3.1. Ogólny zarys zagadnienia

W polskim ustawodawstwie pojęcie wykluczenia społecznego nie zostało dotychczas zdefiniowane (do maja 2002 r.). W Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (uchwała Rady Ministrów z grudnia 2000 r.) istotą wykluczenia społecznego jest „pozostawanie w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy”. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, obejmuje przede wszystkim osoby bezdomne, uzależnione od alkoholu bądź narkotyków, upośledzone umysłowo, długotrwale bezrobotne (powyżej 36 miesięcy), opuszczające zakłady penitencjarne oraz uchodźców.

Za osoby zagrożone wykluczeniem społecznym należy więc uznać: osoby nieposiadające własnych dochodów, w szczególności osoby bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, renty socjalnej, renty strukturalnej, renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury. Tak szerokie podejście do problemu wykluczenia społecznego jest szczególnie uzasadnione w warunkach wysokiego bezrobocia, jakie obserwujemy obecnie w Polsce. Przy prezentacji zagadnienia wykluczenia społecznego w narodowych planach dotyczących zatrudnienia, przygotowanych przez państwa UE, na ogół przedstawia się dane dotyczące wybranych grup, takich jak: imigranci, niepełnosprawni czy więźniowie<sup>22)</sup>.

Istotnym czynnikiem wykluczenia może być pozostawanie bez pracy, szczególnie jeśli jest to bezrobocie długotrwale i bez odpowiedniego wsparcia pomocy społecznej. Polscy badacze jako przykład grupy, która podlega procesowi wykluczenia, podają na ogół skupiska robotników rolnych, którzy utracili pracę w wyniku masowych bankructw i likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych na początku lat dziewięćdziesiątych. Wskazuje się także na osiedla robotnicze na obszarach tradycyjnej monokultury przemysłowej, np. górniczej czy hutniczej, gdzie liczba miejsc pracy ulega stopniowemu ograniczeniu w wyniku reform strukturalnych. Badania w niektórych dużych miastach (np. w Łodzi) ujawniły istnienie wykluczonych zbiorowości, tzw. „enklawy biedy”, gdzie współwystępują ze sobą ubóstwo, bezrobocie i bierność zawodowa, alkoholizm, niski poziom wykształcenia, wczesne rodzicielstwo oraz przestępczość.

<sup>22)</sup> W dokumencie Wytoczne dla polityki zatrudnienia Państw Członkowskich na rok 2002 (zawierającym zapis o konieczności „przeciwdziałania dyskryminacji i promowania integracji społecznej poprzez zatrudnienie”) wymieniono tylko trzy grupy wykluczonych społecznie: osoby niepełnosprawne, mniejszości etniczne i migrujących pracowników. W polskim projekcie Strategii Polityki Społecznej (lipiec 2002 r.) za wykluczone społecznie uznano osoby w trakcie leczenia choroby alkoholowej i narkomanii, bezdomnych w procesie wychodzenia z bezdomności, długotrwale bezrobotnych oraz uchodźców.

W kolejnej części przedstawione zostaną charakterystyki głównych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, aktywnych narzędzi polityki rynku pracy adresowanych do tych grup oraz podjęta zostanie próba określenia głównych potrzeb tych grup w kontekście rozwoju zasobów ludzkich.

### 2.3.2. Osoby niepełnosprawne

W IV kwartale 2002 r. liczbę osób niepełnosprawnych<sup>23)</sup> w wieku powyżej 15 lat oszacowano na 4,23 mln osób, co stanowiło około 14% populacji w tej grupie wiekowej. Około 17,3%<sup>24)</sup> z grupy niepełnosprawnych jest czynna zawodowo, zatrudnionych jest natomiast tylko 14,4%, z czego jedynie 52,4% w pełnym wymiarze czasu pracy (analogiczny wskaźnik dla osób sprawnych wynosił 91%). Jednakże stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych była niższa w porównaniu z osobami sprawnymi (16,6% do 19,9%).

Orzekanie o niepełnosprawności opiera się na 3 stopniach niepełnosprawności: znacznym, umiarkowanym i lekkim. Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, która jest niezdolna do pracy przewidzianej dla osoby z pełną sprawnością fizyczną i psychiczną albo zdolna do pracy w zakładzie pracy chronionej lub w instytucji aktywacji zawodowej. Dodatkowo, osoba taka wymaga stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej. Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, która zdolna jest do podjęcia pracy w przypadku dostosowania miejsca pracy do jej potrzeb i możliwości. Dodatkowo, osoba taka wymaga częściowej lub czasowej pomocy innych osób w związku z jej ograniczoną zdolnością do samodzielnej egzystencji. Do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o obniżonej zdolności do wykonywania pracy w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba z pełną sprawnością fizyczną i psychiczną. Niepełnosprawność może być kompensowana poprzez zapewnienie dodatkowego sprzętu technicznego.

<sup>23)</sup> W Badaniach Aktywności Ekonomicznej Ludności za osoby niepełnosprawne uznaje się osoby posiadające orzeczenie prawne potwierdzające niepełnosprawność (tzw. kryterium prawne).

<sup>24)</sup> Przytaczane liczby i wskaźniki dotyczą czwartego kwartału 2002 r. (należy przypomnieć o sezonowym charakterze aktywności zawodowej).

**Wykres 14. Osoby niepełnosprawne w wieku 15 lat i więcej oraz wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych według stopnia niepełnosprawności (IV kwartał 2002 r.)**

Wyszczególnienie	Na 1000 osób	% populacji	Wskaźnik zatrudnienia
Ogółem	4.235	13,6	14,4
Znaczny stopień niepełnosprawności	9,57	3,1	2,8
Umiarkowany stopień niepełnosprawności	1.462	4,7	10,6
Lekki stopień niepełnosprawności	1.814	5,8	23,6

Źródło: BAEL.

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 (wynosi 2,8%). Na początku lat dziewięćdziesiątych, niepełnosprawność stanowiła sposób na przejście na wcześniejszą emeryturę.

**Tabela 4. Struktura populacji osób sprawnych i osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej w IV kwartale 2002 r.**

Wyszczególnienie	Osoby sprawne			Osoby niepełnosprawne		
	Razem	Mężczyźni	Kobiety	Razem	Mężczyźni	Kobiety
w tys.						
<b>Ogółem</b>	<b>26874</b>	<b>12756</b>	<b>14118</b>	<b>4235</b>	<b>2071</b>	<b>2164</b>
Czynni zawodowo	16364	8824	7539	733	459	274
Pracujący	13111	7131	5980	611	386	225
Bezrobotni	3253	1693	1559	122	73	49
Bierni zawodowo	10510	3932	6578	3502	1612	1890
w %						
<b>Ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Czynni zawodowo	60,9	69,2	53,4	17,3	22,2	12,7
Pracujący	48,8	55,9	42,4	14,4	18,6	10,4
Bezrobotni	12,1	13,3	11,0	2,9	3,5	2,3
Bierni zawodowo	39,1	30,8	46,6	82,7	77,8	87,3
<b>Stopa bezrobocia</b>	<b>19,9</b>	<b>19,2</b>	<b>20,7</b>	<b>16,6</b>	<b>15,9</b>	<b>17,9</b>

Źródło: BAEL.

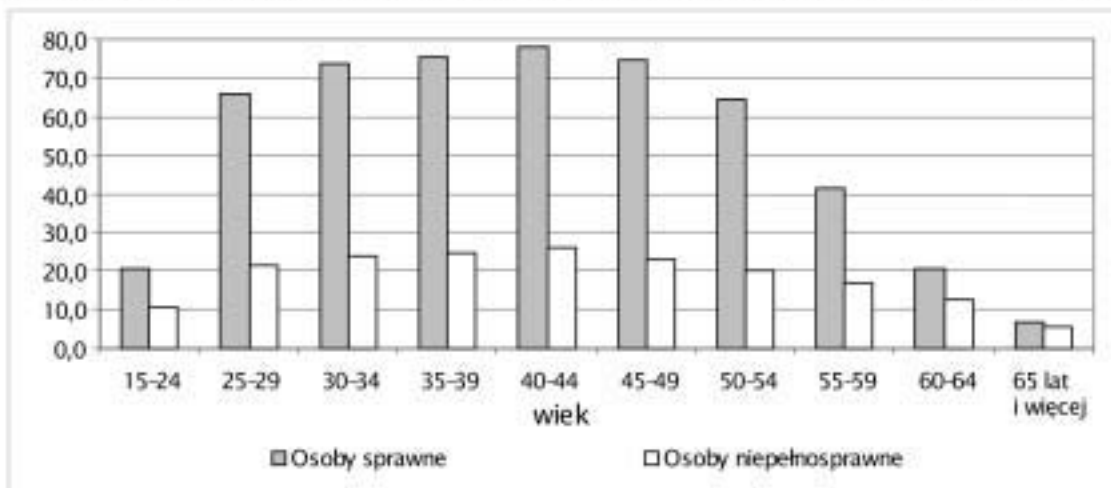
Jak wynika z przytoczonych w powyższej tabeli danych, szczególnie trudna jest sytuacja niepełnosprawnych kobiet. W IV kwartale 2002 r. tylko 10,4% spośród niepełnosprawnych kobiet w wieku 15 i więcej lat miało pracę (18,6% mężczyzn), relatywnie wyższy był w ich przypadku wskaźnik bezrobocia (17,9% w stosunku do 15,9% dla niepełnosprawnych mężczyzn). Bardzo wysoki jest poziom bierności zawodowej osób niepełnosprawnych (82,7%). Największe zróżnicowanie wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia pomiędzy osobami sprawnymi a niepełnosprawnymi dotyczy grup wiekowych o najwyższym bezrobociu, tj. między 25 a 54 rokiem życia<sup>25)</sup>.

Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia dla osób sprawnych i osób niepełnosprawnych w przedziale wieku od 15 do 64 lat w IV kwartale 2002 r. wyniosła 32,3 pkt. proc. W przypadku wskaźnika aktywności zawodowej różnica ta wynosiła w IV kwartale 2002 r. 40,8 pkt. proc. (47,0% w przypadku mężczyzn, a 40,7% dla kobiet). W IV kwartale 2002 r. różnica między wskaźnikiem zatrudnienia dla osób sprawnych i osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej osiągnęła poziom

<sup>25)</sup> W IV kwartale 2002 r. wskaźniki zatrudnienia dla osób sprawnych i niepełnosprawnych w wybranych grupach wiekowych wynosiły odpowiednio: 25-29 lat – 65,9% i 21,4%; 30-34 lata – 73,8% i 23,7%; 35-39 lat – 75,2% i 24,5%; 40-44 lata – 77,9% i 26,0%; 45-49 lat – 74,5% i 23,2%; 50-54 lata – 64,5% i 23,0%.

34,4 pkt. proc. (37,3% w przypadku mężczyzn i 32% dla kobiet). W przypadku wskaźnika aktywności zawodowej różnica ta wynosiła w IV kwartale 2002 r. 43,6 pkt. proc. (47,0% w przypadku mężczyzn, a 40,7% dla kobiet).

**Wykres 15. Wskaźnik zatrudnienia dla osób sprawnych i osób niepełnosprawnych w IV kwartale 2002 r. (w %)**

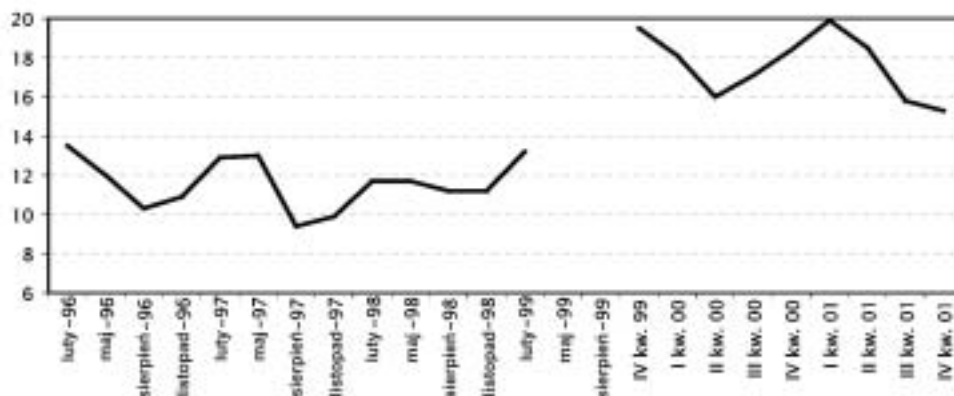


Źródło: BAEL.

Istotnym elementem rynku pracy dla osób niepełnosprawnych są zakłady pracy chronionej, w których co najmniej 40% pracowników to osoby niepełnosprawne<sup>26)</sup>. Zapewniają one niepełnosprawnym pracownikom dostosowane do ich wymogów warunki pracy, opiekę medyczną i rehabilitację. W 1989 r. likwidacji uległ spółdzielczy system zatrudniania osób niepełnosprawnych, ale od 1991 r. sukcesywnie wzrastała liczba zakładów pracy chronionej, od ok. 500 firm w 1991 r. do ok. 3500 w 2000 r., choć potem zmalała do 3100 pod koniec 2002 r. Na chronionym rynku pracy w końcu roku 2002 zatrudnienie znalazło ok. 203 tys. osób niepełnosprawnych, tj. ok. 33% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych ujętych w BAEL.

Według BAEL, zarówno stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych, jak i bezwzględna liczba tych osób utrzymują się obecnie na wyraźnie wyższym poziomie niż w latach dziewięćdziesiątych, nie ma jednak widocznej tendencji wzrostu tych wielkości (patrz: wykres 16).

**Wykres 16. Stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych w okresie od lutego 1996 do IV kwartału 2002 r. (w %)**



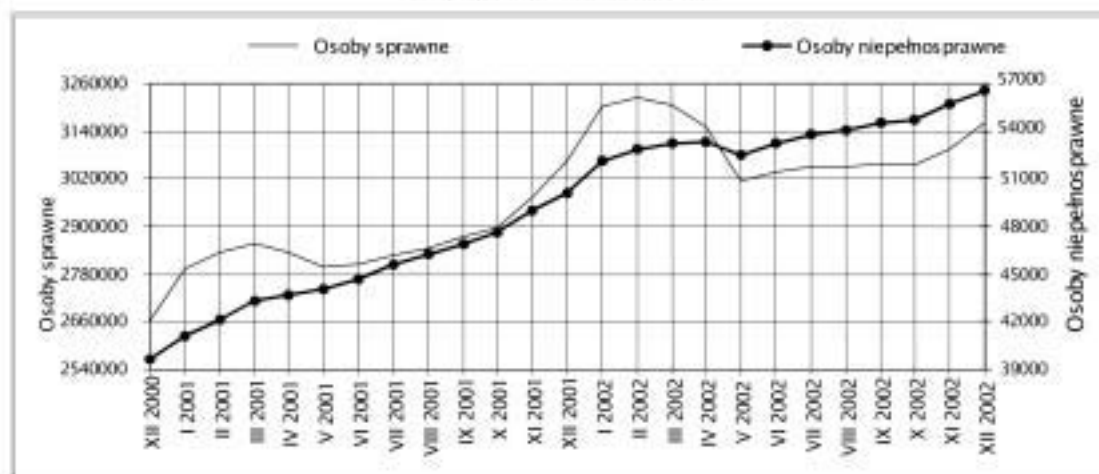
\* w II i III kwartale 1999 r. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności nie było prowadzone.

Źródło: BAEL, GUS.

Wyraźnie widoczna jest tendencja wzrostu poziomu bezrobocia rejestrowanego, zarówno wśród osób sprawnych jak i niepełnosprawnych. W grudniu 2000 r. było 36.634 zarejestrowanych osób niepełnosprawnych pozostających bez pracy, podczas gdy w grudniu 2002 r. liczba ta wynosiła 56.541.

<sup>26)</sup> Zakłady pracy chronionej korzystają z preferencji podatkowych oraz różnych form pomocy z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi wsparcie uzyskują także pracodawcy z otwartego rynku pracy tworzący miejsca pracy dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych.

Wykres 17. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych osób niepełnosprawnych i sprawnych, grudzień 2000 – grudzień 2002



Źródło: BAEL.

Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest bez wątpienia niekorzystna. Wyraża się to 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. Dlatego ważną rzeczą jest, by zaproponować osobom niepełnosprawnym działania pozwalające podnosić ich kwalifikacje i funkcjonować także na otwartym rynku pracy (tj. poza zakładami pracy chronionej).

Osoby niepełnosprawne są szczególną grupą, do której skierowane są zarówno programy rynku pracy, jak i programy zmierzające do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Instytucje działające na rzecz osób niepełnosprawnych lub udzielające pomocy tym osobom to:

- PFRON, który jest funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 4, poz. 18, z późn. zm.<sup>27)</sup>) zastąpionej ustawą z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.<sup>28)</sup>), zwaną dalej „ustawą o finansach publicznych”, i działającym na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zadania PFRON realizowane są przez centralę i 16 oddziałów wojewódzkich,
- samorząd powiatowy (powiatowe urzędy pracy, placówki poradnictwa zawodowego, powiatowe centra pomocy rodzinie),
- budżet państwa (głównie refundacja składek ZUS),
- organizacje pozarządowe (na poziomie centralnym i lokalnym).

Działania podejmowane od 1991 r. w zakresie kształtowania przyjaznego osobom niepełnosprawnym rynku pracy koncentrują się na wspieraniu następujących grup:

- osób niepełnosprawnych poszukujących pracy – m.in. wsparcie w formie szkoleń zawodowych, preferencyjnych pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, pomocy w zakupie sprzętu służącego wykonywaniu pracy oraz refundacji części kosztów tworzenia dla nich miejsc pracy i wynagrodzeń;
- osób niepełnosprawnych w procesie rehabilitacji – wsparcie w formie dofinansowywania ich uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych oraz w stałych formach rehabilitacji (warsztaty terapii zajęciowej oraz zakłady aktywności zawodowej);
- pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej – wsparcie w formie dofinansowania odsetek od kredytów bankowych, dofinansowania wynagrodzeń osób umysłowo upośledzonych, epileptyków i osób niewidomych, zwrotu kosztów szkolenia niepełnosprawnych pracowników oraz jednorazowych pożyczek na modernizację;
- innych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne – w formie zwrotu części wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne.

Działania te nie wyczerpują pełnego katalogu potrzeb związanych z aktywnością zawodową osób niepełnosprawnych i są utrudnione ze względu na wieloletnie zaniedbania w zakresie rehabilitacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych, obecną stagnację gospodarczą oraz fakt, że pracodawcy, zmuszeni sytuacją makroekonomiczną do redukcji kosztów, w pierwszej kolejności ograniczają zatrudnienie osób uznawanych za mniej wydajne (a taka panuje opinia o osobach niepełnosprawnych) lub posiadających inne źródła dochodów (np. rentę). Niepełnosprawni postrzegani są jako homogeniczna

<sup>27)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685, z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640, z 1996 r., Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 469, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647, oraz z 1997 r. Nr 54, poz. 348, Nr 79, poz. 484, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 775 i 778, Nr 133, poz. 883, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943 i Nr 158, poz. 1042.

<sup>28)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 874, Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851 oraz z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 93, poz. 890, Nr 121, poz. 1264 i Nr 123, poz. 1291.

grupa społeczna, a nie jako osoby w bardzo zróżnicowanej sytuacji. Niekorzystnie na sytuację osób niepełnosprawnych wpływa też relatywnie niski poziom przygotowania zawodowego, częsty u osób niepełnosprawnych.

Ocena dotychczas zrealizowanych zadań wyraźnie wskazuje na niedostateczną skalę działań. Z dostępnych danych statystycznych wynika, że z usług poradnictwa zawodowego oferowanych w powiatowych urzędach pracy korzystało w 2002 r. jedynie 8,5 tys. bezrobotnych osób niepełnosprawnych (tj. 9,2% ogółu osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w 2002 r.). Z najważniejszych dla osób niepełnosprawnych form doradztwa, tj. poradnictwa indywidualnego i badań testowych, korzystało odpowiednio 7,6% i 0,67% ogółu zarejestrowanych w 2002 r. bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Równie niekorzystnie wyglądają statystyki odnośnie poradnictwa zawodowego. Z pomocy w zakresie wyboru zawodu korzystało zaledwie 1,2% ogółu zarejestrowanych osób niepełnosprawnych, zaś z porad dotyczących umiejętności poszukiwania pracy, oceny własnych szans w konkretnym zawodzie lub prowadzeniu działalności gospodarczej 3,7% zarejestrowanych osób niepełnosprawnych<sup>29)</sup>.

W tym kontekście najistotniejszym elementem systemu rehabilitacji zawodowej, rozumianej jako umożliwienie osobom niepełnosprawnym wyboru i realizacji zgodnej z predyspozycjami drogi zawodowej, jest właściwie funkcjonujące poradnictwo zawodowe. Zakres usług doradczych świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych powinien koncentrować się na poradnictwie indywidualnym, ukierunkowanym na właściwą ocenę możliwości i aspiracji zawodowych osoby niepełnosprawnej, dobór odpowiedniej formy zmiany lub uzyskania kwalifikacji zawodowych oraz (jeśli to konieczne) pomocy w adaptacji w konkretnym środowisku pracy<sup>30)</sup>. Obecnie realizatorami tego zadania są służby zatrudnienia działające w ramach samorządu powiatowego (powiatowe urzędy pracy) oraz Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej oraz Centra Metodyczne Informacji i Poradnictwa Zawodowego (usytuowane w strukturach wojewódzkich urzędów pracy).

Ważną rolę w procesie aktywizowania zawodowego osób niepełnosprawnych winny spełniać instrumenty finansowe. Stosowane dotychczas instrumenty finansowe promujące osoby niepełnosprawne na rynku pracy skutkują z jednej strony rozwojem chronionego rynku pracy, który zaobserwowano w latach 1991–1998 (wzrost liczby zakładów pracy chronionej), oraz zatrudnieniem ok. 200 tys. osób niepełnosprawnych w warunkach dostosowanych do ich potrzeb i zapewnieniem usług rehabilitacyjnych. Z drugiej zaś powoduje to ograniczenie zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób niepełnosprawnych poza chronionym rynkiem pracy, który powinien być ofertą jedynie dla osób o bardzo dużych ograniczeniach zawodowych.

Dotychczasowy system wyczerpał w znacznej mierze swoje możliwości i w obecnych warunkach jest relatywnie kosztowny i mało skuteczny, szczególnie jeśli chodzi o dalszy rozwój otwartego rynku pracy przyjaznego osobom niepełnosprawnym. Zmodyfikowany system rehabilitacji zawodowej i społecznej powinien w realny sposób wspierać samodzielność i aktywność samych zainteresowanych, tj. osób niepełnosprawnych, oraz aktywizować środowiska lokalne i partnerów społecznych działających na rzecz osób niepełnosprawnych. Konieczne jest wzmocnienie służb zatrudnienia (szczególnie doradców zawodowych) w zakresie pracy z osobami niepełnosprawnymi i potencjalnymi pracodawcami. Będzie to wymagało wprowadzenia nowych technik oceny możliwości zawodowych z uwzględnieniem stopnia i rodzaju niepełnosprawności. Wiąże się to wreszcie z potrzebą tworzenia specjalistycznych ośrodków szkoleniowo-rehabilitacyjnych dla osób o niepełnosprawności uniemożliwiającej korzystanie z ogólnodostępnych placówek szkoleniowych.

Zmodyfikowane formy promocji osób niepełnosprawnych na rynku pracy powinny koncentrować się na wprowadzaniu indywidualnych programów rehabilitacji zawodowej, będących „ścieżką” prowadzącą do zwiększenia możliwości zawodowych. Rezultatem usprawnienia funkcjonowania PFRON i instrumentów wsparcia finansowego skierowanych m.in. do placówek rehabilitacji zawodowej oraz do partnerów społecznych powinna być w miarę kompleksowa opieka rehabilitacyjna ułatwiająca drogę osoby niepełnosprawnej do samodzielności na rynku pracy. Bardzo duże znaczenie mieć będzie zmiana podejścia do zatrudnienia chronionego i przechodzenie do zatrudnienia na otwartym rynku pracy tych osób, których możliwości zawodowe oraz rodzaj niepełnosprawności pozwalają na sprostanie wymaganiom pracodawcy. Zakład pracy chronionej dla wielu osób niepełnosprawnych nie będzie, jak dotychczas, „docelowym” pracodawcą, lecz stanowić będzie jeden z elementów systemu służącego ich integracji zawodowej. W tym kontekście konieczne jest zracjonalizowanie skali wsparcia kierowanego do pracodawców i uzależnienie go od rzeczywistego wkładu w proces rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, a także zmiana zachęt ekonomicznych w kierunku wsparcia (np. w formie dotacji) pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy.

### 2.3.3. Ubóstwo a udział w rynku pracy i społeczeństwie

Analizując grupy społeczne przede wszystkim zagrożone wykluczeniem, szczególną uwagę należy poświęcić osobom ubogim. Jakkolwiek zła sytuacja dochodowa nie jest równoznaczna z wykluczeniem społecznym, to jednak ubóstwo, szczególnie w połączeniu z bezrobociem oraz takimi cechami jak wielodzietność czy zamieszkiwanie na obszarach wiejskich, silnie zwiększa zagrożenie rodziny marginalizacją.

<sup>29)</sup> W 1997 roku stworzono ustawowo możliwości tworzenia przez samorządy specjalistycznych ośrodków szkoleniowo-rehabilitacyjnych, które miały służyć diagnozowaniu możliwości i uzdolnień osób najczęściej poszkodowanych, a tym samym stanowiłyby specjalistyczne uzupełnienie działań służb poradnictwa zawodowego. Do tej pory nie powstał jednak ani jeden taki ośrodek.

<sup>30)</sup> Taki charakter ma realizowany od września 2002 roku Program „Junior” (w ramach programu „Pierwsza Praca”). Przewiduje on m.in. odmienne od obecnie funkcjonującego podejście doradcy zawodowego do wsparcia osób niepełnosprawnych, co powinno wyrażać się nie tylko w rozpoznaniu predyspozycji zawodowych i określeniu odpowiedniego rodzaju pracy, ale wymaga kontaktu z potencjalnym pracodawcą i przygotowanie go (oraz załogi) do pracy z osobą niepełnosprawną.

W 2001 r. 15 % ludności Polski (16% mężczyzn i 15% kobiet) żyło poniżej granicy ubóstwa ustanowionej na poziomie 60% średniej płacy krajowej. Mimo, że wskaźnik ubóstwa w Polsce jest porównywalny ze średnią unijną, próg ubóstwa w Polsce jest niższy niż w jakimkolwiek innym kraju UE. W 2001 r. wartości wskaźników ilustrujących próg zagrożenia ubóstwem, mierzonych z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, stanowiły mniej niż połowę średnich wartości unijnych (Polska: 2822 PPS, UE: 7732 PPS). Wynika to z faktu, że polskie rodziny mają znacznie mniejsze dochody niż rodziny krajów UE. Wyjaśnia to także, dlaczego różnica dochodów w Polsce jest znaczna - 22% w 2001 r. Wartość współczynnika Giniego wyniosła 30 w 2001 r., podobnie do średniej w krajach UE.

Poziom ubóstwa wzrasta wraz z wiekiem i liczbą posiadanych dzieci. Jednak, biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy, stwierdzić należy, że to bezrobotni i osoby biernie zawodowo są najbardziej narażone na wykluczenie społeczne.

Należy zwrócić uwagę również na tabelę 5 w załączniku do załącznika do rozporządzenia ze wskaźnikami lejkenowskimi (*Laeken indicators*), które obrazują skalę ubóstwa w Polsce. W wyniku porównania wskaźników lejkenowskich z danymi krajowymi okazuje się, że te same grupy zostały zakwalifikowane jako najbardziej zagrożone ubóstwem.

**Tabela 5. Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 1993–2002**

Granice ubóstwa <sup>31)</sup>	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	odsetek osób poniżej granicy ubóstwa									
Relatywna (50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych)	12,0	13,5	12,8	14,0	15,3	15,8	16,5	17,1	17,0	18,4
Ustawowa	-	-	-	-	13,3	12,1	14,4	13,6	15,0	18,5
Minimum egzystencji	-	6,4	-	4,3	5,4	5,6	6,9	8,1	9,5	11,1
Subiektywna (lejdejska) <sup>a)</sup>	40,0 <sup>b)</sup>	33,0 <sup>b)</sup>	30,8 <sup>b)</sup>	30,5 <sup>b)</sup>	30,8 <sup>b)</sup>	30,8 <sup>b)</sup>	34,8 <sup>b)</sup>	34,4 <sup>b)</sup>	32,4 <sup>b)</sup>	30,4 <sup>b)</sup>

a) Dane dotyczą IV kwartału

b) Odsetek gospodarstw domowych.

Źródło: GUS, Szacunek na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych

Ubóstwem zagrożone są przede wszystkim osoby wykluczone z rynku pracy na skutek bezrobocia. W 2001 r. wśród gospodarstw domowych, w skład których wchodziła przynajmniej jedna osoba bezrobotna, stopa ubóstwa skrajnego wynosiła ok. 21%, podczas gdy wśród gospodarstw, w których nie było osób bezrobotnych, poniżej 6%. W najtrudniejszej sytuacji były rodziny, których podstawę utrzymania stanowiły świadczenia społeczne (stopa ubóstwa skrajnego wynosiła w ich przypadku 31%). Pauperyzacji sprzyja również wykonywanie niskopłatnej pracy. Dotyczy to głównie osób o niskim poziomie wykształcenia, pracujących na stanowiskach robotniczych. Niskie wykształcenie stało się trwałym korelatem ubóstwa, na co wskazują wszystkie ze stosowanych metod mierzenia ubóstwa. Z kolei wyższe wykształcenie praktycznie całkowicie odsuwa zagrożenie ubóstwem skrajnym. Wśród gospodarstw domowych, których głowa miała wykształcenie średnie, odsetek osób żyjących poniżej minimum egzystencji wyniósł około 4%. W przypadku osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym odsetek ten stanowił 12%, natomiast dla osób z wykształceniem co najwyżej podstawowym ok. 17,5%.

Na zagrożenie ubóstwem ma wpływ także miejsce zamieszkania. Relatywnie najczęściej w ubóstwie żyją rodziny w małych miasteczkach oraz na wsi. Najbardziej ubóstwem dotknięci są mieszkańcy dużych aglomeracji miejskich. W 2001 r. w skrajnym ubóstwie w miastach żyło około 6% osób (7% w roku 2002), w tym w dużych ośrodkach miejskich liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców – 2%, natomiast w miastach do 20 tys. mieszkańców ok. 10%. Tymczasem na wsi około 15% osób żyło poniżej granicy ubóstwa określonej na poziomie minimum egzystencji (17,4% w 2002 r.). W najtrudniejszej sytuacji były osoby ubogie na wsi pochodzące najczęściej z rodzin niemających własnego gospodarstwa rolnego i utrzymujących się głównie ze źródeł zarobkowych innych niż emerytura i renta (por. tabela 6).

<sup>31)</sup> Granice ubóstwa zostały zdefiniowane w następujący sposób: 1) relatywna: 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych z uwzględnieniem skali ekwiwalencji OECD; 2) ustawowa: kwota uprawniająca do uzyskania świadczeń z tytułu pomocy społecznej; 3) minimum egzystencji: kwota wydatków jedynie na takie potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie i jest niezbędne do biologicznej egzystencji; 4) subiektywna: odpowiada poziomowi deklarowanemu przez respondentów jako ledwie wystarczający (wyznaczana metodą *Leyden Poverty Line*).



**Tabela 6. Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem według miejsca zamieszkania, grup społeczno-ekonomicznych oraz typu rodziny biologicznej, 2002 r.**

Wyszczególnienie	Linia ubóstwa:		
	relatywna	ustawowa	minimum egzystencji
<b>Ogółem</b>	<b>18,4</b>	<b>18,5</b>	<b>11,1</b>
Miasto	12,2	12,2	7
Wieś	27,9	27,9	17,4
<b>Grupy społeczno ekonomiczne:</b>			
Pracujący	14,8	14,8	8,5
Pracownicy użytkujący własne gospodarstwa rolne	25,8	25,6	14,2
Rolnicy	27,7	27,9	16,7
Pracujący na własny rachunek	9	9,2	4,5
Emeryci i renciści	16,3	16,4	9,9
Utrzymujący się z innych niezarobkowych źródeł	10,6	10,8	5,9
<b>Biologiczny typ rodziny:</b>			
Małżeństwo bez dzieci	4,6	6,5	2,5
Małżeństwo z 1 dzieckiem	4,4	4,3	2,3
Małżeństwo z 2 dziećmi	8,5	8,7	4,6
Małżeństwo z 3 dziećmi	15,8	15,8	8,6
Małżeństwo z 4 dziećmi i więcej na utrzymaniu	28,9	28,8	17,4
Matka lub ojciec z dziećmi na utrzymaniu	50,7	49,8	37,1

Źródło: GUS.

Szczególną grupą zamieszkałą na obszarach wiejskich są rodziny byłych pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych. Rekonstruowany przez niektórych badaczy „syndrom pegeerowca” cechuje m.in. bezradność życiową, niesamodzielność, bezwolność, często też nadmierne spożycie alkoholu. Osiedla dawnych PGR-ów to obecnie skupiska biedy, bezrobocia, marginalizacji, a także zjawisk patologicznych. Co więcej, pojawia się zjawisko bezrobocia „dziedzicznego”. Dzieci odtwarzają wzór życia bez pracy, co powodowane jest ograniczeniami finansowymi, utrudnionym dojazdem do szkoły, barierami kulturowymi w postaci silnego wzorca wczesnej samodzielności. W efekcie, większość dzieci kończy edukację na poziomie podstawowym, co sprzyja trwałemu wykluczeniu z rynku pracy.

#### 2.3.4. Młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym

Grupą zagrożoną wykluczeniem społecznym, której sytuacja powinna być przedmiotem szczególnej troski, są dzieci i młodzież. Ocenę skali zjawiska umożliwiają wskaźniki, które określają odsetek młodzieży pozostającej poza zatrudnieniem i edukacją oraz, w przypadku systemu szkolnego, odsetek osób wielokrotnie powtarzających naukę w tej samej klasie. Poza systemem edukacji i zatrudnieniem w 1999 r. pozostawało w Polsce 4% kobiet i 5% mężczyzn z grupy wiekowej 15-19 lat oraz 31% kobiet i 23% mężczyzn z grupy wiekowej 20-24 lata. Wskaźnik powtarzania klas dla szkół podstawowych w latach dziewięćdziesiątych wahał się na poziomie 1-2% (najwięcej powtarzających klasę notowano w klasach 5-7).

Dzieci i młodzież najbardziej zagrożona mają zwykle kontakt z wymiarem sprawiedliwości. Sądy powszechne w 2000 r. orzekły środki wychowawcze w związku z demoralizacją wobec 8,9 tys. nieletnich (2,8 tys. osób do 12 lat, 3,8 tys. w grupie 13-15 i 2,3 tys. w grupie 16-17 lat). W grupie tej około 38% nieletnich uchylało się od obowiązku szkolnego. Środki wychowawcze, poprawcze lub kary w związku z czynami karalnymi orzeczono w tym czasie w stosunku do 25,7 tys. nieletnich.

Istotnym czynnikiem zwiększającym ryzyko wykluczenia było nieodpowiednie rodzinne środowisko wychowawcze lub brak rodziny. W 2000 r. sądy sprawowały nadzór nad 171100. osób poniżej 18 lat, które były sierotami naturalnymi (4 %) lub których rodzice nie mieli pełnej władzy rodzicielskiej (ograniczenie, zawieszenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej). Pomimo faktu, że od kilku lat zmniejsza się liczba dzieci w Polsce, trend ten nie odnosi się do liczby dzieci umieszczanych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W roku 2000 w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywało 51,7 tys. dzieci do 18 roku życia, w tym w placówkach resocjalizacyjnych dla młodzieży z problemami 3,1 tys. osób. Młodzież ta ma duże kłopoty z przystosowaniem się do życia w środowisku poza placówką. Jednym z najpoważniejszych obszarów, gdzie napotyka ona trudności, jest rynek pracy, czyli poszukiwanie i utrzymanie zatrudnienia.

Integralną częścią systemu pomocy środowiskowej są programy usamodzielniania młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze realizowane przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej

osoba, która osiągnęła pełnoletność w rodzinie zastępczej, oraz osoba pełnoletnia opuszczająca niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych (domy pomocy społecznej, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze i specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze) zostaje objęta pomocą, która ma wspomagać jej życiowe usamodzielnienie się i integrację ze środowiskiem. Pomoc ta obejmować może pracę socjalną, wsparcie pieniężne na usamodzielnienie się i kontynuowanie nauki, znalezienie mieszkania, zagospodarowanie się oraz pomoc w uzyskaniu zawodu. W 2000 r. z takiej pomocy, ukierunkowanej na promowanie niezależności i integracji, skorzystało 6388 osób, w 2001 r. objęto nią już 9427 osób.

Osoby do 18 roku życia, których przyszłość zawodowa, w porównaniu z rówieśnikami, jest bardziej niepewna, również nie są objęte programami specjalnymi, ale istnieje kilka innych instytucji i instrumentów nastawionych na zaspokajanie ich potrzeb edukacyjnych i wychowawczych. Główną z nich są Ochotnicze Hufce Pracy, zwane dalej „OHP”<sup>32)</sup>. Obecnie jest to jeden z elementów systemu wychowania, resocjalizacji i reedukacji adresowany do dwóch grup młodzieży. Pierwsza grupa to młodzież o zmniejszonych szansach życiowych, pochodząca z rodzin dysfunkcyjnych, patologicznych, niedostosowana społecznie, wymagająca i poszukująca opieki oraz możliwości kształcenia i zdobycia zawodu. Drugą grupę stanowi młodzież, która uzyskała już pewien poziom wykształcenia i dysponuje kwalifikacjami zawodowymi, ale jest zagrożona bezrobociem.

W ramach utworzonego przez OHP ogólnokrajowego systemu funkcjonuje obecnie 298 hufców pracy, 26 ośrodków szkolenia i wychowania, 49 centrów edukacji i pracy, 9 centrów kształcenia i wychowania, 22 ośrodki szkolenia zawodowego, 49 młodzieżowych biur pracy i 41 ich filii, 88 klubów pracy, 11 młodzieżowych biur turystyki, 34 gospodarstwa pomocnicze. W każdym roku szkolnym w OHP, ośrodkach i centrach przebywa około 32 tys. młodzieży. W 2001 r. na grupę tę składało się: 24% młodych ludzi z rodzin niepełnych, 54% - z rodzin o złej sytuacji materialnej, 41% - z rodzin dotkniętych bezrobociem, 18% - z rodzin patologicznych. Większość młodzieży, która trafia do OHP, ma za sobą niepowodzenia szkolne, a 16% osób odbywało kary za czyny wykroczenia. Na działalność OHP przekazano w 2000 r. – 91,6 mln, w 2001 r. - 93 mln, w 2002 r. - 91 mln zł.

Spośród innych ważnych przedsięwzięć organizowanych dla młodzieży, w tym absolwentów, należy wymienić: *Program Aktywizacji Młodzieży Bezrobotnej - PAM* (lata 1993–1994), program rządowy *Promocja aktywności zawodowej młodzieży* (kompleks działań adresowanych do młodych ludzi w wieku 15-24 lat, lata 1995–1999), *Krajowy Program Zatrudnienia Absolwentów – Absolwent* (od 1998 r.), tworzenie i rozwijanie sieci Centrów Informacji i Planowania Kariery Zawodowej przy wojewódzkich urzędach pracy (od 1994 r., obecnie ponad 50 Centrów).

W kontekście działań długookresowych ważnym dokumentem programowym jest Agenda OHP 2005, w której znalazły się następujące propozycje: po pierwsze, powołanie w każdym powiecie Centrów Profilaktyki i Interwencji Społecznej, których zadaniem ma być między innymi organizacja kursów edukacyjnych przygotowujących do uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej; po drugie, zachęcanie młodych ludzi do pomocy potrzebującym (realizacja idei „*Jestem potrzebny*”); po trzecie, program „*Anima*” zmierzający do zapobiegania degradacji kulturowej młodzieży.

### 2.3.5. Osoby opuszczające zakłady karne

Osoby opuszczające po odbyciu wieloletniego wyroku zakłady karne nie są konkurencyjne na rynku pracy. W rzeczy samej proces przywracania ich społeczeństwu, który rozpoczyna się już w więzieniu i składa się z wykonywania prostych prac, nie przyczynia się do poprawy społecznego statusu takich osób w społeczeństwie, nie mówiąc o ich umiejętnościach zawodowych. Z tego powodu osoby takie nie są atrakcyjne dla potencjalnych pracodawców, szczególnie jeśli się weźmie pod uwagę ciągły rozwój nowych technologii. Opuszczający zakłady karne to często osoby odrzucone przez rodziny, bez dachu nad głową, mające znikome szanse na znalezienie zatrudnienia. Grupa ta wymaga więc działań obejmujących programy szkoleniowe dla byłych osadzonych, które pomogłyby im w powrocie do życia w społeczeństwie i uzyskaniu zatrudnienia. Równoległe, odpowiednie programy szkoleń powinny być adresowane do pracodawców, którzy będą zainteresowani zatrudnieniem osób opuszczających zakłady karne.

Liczba osób opuszczających jednostki penitencjarne w roku 1999 wynosiła około 70.880 osób, w 2000 r. 75.268 osób oraz 85.895 osób w roku 2001. Liczba osadzonych skreślonych z ewidencji zakładów penitencjarnych wzrosła zatem w roku 2001 o ponad 13% w porównaniu z rokiem 1999.

Osoby mające trudności z przystosowaniem się do życia po opuszczeniu zakładu karnego mogą otrzymać pomoc na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej. Z tego tytułu ze świadczeń pomocy społecznej w roku 2000 skorzystało około 13,7 tys. rodzin, w tym ponad 3,6 tys. na wsi (łącznie pomoc dotyczyła prawie 27 tys. osób). W 2001 r. z pomocy skorzystało około 13 tys. rodzin, w tym na wsi ponad 3 tys. (ogółem ok. 26 tys. osób).

### 2.3.6. Mniejszości etniczne i narodowe

Spośród mniejszości etnicznych i narodowych obecnych w Polsce największych problemów doświadcza mniejszość romska, do której należy około 20 tys. osób, tzn. 0,05% całej populacji Polski. W latach sześćdziesiątych większość Romów, którzy do tej pory prowadzili życie koczownicze, została siłą zmuszona do osiedlenia się na terenach miejskich. Ze względu na to,

<sup>32)</sup> Ochotnicze Hufce Pracy to instytucja państwowa, która została powołana do życia w 1958 r. Do OHP nie jest przyjmowana młodzież powyżej 18 roku życia.

że społeczność Romów jest bardzo zamknięta, informacje na jej temat są bardzo ograniczone. Zdecydowana większość Romów zna język polski, jednak nie w stopniu wystarczającym, aby brać aktywny udział w normalnym życiu społecznym. Fakt ten nie sprzyja podejmowaniu przez nich nauki w polskich szkołach, zwłaszcza w połączeniu z problemami w przystosowaniu się do innej kultury. Jedna trzecia populacji romskiej nie ukończyła szkoły podstawowej i tylko 0,8% z nich zdobyło wyższe wykształcenie. 70% romskich dzieci rozpoczyna naukę w szkole, ale bardzo nieregularnie uczęszczają one na lekcje. Trzynastoletnie - piętnastoletnie dziewczęta często przerywają naukę i wydawane są za mąż. Nie istnieje przygotowanie przedszkolne dla dzieci. Wszystkie te czynniki negatywnie wpływają na kształcenie Romów i ich przygotowanie zawodowe umożliwiające podjęcie pracy.

### 2.3.7. Uchodźcy

Do niedawna Polska była typowym krajem emigracji netto. Od początku lat dziewięćdziesiątych obraz ten zaczął się zmieniać, a obecnie możemy już obserwować dodatnie saldo napływu imigrantów, w tym osób poszukujących w Polsce schronienia i ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W 2000 r. status uchodźcy przyznano w Polsce 75 osobom, w 2001 r. – 294, a w 2002 r. – 279 osobom. Zjawisko to wzrasta na przestrzeni kolejnych lat, w okresie od 1992 do 2000 r. status uchodźcy przyznano 1061 osobom. Można się spodziewać, że w kontekście akcesji Polski do UE liczba osób starających się o nadanie statusu uchodźcy będzie systematycznie rosła, co oznacza, że konieczna będzie zmiana dotychczasowej polityki względem tych osób.

Pomoc społeczna jest odpowiedzialna za integrację społeczną uchodźców. Uchodźcom udziela się pomocy na okres 12 miesięcy w ramach tzw. indywidualnego programu integracji. W założeniu, ma ona wspierać proces integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim. Program jest opracowywany przez powiatowe centrum pomocy rodzinie, właściwe dla miejsca pobytu uchodźcy, w uzgodnieniu z zainteresowanym, i obejmuje: świadczenia pieniężne na utrzymanie, pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego oraz pomoc pozamaterialną (poradnictwo, pomoc w załatwianiu spraw w urzędach czy instytucjach, pomoc psychologiczna, prawna). Pomocą w ramach omawianego programu objęto w 2000 r. 18 rodzin (30 osób), natomiast w 2001 r. udzielono pomocy z tego tytułu 148 rodzinom (339 osobom).

Częstokroć 12-miesięczny program nie jest wystarczający dla osiągnięcia pełnej integracji społecznej i zawodowej uchodźców. W wielu przypadkach wskazane jest wydłużenie czasu programu adaptacji, co wymaga dodatkowych nakładów pieniężnych. Pomimo tego, że osoby kończące program mogą ubiegać się o świadczenia z pomocy społecznej, to jednak ten rodzaj wsparcia nie pozwoli na pokrycie kosztów przedłużonego procesu integracji.

### 2.3.8. Osoby uzależnione od narkotyków i / lub alkoholu

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, wsparcia udziela się osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, m.in. z powodu alkoholizmu i narkomanii. Osoby te otrzymać mogą wsparcie w postaci zasiłków, pomocy w naturze oraz mogą skorzystać z oferty ośrodków wsparcia, w tym ośrodków interwencji kryzysowej.

Liczbę osób uzależnionych od alkoholu szacuje się w Polsce na około 800 tys. do 1 mln. W latach 1990–2000 liczba pacjentów leczonych ze względu na uzależnienie od alkoholu wzrosła o ok. 60%. Z badań na populacjach klinicznych wiadomo, że odsetek bezrobotnych waha się w tej grupie od 17% do 44%.

Podstawą prawną działań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych jest ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, z późn. zm.<sup>33)</sup>). Zgodnie z treścią tej ustawy istnieją dwie podstawowe formy planowania, organizowania i finansowania działań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych w Polsce.

Pierwsza z nich to działania administracji szczebla centralnego i wojewódzkiego w ramach Narodowego Programu Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, druga to działania samorządów gminnych w ramach Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Dodatkowo, w latach 1992–1999 i 2000–2005 w regionie europejskim wdrażany jest *Europejski Plan Działań wobec Alkoholizmu (European Alcohol Action Plan)* koordynowany przez Światową Organizację Zdrowia i realizowany pod auspicjami Rady Europy.

O skali problemu świadczy fakt, że w roku 2000 ze świadczeń pomocy społecznej dla osób uzależnionych od alkoholu skorzystało w Polsce ogółem prawie 115 tys. rodzin. Spośród tej liczby niemal 50% rodzin (prawie 50 tys.) zamieszkiwało na terenach wiejskich (ponad 370 tys. osób). W 2001 r. ze wsparcia skorzystało prawie 107 tys. rodzin, w tym na wsi prawie 47 tys. rodzin (ogółem liczba osób w rodzinach 333 tys.)<sup>34)</sup>.

Liczbę uzależnionych od innych substancji niż alkohol (i tytoń) szacuje się na ok. 45–65 tysięcy. W latach dziewięćdziesiątych liczba pacjentów leczonych ze względu na uzależnienie od narkotyków wzrosła kilkukrotnie. Notowane obecnie w Polsce wskaźniki rozpowszechnienia narkomanii zbliżają się do poziomu krajów UE.

<sup>33)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 167, poz. 1372, z 2003 r. Nr 80, poz. 719 i Nr 122, poz. 1143 oraz z 2004 r. Nr 29, poz. 257 Nr 99, poz. 1001 i Nr 152 poz. 1597.

<sup>34)</sup> Powyższe liczby nie obejmują tych rodzin, w których alkoholizm wystąpił obok innych okoliczności życiowych, z powodu których rodzina znalazła się w kręgu zainteresowania pomocy społecznej.

Narkomania jako główna przyczyna trudnej sytuacji życiowej była głównym powodem udzielenia świadczeń pomocy społecznej 3,5 tys. rodzinom (ponad 7,5 tysiąca osób), w tym 816 rodzinom mieszkającym na wsi w 2000 r. W 2001 r. 3,6 tys. rodzin (łącznie ponad 7 tys. osób, w tym 411 rodzinom mieszkającym na wsi, udzielono świadczenia pomocy społecznej. Z problemem tym wiążą się także programy pomocy na rzecz osób chorych na AIDS oraz zakażonych wirusem HIV. Pomoc w zakresie uregulowanym przez ustawę o pomocy społecznej jest realizowana przez ośrodki pomocy społecznej.

Stopień wykluczenia społecznego osób uzależnionych od narkomanii jest znaczny. Większość osób podejmujących leczenie nie ma pracy. Badania pokazują, że efekty leczenia mogłyby być dużo trwalsze pod warunkiem zapewnienia wsparcia społecznego, a zwłaszcza umożliwienia znalezienia pracy.

### 2.3.9. Bezdomni

Z uwagi na szczególnie trudny charakter tej grupy trudno jest dokładnie ocenić skalę zjawiska. Na podstawie danych pochodzących z różnych źródeł<sup>35)</sup> możliwe jest jedynie szacunkowe określenie liczby osób bezdomnych w przedziale 50–80 tys. osób. Rokrocznie ośrodki pomocy społecznej obejmują wsparciem różnego typu średnio około 30 tys. osób bezdomnych. W roku 2000 w MPIPS opracowano resortowy *Program Bezdomność*, w którym uwzględnione zostały działania o charakterze profilaktycznym, osłonowym i aktywizującym, przewidujące udzielanie wsparcia finansowego w formie dotacji dla podmiotów świadczących usługi socjalne na rzecz osób bezdomnych<sup>36)</sup>. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Osoba objęta programem korzysta ze świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego na zasadach określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

### 2.3.10. Pomoc społeczna dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

Zasady ogólne pomocy społecznej w Polsce normuje ustawa o pomocy społecznej oraz wynikające z niej akty wykonawcze. Ustawa stanowi, że pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, której celem jest pomoc osobom i rodzinom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić osoby z niej korzystające do życiowego usamodzielnienia i pełnej integracji ze społeczeństwem.

Pomoc społeczna oferuje zarówno liczne świadczenia pieniężne, jak również rozmaite formy wsparcia niefinansowego. Świadczenia pieniężne wypłacane są osobom i rodzinom, których dochód na osobę nie przekracza poziomu określonego w ustawie o pomocy społecznej. Niektóre z oferowanych świadczeń mają charakter obligatoryjny (zasiłek stały, zasiłek stały wyrównawczy, gwarantowany zasiłek okresowy, zasiłek macierzyński) i są finansowane z budżetu państwa. Świadczenia o charakterze fakultatywnym (zasiłek okresowy, zasiłek celowy) są finansowane z budżetów gmin. Długość okresu wypłaty świadczeń zależy od indywidualnej sytuacji beneficjenta. Ponadto, istnieją świadczenia pielęgnacyjne, które wypłaca się osobom wymagającym stałej opieki. Mimo wzrostu w 2001 r. nakładów na usługi opiekuńcze, liczba beneficjentów zmniejszyła się o 5,7 tysiąca w porównaniu do roku poprzedniego.

Pomoc niefinansowa obejmuje głównie usługi pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej i powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz usługi realizowane w miejscu zamieszkania beneficjenta. Osoby wymagające stałej opieki mogą korzystać ze wsparcia zapewnianego przez specjalne jednostki pomocy społecznej, takie jak: domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki wsparcia. Mimo iż w ostatnich latach wzrastała liczba miejsc w tych placówkach (w 2001 r. wzrosła o 4,5% w stosunku do roku poprzedniego), jednocześnie zwiększa się liczba osób oczekujących, wymagających opieki stacjonarnej (w 2001 r. w odniesieniu do roku poprzedniego prawie o połowę – z 2,4 do 3,4 na 10 000 ludności).

Zgodnie z przepisami ustawowymi, pomocy społecznej udziela się w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, potrzeby ochrony macierzyństwa, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej choroby, bezradności w zakresie spraw opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), alkoholizmu i narkomanii, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Wymienione przyczyny umożliwiają jednocześnie zdefiniowanie adresatów pomocy społecznej.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są<sup>37)</sup>:

- na szczeblu gminy – ośrodki pomocy społecznej,
- na szczeblu powiatu – powiatowe centra pomocy rodzinie,

<sup>35)</sup> Chodzi m.in. o statystyki pomocy społecznej, informatory organizacji pozarządowych (Informator o placówkach pomocy bezdomnym w Polsce przygotowany przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta we współpracy z MPIPS), badania naukowe.

<sup>36)</sup> Dodatkowo, w 2001 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przekazało kwotę 5 mln zł na rzecz organizacji pozarządowych realizujących programy wsparcia osób bezdomnych.

<sup>37)</sup> Poza głównymi służbami organizacyjnymi pomocy społecznej funkcjonują różnego rodzaju placówki świadczące usługi adresowane do określonych kategorii osób. Są to: schroniska dla osób bezdomnych, domy dla samotnych matek, domy dziennego pobytu i inne środowiskowe ośrodki wsparcia, jak również domy pomocy społecznej stałego pobytu oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze dla dzieci i młodzieży pozbawionych opieki rodzin naturalnych.

- na szczeblu województwa – regionalne ośrodki polityki społecznej.

Z punktu widzenia odbiorcy świadczeń podstawową rolę pełnią ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. Jednostki te zatrudniają pracowników socjalnych i posługują się metodami właściwymi dla pracy socjalnej. Do zadań realizowanych przez samorząd województwa należy między innymi identyfikacja przyczyn ubóstwa, określanie potrzeb i skali środków przeznaczanych na działania w zakresie pomocy społecznej (we współpracy z gminami i powiatami), opracowywanie strategii rozwoju, przygotowywanie i wdrażanie celowych programów służących realizacji zadań pomocy społecznej i ich dofinansowywanie, organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej. Działania wojewody koncentrują się nie na bezpośrednim wsparciu odbiorców pomocy społecznej, lecz na strategicznych aspektach funkcjonowania pomocy społecznej w danym województwie. Jego zadaniem jest więc ocena stanu i efektywności pomocy społecznej, koordynacja działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nadzór nad przestrzeganiem wymaganego standardu świadczonych usług, wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie centrów pomocy społecznej (prowadzenie rejestru tych centrów) oraz koordynowanie działań w zakresie integracji ze społeczeństwem osób posiadających status uchodźcy.

Niektóre zadania z zakresu pomocy społecznej są przekazywane do realizacji (na zasadzie umowy zlecenia) organizacjom pozarządowym. Świadczenie usług socjalnych przez organizacje pozarządowe realizowane jest w obiektach infrastruktury społecznej (schroniska, domy dla samotnych matek, noclegownie itp.) oraz w placówkach pomocy doraźnej (kuchnie dla ubogich, punkty pomocy medycznej / sanitarnej / rzeczowej itp.). Ocenia się, że działania tych instytucji obejmują swoim zasięgiem ponad pół mln osób wymagających specjalistycznej pomocy w skali roku.

Wydatki na pomoc społeczną wyniosły w 2000 r. 5.081 mln złotych (3,4% wydatków budżetu państwa), w 2001 r. 5.198 mln złotych (3%) a na rok 2002 zatwierdzono kwotę 5.356 mln złotych (2,9% planowanych wydatków budżetowych). Struktura wykorzystania tych środków jest następująca: ponad 40% środków pomocy społecznej pochłania pomoc materialna dla różnych kategorii osób dotkniętych wykluczeniem społecznym (świadczenia pieniężne i rzeczowe), około 20% stanowią wydatki na usługi opiekuńcze, bytowe i psychologiczne realizowane w systemie placówek stacjonarnych, półstacjonarnych i w środowisku odbiorców usług, około 15% środków jest przeznaczanych na opiekę nad dziećmi i młodzieżą pozbawionymi rodzin i / lub niedostosowanymi społecznie, a dalsze 15% to koszty administrowania systemem (około 3 tys. jednostek administracyjnych w skali kraju). Na pomoc społeczną wydaje się poniżej 1% PKB (od 0,8% w 1999 r. do 0,7% w 2002 r.)

Programy zmierzające do integracji społecznej grup szczególnie zagrożonych marginalizacją opierają się na zasadzie indywidualnego podejścia. Jako przykład mogą służyć indywidualne programy usamodzielniania osób pełnoletnich opuszczających instytucje opieki zastępczej, indywidualny program integracji uchodźców czy indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Szersze zastosowanie tego typu działań zapowiada projekt Strategii Polityki Społecznej (kontrakty socjalne).

W obliczu narastających problemów społecznych, zwiększania się liczby i rodzajów zadań pomocy społecznej oraz osób uprawnionych do korzystania z jej świadczeń, konieczne jest doskonalenie kadr instytucji pomocy społecznej na wszystkich szczeblach administracji kraju uwzględniające nowe problemy wynikające ze zmian na rynku pracy i sytuacji ekonomicznej kraju. Niezmiernie ważne jest również zwiększanie współpracy różnych instytucji na wszystkich szczeblach administracyjnych działających w obszarze szeroko pojmowanej polityki społecznej oraz rozwijanie sieci (nowych i istniejących) instytucji zapewniających możliwość świadczenia pomocy społecznej na terenie całego kraju.

## **2.4. Poprawa szkolenia i edukacji oraz promocja kształcenia ustawicznego**

### **2.4.1. Ogólny zarys zagadnienia**

Globalizacja gospodarki wymaga przełamywania barier komunikacyjnych – językowych, kulturowych, technologicznych. Narzędziem przełamywania tych barier jest edukacja. Wykształcenie jest podstawowym czynnikiem determinującym szanse na znalezienie pracy. Aby młodzi ludzie mogli znaleźć swoje miejsce na rynku pracy w warunkach gospodarki rynkowej, konkurencyjności i zmieniających się realiów gospodarczych, muszą być kreatywni, zdolni do szybkiej adaptacji, przygotowani do ciągłego uczenia się i doskonalenia. Zwiększanie udziału osób pracujących w sektorach gospodarki wymagających wysokich kwalifikacji wymaga nieustannego podnoszenia poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji społeczeństwa. Dlatego też niezwykle ważne jest, nie tylko umożliwienie młodzieży osiągnięcia wysokiego poziomu wykształcenia (szczególnie młodzieży z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym), ale także zdobywanie nowych kwalifikacji przez osoby już aktywne na rynku pracy. Dodatkowo, w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, tylko ok. 20% ludzi ma obecnie szansę wykonywać zawód wyuczony przez cały okres swojej aktywności zawodowej. W krajach UE już dziś ludzie zmieniają zawód średnio 6-8 razy w ciągu życia zawodowego. W zmiennych i konkurencyjnych warunkach rynku pracy ważnym elementem edukacji staje się więc kształcenie ustawiczne.

### **2.4.2. Podnoszenie poziomu wykształcenia populacji**

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w Polsce dokonał się znaczny postęp, jeśli chodzi o poziom wykształcenia ludności. Liczba osób z wykształceniem co najwyżej podstawowym zmniejszyła się, natomiast wzrosła liczba osób z wykształceniem

średnim i wyższym. W 1970 r. połowa mieszkańców Polski posiadała co najwyżej wykształcenie podstawowe; w 2002 r. takich osób było już tylko ok. 31%. Odsetek mieszkańców z wyższym wykształceniem wzrósł w tym okresie z 2% do 10,2%.

Wzrost poziomu wykształcenia dokonywał się w inny sposób dla mężczyzn i kobiet. Mężczyźni zdobywali swoje wykształcenie w większości poprzez edukację zawodową i techniczną, kobiety natomiast poprzez edukację średnią ogólnokształcącą. W wyniku tego 57% pracujących kobiet posiada dziś co najmniej wykształcenie średnie ogólnokształcące, podczas gdy 43% mężczyzn legitymuje się jedynie wykształceniem zawodowym. Ilustracją pozytywnych zmian w procesie kształcenia społeczeństwa są zawarte w tabeli 7 wskaźniki skolaryzacji.

**Tabela 7. Wskaźnik skolaryzacji brutto\***

Wyszczególnienie	Grupy wiekowe	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Szkolnictwo podstawowe	7 – 14 lat	99,9	100,1***	100,4****
Szkolnictwo średnie **	15 – 18 lat	64,5	67,2	70,1
Szkolnictwo zasadnicze zawodowe	15 – 18 lat	23,4	21,8	20,0
Szkolnictwo wyższe	19 – 24 lata	33,5	36,9	40,7

\* Wskaźnik skolaryzacji brutto obliczono jako relację liczby dzieci i młodzieży uczącej się na danym poziomie kształcenia (niezależnie od wieku) do liczby ludności w grupie wieku odpowiadającej temu poziomowi nauczania; w szkolnictwie podstawowym i średnim nie uwzględniono uczących się w szkołach dla dorosłych.

\*\* Licea ogólnokształcące i średnie szkoły zawodowe.

\*\*\* Łącznie z uczniami klas I gimnazjów.

\*\*\*\* Łącznie z uczniami klas I i II gimnazjów.

Źródło: GUS.

Metodologia wyznaczania wskaźnika skolaryzacji uległa zmianie, ponieważ reforma systemu edukacji zmieniła strukturę szkolnictwa.

**Tabela 7. Wskaźnik skolaryzacji brutto**

Wyszczególnienie	Grupy wiekowe	2001/2002
Szkolnictwo podstawowe	7 – 12 lat	100,6
Szkolnictwo średnie		
- ogólnokształcące	16 – 18 lat	42,4
- zawodowe		48,2
Szkolnictwo zasadnicze zawodowe	16 – 17 lat	27,1
Szkolnictwo wyższe	19 – 24 lata	43,6

Źródło: GUS.

Wskaźniki skolaryzacji młodzieży na poziomie szkół średnich i wyższych pozwalają z optymizmem patrzeć w przyszłość. Niestety, przez najbliższe 10–15 lat, o poziomie wykształcenia całego społeczeństwa w ujęciu statystycznym będą decydowały osoby dorosłe, które już ukończyły edukację szkolną. Stąd też kluczową rolę odgrywać będzie kształcenie ustawiczne.

### 2.4.3. Wychowanie przedszkolne

Wyraźne dysproporcje występują w dostępie do wychowania przedszkolnego na terenach zurbanizowanych i wiejskich.

**Tabela 8. Wskaźnik edukacji przedszkolnej w 1999/2000**

Wiek	Miasto	Wieś
3	23	8
4	33	13
5	41	22

Źródło: GUS.

Dzieci, które nie uczęszczały do przedszkola, są słabiej przygotowane do rozpoczęcia edukacji szkolnej i mają większe problemy z nauką. Pozytywny wpływ edukacji przedszkolnej odgrywa szczególnie ważną u dzieci pochodzących z rodzin nieuprzywilejowanych. Dzieci z klas podstawowych na obszarach wiejskich, są gorzej przygotowane do szkoły niż ich rówieśnicy z miast. W większości wypadków nie uzyskują właściwego wsparcia, jako że na terenach wiejskich praktycznie żadna szkoła (0,06%) nie zatrudnia psychologa szkolnego.

#### 2.4.4. Różnice poziomu umiejętności na szczeblu szkoły podstawowej

Wyniki testów prowadzonych po szóstej klasie szkoły podstawowej oraz po ukończeniu trzeciej klasy gimnazjum pokazują, że uczniowie pochodzący z terenów wiejskich osiągają stosunkowo gorsze wyniki niż ich rówieśnicy z miast.

**Tabela 9. Przeciętne wyniki testów w szkole podstawowej w 2002 r. według punktacji oraz lokalizacji szkoły**  
Odsetek uczniów (%)

Wyniki (pkt)	Poziom najniższy (0 – 15)	Bardzo niski (16 – 20)	Niski (21 – 24)	Poniżej średniej (25 – 28)	Średni (29 – 32)	Powyżej średniej (33 – 35)	Wysoki (36 – 37)	Bardzo wysoki (38)	Najwyższy (39 – 40)
<b>Wieś</b>	4,6	8,5	12,3	17,1	21,1	17,7	10,8	4,2	3,7
<b>Miasto</b>	3,0	6,1	9,8	15,3	21,0	19,8	13,7	5,7	5,5

**Przeciętne wyniki egzaminu gimnazjalnego 2002 r. według punktacji oraz lokalizacji szkoły**  
Odsetek uczniów (%)

Wyniki (pkt)	Poziom najniższy (0 – 15)	Bardzo niski (16 – 20)	Niski (21 – 24)	Poniżej średniej (25 – 28)	Średni (29 – 32)	Powyżej średniej (33 – 35)	Wysoki (36 – 37)	Bardzo wysoki (38)	Najwyższy (39 – 40)
<b>Wieś</b>	4,2	8,0	13,9	18,4	20,1	15,2	10,5	6,8	2,9
<b>Miasto</b>	2,9	3,2	6,6	12,3	21,3	20,2	18,5	9,7	5,3

Źródło: Centralna Komisja Egzaminacyjna, 2002.

#### 2.4.5. Szkolnictwo wyższe

Niewątpliwym sukcesem rozwoju szkolnictwa wyższego w ostatniej dekadzie był ogromny, bo blisko czterokrotny wzrost liczby studentów i odpowiadający mu wzrost wskaźnika skolaryzacji. Współczynnik skolaryzacji brutto w szkolnictwie wyższym wzrósł ponad trzykrotnie z 13,1% w roku akademickim 1990/1991 do 43,7% w roku akademickim 2001/2002. Szacuje się, że w roku akademickim 2004 / 2005 współczynnik skolaryzacji brutto w szkolnictwie wyższym osiągnie 50%, a w 2010 r. 65%.

Informacje o strukturze studentów są mniej optymistyczne. W roku akademickim 2001/2002 w szkołach wyższych na studiach dziennych kształciło się 44,4% wszystkich studiujących (754 tys. osób). W przypadku uczelni państwowych odsetek ten wyniósł 53,5%, a w przypadku uczelni niepaństwowych tylko 21,1%. W założeniach, studia odbywane w innym trybie niż dzienny powinny stanowić ułatwienie podnoszenia kwalifikacji dla osób już pracujących. Jednak w rzeczywistości często stanowią substytut pełnych studiów odbywanych w trybie dziennym, co dotyczy zwłaszcza młodych osób.

Czterokrotnemu zwiększeniu liczby studentów nie towarzyszyło jednak proporcjonalne zwiększenie liczby nauczycieli akademickich. Wzrost wyniósł zaledwie 24%, co oznacza, że o ile na początku lat 90. na jednego nauczyciela akademickiego przypadało 6 studentów, to obecnie wskaźnik ten wynosi już 20. Narastającym problemem polskiego szkolnictwa wyższego jest niedostateczna liczba nauczycieli akademickich o najwyższych kwalifikacjach – profesorów oraz doktorów habilitowanych. Jednocześnie dane demograficzne wskazują na proces starzenia się wysoko wykwalifikowanej kadry nauczycieli akademickich, co dodatkowo spotęguje odczuwane już trudności w spełnianiu warunków prowadzenia uczelni i kierunków studiów. Poprawa jakości kształcenia nie może się dokonać bez rozwoju kadry dydaktycznej.

Wobec dynamicznego rozwoju szkół wyższych (w tym głównie niepaństwowych) oraz niedostatecznego wzrostu kadry dydaktycznej konieczne jest zastosowanie instrumentów instytucjonalnych gwarantujących wysoką jakość kształcenia. W tym celu w 2002 r. powołano Państwową Komisję Akredytacyjną, która, oprócz opiniowania wniosków o tworzeniu nowych szkół wyższych oraz kierunków studiów, ma za zadanie dokonywać oceny jakości kształcenia.

W ramach prac mających na celu wprowadzenie zmian systemowych, dostosowujących kształcenie realizowane przez szkoły wyższe, należy wymienić inicjatywę popularyzacji Kształcenia Ustawicznego (*lifelong learning*) polegającego na tworzeniu możliwości dostępu do edukacji w każdym wieku, szczególnie poprzez tzw. e-Edukację. e-Edukacja jako forma studiów ekstermistycznych wymaga uregulowań ustawowych. W szczególności konieczne jest stworzenie systemu egzaminów zewnętrznych, co wymaga opracowania standardów programowych dla poszczególnych nauczanych przedmiotów.

#### 2.4.6. Kształcenie i doskonalenie nauczycieli

System kształcenia nauczycieli spełnia swoje zadania, jeżeli zapewnia zgodną z potrzebami oświaty liczbę nauczycieli oraz właściwie przygotowuje ich do pracy dydaktycznej i wychowawczej. Obecny system kształcenia nauczycieli nie w pełni

odpowiada tym wymaganiom. W szkołach i placówkach oświatowych pracuje obecnie ok. 600 tys. nauczycieli, a poziom ich wykształcenia uległ w ostatnich latach znaczącej poprawie – ok. 85% nauczycieli legitymuje się wykształceniem wyższym.

Sprawą priorytetową w zakresie kształcenia nauczycieli jest określenie odpowiednich standardów kształcenia nauczycieli. Obecnie trwają prace legislacyjne w tym zakresie. Związane są one z takimi aspektami jak: dwuspecjalizacyjne przygotowanie nauczycieli, studia podyplomowe oraz przygotowanie nauczycieli w zakresie technologii informacyjnych i zaawansowanej znajomości języka obcego. Konieczne jest włączenie nauczycieli akademickich w proces doskonalenia kompetencji dydaktycznych.

Zadania związane z kształceniem ustawicznym nauczycieli realizują placówki doskonalenia nauczycieli, których celem jest diagnozowanie istniejących potrzeb, opracowywanie i realizowanie sposobów doskonalenia zawodowego w oparciu o sporządzone diagnozy, a następnie ewaluacja efektów działań. Doradztwo metodyczne ma natomiast charakter indywidualny i jest realizowane w warunkach konkretnej szkoły i placówki.

W roku 2002 stworzono podstawy prawne organizacji systemu doskonalenia zawodowego nauczycieli. Obecne przepisy w sposób jasny i przejrzysty określają wysokość, usytuowanie i sposób wydatkowania środków przeznaczanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, jak również wskazują dysponentów tych środków. Konieczne będzie wprowadzenie systemu akredytacji działających na rynku podmiotów oraz systemu monitorowania kształcenia i doskonalenia nauczycieli, którego celem byłoby: badanie potrzeb nauczycieli w sferze doskonalenia zawodowego, organizacja doradztwa zawodowego skierowanego do nauczycieli oraz ewaluacja oferowanych form doksztalcenia (w tym badanie wpływu na poprawę jakości funkcjonowania szkół i placówek). Niż demograficzny, w efekcie którego obniża się liczba uczniów, powoduje, że wielu nauczycieli staje przed koniecznością zdobywania dodatkowych kwalifikacji. Opisane powyżej propozycje rozwoju systemu doskonalenia nauczycieli stanowią odpowiedź na tego typu potrzeby.

#### 2.4.7. Edukacja informatyczna

Edukacja informatyczna, szkolna i uniwersytecka oraz ustawiczna, staje się coraz ważniejszym elementem przygotowania młodych osób do efektywnego funkcjonowaniu na rynku pracy. Powinna ona przekazać podstawowe umiejętności wyszukiwania, przetwarzania i korzystania z informacji, co wiąże się jednak z możliwościami technicznymi (wyposażenie szkół w komputery i oprogramowanie, dostęp do Internetu) oraz kwalifikacjami kadry dydaktycznej.

Wyposażenie gospodarstw domowych w sprzęt informatyczny poprawia się w sposób systematyczny. W roku 2000 komputery osobiste posiadało 14,3% gospodarstw domowych (w roku 1999 - 11,5%), zaś komputer z dostępem do Internetu mniej więcej co dwudzieste gospodarstwo domowe (5,1%). Jak wynika z opublikowanych ostatnio danych, Polska zajmuje środkowe miejsca w rankingach krajów kandydujących do UE, jeśli chodzi o wskaźniki określające skalę korzystania z Internetu<sup>38)</sup>.

Tabela 10 pokazuje, że proces informatyzacji szkolnictwa zaczął przybierać masowe rozmiary w zasadzie dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych. W tak krótkim czasie udało się częściowo nadrobić opóźnienie w tym zakresie, o czym przekonuje wskaźnik porównujący liczbę komputerów na wyposażeniu szkół w roku 2001 i na początku poprzedniej dekady. Należy jednak pamiętać, że przytoczone dane nie uwzględniają jakości i wieku posiadanego przez szkoły sprzętu komputerowego. Komputery te, zwłaszcza w liceach i średnich szkołach zawodowych, to w ponad 50% sprzęt przestarzały. Zaopatrzenie szkół w komputery to efekt zakupów dokonywanych ze środków budżetu centralnego (ok. 45%), zakupów własnych szkół (ok. 29%), zakupów jednostek samorządu terytorialnego (ok. 9%) oraz pomocy sponsorów.

W ostatnich latach realizowane były następujące projekty MENiS: Pracownia internetowa w każdej gminie (lata 1998–1999), Pracownia internetowa w każdym gimnazjum (lata 1999–2002), Pracownia internetowa w każdej szkole (rozpoczęty w 2001 r.). Skutki ich realizacji są wyraźnie widoczne i w sposób decydujący wpłynęły na poprawę stanu wyposażenia szkół w komputery. Według danych MENiS, na ogólną liczbę 29 492 szkół dla dzieci i młodzieży, 18 781 posiada pracownię komputerowe, co stanowi 63,7% wszystkich szkół.

Tabela 10. Liczba komputerów w szkołach w latach 1990–2002<sup>39)</sup>

Rodzaj szkoły	1990	1994	1997	2001	2002/2003
Szkoły podstawowe	3.485	14.937	25.592	70.041	113.506
Gimnazja*	-	-	-	60.975	73.942
Licea ogólnokształcące	7.492	12.676	17.440	36.314	40.464
Średnie szkoły zawodowe	10.259	19.551	28.029	44.378	55.236
<b>Ogółem</b>	<b>21.236</b>	<b>47.164</b>	<b>71.061</b>	<b>211.708</b>	<b>283.148</b>

\*Gimnazja istnieją od 1999 r.  
Źródło MENiS.

Wymiernym wskaźnikiem nasycenia szkół komputerami jest wskaźnik liczby uczniów na jeden komputer. Wskaźnik ten stanowi podstawę do porównania stopnia wyposażenia szkół w komputery w Polsce i w krajach UE.

<sup>38)</sup> Wskaźniki te odnosily się do liczby tzw. *Internet hosts*, czyli komputerów podłączonych bezpośrednio do Internetu i posiadających własny adres IP na 100 mieszkańców oraz liczby użytkowników Internetu na 100 mieszkańców. W przypadku pierwszego z wymienionych wskaźników Polska została wyprzedzona przez takie kraje jak Estonia, Malta i Czechy, a w przypadku drugiego przez Estonię, Cypr, Słowenię, Słowację i Maltę (Deiss R., *Information Society Statistics - Data for Candidate Countries*, Statistics in focus, Theme 4 'Industry, trade and services' - 27/2001, Eurostat 2001).

<sup>39)</sup> Prezentowane dane dotyczą publicznych szkół dla dzieci i młodzieży i nie uwzględniają szkolnictwa specjalnego.



**Tabela 11. Wskaźniki nasycenia szkół komputerami w 2002 r. (dla UE – 2001 r.)**

Wyszczególnienie	Polska	UE
<b>Liczba uczniów na 1 komputer:</b>		
Szkoły podstawowe	44,0	13,2
Szkoły średnie (gimnazja, licea i średnie szkoły zawodowe)	22,6	8,6
<b>Liczba uczniów na 1 komputer podłączony do Internetu:</b>		
Szkoły podstawowe	79,0	32,0
Szkoły średnie (gimnazja, licea i średnie szkoły zawodowe)	26,1	14,9

Źródło: MENiS.

Analiza danych z Tabeli 11 potwierdza, że mimo bardzo dużego postępu (szczególnie w zakresie dostępu uczniów do Internetu) pozostaje jeszcze duży dystans do nadrobienia. Osiągnięcie wskaźnika liczby uczniów na jeden komputer oscylującego około 20 (w krajach UE kształtuje się on obecnie na poziomie około 13 i stale poprawia się) wymagać będzie ponad dwukrotnego zwiększenia liczby komputerów w szkołach (do 450 tys., w porównaniu z 210 tys. dostępnymi w roku 2001).

O powodzeniu wszelkich zamierzeń w zakresie wdrażania elementów technologii informacyjnej i edukacji informatycznej w szkołach decyduje także przygotowanie nauczycieli. Chodzi przy tym o różne formy edukacji informatycznej, takie jak nauczanie przedmiotów informatycznych, wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych na lekcjach różnych przedmiotów oraz prowadzenie zajęć poza układem lekcyjnym dla uczniów zainteresowanych informatyką i technologią informacyjną. Realizacja tych form edukacyjnych wymaga odpowiedniego przygotowania bardzo licznej grupy nauczycieli, zwłaszcza przedmiotów nieinformatycznych. W tym zakresie zanotowano w ostatnich latach wiele pozytywnych zmian, jednak poziom przygotowania nauczycieli do wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w nauczaniu jest wciąż wysoce niewystarczający.

Z danych MENiS wynika, że jedynie około 45% nauczycieli posiada podstawowe umiejętności korzystania z komputerów (stosunkowo najwięcej, bo 65% w przypadku średnich szkół zawodowych, najmniej – 41% - w szkołach podstawowych). Nie wszyscy nauczyciele, którzy uczą przedmiotów informatycznych, mają do tego formalne kwalifikacje. Badania EWIKAN wskazują, że wśród nauczycieli uczących informatyki jako przedmiotu głównego tylko 76,2% posiada odpowiednie kwalifikacje, a wśród nauczycieli uczących informatyki jako przedmiotu dodatkowego wskaźnik ten jest jeszcze niższy i wynosi zaledwie 57,5%. Dodatkowo, około połowa nauczycieli przygotowanych do wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w nauczaniu swoich przedmiotów nie prowadzi lekcji z komputerami. Odsetek ten wynosi w polskich szkołach około 26% (około 35% w przypadku średnich szkół zawodowych). Prawdopodobne przyczyny to zbyt małe nasycenie szkół komputerami oraz brak dobrego sprzętu i oprogramowania edukacyjnego.

#### 2.4.8. Różnice w dostępie do edukacji

Wielu nierówności w dostępie do edukacji od lat nie udaje się zniwelować, a od początku lat dziewięćdziesiątych uległy one nawet intensyfikacji. Najpoważniejszymi czynnikami warunkującymi istnienie tego typu nierówności są:

- Zamieszkiwanie na obszarach wiejskich lub w małym mieście. Młodzi ludzie pochodzący ze wsi lub małych miast mają trudniejszy dostęp do wykształcenia na wszystkich jego poziomach. Według danych o rekrutacji największe szanse na uzyskanie wyższego wykształcenia mają mieszkańcy dużych ośrodków miejskich.
- Przynależność do grupy społecznej. Awans społeczny nie jest w Polsce zjawiskiem powszechnym. Dzieci podążają zazwyczaj drogą wykształcenia rodziców. Ponad 43% dzieci ojców mających jedynie wykształcenie podstawowe nie podejmuje dalszych wysiłków edukacyjnych. Jedynie 5% z nich uzyskuje wyższe wykształcenie, wobec 52% dzieci z rodzin lepiej wykształconych.
- Stopień niepełnosprawności. Ludzie niepełnosprawni mają trudniejszy dostęp do kształcenia niż pozostała część populacji. Jedynie 46% z nich uczestniczy w edukacji specjalnej, a zaledwie 15% młodych niepełnosprawnych Polaków w wieku 15–19 lat kończy jakąkolwiek formę szkoły średniej.
- Przynależność do mniejszości narodowej. Szanse dostępu do wykształcenia dla mniejszości narodowych polepszyły się w okresie transformacji. Liczba szkół dla przedstawicieli mniejszości narodowych w Polsce znacznie wzrosła, z 571 w 2001 r. Do 568 w 2003 r.

## 2.4.9. Reformy i zmiany w systemie edukacji

### 2.4.9.1. Reforma systemu edukacji – opis

Wdrażana od 1999 r. reforma systemu edukacji ma na celu wspomaganie gospodarczego rozwoju kraju poprzez wyrównywanie szans edukacyjnych, podniesienie poziomu jakości edukacji, upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego. Wprowadzane zmiany zmierzają w kierunku dostosowania systemu edukacji do potrzeb społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Pierwszy etap reformy edukacji obejmował wprowadzenie sześciolletniej szkoły podstawowej i trzyletniego gimnazjum. Od 1 września 2002 r. funkcjonuje nowy system edukacji ponadgimnazjalnej, który obejmuje: trzyletnie liceum ogólnokształcące, trzyletnie liceum profilowane, czteroletnie technikum, dwu- lub trzyletnią zasadniczą szkołę zawodową. Absolwenci wszystkich tych typów szkół (z wyjątkiem zasadniczej szkoły zawodowej) będą mogli kontynuować naukę w szkole policealnej. Dokładny schemat nowego systemu edukacji prezentuje rysunek 1 zamieszczony w załączniku do załącznika do rozporządzenia.

Wprowadzenie nowej struktury szkolnictwa stanowi poszerzenie oferty edukacyjnej oraz powinno zapewnić:

- upowszechnienie wykształcenia na poziomie średnim,
- promowanie kształcenia dorosłych i ustawicznego dokształcania zawodowego (kształcenie ustawiczne),
- podniesienie jakości kształcenia,
- zapewnienie równych szans, zwłaszcza dzieciom i młodzieży z obszarów wiejskich oraz ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi,
- różnorodność dróg edukacyjnych,
- drożność całego systemu szkolnego,
- zdobywanie wysokich kwalifikacji zawodowych, dobrze dostosowanych do wymagań rynku pracy,
- większy udział szkolnictwa wyższego.

Wprowadzane zmiany w systemie edukacji połączone są ze zmianami organizacyjno-kadrowymi, takimi jak: nadzór pedagogiczny, kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, administracja i zarządzanie, finanse, oraz programowymi: podstawy programowe kształcenia ogólnego, kształcenia ogólnozawodowego i kształcenia w poszczególnych zawodach, programy nauczania i podręczniki, system oceniania wewnątrzszkolnego, zewnętrzny (krajowy) system egzaminowania.

Rozpoczęta w 1999 r. reforma systemu edukacji jest działaniem długookresowym. Wdrożenie wszystkich elementów nowego systemu szkolnego nastąpi w roku 2007.

### 2.4.9.2. Reforma systemu edukacji zawodowej

Podstawowym celem reformy systemu edukacji zawodowej jest podniesienie jakości kształcenia oraz zapewnienie porównywalności uzyskiwanych kwalifikacji. Istotnym elementem procesu kształcenia zawodowego jest praktyczna nauka zawodu. Aby nauka ta była efektywna, konieczna jest bliska współpraca w tym zakresie z pracodawcami oraz modernizacja i unowocześnienie bazy kształcenia zawodowego.

W chwili obecnej jednym z podstawowych miejsc realizacji kształcenia praktycznego są warsztaty szkolne usytuowane głównie przy zespołach szkół zawodowych<sup>40)</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą 824 warsztaty szkolne, w tym 484 na zasadach gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych. Oznacza to, że duża część wydatków (poza wynagrodzeniami nauczycieli i częściowo kosztami administracyjnymi) pokrywana jest z dochodów własnych uzyskiwanych ze sprzedaży wyrobów i usług wykonywanych przez uczniów w procesie dydaktycznym. Ponieważ zainteresowanie tego typu wyrobami jest niewielkie, powszechne są problemy w utrzymaniu warsztatów. Konsekwencją jest dekapitalizacja zaplecza technicznego, niedoposażenie w maszyny i urządzenia, co często uniemożliwia realizację programu nauczania na poziomie oczekiwany przez pracodawców.

W opisanej sytuacji doposażenie i dofinansowanie wszystkich warsztatów szkolnych wydaje się niecelowe i bardzo kosztowne. Placówkami, które, zgodnie z założeniami reformy, powinny zajmować istotne miejsce w strukturze edukacji zawodowej, jako placówki oferujące usługi w zakresie praktycznej nauki zawodu są CKP i CKU. Aktualnie w kraju funkcjonuje 125 CKP i 124 CKU. Powinny one dysponować odpowiednio przygotowaną kadrą pedagogiczną i bazą techniczno-dydaktyczną, porównywalną z wyposażeniem nowoczesnych firm produkcyjnych i usługowych, zapewniając tym samym realizację podstawy programowej kształcenia w poszczególnych zawodach. Niestety, trwający od wielu lat brak wsparcia ze strony budżetu państwa na modernizację i wyposażenie warsztatów, laboratoriów i stanowisk pracy do praktycznej nauki zawodu spowodował ogromne trudności w realizacji zadań statutowych, a w przypadku wielu warsztatów uniemożliwił im włączenie się w proces zmian strukturalnych.

W tym kontekście, priorytetem staje się realizacja już rozpoczętego programu przygotowywania CKP i CKU do realizacji głównych zadań, tj. organizowania praktycznej nauki zawodu dla uczniów i słuchaczy szkół dla młodzieży i dorosłych zgodnie z oczekiwaniami pracodawców oraz przeprowadzania zewnętrznych egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe.

<sup>40)</sup> Warsztaty szkolne funkcjonują jako gospodarstwa pomocnicze (działalność pozabudżetowa) lub pracownie praktycznej nauki zawodu (finansowane z budżetu państwa, budżetu szkoły oraz ze środków specjalnych).

W tym celu w roku 2002 r. uruchomione zostały środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa (kwota 8,7 mln zł), z których w chwili obecnej dofinansowanych zostało 45 centrów, w tym 27 CKP i 18 CKU<sup>41)</sup>. Jest to szczególnie ważne w aspekcie planowanych na 2004 r. zewnętrznych egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych.

Reforma systemu edukacji wprowadza ideę kształcenia modułowego wiążącego teorię z praktyką oraz alternatywne, modułowe programy nauczania, w których szczególną wagę, zwłaszcza w klasach starszych, przywiązuje się do treści zajęć przygotowujących do samozatrudnienia w danym zawodzie. W ramach dążenia do szerszego wykorzystania modułowych programów nauczania, podjęto już działania w zakresie przygotowania nauczycieli przedmiotów zawodowych do kształcenia w systemie modułowym oraz tworzenia pakietów edukacyjnych stanowiących dydaktyczną bazę programu nauczania. Kształcenie w systemie modułowym będzie realizowane w szkołach policealnych w formie krótkich cykli szkoleniowych, co umożliwi uzyskanie kwalifikacji zawodowych odpowiadających potrzebom rynku pracy, a także będzie wprowadzone do szkoleń realizowanych w szkołach i ośrodkach szkoleniowych. Kształcenie w systemie modułowym stwarza możliwość powiązania kształcenia teoretycznego z praktycznym, dostosowania do oczekiwań pracodawców i potrzeb rynku pracy, zapewnia elastyczność i uniwersalność (możliwość stosowania zarówno w systemie szkolnym, jak i pozaszkolnym), przygotowuje do samokształcenia, kształcenia ustawicznego. Czas kształcenia w szkole policealnej – przed reformą przeznaczony tylko dla absolwentów liceów ogólnokształcących, a obecnie dla każdego absolwenta szkoły średniej – będzie uzależniony m.in. od rodzaju szkoły średniej ukończonej przez daną osobę i wybranego zawodu.

Wybór zawodu jest jedną z najważniejszych decyzji życiowych. Od trafnego dopasowania zdolności, zainteresowań, cech psychicznych i możliwości fizycznych jednostki do wykonywanego przez nią zawodu zależy jej powodzenie w życiu, nie tylko zawodowym, ale i społecznym. Aby wybór zawodu był trafny, odpowiadał możliwościom psychofizycznym człowieka, powinno poprzedzać go korzystanie z profesjonalnego doradztwa i poradnictwa. Ustawa o systemie oświaty zobowiązuje placówki oświatowe do przygotowania uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia. Jak dotąd, działalność taką realizują poradnie psychologiczno-pedagogiczne i poradnie specjalistyczne. Analiza sytuacji w zakresie poradnictwa zawodowego wskazuje na wzrost zapotrzebowania na usługi doradcze zarówno wśród młodzieży, jak i dorosłych oraz na potrzebę przygotowania kadr, które mogłyby realizować te zadania.

Jednym z elementów tworzonego systemu poradnictwa zawodowego w Polsce jest wprowadzana do praktyki pedagogicznej koncepcja szkolnego doradcy zawodowego<sup>42)</sup>. Rola doradcy, zgodnie z założeniami koncepcji, polegać będzie na wspieraniu działalności szkoły w rozwoju zawodowym uczniów. Odbywać się to będzie poprzez prowadzenie grupowego i indywidualnego poradnictwa zawodowego, stwarzanie uczniom możliwości zapoznawania się z wymogami zawodowymi i warunkami pracy, prowadzenie treningów umiejętności podejmowania decyzji oraz pomoc w tworzeniu wizji swojej przyszłości edukacyjnej i zawodowej. Zaznaczyć należy jednak, że duża liczba szkół dla mniejszości narodowych jest bardzo potrzebna, jednak nie jest to warunek wystarczający do zwiększenia dostępu do edukacji.

### 2.4.9.3. Kształcenie osób dorosłych

Zachodzące zmiany gospodarczej i społecznej sytuacji Polski wymagają nieustających wysiłków edukacyjnych, a szczególnie kształcenia ustawicznego w rozmaitych formach organizacyjnych, które odpowiadają wymaganiom rynku pracy i osobistym ambicjom kształconych osób.

Kształcenie ustawiczne stanowi integralną część polskiego systemu oświaty, więc nie ma w tym zakresie odrębnej regulacji, a stosowne przepisy znajdują się w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329, z późn. zm.<sup>43)</sup><sup>44)</sup>. Prowadzone jest na wszystkich poziomach kształcenia ogólnego (od szkoły podstawowej do średniej kończącej się maturą) i kształcenia zawodowego (na poziomie ponadgimnazjalnym i policealnym) w formach szkolnych i pozaszkolnych. Ważną rolę w tym zakresie odgrywają także CKP i CKU.

<sup>41)</sup> Spośród innych zadań CKP i CKU istotnych w procesie kształcenia zawodowego należałoby wymienić: organizowanie i prowadzenie egzaminów kwalifikacyjnych dla słuchaczy pozaszkolnych form kształcenia, organizowanie i realizowanie kursów kwalifikacyjnych, prowadzenie poradnictwa zawodowego dla uczniów podejmujących decyzję o wyborze kierunku kształcenia zawodowego.

<sup>42)</sup> Należy podkreślić, że światowe standardy gwarantują uczniom dostępność i powszechność usług doradczych na terenie szkoły. Punkt 5 memorandum dotyczącego kształcenia ustawicznego opracowanego przez Komisję Europejską w roku 2000 zawiera zalecenia dotyczące profesjonalnej pomocy doradczej dla uczniów i studentów stosowane w praktyce przez państwa Unii Europejskiej.

<sup>43)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 117, poz. 759 i Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239, Nr 48, poz. 550, Nr 104, poz. 1104, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1320, z 2001 r. Nr 111, poz. 1194 i Nr 144, poz. 1615, z 2002 r. Nr 41, poz. 362, Nr 113, poz. 984, Nr 141, poz. 1185 i Nr 200, poz. 1683, z 2003 r. Nr 6, poz. 65, Nr 128, poz. 1176, Nr 137, poz. 1304 i Nr 203, poz. 1966 oraz z 2004 r. Nr 69, poz. 624, Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001 i Nr 109, poz. 1161.

<sup>44)</sup> Podstawowe regulacje dotyczące kształcenia osób dorosłych zawierają: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie rodzajów, organizacji oraz sposobu działania publicznych placówek kształcenia ustawicznego i publicznych placówek kształcenia praktycznego, w tym publicznych ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego (Dz. U. Nr 132, poz. 1225), rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. Nr 103, poz. 472), rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania egzaminów eksternistycznych oraz szczegółowych zasad odpłatności za ich przeprowadzanie (Dz. U. Nr 118, poz. 1259). Poza tym możliwe jest podejmowanie i prowadzenie działalności oświatowej na zasadach określonych w przepisach o działalności gospodarczej i nie podlega wówczas nadzorowi pedagogicznemu kuratora oświaty.

**Tabela 12. Dane dotyczące szkół dla dorosłych wszystkich typów w roku szkolnym 2001/2002**

Poziom kształcenia*	Liczba szkół	Liczba uczniów	Uczniowie szkół dla dorosłych jako odsetek osób aktywnych zawodowo w wieku 19-64 lat w III kwartale 2001 r.
Niski	103	8 716	0,05
Średni	4 902	485 945	2,85
<b>OGÓŁEM</b>	<b>5 005</b>	<b>494 661</b>	<b>2,90</b>

\*Poziom kształcenia zgodny z klasyfikacją ISCO; poziom niski obejmuje szkoły na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, poziom średni – szkoły zasadnicze zawodowe, średnie ogólnokształcące i średnie zawodowe.  
Źródło: GUS.

Odzwierciedleniem rosnącego popytu na usługi edukacyjne dla dorosłych jest zwiększanie się liczby średnich szkół zawodowych dla dorosłych oraz liceów ogólnokształcących. Struktura uczestników edukacji ustawicznej w 1999 r. pokazuje, że 8% pracujących uczy się lub studiuje w szkołach dla dorosłych, a 5,6% osób w wieku produkcyjnym (18-59/64) uczestniczy w kursach organizowanych przez akredytowane instytucje szkolące<sup>45)</sup>.

**Tabela 13. Podstawowe wskaźniki dotyczące wykształcenia i skali kształcenia ustawicznego w Polsce na tle krajów OECD**

Wskaźniki	Polska 1998	Średnia OECD 1999
Udział osób z wykształceniem co najmniej średnim w populacji osób w wieku 25 – 64 lat	54%	62%
Udział osób z wykształceniem wyższym uniwersyteckim w populacji osób w wieku 25-64 lat	11,3%	14%
Odsetek uczestników edukacji ustawicznej	13%	31%
Liczba punktów w ocenie umiejętności czytania ze zrozumieniem wg badań OECD	230*	269

\* Polska uzyskała 17 miejsc (na 18 badanych krajów).

Źródło: *Education at a glance, OECD indicators, 2001; Strategia rozwoju edukacji narodowej, Warszawa 2001.*

Dane przytoczone w powyższej tablicy wskazują, że największe różnice jeżeli chodzi o skalę kształcenia między Polską a krajami UE, zanotowano w odniesieniu do skali edukacji ustawicznej. Dużych zmian wymaga także system szkolenia pracowników. Należy oczekiwać w tej mierze zwiększenia aktywności pracodawców, co mogłoby zaowocować rozszerzeniem skali szkoleń i poprawą ich efektywności. Odpowiednie dane przedstawia tabela 14:

**Tabela 14. Szkolenia pracowników**

Kształcenie ustawiczne oferowane pracownikom przez przedsiębiorstwa	Polska (1999)	Kandydaci do UE (1999)	Kraje UE (1993)
Procent firm współfinansujących szkolenia personelu	39%	11% – 69%	18% – 96%
Procent pracowników, którym oferowane jest szkolenia kursowe	33%	20% – 53%	32% – 63%
Przeciętny czas szkolenia przypadający na 1 uczestnika (w h)	28	24 – 42	26 – 42
Procentowy udział kosztów szkoleń w kosztach pracy	0,8%	0,5% – 1,9%	0,9% – 3,6%

Źródło: K.Nestler, E. Kaillis, *First survey of continuing training in enterprises in candidate countries (CVTS2). Statistic in Focus, Eurostat, European Communities 2002; Continuing Training in Enterprises Fadsend Figures. A report of the results of the CVTS, European Comision, 1994.*

Tworzenie nowoczesnego i efektywnego systemu edukacji ustawicznej jest warunkiem nie tylko dostosowania polskiej siły roboczej do potrzeb rynku pracy, ale i zniwelowania pewnej luki cywilizacyjnej. Podejmowane działania powinny koncentrować się na:

- różnicowaniu oferty edukacyjnej dostosowanej do zmieniających się potrzeb społeczno-gospodarczych;

<sup>45)</sup> Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2000/2001, GUS 2001.

- zindywidualizowaniu ścieżek edukacyjnych ze względu na różny poziom wykształcenia, specjalne potrzeby edukacyjne i doświadczenie zawodowe uczestników;
- podniesieniu poziomu kształcenia w placówkach szkoleniowych przez usprawnienie ich działania, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii i rozwiązań innowacyjnych;
- uzupełnieniu wyposażenia bazy dydaktycznej szkół i placówek w pomoce naukowe, co umożliwi wykorzystanie i wprowadzanie nowych technologii i rozwiązań innowacyjnych;
- wprowadzeniu kształcenia na odległość i kształcenia modułowego.

Istotne dla całego procesu kształcenia i doskonalenia, szczególnie w formach pozaszkolnych, jest zarządzanie jakością. Wymaga to przygotowania kadry wykładowców, promocji nowoczesnych metod nauczania osób dorosłych, opracowania standardów jakościowych dla programów edukacyjnych i egzaminów oraz określenia zasad i warunków przeprowadzania akredytacji programów i placówek edukacyjnych. Celowym wydaje się także stworzenie bazy programów przygotowanych w oparciu o koncepcję modułów umiejętności zawodowych. Dałoby to możliwość przygotowania oferty edukacyjnej odpowiadającej zróżnicowanym potrzebom osób chcących uzupełnić, pozyskać lub doskonalić umiejętności zawodowe.

## 2.5. Przedsiębiorczość i potencjał adaptacyjny

### 2.5.1. Ogólny zarys zagadnienia

W końcu 2001 r. zarejestrowanych było niemal 3,3 mln przedsiębiorstw, z czego około 1,65 mln to przedsiębiorstwa aktywne, które rzeczywiście prowadzą działalność gospodarczą. 99% przedsiębiorstw aktywnych stanowiły przedsiębiorstwa małe (poniżej 50 zatrudnionych), a dalsze 0,8% firmy średnie (50-249 zatrudnionych). Udział małych i średnich przedsiębiorstw w ogólnej liczbie przedsiębiorstw systematycznie wzrastał w ciągu minionej dekady: w 2000 r. liczba zarejestrowanych małych i średnich przedsiębiorstw była o około 1.358 tys. większa niż w roku 1990 (wzrost o ponad 330%).

W sektorze rynkowym, czyli w dziesięciu sekcjach gospodarki poza rolnictwem i leśnictwem, rybołówstwem i rybactwem, administracją publiczną, edukacją i ochroną zdrowia, pracowało na koniec 2001 r. około 8.042 tys. osób, z tego około 3.900 tys. (48,5%) w przedsiębiorstwach małych, około 1.581 tys. (19,7%) w przedsiębiorstwach średniej wielkości i około 2.561 tys. (31,8%) w firmach dużych. W 2001 r. w przedsiębiorstwach prywatnych znalazło zatrudnienie 81% pracowników sektora rynkowego, 62,6% z nich pracowało w prywatnych MSP.

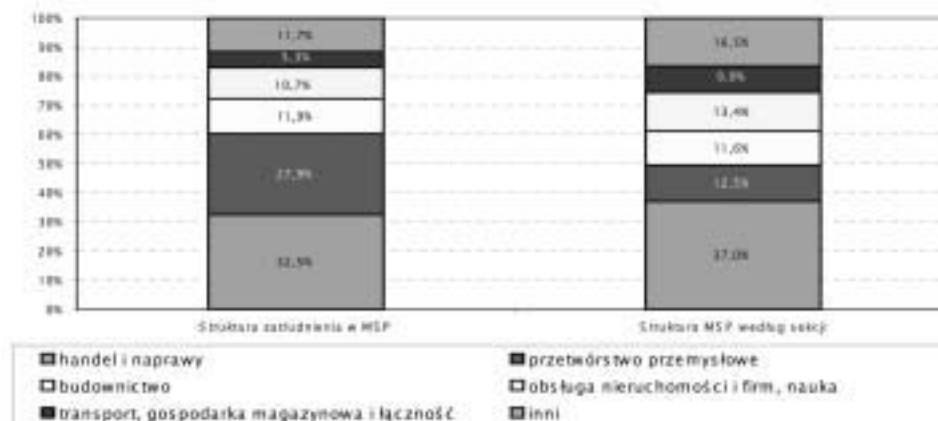
### 2.5.2. Obszary wzrostu zatrudnienia

Liczba pracujących w dużych przedsiębiorstwach zaliczanych do sektora rynkowego zmniejszała się nieustannie w całej dekadzie lat dziewięćdziesiątych. W okresie 1995–1997, wzrost liczby pracujących w firmach małych i średnich rekompensował ubytek miejsc pracy w dużych przedsiębiorstwach, lecz począwszy od 1999 r. również w przedsiębiorstwach małych i średnich liczba pracujących zaczęła maleć. Liczba pracujących w małych firmach zmniejszyła się w 1999 r. o 1,6%, w 2000 r. o 3,9%, a w 2001 r. o 2,1%. W średnich firmach liczba pracujących zwiększyła się o 6%, lecz było to najprawdopodobniej skutkiem przechodzenia niektórych firm z grupy przedsiębiorstw dużych do średnich w wyniku redukcji zatrudnienia. Zarejestrowano również redukcję zatrudnienia w dużych przedsiębiorstwach (o 8,8%).

Sektor MSP w Polsce cechuje znaczne rozdrobnienie. Podobnie jak w UE, zdecydowaną większość tego sektora stanowią bardzo małe przedsiębiorstwa (zatrudniające do 9 osób). Ich udział wynosi 95,2%. Najwięcej małych przedsiębiorstw stanowią przedsiębiorstwa osób fizycznych, które powstały w dziedzinach cechujących się niską kapitałochłonnością i wymagających nakładów pracy niskokwalifikowanej. MSP zatrudniają 67,1% ogółu pracujących w gospodarce narodowej, wytwarzając 48,4% PKB, podczas gdy w krajach UE, przy nieco tylko wyższej skali zatrudnienia – prawie dwie trzecie PKB. W tworzeniu produktu krajowego brutto przeważają właśnie przedsiębiorstwa małe, które w 2001 r. wytworzyły 39,4% PKB (przedsiębiorstwa średnie 9,0%).

Struktura działalności prowadzonej przez MSP jest zbliżona do struktury unijnej. Najwięcej małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonuje w takich sekcjach jak: handel hurtowy i detaliczny, naprawy pojazdów mechanicznych oraz artykułów przeznaczenia osobistego i domowego. Stosunkowo wysokie udziały mają również następujące sekcje: obsługa nieruchomości, wynajem, nauka, usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, produkcja oraz budownictwo (por. wykres 18).

Wykres 18. Liczba MSP i zatrudnienie w MSP według sekcji na koniec 2000 r.



Źródło: Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS, 2002.

Przytoczone dane pokazują, że sektor MSP tworzy większość miejsc pracy w polskiej gospodarce. Są to jednak najczęściej miejsca pracy w przedsiębiorstwach bardzo małych, niewymagające wysokiego poziomu kwalifikacji. Wyzwaniem dla krajowej polityki w zakresie wspierania przedsiębiorczości jest dokonanie zmian w strukturze zatrudnienia, ukierunkowane na zwiększanie ilości miejsc pracy w nowoczesnych sektorach produkcji i usług, charakteryzujących się wysokim udziałem czynnika ludzkiego w wartości dodanej produktów i usług. Jednym z elementów tej polityki jest wspieranie firm wykorzystujących nowe technologie dla zwiększenia swej konkurencyjności na rynku krajowym i międzynarodowym.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2000 r. jedynie około 1,6% przedsiębiorstw aktywnych (ok. 30 tys. firm) stanowiły firmy wprowadzające innowacje. W 2000 r. nakłady na działalność innowacyjną, w tym na działalność badawczo-rozwojową (zwaną dalej „B+R”), w przedsiębiorstwach przemysłowych spadły w stosunku do roku poprzedniego, przerywając korzystne tendencje wzrostowe z poprzednich lat. Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w przemyśle wyniósł 17% (w Portugalii wskaźnik ten wyniósł 26% a w Irlandii – 74%).

Udział nakładów na działalność B+R w relacji do PKB nie uległ w Polsce w ostatnich latach zasadniczym zmianom i cały czas pozostaje poniżej poziomu uzyskiwanego w państwach UE. Udział ten wynosił w 1999 r. 0,75%, w 2000 r. 0,70%, a w 2001 r. 0,65%, podczas gdy w UE w analogicznym okresie (1999 r.) wynosił 1,86%. Również udział nakładów na działalność B+R w ramach nakładów inwestycyjnych w Polsce jest niekorzystny w porównaniu z krajami UE. W 2000 r. wyniósł on 12,7% wobec 34% we Włoszech, 33% w Wielkiej Brytanii, 74% w Niemczech i 73% we Francji (dane za 1996 r.). W krajach UE ponad 50% środków wydatkowanych na działalność B+R pochodzi od podmiotów gospodarczych.

Badania wskazują, iż skala współpracy MSP ze sferą badawczo-rozwojową znacznie odbiega od standardów unijnych. Jedynie 6% małych firm współpracowało z ośrodkiem naukowym, instytutem badawczym bądź uczelnią. W grupie dużych i średnich firm odsetek ten wyniósł 20%. Problemem polskich przedsiębiorstw jest ich zorientowanie w kierunku tradycyjnych sektorów gospodarki i opieranie przewagi konkurencyjnej na niskich kosztach pracy. Dowodzi tego między innymi struktura produkcji przemysłowej, a także oferta eksportowa.

Coraz większe znaczenie w tworzeniu przewagi konkurencyjnej oraz budowaniu pozycji przedsiębiorstwa na rynku ma zastosowanie technik informacyjnych i komunikacyjnych, w tym wykorzystanie Internetu. Stosowanie narzędzi i metod handlu elektronicznego w prowadzeniu przedsiębiorstwa nie jest popularne wśród polskich MSP. Chociaż około 48% małych i średnich przedsiębiorstw ma dostęp do Internetu, to jednak tylko nieliczne wykorzystują go w prowadzonej działalności. Jedynie 17% polskich MSP prowadzi sprzedaż w oparciu o technologie informatyczne, w przypadku MSP z UE odsetek ten wynosi 45%. W obu przypadkach najistotniejszym powodem ograniczonego wykorzystania możliwości, jakie oferuje nowoczesna technologia, obok wysokich cen oprogramowania i połączeń internetowych, była niedostateczna wiedza o możliwościach tego medium i przekonanie o jego małej przydatności.

### 2.5.3. Bariery dla rozwoju przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy

Obok podaży siły roboczej (jej wielkości i jakości) istotny wpływ na rynek pracy ma popyt na pracę. W obliczu przemian, jakie zachodzą w ostatnich latach na rynku pracy w Polsce, a które prowadzą między innymi do spadku liczby zatrudnionych, zwłaszcza w restrukturyzowanych branżach (por. rozdział 2.2) kluczowym czynnikiem sprzyjającym przemianom ekonomicznym i wzrostowi gospodarczemu jest rozwój sektora prywatnego. Jest to przy tym warunek konieczny, ale niewystarczający, aby nadwyżka siły roboczej znalazła zatrudnienie. Niezbędne są również odpowiednie regulacje prawne, które sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości.

Podstawowe problemy związane z rozwojem przedsiębiorstw dotyczą:

- trudności w rejestracji nowych przedsiębiorstw. Rejestrowanie nowego przedsiębiorstwa w Polsce przeciętnie trwa około dwóch miesięcy. Przyszły przedsiębiorca ma obowiązek zgłoszenia się do czterech instytucji, musi wypełnić 6 formularzy oraz dopełnić od 3 do 5 procedur administracyjnych;
- wysokich kosztów pracy. Głównym obciążeniem dla przedsiębiorców są wysokie koszty pracy. Badania pokazują, że pozapłacowe koszty pracy są poważnym obciążeniem przedsiębiorców;
- małej elastyczności kodeksu pracy w zakresie form świadczenia pracy (umów o pracę).

W Polsce relacja pomiędzy kosztami pracy (płacowymi i pozapłacowymi) jest bardziej niekorzystna niż w krajach UE. Udział pozapłacowych kosztów pracy w przemyśle spożywczym (po wprowadzeniu reformy emerytalnej) wynosił 25,3% w 1999 r. i 26,3% w 2000 r. W krajach UE udział pozapłacowych kosztów pracy jest generalnie niższy i wynosił w 1996 r. od 4,8% (Dania) do 31% (Francja). W tym samym roku udział pozapłacowych kosztów pracy w Polsce wynosił 34,2%. Trudno jest przy tym porównywać płacowe i pozapłacowe koszty pracy w różnych krajach, ze względu na zróżnicowany podział obciążeń związanych ze składkami na ubezpieczenia społeczne. Jeżeli porównamy obciążenia podatkowe i obciążenia wynikające ze składek na ubezpieczenia społeczne do wynagrodzeń netto, relacja ta wynosi 80-90%. Dodatkowym problemem dla pracodawców są również skomplikowane przepisy dotyczące zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz podatków, co, zdaniem przedsiębiorców, stanowi jedną z przeszkód w rozwoju.

Wysokie koszty pracy, w szczególności zaś wysokie koszty składek na ubezpieczenia społeczne, są efektem niekorzystnej relacji liczby osób płacących składki do liczby osób otrzymujących świadczenia finansowane z tych składek. Jest to konsekwencją niskiego wskaźnika aktywności zawodowej, niskiego efektywnego wieku dezaktywacji zawodowej oraz rozwiniętej szarej strefy, czyli nierejestrowanego zatrudnienia. Stąd też działania zmierzające do ułatwienia tworzenia nowych miejsc pracy winny dotyczyć obniżenia kosztów pracy (m.in. poprzez zwiększanie poziomu aktywności zawodowej oraz ograniczenie szarej strefy). Konieczne są także zmiany regulacji prawnych na rynek pracy, poczynając od kodeksu pracy poprzez inne przepisy, włącznie z regulacjami podatkowymi. Rozwiązania prawne, sprzyjające wydłużeniu okresu aktywizacji zawodowej zostały przyjęte w 1997 r. (reforma systemu rent dla osób niezdolnych do pracy) oraz w 1999 r. (reforma systemu emerytalnego). Są to jednak działania długookresowe, a osiągnięcie oczekiwanych rezultatów wymaga czasu.

#### 2.5.4. Wpływ inwestycji zagranicznych na rozwój zatrudnienia

Tempo wzrostu zatrudnienia w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego w okresie 1995–1998 było niższe od tempa wzrostu wolumenu zagranicznych inwestycji bezpośrednich<sup>46)</sup>. Wzrastała jednocześnie wartość zainwestowanego kapitału zagranicznego przypadającego na jednego zatrudnionego przez spółki z udziałem kapitału zagranicznego (w 1994 r. wartość ta wynosiła 10 tys. USD, w 1998 r. 26,7 tys. USD). Wskazuje to na tendencję do inwestowania w sektorach kapitałochłonnych a nie pracochłonnych. W 2000 r. w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego pracowało ok. 1 mln osób, co stanowiło 6,2% pracujących w gospodarce narodowej. Jednocześnie spółki te osiągnęły 34% przychodów wszystkich podmiotów składających bilans w 2000 r. oraz miały 56% udziału w eksporcie.

Spółki z udziałem kapitału zagranicznego są także bardzo ważnym instrumentem rozwoju zasobów ludzkich w Polsce. Dostarczają wiedzy na temat nowoczesnych metod zarządzania, organizacji produkcji oraz marketingu, przez co wpływają na poprawę funkcjonowania przedsiębiorstw. Dzięki efektowi demonstracji oraz naśladownictwa wpływają też korzystnie na funkcjonowanie innych firm na rynku, zwłaszcza na podmioty kooperujące.

#### 2.5.5. Potencjał adaptacyjny zasobów ludzkich i przedsiębiorstw

Większość programów dotyczących rozwoju przedsiębiorczości nakierowana jest na pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, które w latach dziewięćdziesiątych stanowiły podstawowe źródło tworzenia nowych miejsc pracy. Działania podejmowane na szczeblu centralnym i lokalnym mają na celu, zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.<sup>47)</sup>), stworzenie korzystnych warunków dla funkcjonowania i rozwoju MSP poprzez m.in. inicjowanie zmian prawnych, ułatwianie dostępu do informacji, szkoleń i doradztwa, wspieranie instytucji finansowych, promowanie współpracy małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami krajowymi oraz wchodzenia MSP na rynki zagraniczne. Na tego typu instrumenty, w dużej mierze charakterystyczne dla MSP i służące wyrównywaniu jego szans na wolnym rynku, zwracał uwagę dokument rządowy „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 maja 1999 r. Jednym z instrumentów organizacyjnych, jakie wynikały z założeń dokumentu, było utworzenie PARP w styczniu 2001 r.

Wciąż jednak istnieje szereg obszarów wymagających zmian. Jednym z czynników utrudniających rozwój przedsiębiorstw, a co za tym idzie tworzenie nowych miejsc pracy, są słabości polskiego prawodawstwa w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Chodzi zwłaszcza o uelastycznienie stosunków pracy, których obecne uregulowania wpływają w niekorzystny sposób na możliwości zwiększenia liczby osób pracujących w sektorze przedsiębiorstw. Propozycje

<sup>46)</sup> Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki, Zeszyty BRE Bank-CASE, Nr 48, 2000 r.

<sup>47)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2000 r. Nr 86, poz. 958 i Nr 114, poz. 1193, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, Nr 67, poz. 679, Nr 102, poz. 1115 i Nr 147, poz. 1643, z 2002 r. Nr 1, poz. 2, Nr 115, poz. 995 i Nr 130, poz. 1112, z 2003 r. Nr 86, poz. 789, Nr 128, poz. 1176 i Nr 217, poz. 2125 oraz z 2004 r. Nr 54, poz. 535 i Nr 91, poz. 870.

odpowiednich zmian legislacyjnych znalazły się w dokumencie rządowym „Przed wszystkim przedsiębiorczość” oraz przygotowywanych obecnie założeniach polityki rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do roku 2006. Zgodnie z założeniami zawartymi w tych dokumentach uelastycznianie ma odbywać się m.in. poprzez wprowadzenie do systemu prawa pracy uregulowań dotyczących nowych form zatrudnienia, takich jak np. umowa o zastępstwo, telepraca, samozatrudnienie, praca tymczasowa.

### 2.5.6. Wspieranie przedsiębiorczości

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości jest niezwykle ważnym elementem polityki gospodarczej państwa, a także polityki rynku pracy. Działania te sprzyjają powstawaniu nowych miejsc pracy oraz podnoszeniu jakości już istniejących (np. poprzez wspomaganie współpracy przedsiębiorstw z instytucjami badawczo-rozwojowymi).

Od 2001 r. działa PARP, której celem jest udział w realizacji programów rozwoju gospodarki, w szczególności w zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, eksportu, rozwoju regionalnego, wykorzystania nowych technik i technologii, tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich. Szczegółowe zadania PARP to:

- świadczenie usług doradczych i szkoleniowych,
- działalność informacyjna (organizowanie szkoleń i seminariów, targów, tworzenie i udostępnianie baz danych zawierających informacje gospodarcze, publikacje),
- opracowywanie analiz i ekspertyz odnoszących się do różnych aspektów działania przedsiębiorstwa,
- dofinansowywanie wybranych działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, prowadzonych przez inne podmioty.

Szereg zadań związanych z promocją przedsiębiorczości wiąże się z dążeniem do podnoszenia kwalifikacji kadr sektora MSP. Zakres tej działalności dowodzi doświadczenia kadr Agencji w działalności operacyjnej i zdolności tej instytucji do realizacji działań przewidzianych dla niej w SPO RZL.

#### 2.5.6.1. Działalność szkoleniowa, doradcza i informacyjna

W ramach prowadzonego na dużą skalę programu refundacji kosztów szkoleń przeszkolonych zostało w 2001 r. około 9.400 osób, a w I półroczu 2002 r. – ponad 4.300 osób (kadry 2.016 małych firm). Szkolenia te obejmowały zagadnienia zarządzania zasobami ludzkimi, marketingu, zastosowania technik informatycznych w przedsiębiorstwie, prawne i inne. Kwota dotacji z tytułu uczestnictwa jednej osoby w jednym szkoleniu nie może przekroczyć 60% ceny netto tego szkolenia, jednak nie więcej niż 1.000 zł (i nie więcej niż 5.000 zł dotacji dla jednego przedsiębiorcy w ciągu roku).

Ponadto, 1.465 osób wzięło udział w organizowanych przez PARP seminariach „Internet w firmie, firma w Internecie”, a przedstawiciele ok. 300 MSP uczestniczyli w spotkaniach promocyjnych portalu e-MSP<sup>48)</sup>.

Szeroki program bezpłatnego doradztwa dla przedsiębiorców i osób rozpoczynających działalność gospodarczą prowadzony jest przez PARP poprzez sieć 133 Punktów Konsultacyjno-Doradczych. Zostały one utworzone przy wykorzystaniu istniejącego ogólnokrajowego systemu usług dla sektora MSP, obejmującego organizacje o charakterze *non-profit* świadczące usługi doradcze, szkoleniowe i informacyjne w zakresie rozwijania przedsiębiorczości. Wskaźnikiem ogromnego zapotrzebowania na te usługi może być blisko 20 tys. porad udzielonych w ramach programu w roku 2001. W I kwartale 2002 r. zaoferowano już ponad 13 tys. usług z 40-50 tys. planowanych na cały rok. W ramach stałego podnoszenia kwalifikacji doradców w 2001 r. przeszkolono 575 doradców. W ramach programu dotacji na specjalistyczne usługi doradcze, dotyczące wdrażania certyfikatów systemów zarządzania, udzielono w 2001 r. dotacji 733 przedsiębiorcom.

W 2001 r. obok tradycyjnych publikacji (32 publikacje), seminariów i konferencji (ponad 1000), PARP opracowała również pakiety informacyjne dla przedsiębiorców, obejmujące najważniejsze informacje związane z prowadzeniem firmy. Pakiety te są dostępne poprzez Internet w postaci bazy „Przewodnik przedsiębiorcy” i obejmują obecnie 374 tematy. Cieszą się dużym zainteresowaniem: w I półroczu 2002 r. korzystano z nich poprzez Internet 62.850 razy<sup>49)</sup>. W związku z przejściem przez PARP zadań zlikwidowanej Agencji Techniki i Technologii, informacyjna działalność PARP została od kwietnia 2002 r. rozszerzona o usługi dotyczące przedsiębiorczości innowacyjnej i związanej z nowymi technologiami, co odpowiada przemianom strukturalnym na rynku pracy w Polsce.

#### 2.5.6.2. Promocja przedsiębiorczości

PARP realizuje program promocji przedsiębiorczości, polegający na udzielaniu dotacji na związane z nią inicjatywy. Działania te realizowane są w powiązaniu z władzami lokalnymi, które mogą udzielić ulgi w podatkach lokalnych lub zwolnić z tych podatków MSP, a także udzielić innej pomocy publicznej. Pomoc ta może polegać na bezpłatnym udostępnieniu pomieszczeń,

<sup>48)</sup> Oglądalność tego portalu kształtuje się na poziomie średnio 150 odwiedzin dziennie - w I półroczu 2002 odnotowano 27 059 odsłon.

<sup>49)</sup> Dużym zainteresowaniem cieszy się strona internetowa PARP ([www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)), zawierająca szczegółowe informacje na temat instrumentów wsparcia oraz elektroniczne wersje części publikacji. W I półroczu 2002 r. odnotowano 177 tys. wejść na strony PARP.



dofinansowaniu kosztów promocji, dotacji dla lokalnych instytucji finansowych udzielających preferencyjnych pożyczek oraz bezpłatnym udzielaniu gwarancji i poręczeń.

Wsparcie przedsiębiorczości odbywa się także na poziomie gminy, a do najważniejszych instytucji wspierających przedsiębiorczość lokalną należą agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne oraz fundusze poręczeniowo-kredytowe.

### 2.5.6.3. Wspieranie innowacyjności i kształcenie kadr

Z uwagi na znaczenie innowacyjności i konieczność wykorzystywania nowoczesnych technologii od początku lat dziewięćdziesiątych realizowano w Polsce szereg inicjatyw i programów skierowanych na kształcenie kadr w tym właśnie zakresie. Działania te były również elementem realizacji przyjętych przez rząd polski strategicznych dokumentów dotyczących polityki innowacyjnej.

Udzielana pomoc służyć ma eliminacji barier ograniczających zdolność przedsiębiorstw do wprowadzania innowacji. Istotne znaczenie ma wspieranie rozwoju infrastruktury rozszerzającej dostęp do wiedzy z zakresu innowacji i technologii oraz rozszerzanie skali powiązań między sferą nauki i techniki a przedsiębiorstwami. Podejmowane są działania zmierzające do wprowadzania rozwiązań gospodarczych (np. przepisy, ulgi podatkowe) ułatwiających prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej oraz transfer technologii. W szerokim sensie chodzi o wspieranie kształcenia na różnych poziomach edukacji oraz kształtowanie postaw innowacyjnych w społeczeństwie.

Pomoc publiczna realizowana była zarówno ze środków krajowych, jak i zagranicznych pochodzących głównie z UE<sup>50)</sup>. Pomoc krajowa ze środków budżetowych realizowana była na szczeblu rządowym przez Komitet Badań Naukowych, MG, PARP oraz Agencję Techniki i Technologii. Na szczeblu pozarządowym pomoc ta realizowana była przez szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, ośrodki szkoleniowo-doradcze i wspierające rozwój MSP, centra transferu technologii, parki technologiczne i inkubatory przedsiębiorczości.

Realizowana pomoc polegała na wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw w dostępie do edukacji, świadczeniu usług doradczych i szkoleniowych ułatwiających prowadzenie działalności innowacyjnej. Należy jednak podkreślić, że dotychczasowy poziom publicznego finansowania interwencji w powyższych kategoriach był niewystarczający. Podejmowane w przyszłości działania powinny skupiać się zarówno na edukacji w zakresie wprowadzania innowacji, techniki i technologii, jak i specjalistycznym, i kompleksowym wsparciu z zakresu wykorzystania nowoczesnych i zaawansowanych technologii oraz ułatwianiu współpracy pomiędzy jednostkami naukowymi a przedsiębiorstwami.

Jak dotąd efektywność współpracy pomiędzy ośrodkami badawczymi a przedsiębiorstwami jest niezadowalająca. U jej źródeł leży m.in. brak aktywności uczelni w promowaniu potencjału badawczego, brak doświadczenia związanego z przemysłem wśród kadry naukowej, a przez to jej oderwanie od potrzeb przemysłu, z drugiej zaś strony krótkie terminy realizacji potrzeb wymagane przez przemysł oraz zróżnicowany poziom świadomości kadr przedsiębiorstw w zakresie rozwoju i wdrażania innowacji technicznych i organizacyjnych.

## 2.6. Zwiększanie udziału kobiet w rynku pracy

### 2.6.1. Ogólny zarys zagadnienia

Pod względem formalnym kwestie równości szans na rynku pracy zostały w prawie polskim unormowane w Konstytucji oraz w Kodeksie pracy, nakazujących równe traktowanie pracowników bez względu na płeć w zakresie nawiązywania stosunku pracy, płac i szkoleń. Unormowania te nie mają jednakże bezpośredniego przełożenia na sytuację kobiet na rynku pracy, tym bardziej, że szczegółowe przepisy rozdziału II Kodeksu pracy odnoszące się do równego traktowania kobiet i mężczyzn weszły w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2002 r.

Polska populacja pracujących jest w znacznym stopniu zróżnicowana według płci. Sytuacja kobiet na polskim rynku pracy jest relatywnie gorsza od sytuacji mężczyzn. W 2002 r. różnica między wskaźnikiem zatrudnienia kobiet a mężczyzn wynosiła około 11%. Kobiety stanowią 45% ogólnej populacji zatrudnionych i około 55% wszystkich bezrobotnych. Generalnie kobietom w większym stopniu zagraża bezrobocie, szczególnie długotrwałe.

<sup>50)</sup> Do najważniejszych projektów realizowanych w ramach pomocy zagranicznej należały projekty Fabrykat 2000, Firma 2000 (USAID), Projekt promocji zatrudnienia i rozwoju służb zatrudnienia – Komponent TOR# 10 Promocja małej przedsiębiorczości, projekty British Know-How Fund, programy Phare – SCI-TECH i SCI-TECH II (m.in. sieć INNOWACJE – REKIN), V Program Ramowy Badań, Postępu Technicznego i Prezentacji, Program Innowacyjność/MSP Komisji Europejskiej – Europejska Sieć Innovation Relay Centres (IRC), Program Edukacyjny Unii Europejskiej Leonardo da Vinci oraz projekty Innowacje i technologie dla rozwoju firmy Phare 2000.

## 2.6.2. Sytuacja kobiet na rynku pracy

Jak zaznaczono powyżej, kobiety cechuje znacznie niższy poziom aktywności zawodowej (58,8% wobec 71,0% w przypadku mężczyzn) oraz luka zatrudnieniowa na poziomie ponad 10,8 pkt. proc. (IV kwartał 2002). Tymczasem, aktywne zawodowo kobiety legitymują się zdecydowanie lepszym wykształceniem niż mężczyźni. Przykładowo, w 1998 r. wykształcenie wyższe posiadało 1039 tys. kobiet i 950 tys. mężczyzn, wykształcenie policealne i średnie zawodowe 2348 tys. kobiet i 1830 tys. mężczyzn, a średnie ogólnokształcące 681 tys. kobiet i 248 tys. mężczyzn.

Poniższa tabela obrazuje jednak, że przy tym samym poziomie wykształcenia wynagrodzenie kobiet istotnie różni się od wynagrodzenia mężczyzn, a różnica ta jest szczególnie widoczna w przypadku osób z wykształceniem wyższym oraz zasadniczym zawodowym.

Tabela 15. Wynagrodzenia miesięczne według poziomu wykształcenia (październik 2002)

Wyszczególnienie	Płeć		Różnica w wynagrodzeniu*
	Mężczyźni	Kobiety	
Ogółem	2425,00	2015,79	20.3
Wyższe	4139,54	2810,38	47.3
Policealne	2413,58	1920,76	25.7
Średnie zawodowe	2309,93	1870,6	23.5
Średnie ogólnokształcące	2292,91	2011,08	14.0
Zasadnicze zawodowe	1774,92	1308,11	35.7
Podstawowe lub niepełne podstawowe	1830,04	1325,77	38.0

\* procent, o jaki płaca mężczyzn jest wyższa od płacy kobiet.

Źródło: GUS.

Kobiety o takich samych kwalifikacjach jak mężczyźni otrzymują niższe wynagrodzenie za ten sam lub porównywalny rodzaj pracy. Dane GUS z października 2002 r. wskazują, że różnica w wynagrodzeniu wynosi średnio 20%. Wśród osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy średnie wynagrodzenia brutto mężczyzn w grupie wyższych urzędników i kierowników było wyższe o 39,2% niż wynagrodzenie kobiet. Wśród pracowników biurowych różnica ta wynosiła 1,1%, pracowników usług osobistych i sprzedawców – 18,1%, a pracowników przy pracach prostych – 18,2%.

Relatywnie gorsza sytuacja na rynku pracy przejawia się jednak nie tylko w warunkach płacowych, ale i możliwości uzyskania zatrudnienia. Zauważyć można, że przy zatrudnianiu kobiet na konkretne stanowisko nie zawsze brane są pod uwagę kwalifikacje i staż pracy. Najważniejsze czynniki wpływające na sytuację kobiet na rynku pracy są następujące:

- Liczba kobiet, które tracą pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy, jest dwukrotnie wyższa niż liczba mężczyzn tracących pracę z tego samego powodu. Potwierdza to opinię, że przy restrukturyzacji zakładu pracy częściej (a raczej w pierwszej kolejności) zwalniane są kobiety.
- Role zawodowe kobiet i mężczyzn postrzegane są w sposób stereotypowy. Powoduje to zgłaszanie do urzędów pracy w większości ofert pracy w zawodach lub na stanowiskach tradycyjnie uznawanych za męskie. Dodatkowo, pracodawcy chętniej zatrudniają mężczyzn niż kobiety, które są postrzegane jako pracownicy mniej dyspozycyjni.
- Długotrwała bierność zawodowa (urlopy macierzyńskie, wychowawcze, opieka nad niepełnosprawnym członkiem rodziny) powoduje dezaktualizację kwalifikacji zawodowych. Z tego wynikać może relatywnie wyższa dla kobiet stopa bezrobocia długotrwałego.
- Kobiety są w trudniejszej sytuacji niż mężczyźni, bowiem nadal częściej muszą łączyć pracę zawodową z prowadzeniem domu, wychowywaniem dzieci itp.

Oznacza to, że na sytuację kobiet na rynku pracy wpływają, obok czynników obiektywnych, takich jak upadek gałęzi przemysłu zatrudniających głównie kobiety (zakłady odzieżowe, włókiennicze, przetwórstwa rolno-spożywcze, uspołecznione placówki handlowe) oraz zwolnienia w służbie zdrowia i oświacie, także czynniki subiektywne. Wynikają one z tradycyjnego, stereotypowego pojmowania ról kobiety i mężczyzny w życiu zawodowym i rodzinnym. Kobiety, pomimo tego, że godzą się pracować za niższą od mężczyzn płacą, są lepiej wykształcone oraz bardziej aktywne w poszukiwaniu zatrudnienia i elastyczne w reorientacji zawodowej, mają zdecydowanie mniejsze niż mężczyźni szanse na rynku pracy. Tendencja ta utrzymuje się mimo wprowadzenia odpowiednich rozwiązań prawnych, które przyznały prawo opieki nad chorym dzieckiem obydwójgu rodzicom (poprzednio przysługiwało ono tylko matce) oraz pozwoliły podzielić urlop macierzyński i wychowawczy pomiędzy matkę i ojca. W obliczu faktu, iż rozwój infrastruktury instytucji wspierających realizację funkcji domowych jest niewystarczający, a usługi prywatne w tym zakresie są dostępne jedynie dla osób o wyższych

dochodach, bardzo trudne jest łączenie obowiązków domowych z pracą (co dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn). Brak rozpowszechnienia i stosowania przez pracodawców elastycznych form zatrudnienia i czasu pracy oraz przywiązanie do tradycyjnego sposobu organizacji pracy stanowi dodatkowe utrudnienie w godzeniu ról społecznych przez kobiety i mężczyzn i powoduje, że mniej zazwyczaj zarabiające kobiety zmuszone są do rezygnacji z pracy.

Generalnie więc, stereotypowe postrzeganie zawodowych i społecznych ról kobiet skutkuje tym, że w sytuacjach krytycznych dla zakładu pracy są one zwalniane w pierwszej kolejności. Gdy zaś staną się bezrobotne, znacznie trudniej im uzyskać ponowne zatrudnienie. Przerwy w zatrudnieniu powodują, iż kwalifikacje kobiet „starzeją się” i dezaktualizują w znacznie większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku mężczyzn. W takiej sytuacji kluczowe znaczenie winny mieć działania aktywizacyjne pozwalające kobietom zachowywać i zdobywać kwalifikacje niezbędne do efektywnego funkcjonowania na rynku pracy.

### 2.6.3. Programy aktywizacji zawodowej kobiet

W ramach aktywnej polityki rynku pracy nie ma instrumentów skierowanych bezpośrednio do kobiet. Kwestia równouprawnienia kobiet i mężczyzn pojawia się jako działanie horyzontalne we wszystkich programach rynku pracy.

Na lata 1997–2000 został zatwierdzony przez Radę Ministrów do realizacji Krajowy Program Działań na Rzecz Kobiet (pierwszy etap wdrożeniowy do 2000 r.). Głównym celem programu miało być promowanie i ochrona praw kobiet w kontekście praw człowieka oraz respektowanie zasady równości płci i zakazu dyskryminacji w prawie i praktyce, we wszystkich sferach życia społecznego. W ramach tego programu system urzędów pracy koncentrował się na kwestiach zmniejszania bezrobocia i przeciwdziałania ubóstwu wśród kobiet. Wyrazem tych działań były m.in. skierowane do kobiet programy specjalne. W latach 1997–2001 udział kobiet w tych programach wzrastał. Wskaźnik udziału kobiet wśród ogółu rozpoczynających programy specjalne w 2000 r. przekroczył 50% (52,1%), w 2001 r. spadł do poziomu 45,3%, a w 2002 r. do 35,4%.

Działania związane z zapewnieniem równego statusu kobiet i mężczyzn zostały skoncentrowane poprzez powołanie w strukturach rządowych pełnomocnika ds. kobiet. Od dnia 1 lipca 2001 r. funkcję taką pełni Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, którego zadaniem jest podejmowanie działań przeciw dyskryminacji. Koncentrują się one przede wszystkim w obszarze promocyjno-edukacyjnym i polegać będą przede wszystkim na inspirowaniu działań na rzecz kobiet w różnych środowiskach, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska wiejskiego, gdzie sytuacja kobiet może uchodzić za najtrudniejszą ze względu na tradycyjny i stereotypowy podział ról społecznych, strukturalne bezrobocie (rejestrowane i ukryte), braki w infrastrukturze i trudności w dotarciu do źródeł informacji. Istotnym wsparciem dla sytuacji kobiet na rynku pracy było wprowadzenie przepisów antydyskryminacyjnych do Kodeksu pracy. Rozdział II zawierający przepisy na temat równego traktowania kobiet i mężczyzn wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. i nie ma jeszcze danych o jego wpływie na sytuację kobiet na rynku pracy. Ponadto nie oceniono jeszcze wpływu na sytuację pracujących i poszukujących pracy kobiet możliwości dzielenia z ojcem dziecka urlopu wychowawczego oraz uprawnień do zasiłków opiekuńczych.

Ponieważ istnieje jeszcze wiele ważnych aspektów polityki równości płci, które nie zostały wprowadzone w życie, i nadal występują luki w rozwiązaniach prawnych (zwłaszcza wykonawczych), pojawiła się potrzeba wdrożenia drugiego etapu Krajowego Programu Działań na Rzecz Kobiet na lata 2003–2005. Został on przygotowany przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn i przyjęty przez Radę Ministrów 19 sierpnia 2003 r. Zadania zaplanowane w ramach Programu będą realizowane zarówno przez rząd, jak i centralną i regionalną administrację rządową, we współpracy z różnymi instytucjami, np. Krajowym Inspektorem Pracy i Krajową Radą Radiofonii Telewizji, samorządami, organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi i mediami. Program obejmuje dziewięć obszarów problemowych związanych z różnymi sferami życia kobiet, wymienionych w Platformie Działania na konferencji ONZ w Pekinie. Są to: (1) prawa kobiet jako jednostek ludzkich, (2) aktywizacja zawodowa kobiet, (3) przemoc wobec kobiet, (4) zdrowie, (5) edukacja, (6) udział kobiet w procesach decyzyjnych, (7) kobiety a media, (8) współpraca centralnej administracji z organizacjami pozarządowymi oraz (9) system gromadzenia danych.

Wdrażanie Programu będzie wymagało przyjęcia w praktyce przez poszczególne instytucje administracji publicznej perspektywy równouprawnienia obu płci i stworzenia warunków wspierających organizacje pozarządowe działające na rzecz promocji równości płci. Działania podejmowane w ramach Programu zmierzające do urzeczywistnienia równości płci na rynku pracy będą wspierać:

- wdrażanie regulacji prawnych na rzecz wyeliminowania dyskryminacji kobiet w pracy,
- wyeliminowanie segregacji płciowej i segmentacji rynku pracy jako symptomów pośredniej dyskryminacji kobiet,
- współpracę z organizacjami pracowników i pracodawców,
- tworzenie możliwości dla kobiet na rynku pracy,
- przedsiębiorczość kobiet,
- rozwijanie usług opiekuńczych dla wspomnienia aktywizacji zawodowej kobiet,
- wyeliminowanie nierejestrowanego zatrudnienia wśród kobiet,
- przeciwdziałanie feminizacji ubóstwa.

## 2.7. Podsumowanie dla sektora zasobów ludzkich

### 2.7.1. Bezrobocie a polityka aktywnego rynku pracy

1. Wzrost bezrobocia w ostatnich latach spowodowany jest nałożeniem się na siebie niekorzystnych zjawisk makroekonomicznych i instytucjonalnych oraz sytuacji demograficznej powodującej istotny wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym. Strukturalne cechy bezrobocia w Polsce mają charakter stosunkowo trwały. Nie należy więc spodziewać się w bliskiej przyszłości istotnych zmian w strukturze bezrobocia.
2. Analiza cech bezrobocia w Polsce pozwala zidentyfikować grupy szczególnie zagrożone bezrobociem i wykluczeniem społecznym. Prawdopodobieństwo bezrobocia jest wyższe wśród osób młodych, zamieszkałych na wsi, kobiet oraz osób z niższym wykształceniem i kwalifikacjami.
3. Wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych świadczy o statycznym charakterze rynku pracy. Długotrwałe pozostawanie bez pracy powoduje bardzo poważne koszty, gdyż osoby te stopniowo dezaktywizują się zawodowo i ulegają wykluczeniu z rynku pracy.
4. Szczególnie niekorzystny jest wzrost bezrobocia wśród absolwentów, w tym także tych o wysokim poziomie wykształcenia. Wysokie bezrobocie działa w sposób szczególny na niekorzyść tych osób, ponieważ nie tylko nie nabierają one doświadczenia zawodowego, ale – właśnie przez brak tego doświadczenia – szybciej tracą zdolność do bycia zatrudnionym.
5. Zmiany strukturalne obserwowane w polskiej gospodarce wyrażają się głównie w zwiększaniu się udziału usług i zmniejszaniu znaczenia rolnictwa. Przemiany te są pozytywne, ale jednak zbyt powolne, a w ostatnim okresie uległy jeszcze spowolnieniu. Nadal zbyt wysoki jest odsetek osób pracujących w rolnictwie. Należy więc tworzyć warunki zachęcające do przechodzenia tych osób do sektora przemysłowego lub usługowego, także dzięki tworzeniu nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich.
6. Jednym z kluczowych problemów rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski jest silne zróżnicowanie regionalne. Do regionów cechujących się szczególnie wysokim poziomem bezrobocia należą te części kraju, w których relatywnie duży udział mają mieszkańcy obszarów wiejskich. Rozwój zasobów ludzkich na terenach wiejskich jest obecnie jednym z poważniejszych wyzwań stojących przed Polską, dlatego też działania skierowane na aktywizację zawodową i podnoszenie kwalifikacji tej grupy ludności powinny być traktowane priorytetowo.
7. Mała mobilność siły roboczej jest jednym z powodów regionalnych różnic w poziomie zatrudnienia i bezrobocia. Zwiększenie poziomu zaangażowania lokalnych społeczności w rozwój lokalny poprzez wspieranie inicjatyw lokalnych może pomóc w rozwiązywaniu problemów rynku pracy.
8. Ze względu na niekorzystne trendy demograficzne kluczowe znaczenie mieć będą działania zmierzające do aktywizacji ludności w wieku produkcyjnym i zwiększenia skali ich partycypacji w rynku pracy.
9. Przedstawiona analiza sytuacji na rynku pracy wskazuje na konieczność podjęcia dwutorowych działań na rynku pracy. Z jednej strony, należy podnosić jakość zasobów ludzkich obecnych i przyszłych (zwłaszcza poprzez edukację, szkolenia i kształcenie ustawiczne) tak, by odpowiadały potrzebom zgłaszanym przez pracodawców. Z drugiej strony, należy poszukiwać rozwiązań ułatwiających wejście na rynek pracy oraz sprawne funkcjonowanie na nim. Dzięki temu grupy, które znajdują się w relatywnie gorszej sytuacji na rynku pracy, staną się bardziej atrakcyjne dla pracodawców, a tym samym ich wejście na rynek pracy będzie łatwiejsze.
10. Działania podejmowane na rzecz rozwoju zasobów pracy mają w dużej mierze fragmentaryczny charakter. Komunikacja pomiędzy instytucjami i dostępność informacji na rynku pracy jest niska. Efektywność działań instytucji rynku pracy oceniana jest jako niewystarczająca. Dlatego też konieczna jest reforma tych instytucji. Brak jest zintegrowanego systemu prognozowania i planowania w zakresie struktury popytu na pracę. Ogranicza to możliwości skutecznego oddziaływania na niedopasowania strukturalne, zarówno na krajowym, jak i regionalnym poziomie.
11. Zbyt małe możliwości finansowe powodują ograniczenie liczby aktywnych działań na rzecz zmniejszania poziomu bezrobocia, co ma wpływ także na ich efektywność. W konsekwencji, zmniejsza się odsetek osób objętych programami aktywizacji zawodowej, a zwiększa się udział osób długotrwale bezrobotnych, mających coraz mniejsze szanse na powrót do grupy zatrudnionych.
12. Potrzebne jest wzmocnienie opisywanych instytucji w zakresie rozwoju poradnictwa oraz doradztwa zawodowego, zarówno dla osób bezrobotnych, jak i poszukujących pracy. Konieczne jest wprowadzenie zintegrowanych programów działań zmierzających do ograniczenia bezrobocia wśród grup narażonych na wysokie ryzyko bezrobocia (m.in. osób młodych, osób długotrwale bezrobotnych i o niskich kwalifikacjach).

### 2.7.2. Promocja integracji społecznej, przedsiębiorczości i potencjału adaptacyjnego

1. Współczynniki aktywności zawodowej i poziom zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych jest w znaczącym stopniu niższy niż wśród osób sprawnych. Ponadto osoby niepełnosprawne znajdują pracę głównie w zakładach pracy chronionej, a nie na wolnym rynku pracy.
2. Zidentyfikowano kolejne grupy społeczne szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym w związku z ich sytuacją na rynku pracy. Chodzi tu o osoby ubogie, bezdomne, uzależnione od alkoholu i narkotyków, byłych więźniów, młodzież zagrożoną wykluczeniem społecznym, uchodźców. Grupy te, o ile mają zacząć funkcjonować na rynku pracy, potrzebują szczególnych form pomocy.
3. Programy o podobnym, zintegrowanym charakterze powinny wspierać integrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, przede wszystkim osób młodych, niepełnosprawnych, ubogich oraz osób z grup szczególnego ryzyka.
4. Zbyt mały jest udział organizacji pozarządowych we wspieraniu rozwoju zasobów ludzkich. Organizacje te, obok wspierania określonych grup docelowych, mogą skutecznie aktywizować środowiska lokalne.
5. Zbyt niski jest ogólny poziom wykształcenia społeczeństwa. Zadania stawiane w SPO RZL wymagają intensywnych inwestycji w kapitał ludzki, tak by zapewnić wysoki poziom kompetencji młodych osób wchodzących na rynek pracy, a także umożliwić ciągłe podnoszenie kwalifikacji przez osoby już aktywne na tym rynku.
6. Konieczne są działania zmierzające do wyrównywania szans edukacyjnych. Powinny one być skierowane przede wszystkim do mieszkańców wsi i małych miast, osób niepełnosprawnych, członków mniejszości narodowych i przedstawicieli grup społecznych cechujących się relatywnie niższym poziomem wykształcenia.
7. Zbyt mały jest odsetek osób objętych kształceniem ustawicznym. System kształcenia ustawicznego wymaga wzmocnienia i rozbudowania tak, by stał się bardziej dostępny.
8. Przygotowanie młodych osób do aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym wymaga odpowiedniego wyposażenia szkół i placówek, programów nauczania młodzieży oraz przygotowania nauczycieli.
9. Dla wzrostu dynamiki tworzenia nowych miejsc pracy oraz podnoszenia ich jakości niezbędny jest dalszy rozwój systemu wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie rozwoju kadr i przedsiębiorczości.
10. Proces tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym (głównie w małych i średnich przedsiębiorstwach) w ostatnich latach został zahamowany, między innymi ze względu na brak środków na inwestycje, ograniczenie płynności finansowej, sztywność przepisów prawnych, co spowodowało szybki wzrost bezrobocia. Ograniczeniu tworzenia nowych miejsc pracy sprzyjają także wysokie koszty pracy, a te są powodowane m.in. przez niekorzystną relację liczby osób opłacających składki na ubezpieczenia społeczne do liczby osób pobierających świadczenia społeczne, co wymusza wysoki poziom składek na ubezpieczenia społeczne.
11. Wzrost inwestycji zagranicznych wpływa na zwiększenie popytu na pracę, jednak tempo wzrostu popytu jest niższe niż skala napływu inwestycji, co oznacza iż dominują inwestycje w sektory niewymagające znaczącego poziomu zatrudnienia.
12. Kobiety znajdują się w stosunkowo gorszej sytuacji na rynku pracy. Wynika to z obciążonego stereotypami podejścia do ich roli w społeczeństwie, a także spowodowane jest długimi okresami nieaktywności zawodowej kobiet (urlopy macierzyńskie i opiekuńcze, inne) oraz słabym dostosowaniem ich kwalifikacji zawodowych. W przeciwdziałaniu stereotypowemu postrzeganiu zawodowych i rodzinnych ról kobiet powinny uczestniczyć kobiece organizacje pozarządowe, szczególnie te działające na terenach wiejskich.
13. Brak jest specyficznych programów ukierunkowanych na wzmocnienie pozycji kobiet na rynku pracy. Co więcej, pracownicy instytucji rynku pracy nie dysponują dostateczną wiedzą, aby właściwie postępować w kwestiach równości płci na rynku pracy.
14. Organizacje pracowników i pracodawców powinny zawiązać współpracę w celu podniesienia świadomości społecznej dotyczącej równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz praw i obowiązków wynikających z zasady równych szans dla kobiet zapisanej w Kodeksie pracy.

## 2.8. Załącznik

Załącznik do załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1743)

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki rynku pracy

Wyszczególnienie	IV kw. 1992	IV kw. 1993	IV kw. 1994	IV kw. 1995	IV kw. 1996	IV kw. 1997	IV kw. 1998	IV kw. 1999*	IV kw. 2000	IV kw. 2001	IV kw. 2002
<b>Wskaźnik aktywności zawodowej (w %)</b>											
15-64	69,5	69,0	67,7	66,9	66,4	65,9	65,8	65,5	65,3	64,9	64,1
<b>Wskaźnik zatrudnienia (w %)</b>											
15-64	59,8	58,4	58,0	57,9	58,6	59,0	58,6	56,6	54,7	52,7	51,2
15-24	32,8	30,4	28,9	28,3	29,7	30,6	29,6	27,5	25,4	22,5	20,1
25-54	74,8	73,7	74,2	74,4	75,0	75,2	75,0	72,9	70,9	68,7	62,5
55-64	34,0	33,7	32,4	31,6	31,2	31,2	30,7	28,8	26,8	27,0	26,4
<b>Stopa bezrobocia (w %)</b>											
15-64	14,0	15,4	14,2	13,4	11,8	10,4	10,8	13,6	16,2	18,8	20,1
15-24	29,0	31,6	31,7	30,9	26,2	23,2	23,3	28,7	34,1	41,1	43,6
25-54	12,1	13,4	12,0	11,1	9,9	8,7	9,1	11,4	13,6	15,8	17,1
55-64	7,1	7,3	6,2	6,0	5,5	5,0	6,3	8,1	10,1	8,8	9,8
Wskaźnik bezrobocia młodzieży (bezrobotni 15-24 do populacji 15-24)	13,5	14,1	13,4	12,6	10,5	9,3	9,0	13,2	13,1	15,7	15,8
Stopa bezrobocia długotrwałego	5,4	5,3	5,8	5,2	4,6	3,5	3,8	4,8	6,6	8,4	10,1
Udział długotrwałe bezrobotnych	39,6	35,8	41,6	39,9	40,4	34,1	35,4	31,7	41,1	45,4	50,4
Udział samozatrudnionych w ogóle pracujących	24,4	26,1	25,8	23,9	23,7	23,5	22,6	22,8	23,0	23,6	22,5
<b>Osoby pracujące w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia** (w %)</b>											
Wysokie	10,2	10,5	11,1	11,4	11,6	12,0	13,0	13,4	14,1	15,6	17,1
Średnie	64,1	64,7	66,4	67,4	68,3	69,5	70,2	71,5	71,0	70,5	69,7
Niskie	25,7	24,8	22,5	21,2	20,2	18,5	16,9	15,0	14,8	13,9	13,2
<b>Osoby bezrobotne w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia** (w %)</b>											
Wysokie	3,6	3,1	2,6	2,4	2,7	2,2	3,4	3,7	3,7	4,7	5,6
Średnie	72,8	71,9	74,7	74,1	74,4	74,6	72,9	76,5	76,5	77,4	76,1
Niskie	23,5	25,0	22,8	23,5	22,9	23,3	23,8	19,8	19,8	17,9	18,3

**MĘŻCZYŹNI**

Wyszczególnienie	IV kw. 1992	IV kw. 1993	IV kw. 1994	IV kw. 1995	IV kw. 1996	IV kw. 1997	IV kw. 1998	IV kw. 1999	IV kw. 2000	IV kw. 2001	IV kw. 2002
<b>wskaźnik aktywności zawodowej (w %)</b>											
15-64	76,4	75,9	74,0	73,6	73,0	72,6	72,1	71,9	71,7	71,0	70,3
<b>Wskaźnik zatrudnienia (w %)</b>											
15-64	66,7	65,3	64,7	64,5	65,6	66,1	65,3	63,3	61,4	58,5	56,7
15-24	36,8	34,5	32,7	32,6	34,2	34,9	33,2	30,9	28,7	24,7	22,5
25-54	81,8	80,5	80,7	80,9	82,0	82,4	81,9	80,0	78,1	75,0	67,5
55-64	42,5	43,3	41,6	40,4	40,3	40,7	40,0	37,4	34,8	35,6	34,3
<b>Stopa bezrobocia (w %)</b>											
15-64	12,6	14,0	12,6	12,4	10,1	8,9	9,5	11,9	14,4	17,7	19,3
15-24	27,2	29,4	29,3	28,7	23,4	20,5	21,3	26,8	32,1	40,0	43,7
25-54	10,5	12,0	10,4	10,0	8,2	7,1	7,7	9,7	11,7	14,6	16,1
55-64	7,9	7,4	6,0	6,7	5,7	5,1	6,7	8,2	9,9	8,8	9,9
Wskaźnik bezrobocia młodzieży (bezrobotni 15-24 do populacji 15-24)	13,7	14,4	13,5	13,1	10,5	9,0	9,1	12,4	13,6	16,6	17,5
Stopa bezrobocia długotrwałego	4,7	4,5	4,5	4,3	3,7	2,6	2,7	3,8	5,1	7,3	9,2
Udział długotrwałe bezrobotnych	37,7	32,7	36,6	35,6	37,3	29,8	29,5	29,2	36,1	42,5	47,2
Udział samozatrudnionych w ogóle pracujących	26,8	28,7	28,9	27,3	26,5	26,5	26,0	26,8	26,5	26,9	25,9
<b>Osoby pracujące w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia** (w %)</b>											
Wysokie	9,7	10,1	10,5	10,8	10,8	10,8	11,3	11,4	11,8	13,5	14,2
Średnie	65,8	66,1	67,6	68,3	69,6	70,7	71,9	73,4	73,0	72,4	72,2
Niskie	24,5	23,8	21,9	20,9	19,7	18,5	16,9	15,2	15,1	14,2	13,6
<b>Osoby bezrobotne w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia** (w %)</b>											
Wysokie	4,0	3,5	3,1	2,4	2,5	1,9	2,8	3,3	3,2	3,5	4,1
Średnie	70,9	69,4	72,1	71,9	71,8	71,3	71,8	73,7	74,7	76,6	75,8
Niskie	25,2	27,0	24,8	25,6	25,7	26,8	25,4	23,0	22,2	19,9	20,1

## KOBIECY

Wyszczególnienie	IV kw. 1992	IV kw. 1993	IV kw. 1994	IV kw. 1995	IV kw. 1996	IV kw. 1997	IV kw. 1998	IV kw. 1999	IV kw. 2000	IV kw. 2001	IV kw. 2002
<b>Wskaźnik aktywności zawodowej (w %)</b>											
15-64	59,9	59,6	58,8	58,1	57,4	56,9	57,3	58,2	59,1	58,8	58,0
<b>Wskaźnik zatrudnienia (w %)</b>											
15-64	50,6	49,5	49,3	49,6	49,5	49,9	50,1	49,2	48,2	46,9	45,9
15-24	34,2	31,4	30,3	29,8	31,5	32,9	32,7	26,7	22,1	20,2	18,4
25-54	48,3	59,4	59,7	60,1	59,6	59,7	60,0	61,8	63,7	62,4	57,7
55-64	26,6	25,6	24,5	24,0	23,3	23,1	22,8	21,3	19,8	19,6	19,6
<b>Stopa bezrobocia (w %)</b>											
15-64	15,6	17,0	16,1	14,7	13,8	12,3	12,5	15,4	18,4	20,3	20,9
15-24	31,1	34,2	34,8	33,7	29,5	26,5	25,5	31,0	36,4	41,8	42,7
25-54	13,9	15,0	13,7	12,4	11,8	10,5	10,8	13,4	15,9	17,5	18,2
55-64	5,9	7,2	6,5	5,1	4,9	4,6	5,6	7,9	10,4	8,7	9,7
Wskaźnik bezrobocia młodzieży (bezrobotni 15–24 do populacji 15–24)	13,0	13,7	13,3	12,2	10,6	9,5	8,8	13,9	12,7	14,8	13,8
Stopa bezrobocia długotrwałego	6,3	6,4	7,3	6,4	5,8	4,5	5,0	6,0	8,3	9,6	11,3
Udział długotrwanie bezrobotnych	41,5	38,7	46,3	44,2	43,0	37,9	40,7	32,9	45,8	48,3	54,0
Udział samozatrudnionych w ogóle pracujących	21,5	23,0	22,0	19,8	20,2	19,8	18,5	18,0	18,6	19,5	18,4
<b>Osoby pracujące w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia** (w %)</b>											
Wysokie	10,8	11,0	11,9	12,2	12,5	13,4	15,0	15,9	17,0	18,3	20,6
Średnie	62,2	62,9	64,9	66,3	66,6	68,0	68,1	69,3	68,6	68,1	66,6
Niskie	27,1	26,1	23,2	21,6	20,8	18,6	16,9	14,8	14,5	13,6	12,8
<b>Osoby bezrobotne w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia** (w %)</b>											
Wysokie	3,3	2,7	2,1	2,3	2,8	2,4	3,9	4,1	4,2	6,0	9,5
Średnie	74,7	74,2	77,0	76,2	76,6	77,4	73,8	78,8	78,2	78,2	68,1
Niskie	21,9	23,0	21,0	21,4	20,6	20,2	22,4	17,1	17,6	15,8	22,4

\* Dane za 1999 r., z powodu przerwy w prowadzeniu badań, nie pochodzą z BAEL.

\*\* Poziomy wykształcenia: wysokie – wyższe, średnie – policealne, średnie zawodowe, średnie ogólnokształcące, zasadnicze zawodowe, niskie – podstawowe i niepełne podstawowe.

Źródło: BAEL.



Tabela 2. Porównanie struktur populacji osób niepełnosprawnych i sprawnych w IV kw. 2002 r.

Wyszczególnienie	Osoby sprawne		Osoby niepełnosprawne	
	Ogółem	Zatrudnieni	Ogółem	Zatrudnieni
<b>I. Wiek</b>				
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
15 – 24 lat	21,8	9,2	2,3	1,6
25 – 29	10,6	14,4	2,0	2,9
30 – 34	9,1	13,8	1,8	2,9
35 – 39	8,6	13,3	2,6	4,4
40 – 44	9,8	15,7	5,2	9,3
45 – 49	10,1	15,4	10,4	16,7
50 – 54	8,2	10,8	15,3	21,6
55 – 59	4,8	4,1	14,0	16,2
60 – 64	4,0	1,7	12,1	10,5
65 lat i więcej	12,9	1,7	34,3	13,4
<b>Mężczyźni</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
15 – 24 lat	22,9	9,3	2,6	1,8
25 – 29	11,3	15,1	2,4	3,1
30 – 34	9,7	14,3	2,1	2,3
35 – 39	9,1	13,2	3,1	4,4
40 – 44	10,2	15,1	6,0	9,6
45 – 49	10,4	14,4	11,2	16,1
50 – 54	8,2	10,4	15,9	22,5
55 – 59	4,5	4,4	15,0	16,8
60 – 64	3,5	1,9	13,2	9,6
65 lat i więcej	10,2	1,8	28,5	13,5
<b>Kobiety</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
15 – 24 lat	20,8	9,1	1,9	1,3
25 – 29	10,1	13,5	1,6	2,7
30 – 34	8,6	13,1	1,5	3,6
35 – 39	8,2	13,4	2,1	4,4
40 – 44	9,4	16,3	4,4	8,9
45 – 49	9,9	16,6	9,7	17,8
50 – 54	8,1	11,3	14,8	20,4
55 – 59	5,0	3,6	13,0	15,1
60 – 64	4,5	1,5	11,1	12,0
65 lat i więcej	15,4	1,7	39,9	13,3
<b>II. Płeć</b>				
Mężczyźni	47,5	54,4	48,9	63,2
Kobiety	52,5	45,6	51,1	36,8
<b>III. Wykształcenie</b>				
Wyższe	11,2	17,6	4,1	6,2
Policealne i średnie	32,7	37,6	22,1	25,2
Zasadnicze zawodowe i podstawowe	56,2	44,8	73,7	68,6

Źródło: GUS.

Tabela 3. Osoby objęte programami specjalnymi

Kategorie uczestników	Liczba uczestników			Zmiana liczby uczestników (2002/2001, w %)
	na dzień 31.12.2000	na dzień 31.12.2001	na dzień 31.12.2002	
Uczestnicy ogółem	11503	3 656	4 093	12,0
Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych objętych programami specjalnymi	0,43	0,12	0,12	0,0
Udział poszczególnych grup w ogóle uczestników (w %)				
Kobiety	46,9	51,3	35,4	-15,9
Pozostający bez pracy:				
do 1 miesiąca	10,3	11,4	15,2	3,8
do 1 do 12 miesięcy	38,5	32,1	34,8	2,7
od 12 do 24 miesięcy	33,1	33,9	29,4	-4,5
od 24 do 36 miesięcy	9,7	12,3	11,8	-0,5
powyżej 36 miesięcy	5,7	8,1	6,7	-1,4
Pozostałe kategorie:				
osoby niewykwalifikowane	21,1	19,0	17,3	-1,7
młodzież do lat 24	16,8	22,9	28,5	5,6
absolwenci	3,5	6,2	17,5	11,3
zwolnieni z zakładów karnych	0,6	0,2	1,2	1,0
mieszkańcy wsi	44,5	50,2	46,5	-3,7
byli pracownicy PGR	4,0	3,8	13,6	9,8
zwolnieni ze służby zdrowia	5,2	6,8	3,3	-3,5
likwidacja urzędów	0,2	0,4	0,0	-0,4
przemysł zbrojeniowy	13,4	3,7	0,8	-2,9
restrukturyzacja górnictwa	0,3	0,2	0,1	-0,1
restrukturyzacja hutnictwa	1,7	0,0	0,0	0,0
inne	10,9	5,7	4,9	-0,8

Źródło: MPiPS.

Tabela 4. Wskaźniki różnicowania regionalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego

Województwo	Wskaźnik zatrudnienia*			Stopa bezrobocia*			Długotrwałe bezrobotni zarejestrowani w urzędach pracy (12-24 m-cy)**	Długotrwałe bezrobotni zarejestrowani w urzędach pracy (pow. 24 m-cy)**	PKB na 1 osobę***		Udział pracujących w usługach w ogóle pracujących****
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety			w tys. zł	relacja do średniej krajowej	
<b>POLSKA OGÓŁEM</b>	<b>44,1%</b>	<b>50,7%</b>	<b>38,1%</b>	<b>19,7%</b>	<b>19,0%</b>	<b>20,6%</b>	<b>30,8%</b>	<b>18,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>44,7%</b>	
Dolnośląskie	39,8%	45,7%	34,2%	27,2%	26,4%	28,1%	27,5%	19,2	104,3%	52,4%	
Kujawsko-pomorskie	43,6%	51,5%	36,3%	21,6%	20,0%	23,7%	32,8%	16,5	89,7%	44,2%	
Lubelskie	48,6%	55,0%	42,9%	16,6%	16,4%	16,8%	33,3%	12,8	69,6%	32,9%	
Lubuskie	39,5%	44,4%	35,0%	25,9%	27,6%	23,7%	26,8%	16,7	90,8%	52,7%	
Łódzkie	45,0%	50,7%	39,8%	19,5%	20,4%	18,5%	33,4%	16,7	90,8%	40,6%	
Małopolskie	46,8%	52,8%	41,6%	16,1%	16,1%	16,1%	29,3%	16,5	89,7%	41,3%	
Mazowieckie	49,0%	55,6%	43,1%	16,9%	15,7%	18,2%	33,2%	27,4	148,9%	51,4%	
Opolskie	42,5%	49,9%	36,0%	17,5%	15,2%	20,1%	29,6%	15,6	84,8%	42,5%	
Podkarpackie	46,0%	52,6%	39,8%	18,4%	17,8%	18,8%	37,0%	13,1	71,2%	32,0%	
Podlaskie	46,4%	53,3%	40,0%	17,7%	17,5%	17,9%	33,0%	13,7	74,5%	36,7%	
Pomorskie	42,5%	50,7%	35,1%	21,9%	20,4%	23,6%	28,4%	18,6	101,1%	54,0%	
Śląskie	40,3%	47,2%	34,2%	18,8%	17,5%	20,3%	27,0%	20,4	110,9%	48,0%	
Świętokrzyskie	40,9%	45,4%	36,6%	18,7%	19,0%	18,7%	34,4%	14,3	77,7%	31,7%	
Warmińsko-mazurskie	40,6%	46,1%	35,3%	24,8%	23,0%	26,8%	34,6%	13,9	75,5%	47,8%	
Wielkopolskie	46,3%	55,2%	37,9%	18,2%	16,0%	21,1%	26,7%	19,6	106,5%	43,7%	
Zachodniopomorskie	39,1%	44,9%	34,0%	25,9%	25,9%	25,9%	28,8%	18,6	101,1%	55,8%	

\* Dane za 4 kwartał 2002 r., wg BAEL.

\*\* Stan na koniec 2002 r.

\*\*\* Dane za 2002 r.

\*\*\*\* Dane z 1999 r.

Źródło: GUS.

Mapa 1. Stopa bezrobocia według województw (stan na koniec 2002 r.)  
(w nawiasach liczba województw)



Tabela 5. Wskaźniki lejkenowskie (wskaźniki Laeken, *Laeken indicators*) sytuacji społecznej w Polsce

		1999	2001	
<b>Ia.</b> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według wieku według płci	Ogółem	Ogółem	15	15
		Mężczyźni	15	16
		Kobiety	14	15
	0-15	Ogółem	21	21
		Mężczyźni	21	22
		Kobiety	21	21
	16-24	Ogółem	17	19
		Mężczyźni	18	19
		Kobiety	17	19
	25-49	Ogółem	15	16
		Mężczyźni	15	16
		Kobiety	14	15
	50-64	Ogółem	9	10
		Mężczyźni	10	11
		Kobiety	8	9
	65+	Ogółem	6	6
		Mężczyźni	4	3
		Kobiety	8	7
<b>Ib.</b> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według rodzaju najczęstszej aktywności ekonomicznej według płci	Osoby zatrudnione	Ogółem	6	7
		Mężczyźni	8	9
		Kobiety	5	6
	Osoby samozatrudnione	Ogółem	21	19
		Mężczyźni	20	19
		Kobiety	21	20
	Osoby bezrobotne	Ogółem	38	37
		Mężczyźni	41	39
		Kobiety	35	35
	Emeryci	Ogółem	7	7
		Mężczyźni	7	6
		Kobiety	8	7
	Osoby nieaktywne/inne	Ogółem	19	18
		Mężczyźni	18	18
		Kobiety	19	19
<b>Ic.</b> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według typu gospodarstwa domowego	Ogółem		15	15
	Jednoosobowe gosp. domowe	Ogółem	10	10
	Jednoosobowe gosp. domowe	Mężczyźni	17	16
	Jednoosobowe gosp. domowe	Kobiety	9	7
	Jednoosobowe gosp. domowe <30 lat		6	5
	Jednoosobowe gosp. domowe 30-64 lata		14	14
	Jednoosobowe gosp. domowe 65 i więcej lat		8	6
	2 osoby dorosłe bez dzieci	(przynajmniej jedna osoba 65 lub więcej lat)	7	8
	2 osoby dorosłe bez dzieci	(obie osoby < 65)	7	8
	Inne gosp. domowe bez dzieci		8	9

			1999	2001
	Osoba samotnie wychowująca dzieci	(przynajmniej 1 dziecko)	22	19
	2 osoby dorosłe 1 dziecko na utrzymaniu		9	9
	2 osoby dorosłe 2 dzieci na utrzymaniu		12	14
	2 osoby dorosłe 3 lub więcej dzieci na utrzymaniu		30	32
	Inne gosp. domowe z dziećmi na utrzymaniu		18	19
<b>1d.</b> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według typu własności mieszkania	Ogółem		15	15
	Właściciel-główny lokator		15	15
	Lokator		14	16
	Inne		:	:
<b>1e.</b> Granica ubóstwa (wartości ilustrujące)	Jednoosobowe gosp. domowe	NAT	5654	6396
		EUR	1338	1742
		PPS	2937	2859
	2 osoby dorosłe 2 dzieci na utrzymaniu	NAT	11873	13432
		EUR	2809	3658
		PPS	6168	6004
<b>2.</b> Wskaźnik kwintylowego zróżnicowania dochodów		4,2	4,5	
<b>3.</b> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem trwałym według płci		<b>Ogółem</b>		
		<b>Mężczyźni</b>		
		<b>Kobiety</b>		
<b>4.</b> Relatywny wskaźnik głębokości ubóstwa według płci		<b>Ogółem</b>	20	22
		<b>Mężczyźni</b>		
		<b>Kobiety</b>		
<b>5.</b> Spójność regionalna			6,9 <sup>(1)</sup>	
<b>6.</b> Stopa długotrwałego bezrobocia		<b>Ogółem</b>	4,8 <sup>(1)</sup>	7,9 <sup>(1)</sup>
		<b>Mężczyźni</b>	:	6,7 <sup>(1)</sup>
		<b>Kobiety</b>	:	9,2 <sup>(1)</sup>
<b>7.</b> Osoby żyjące w gospodarstwach domowych całkowicie pozbawionych zatrudnienia				
<b>8.</b> Osoby wcześniej opuszczające system edukacji, nie kontynuujące kształcenia ani szkolenia		<b>Ogółem</b>		7,9
		<b>Mężczyźni</b>		9,7
		<b>Kobiety</b>		6
<b>9.</b> Przewidywana długość życia w momencie urodzenia		<b>Mężczyźni</b>	68,8 <sup>(2)</sup>	70,2 <sup>(2)</sup>
		<b>Kobiety</b>	77,5 <sup>(2)</sup>	78,4 <sup>(2)</sup>
<b>10.</b> Własny stan zdrowia określony przez respondentów według poziomu dochodów		<b>Ogółem</b>		
		<b>Mężczyźni</b>		
		<b>Kobiety</b>		
<b>11.</b> Dyspersja wokół granicy zagrożenia ubóstwem	40% mediany		4	5
	50% mediany		8	9
	60% mediany		15	15
	70% mediany		22	23
<b>12.</b> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem ustalony 1996			:	:

			1999	2001
13. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem	Przed uwzględnieniem wszelkich transferów		46	48
	Po uwzględnieniu emerytur		28	30
	Po uwzględnieniu wszelkich transferów społecznych		15	15
14. Współczynnik Giniego			28,4	30,0
15. Trwale niskie dochody (poniżej 50% mediany dochodu)		Ogółem		
		Mężczyźni		
		Kobiety		
16. Stopa długotrwałego bezrobocia		Ogółem	31,4 <sup>(1)</sup>	43,1 <sup>(1)</sup>
		Mężczyźni	:	39,9 <sup>(1)</sup>
		Kobiety	:	46,2 <sup>(1)</sup>
17. Stopa szczególnie długotrwałego bezrobocia		Ogółem	*	*
		Mężczyźni	*	*
		Kobiety	*	*
18. Osoby o niskim poziomie wykształcenia	25-34	Ogółem	*	*
		Mężczyźni	*	*
		Kobiety	*	*
	35-44	Ogółem	*	*
		Mężczyźni	*	*
		Kobiety	*	*
	45-54	Ogółem	*	*
		Mężczyźni	*	*
		Kobiety	*	*
	55-64	Ogółem	*	*
		Mężczyźni	*	*
		Kobiety	*	*

## 2.9. Służby zatrudnienia

Współczesne służby zatrudnienia zostały powołane na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446, z późn. zm.<sup>51)</sup>). Od 1993 r. nadzór nad służbami zatrudnienia sprawował Prezes Krajowego Urzędu Pracy. W 2000 r. w ramach reformy administracyjnej kraju służby zatrudnienia podporządkowane zostały samorządom.

Wszystkie bezpośrednie działania na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych wykonują powiatowe urzędy pracy. Ich zadania obejmują przede wszystkim obsługę osób bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy, czyli:

- 1) rejestrowanie;
- 2) prowadzenie poradnictwa zawodowego oraz dostarczanie informacji zawodowej dla bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy (w tym prowadzenie klubów pracy);
- 3) przedstawianie propozycji zatrudnienia, szkolenia i innych form mających na celu aktywizację zawodową;
- 4) wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych oraz innych świadczeń pieniężnych (także przyznawanie i wypłacanie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych);
- 5) pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizację lokalnego rynku pracy, m.in. poprzez inicjowanie tworzenia dodatkowych miejsc pracy (subsydiowanie wynagrodzeń, udzielanie pomocy bezrobotnym w podejmowaniu działalności na własny rachunek).

Zadania samorządu wojewódzkiego realizowane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy polegają na:

- 1) prowadzeniu statystyk oraz opracowywaniu analiz i ocen dotyczących problematyki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu w województwie;
- 2) projektowaniu oraz realizacji regionalnej polityki rynku pracy, m.in. poprzez inspirowanie i współfinansowanie oraz koordynowanie realizacji programów wojewódzkich, koordynowanie i wspieranie regionalnych programów rynku pracy, organizowanie i współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych;
- 3) planowaniu oraz realizowaniu kształcenia zawodowego i szkolenia bezrobotnych dostosowanego do potrzeb regionalnych rynków pracy;
- 4) organizowaniu i koordynowaniu systemu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej, a także wspieraniu klubów pracy;
- 5) organizowaniu pośrednictwa pracy w skali wojewódzkiej, międzywojewódzkiej oraz międzynarodowej.

Organem odpowiedzialnym za politykę zatrudnienia na szczeblu województwa jest również wojewoda (przedstawiciel administracji rządowej w województwie). Do jego zadań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu należy przede wszystkim kontrola realizacji zadań wynikających z zapisów ustawowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ustalanie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom.

Należy podkreślić, że warunkiem realizacji skutecznej polityki rynku pracy jest: wysoka jakość zasobów ludzkich służb zatrudnienia oraz ich zdolność do wypełniania kluczowych usług pośrednictwa pracy, a także modernizacja struktury zarządzania i administracji, z uwzględnieniem wykorzystania technologii informatycznych i wzmocnienia wewnętrznej współpracy.

Na koniec 2002 r. w Wojewódzkich Urzędach Pracy oraz Powiatowych Urzędach Pracy pracowało łącznie 15.874 osoby, przy czym osoby z wyższym wykształceniem stanowiły 37,0% ogółu zatrudnionych (70,3% w Wojewódzkich Urzędach Pracy i 34,5% w Powiatowych Urzędach Pracy). W Powiatowych Urzędach Pracy, czyli instytucjach bezpośrednio pracujących z osobami bezrobotnymi pracowało 93% ogółu pracujących w służbach zatrudnienia. Jako pośrednicy pracy pracowało 8,5% ogółu zatrudnionych, z czego 36,2% posiadało wykształcenie wyższe. Natomiast na stanowisku doradcy zawodowego pracowało 3% ogółu zatrudnionych, w tym 92% posiadało wykształcenie wyższe. Dane przytoczone w tabeli 7 wskazują na niezadowalający poziom zatrudnienia w urzędach pracy.

<sup>51)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1990 r. Nr 9, poz. 57 i Nr 56, poz. 323 oraz z 1991 r. Nr 7, poz. 24 i Nr 46, poz. 201.



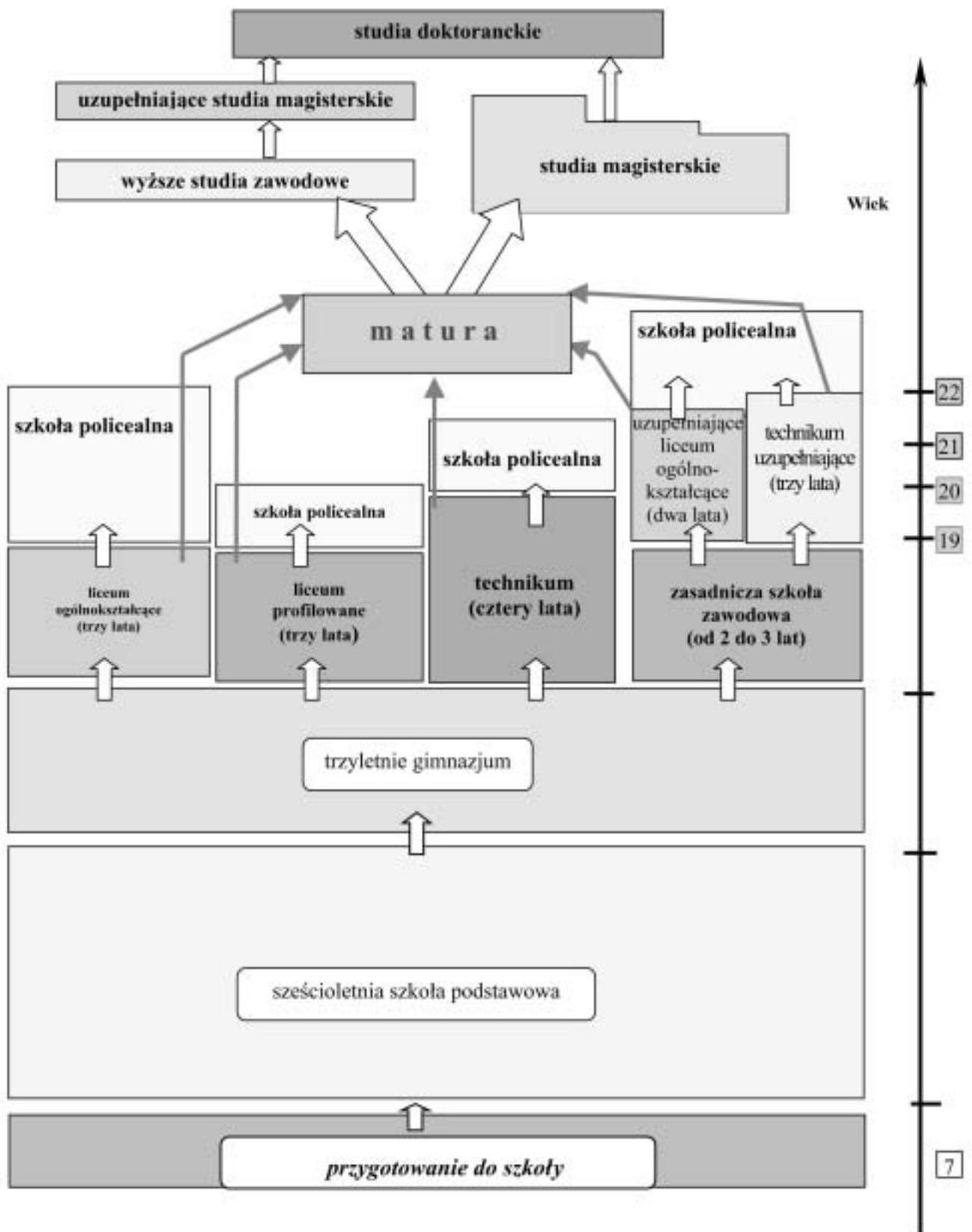
Tabela 7. Pracownicy służb zatrudnienia (stan na koniec 2002 r.)

Wyszczególnienie	Liczba zatrudnionych osób	Odsetek pracowników z wyższym wykształceniem	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych przypadająca na jednego pracownika
Ogółem	15.874	37,0	203
Wojewódzkie Urzędy Pracy	1.127	70,3	-
Powiatowe Urzędy Pracy	14.747	34,5	218
W tym:			
kierownicy	1.970	68,9	1.633
pośrednicy pracy	1.349	36,2	2.385
doradcy zawodowi	482	91,9	6.674

Źródło: MPiPS.

Oczekuje się, że nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (patrz pkt 3.3.2) wywrze znaczący wpływ na warunki funkcjonowania służb zatrudnienia.

Rysunek 1. Nowy system edukacji



## 2.10. Dotychczasowa pomoc zagraniczna w zakresie rozwoju zasobów ludzkich

Programy pomocy przedakcesyjnej Phare jak również *Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich* Banku Światowego ze względu na wczesną fazę realizacji lub fazę planowania nie zostały dotychczas poddane kompleksowej ocenie oddziaływania na rozwój zasobów ludzkich w Polsce.

### Projekty Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza Rozwój Zasobów Ludzkich

W ramach pomocy przedakcesyjnej w Nowej Orientacji Phare MGIP uczestniczy we wdrażaniu programów Phare *Spójność Społeczno-Gospodarcza Rozwój Zasobów Ludzkich* (zwanymi dalej „Phare SSG RZL”). 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.

Ogółem w ramach Phare SSG RZL planowana jest pomoc rządu 160.900.000 euro, z czego 125.000.000 euro (ok. 75%) stanowią środki Phare.

W ramach Phare SSG RZL realizowane są zarówno projekty o charakterze sektorowym, jak i regionalnym. Ilość województw objętych programem zależy od edycji programu (5 województw w Phare 2000 r., później odpowiednio – 16 w roku 2001, 13 w roku 2002 oraz 16 w roku 2003).

Strategiczne cele programu wyznaczone zostały przez *Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* i obejmują:

- poprawę zdolności do zatrudnienia
- rozwój przedsiębiorczości,
- poprawę zdolności adaptacji przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku,
- wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy.

Projekty realizowane w ramach programów Phare SSG RZL obejmują głównie działalność szkoleniową skierowaną do osób bezrobotnych i mających trudności na rynku pracy oraz do pracowników i pracodawców małych i średnich przedsiębiorstw.

Ogólnie cele programów realizowane są poprzez następujące priorytety:

- poprawa zdolności do zatrudnienia – aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
- rozwój kształcenia ustawicznego,
- doskonalenie kadr gospodarki i promocja przedsiębiorczości,
- równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

Głównymi beneficjentami projektów krajowych Phare SSG RZL są młodzież, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, kobiety. W ramach projektów o znaczeniu krajowym świadczone są również usługi na rzecz poprawy standardów jakości usług rynku pracy. Głównymi beneficjentami projektów regionalnych Phare SSG RZL są osoby bezrobotne i zagrożone bezrobociem, mieszkańcy obszarów wiejskich, samorządy oraz partnerzy społeczni, kadra małych i średnich przedsiębiorstw, osoby rozpoczynające działalność gospodarczą. Ze względu na opóźnienia powstałe w trakcie programowania wdrożenia programów Phare pierwsze kontrakty na realizację projektów w ramach edycji Phare 2000 SSG RZL zostały podpisane w listopadzie 2002 r. Na tym etapie za wcześnie jest na właściwą ocenę programu. Jeśli chodzi o wymierne rezultaty pomocy w 5 objętych działaniach województwach, 10.000 bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem osób skorzystało z proponowanej pomocy, ponad 4.000 pracowników MSP podniosło swoje kwalifikacje, powstało 20 lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia i 3.000 uczniom wprowadzono nowy przedmiot – przedsiębiorczość.

### Projekt Phare – Rozwój kompetencji w zakresie programowania i zarządzania EFS

MGPiPS realizuje ponadto projekty wsparcia instytucjonalnego w kontekście rozwoju zasobów ludzkich. Pierwszy z nich - Phare 2001 *Rozwój kompetencji w zakresie programowania i zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym* – realizowany jest w latach 2002 – 2004 w ramach współpracy bliźniaczej z fińskim i brytyjskim Ministerstwem Pracy.

Celem projektu jest przygotowanie polskiej administracji szczebla centralnego i regionalnego do obsługi środków strukturalnych płynących z EFS, zarówno pod kątem struktur administracyjnych (działań systemowych), jak i pod względem przeszkolenia kadry zajmującej się w przyszłości tematyką związaną z obsługą środków EFS.

Projekt składa się z dwóch komponentów. Pierwszy z nich, realizowany w ścisłej współpracy z ww. krajami członkowskimi, ma na celu przygotowanie administracji centralnej do pełnienia funkcji związanych z programowaniem i zarządzaniem EFS. Drugi komponent ma na celu wzmocnienie administracji szczebla regionalnego i lokalnego odnośnie przygotowywania i późniejszego wdrażania projektów finansowanych z EFS. W tym celu w PARP powołany został w lipcu 2002 r. Krajowy Ośrodek Szkoleniowy Europejskiego Funduszu Społecznego (zwany dalej „KOSzEFS”). Większość planowanych szkoleń przewidziano do realizacji w roku 2003. Uczestnikami będą Wojewódzkie Urzędy Pracy, Powiatowe Urzędy Pracy, instytucje wdrażające oraz przyszli beneficjenci. Ośrodek w pierwszej kolejności przeprowadzi szkolenia przyszłych trenerów z zakresu przygotowywania projektów. Szkolenia będą skupiać się na praktycznych aspektach obsługi środków EFS, tj.: prawidłowym

wypełnianiu wniosków aplikacyjnych, zarządzaniu finansowym, gromadzeniu danych oraz raportowaniu o realizowanych projektach, osobach korzystających ze wsparcia. Na realizację projektu przewidziane jest 2.580.000 euro, z czego 2.000.000 to środki Phare.

Kontynuacją tych działań jest projekt Phare 2002 „Dalszy rozwój kompetencji w zakresie programowania i zarządzania EFS”. Składa się z trzech komponentów: umowy bliźniaczej, pomocy technicznej i inwestycji. W ramach umowy bliźniaczej podpisanej pomiędzy stroną polską a Wielką Brytanią i Finlandią realizowane będą działania dotyczące poprawy i udoskonalenia dokumentów programowych dot. EFS po zaleceniach i rekomendacjach uzyskanych podczas negocjacji z KE, przygotowania Departamentu Programów Przedakcesyjnych i Strukturalnych do pełnienia funkcji Instytucji Zarządzającej i funkcji związanych z Instytucją Płatniczą, przygotowania Instytucji Pośredniczących do pełnienia funkcji związanych z zarządzaniem. Ponadto przewidziane jest wsparcie do przygotowania właściwej jednostki w ramach MGIP do pełnienia funkcji związanych z Inicjatywą Wspólnotową EQUAL, a także przeszkolenie instytucji wdrażających w celu pełnienia funkcji związanych z monitoringiem i kontrolą przy realizacji działań EFS. W ramach pomocy technicznej przewiduje się przeszkolenie potencjalnych beneficjentów w zakresie wymagań związanych z wdrażaniem EFS. W ramach komponentu inwestycyjnego planuje się poszerzenie systemu informatycznego o nowo zidentyfikowane instytucje wdrażające i przygotowanie go do obsługi przez użytkowników. Na realizację projektu przeznaczona zostanie kwota 3.750.000 euro, z czego 3.000.000 stanowią środki Phare. Realizacja projektu rozpoczęła się w pierwszej połowie 2004 r.

### **Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW)**

Program jest realizowany w oparciu o umowę kredytową, podpisaną między Rzeczpospolitą Polską a Bankiem Światowym, zwanym dalej „BŚ”, w dniu 25 lipca 2000 r. Celem programu jest wniesienie wkładu finansowego, inwestycyjnego oraz wiedzy i umiejętności w szeroko rozumiany rozwój gospodarczy obszarów wiejskich poprzez: zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia, wsparcie procesu umacniania samorządów i rozwoju regionalnego i pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy UE. Cele te realizowane są poprzez program inwestycji w infrastrukturę techniczną na obszarach wiejskich oraz edukację, szkolenia i udzielanie mikropożyczek.

#### *1. Komponent A: Mikropożyczki*

W ramach tego komponentu finansowane są mikropożyczki i jednorazowe dotacje na zakup środków trwałych oraz doradztwo i szkolenia z zakresu prowadzenia własnej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Mikropożyczki udzielane są przez wybrane w drodze przetargu instytucje mikropożyczkowe. Instytucje te zobowiązane są do współfinansowania każdej pożyczki wkładem własnym wynoszącym 25% jej wartości. Maksymalna kwota mikropożyczki jest równa równowartości 5 tys. USD. Maksymalny okres spłaty mikropożyczki wynosi 36 miesięcy, a wysokość oprocentowania ustalana jest maksymalnie na poziomie 9%. Wysokość jednorazowej, bezzwrotnej dotacji wynosi 3.600 PLN i będzie ona przeznaczona na zakup środka trwałego przez tych beneficjentów mikropożyczek, którzy rozpoczynają pozarolniczą działalność gospodarczą.

Komponent wdrażany jest na obszarze gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miast do 20 tys. mieszkańców w pięciu województwach (zachodniopomorskim, małopolskim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim) i skierowany jest do osób bezrobotnych, absolwentów, rolników prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 10 ha przeliczeniowych, a także osób rozpoczynających lub prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Środki z kredytu BŚ na mikropożyczki i wynagrodzenie dla instytucji pożyczkowych są przekazywane przez MGIP za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (zwanego dalej „BGK”), w oparciu o umowę zawartą między MPiPS a BGK w kwietniu 2001 r.

Realizacja Komponentu została uruchomiona w styczniu 2003 r. i będzie kontynuowana do końca września 2004 r. Na realizację zadań przewidzianych w Komponentie przeznaczono środki w wys. około 16,7 mln USD, w tym: 10,4 mln USD z kredytu BŚ, 2,9 mln USD pochodzących z budżetu państwa oraz 3,4 mln USD ze środków własnych instytucji mikropożyczkowych.

#### *2. Podkomponent B1*

Podkomponent B1 jest w zaawansowanej fazie wdrażania. Dotychczas objęto różnymi formami wsparcia ok. 28 tys. osób. B.Ś. ocenia wstępne efekty wdrażania programu jako „satisfakcjonujące”.

#### *3. Podkomponent B2 - edukacja*

Nadrzędnym zamierzeniem podkomponentu „edukacja” jest poprawienie wydajności systemu edukacyjnego poprzez podnoszenie jakości nauczania w szkołach podstawowych i gimnazjach oraz udoskonalenie sposobów wykorzystania zasobów edukacyjnych.

Podkomponent edukacyjny finansuje siedem głównych działań:

- unowocześnienie szkół,
- konsolidację sieci szkolnych (remonty i doposażenie klas szkolnych),
- programy szkoleniowe dla nauczycieli i dyrektorów szkół,
- szkolenia z zakresu technologii informatycznych,
- zakup sprzętu komputerowego,
- zakup materiałów dydaktycznych (pomoce naukowe),
- stworzenie i prowadzenie internetowego Centrum Zasobów Edukacyjnych.

Część remontowo-inwestycyjna podkomponentu B2 realizowana jest w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich na terenie szesnastu województw.

Część szkoleniowo-dydaktyczna podkomponentu B2 realizowana jest w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich w siedmiu województwach (kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie).

Wdrażanie podkomponentu rozpoczęło się latem 2001 r. i będzie kontynuowane do grudnia 2004 r. Podkomponent jest na zawansowanym etapie realizacji.

Całkowity budżet podkomponentu edukacyjnego wynosi 31,4 mln euro, na co składa się 20,2 mln euro w ramach pożyczki B. Ś., 11 mln euro z budżetów samorządów lokalnych oraz 0,2 mln euro z budżetu krajowego.

#### **Program reorientacji i przekwalifikowań, zwany dalej „PR/P”**

Celem PR/P jest wspieranie rozwoju gospodarczego, zwiększenie dochodów i aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez udzielanie pomocy w powiększaniu i wykorzystywaniu ich potencjału zawodowego.

W ramach PR/P finansowane są następujące typy działań:

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (usługi związane z zatrudnieniem, szkolenia, okresowe zatrudnienie);
- wspieranie rozwoju drobnej przedsiębiorczości (centra wspierania przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości);
- tworzenie planów lokalnego rozwoju, nakierowanych na rozwój małej przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy.

Powyższe usługi świadczone są przez usługodawców wybranych w drodze przetargu i zakontraktowanych przez Wojewódzkie Urzędy Pracy.

Całkowity budżet PR/P wynosi 40,91 mln USD i jest finansowany w 49% ze środków kredytu BŚ, a w 51% ze środków budżetowych.

#### **Badania Gospodarki i Lokalnych Rynków Pracy**

Celem badań jest opracowanie bazy informacyjnej dotyczącej sytuacji w gospodarce i na rynku pracy w celu:

- dostarczania właściwej oceny trendów gospodarczych ze szczególnym uwzględnieniem ich oddziaływania na rynki pracy,
- przygotowania danych pozwalających prognozować bezrobocie na obszarze danego województwa,
- identyfikacji zmian w sytuacji przedsiębiorstw,
- dostarczania informacji osobom indywidualnym w celu ułatwienia im planowania kariery zawodowej oraz instytucjom zainteresowanym na rozwój zasobów ludzkich.

Realizacja badań podzielona została na trzy etapy: przygotowanie badania, pilotaż badania i przeprowadzenie dwóch półrocznych serii badań i szkoleń w 7 województwach biorących udział w programie - świętokrzyskim, podkarpackim, lubelskim, małopolskim, warmińsko-mazurskim i kujawsko-pomorskim.

Wyniki badań mają uzupełnić dane makroekonomiczne i długookresowe dostępne w Wojewódzkich Urzędach Pracy, Powiatowych Urzędach Pracy, a także dane opracowane przez Główny Urząd Statystyczny. Wyniki półrocznych badań stworzą bazę do oszacowania krótkoterminowych trendów w gospodarce oraz ich związku ze zmianami na rynku pracy. W przeprowadzanych badaniach ankietowych przedsiębiorców biorą udział wydelegowani pracownicy Powiatowych Urzędów Pracy.

Badania prowadzone są na warstwowej próbie przedsiębiorców – priorytetem jest poszukiwanie nisz zatrudnieniowych dla ludności wiejskiej.

Realizacja badań została uruchomiona na początku 2002 r. i była kontynuowana do końca 2003 r. Budżet programu wynosił 500 tys. USD.

## ROZDZIAŁ III: STRATEGIA ROZWOJU ZASOBÓW LUDZKICH – KONTEKST PROGRAMOWY

### 3.1. Wprowadzenie

Rozdział przedstawia kontekst programowy, który uwarunkował kształt, obrane priorytety i cele SPO RZL i obejmuje:

- strategię Rządu w zakresie rozwoju zasobów ludzkich opartą na Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006 oraz Ram Odniesienia Polityki Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich przyjętych w marcu 2000 r. przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej;
- uwarunkowania wpływające ze Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (JAP);
- wyzwania określone we Wspólnym Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (JIM) i jego powiązania z SPO RZL;
- oczekiwane generalne efekty realizacji SPO RZL.

Ponadto, w rozdziale zawarta jest analiza SWOT, podsumowująca sytuację sektora poprzez pokazanie silnych i słabych stron, zagrożeń oraz okoliczności sprzyjających rozwojowi rynku pracy.

### 3.2. Ogólny zarys sytuacji na rynku pracy

Główne determinanty rozwoju sytuacji społecznej i gospodarczej Polski w najbliższych latach to:

1. Stabilizacja polityczna w Europie i gwarancje bezpieczeństwa, którymi Polska dysponuje jako członek NATO. Dobrym stosunkom z państwami zachodnimi towarzyszy poprawa w relacjach z Rosją, państwami WNP i krajami Dalekiego Wschodu, głównie Chinami, co powinno zaowocować intensyfikacją kontaktów gospodarczych i handlowych.
2. Rosnące uzależnienie polskiej gospodarki od światowej koniunktury wywiera korzystny wpływ w miarę ogólnego ożywienia gospodarczego prognozowanego od 2003 r.
3. Globalizacja w gospodarce i handlu światowym, charakteryzująca się szybkim zwiększaniem skali przepływów finansowych, koncentracją kapitału, budowaniem gospodarek opartych na wykorzystaniu wiedzy i zasobów intelektualnych oraz na przetwarzaniu rosnących w gigantycznym tempie zasobów informacyjnych, co stwarza konieczność inwestowania w edukację i w infrastrukturę sprzyjającą tworzeniu społeczeństwa informacyjnego.
4. Zmiany demograficzne. Znaczny wzrost liczby ludności stwarza okazję z jednej strony przyspieszenia rozwoju gospodarczego, z drugiej zaś odpowiednim grupom społeczeństwa należy zapewnić konieczne umiejętności i kwalifikacje umożliwiające im aktywny udział w rynku pracy. Zmiany demograficzne wywierają silną presję na rynek pracy oraz wzrost świadczeń emerytalnych i zapotrzebowanie na niektóre usługi medyczne. Dynamiczny spadek od 2006 r. liczby dzieci i młodzieży, spowodowany dojściem do wieku szkolnego dzieci niżu demograficznego, będzie miał negatywne skutki przynajmniej przez okres 15 lat, powodując proporcjonalny spadek zatrudnienia nauczycieli. Te zmiany demograficzne będą również sprzyjać przeobrażeniom jakościowym w szkolnictwie.
5. Poziom wydajności pracy, który w Polsce stanowi 46,6% (w 2001 r.) i 45,4% (w 2002 r.) średniej wydajności w krajach UE. Spowodowane jest to zwłaszcza słabym technicznym uzbrojeniem pracy i niską produktywnością majątku trwałego, który jest przestarzały i skumulowany w mało efektywnych dziedzinach wytwarzania. Infrastruktura, zwłaszcza komunikacyjna i telekomunikacyjna, jest niedostosowana do potrzeb rozwijającej się gospodarki z punktu widzenia gęstości sieci, jej jakości i kosztów eksploatacji. Sytuacja ta wskazuje na priorytety inwestycyjne.
6. Wydłużający się proces prywatyzacji i restrukturyzacji najbardziej kapitałochłonnych dziedzin gospodarki (przemysł wydobywczy, górnictwo węgla i siarki, przemysł ciężki), wyznaczający priorytety restrukturyzacyjne. Kontynuacja procesu prywatyzacji i restrukturyzacji będzie wymagać jednoczesnego i stałego łagodzenia wynikających z tego kosztów społecznych. Z tego względu polityka restrukturyzacji powinna być uzupełniona przez właściwą politykę rynku pracy, której instrumenty powinny być przede wszystkim skoncentrowane na stymulowaniu tworzenia nowych miejsc pracy w obszarach docelowych i na rozwoju systemu świadczeń społecznych dla ludzi tracących pracę, który sprzyjałby ich zatrudnieniu w innym miejscu (szkolenie, wsparcie dla nowo powstających przedsiębiorstw itp.).
7. Nadmierne zatrudnienie na terenach wiejskich. Ukryte bezrobocie, szacowane na poziomie 920 tys. osób w większości z bardzo niskimi kwalifikacjami, może być szczególnie trudnym do rozwiązania problemem.
8. Oddziaływanie kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich oraz funduszy europejskich na kondycję gospodarki, pozwalające na podniesienie stopy akumulacji.
9. Wyraźne zwiększenie długu publicznego, który w 2001 r. wyniósł 40,2%, a w 2002 r. wzrósł do 45,8%. Utrzymywanie się tej tendencji doprowadzi wkrótce dług publiczny do poziomu powyżej 50% PKB i szybko zbliży go do konstytucyjnie zastrzeżonej granicy 60% PKB. Istotna różnica pomiędzy oprocentowaniem kredytów złotych a oprocentowaniem

kredytów walutowych spowodowała wzrost zadłużenia zagranicznego przedsiębiorstw, co w przypadku gwałtownej deprecjacji złotego może doprowadzić wiele z nich do upadłości.

10. Niska pozycja Polski w opracowanym przez OECD rankingu rozwoju cywilizacyjnego (44 miejsce na 45 wysoko rozwiniętych krajów), co wskazuje na pilną potrzebę inwestowania w podwyższanie poziomu edukacyjnego i kształcenie ustawiczne społeczeństwa oraz w dziedziny gospodarki oparte na wiedzy, zgodnie z wymogami nowej ekonomii.

Wobec tych uwarunkowań niezbędna jest znaczna reorientacja polityki gospodarczej, która będzie zmierzać do:

- wyzwolenia aktywności i przedsiębiorczości, będących podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego;
- efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów finansowych, majątkowych oraz wiedzy i umiejętności przy pomocy nowoczesnych instrumentów finansowych;
- ustalenia stabilnych i przejrzystych reguł w polityce finansów publicznych.

### 3.3. Strategia Rozwoju Zasobów Ludzkich RP

#### 3.3.1. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich

Pełnym dokumentem obrazującym cele i zamierzenia w obszarze rozwoju zasobów ludzkich jest przyjęta przez Rząd w styczniu 2001 r. Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000–2006, zwana dalej „Strategią”. Stanowi ona kontynuację dwóch wcześniejszych programów rządowych: Programu Promowania Produktywnego Zatrudnienia i Zmniejszania Bezrobocia oraz Programu Promocji Aktywności Zawodowej Młodzieży.

Strategia określa kierunki działań podejmowanych dla sprostania wyzwaniom rynku pracy. Polityka rynku pracy określona w Strategii jest realizowana poprzez politykę krajową finansowaną z funduszy krajowych i w ramach Programów Operacyjnych objętych NPR, współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych. Strategia wskazuje na potrzebę wzrostu jakości zasobów ludzkich jako warunek znalezienia i utrzymania zatrudnienia. Wzrost jakości zasobów ludzkich może nastąpić między innymi poprzez reformę systemu kształcenia młodzieży, rozwój kształcenia ustawicznego dorosłych i podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych.

##### 3.3.1.1. Ogólny cel Strategii

Celem generalnym Strategii jest:

**Budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy.**

Określony cel generalny Strategii, a tym samym SPO RZL, przyczyni się do osiągnięcia celu strategicznego Podstaw Wsparcia Wspólnoty, zwanych dalej „PWW”, czyli rozwijania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE na poziomie regionalnym i krajowym.

W ramach PWW nakreślono, w oparciu o Strategię, następujące cele szczegółowe odnoszące się do osi Rozwoju Zasobów Ludzkich:

- poprawa zatrudnialności poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich, promowanie postaw przedsiębiorczych,
- zwiększanie osiągnięć edukacyjnych polskiego społeczeństwa,
- poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do zmieniających się warunków na rynku pracy,
- wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy, w tym równości szans kobiet i mężczyzn.

##### 3.3.1.2. Filary Strategii

###### Poprawa zatrudnialności poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich

Poprawa zdolności do zatrudnienia i podniesienie kwalifikacji zawodowych społeczeństwa to jeden z najważniejszych celów polityki społeczno-gospodarczej rządu, kształtujący całościowy obraz polityki strukturalnej kraju. Indywidualną zdolność do bycia zatrudnianym wyznaczają przede wszystkim kwalifikacje zawodowe, postawy, cechy mentalne i socjodemograficzne, na które wpływ mają: wykształcenie, dostępność do szeroko rozumianej edukacji, planowanie rozwoju intelektualnego, zawodowego i społecznego w niemal wszystkich okresach życia, wreszcie – umiejętność właściwego zachowania się na rynku pracy. Wysiłki na rzecz poprawy zdolności do zatrudnienia powinny być podejmowane przede wszystkim wobec osób poszukujących pracy i zagrożonych jej utratą.

Rozwijanie indywidualnych zdolności do bycia zatrudnionym, zdolności do utrzymania zatrudnienia, co prowadzi do poprawy jakości zasobów ludzkich, dotyczy zarówno młodzieży, jak i osób dorosłych.

Poszczególne grupy wymagają stosowania odrębnych, często zindywidualizowanych, metod oddziaływania, stąd wyłania się potrzeba zastosowania różnorodnych rozwiązań, wśród których do najistotniejszych należą:

- Reforma systemu edukacji młodzieży uwzględniająca potrzeby rynku pracy, kładąca nacisk na kształcenie jednostek kreatywnych i aktywnych, zmierzająca do tego, aby pierwszy kontakt osób młodych z rynkiem pracy nie musiał rozpoczynać się od wizyty w urzędzie pracy i zarejestrowania się jako osoba bezrobotna. Weryfikacja podręczników pod kątem eliminacji stereotypowych zapisów na temat pełnienia ról zawodowych i społecznych.
- Zwiększenie nacisku na tworzenie lepszych możliwości uczestnictwa w edukacji osób niepełnosprawnych.
- Wprowadzenie do programów nauczania, począwszy od gimnazjum, treści związanych z funkcjonowaniem gospodarki, w tym tematyki dotyczącej rynku pracy i zatrudnienia.
- Wzmocnienie edukacji i wychowania młodzieży niedostosowanej społecznie, która nie potrafi sprostać wymaganiom wynikającym z powszechnego obowiązku szkolnego. Osoby młode wychowawczo zaniedbane lub znajdujące się w krytycznych sytuacjach życiowych cechuje brak aktywności i motywacji do samodzielnego działania na rzecz poprawy własnej sytuacji w oparciu o społecznie akceptowane formy proponowane przez liczne instytucje. Młodzież ta ma największe trudności w odnalezieniu się na rynku pracy i wymaga specjalnego, zindywidualizowanego wsparcia.
- Poprawa jakości kształcenia młodzieży nieobjętej reformą systemu edukacji, a w szczególności zwrócenie uwagi na zwiększenie zdolności zatrudnienia osób kończących naukę w aktualnym, a więc jeszcze niezreformowanym systemie edukacji.
- Wzmocnienie edukacji ustawicznej osób dorosłych jako głównej zasady współczesnego systemu oświaty, zgodnie z którą proces kształcenia trwa przez całe życie i obejmuje odnawianie, poszerzanie oraz pogłębianie kwalifikacji ogólnych i zawodowych. Proces ten jest konieczny ze względu na zmiany, jakim podlega życie gospodarcze i społeczne.
- Podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych poprzez wspieranie rozwoju ich zdolności ułatwiających zatrudnienie. Powyższe zadanie wymaga przede wszystkim dalszego odchodzenia od pasywnych do aktywnych metod przeciwdziałania bezrobociu i wiąże się z koniecznością wczesnej identyfikacji potrzeb i przyjęciem zasady wczesnego uruchamiania interwencji.
- Wzmocnienie instytucjonalnej obsługi rynku pracy poprzez rozwój służb zatrudnienia.
- Rozwój niepublicznych instytucji obsługi rynku pracy (agencje pracy tymczasowej, instytucje doradztwa personalnego, pozarządowe pośrednictwo pracy).
- Rozwój pośrednictwa pracy, którego podstawą jest rozpoznawanie rynku pracy oraz pozyskiwanie ofert pracy i ich zagospodarowanie, tzn. znalezienie kandydata na obsadzenie danego stanowiska pracy lub przekazanie do wykorzystania (na innych rynkach pracy) w ramach Komputerowej Bazy Ofert Pracy.
- Indywidualizacja działań wobec klientów (w formie Indywidualnych Planów Działań), z uwzględnieniem naczelną zasady usamodzielniania oraz sprawowania opieki nad nim, przez urząd pracy, od rejestracji do momentu podjęcia zatrudnienia.
- Stworzenie powszechnie dostępnej informacji zawodowej oraz usług poradnictwa zawodowego.
- Stworzenie efektywnego systemu informacji o systemie edukacji i prognoz popytu na siłę roboczą.
- Rozwój systemu pomocy społecznej.

Realizacja powyższych działań jest podstawą dla osiągnięcia wyższego poziomu zdolności do zatrudnienia i podniesienia jakości zasobów pracy, co stanowi nieodłączny i komplementarny element procesu osiągania celów określonych w *Podstawach Wsparcia Wspólnoty*.

SPO RZL będzie realizował powyższe zadania poprzez realizację **Priorytetu 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej**, który zakłada przede wszystkim przechodzenie od pasywnych do aktywnych narzędzi rynku pracy oraz upowszechnianie podejścia prewencyjnego. Działania odpowiadają również potrzebom publicznych i niepublicznych instytucji wdrażających aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Priorytet ten w szczególności zakłada podwyższanie jakości miejsc pracy, gwarantujących zrównoważony rozwój oraz działania na rzecz osób bezrobotnych (w tym długotrwale), osób dopiero wchodzących na rynek pracy, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz kobiet. Poprawa zatrudnialności realizowana będzie również poprzez **Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy**, który koncentruje się na dostosowywaniu umiejętności i kwalifikacji zasobów ludzkich do nowych wymagań rynku pracy. W celu polepszenia zdolności do zatrudnienia absolwentów, w ramach tego Priorytetu, wspierany będzie rozwój innowacyjnych programów szkolenia i doradztwa zawodowego dla studentów.

Nowe miejsca pracy nie powstają w wyniku inicjatyw finansowych rządów, lecz są tworzone przez ludzi i ich przedsiębiorstwa. Konieczne jest więc stworzenie zestawu środków (mechanizmów) ułatwiających podejmowanie działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy. Działania takie podjęto m.in. poprzez przyjęcie w 2000 r. Rządowego Programu Rozwoju Przedsiębiorczości, w którym kompleksowo zarysowano główne obszary problemów i potrzeb. Wśród przyczyn



ograniczających rozwój małych i średnich przedsiębiorstw wymienia się najczęściej niedostosowanie systemu podatkowego do specyfiki i zasad działania małych i średnich przedsiębiorstw (w tym zbyt wysokie podatki), trudny dostęp do zbyt drogiego kredytu oraz mały zakres gwarancji i poręczeń, niespójne przepisy regulujące działanie firm i nadmierną regulację prawn-administracyjną, a także niedostosowanie przepisów we wszystkich dziedzinach do specyfiki i odmienności funkcjonowania małych firm. Bariere w rozwoju przedsiębiorczości stanowi również ograniczona wiedza na temat zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Odpowiadając na powyższe problemy, w 2002 r. Rząd w przyjętej Strategii Gospodarczej „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca” w sposób kompleksowy odnosi się do kwestii systemu wspierania rozwoju przedsiębiorczości.

Jako kluczowe określono następujące działania Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich:

- Zmianę systemu podatkowego na bardziej przyjazny powstawaniu firm i tworzeniu przez nie miejsc pracy, wraz z koniecznym wzmocnieniem proinwestycyjnego oddziaływania systemu podatkowego.
- Ograniczenie barier administracyjnych, w tym wprowadzenie niezbędnych poprawek do Kodeksu pracy.
- Rozwój usług (w tym świadczonych na warunkach preferencyjnych) dla małych i średnich przedsiębiorstw wdrażających nowe technologie, przez różne instytucje wspierające (np. PARP oraz instytucje działające w ramach Krajowego Systemu Usług dla MSP).
- Wspieranie przez państwo instytucji doradczych z otoczenia biznesu – ośrodków wspierania przedsiębiorczości, centrów informacji gospodarczej – zapewniających dostęp do wiedzy (szkolenia, doradztwo, informacja gospodarcza, informacja eksportowa).
- Wprowadzenie ułatwień w dostępie małych firm do źródeł finansowania, zwłaszcza długoterminowego, poprzez promowanie rozwoju funduszy inwestycyjnych (w tym *venture capital*).
- Upowszechnianie wiedzy w zakresie przedsiębiorczości poprzez wprowadzenie do szkół zajęć związanych z podstawami gospodarki rynkowej do programów nauczania, wprowadzenie w szkołach ponadpodstawowych programów (staże, konkursy) stymulujących aktywność uczniów – w tym promujących mikroprzedsiębiorstwa prowadzone przez młodzież, edukację młodzieży ostatnich klas szkół ponadpodstawowych w zakresie zakładania i prowadzenia małych firm, popularyzację przedsiębiorczości w środkach masowego przekazu.
- Wspieranie rozwoju i koordynacji regionalnych i lokalnych instytucji działających na rzecz środowiska przedsiębiorców, w tym wsparcie kapitałowe istniejących i nowo tworzonych lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych.

Realizacja powyższych działań ma prowadzić do zwiększenia ilości nowo powstających przedsiębiorstw i tworzenia nowych miejsc pracy, głównie w sektorze usług. Wynika to zarówno z rosnącego popytu na rozmaitego typu usługi, jak i z ekonomicznych zalet tworzenia w tej sferze nowych miejsc pracy.

Działania wspierające rozwój przedsiębiorczości realizowane będą również w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw, zwanego dalej „SPO WKP”, oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, zwanego dalej „ZPORR”, które na szczeblu regionalnym, służą wsparciem firmom rozpoczynającym działalność gospodarczą.

### **Zwiększanie osiągnięć edukacyjnych społeczeństwa polskiego**

Udzielane wsparcie służyć będzie zwiększeniu dostępu do edukacji i ulepszeniu oferty edukacyjnej na wszystkich poziomach kształcenia - od edukacji przedszkolnej do kształcenia ustawicznego dla dorosłych, ze szczególnym uwzględnieniem osób zamieszkujących obszary wiejskie, celem zmniejszenia różnic w poziomie wykształcenia. Wsparcie udzielane będzie między innymi poprzez dotacje na projekty rozwojowe dla szkół, centra kształcenia na odległość na wsiach oraz alternatywne formy edukacji przedszkolnej.

W celu zwiększenia umiejętności korzystania z nowoczesnych technik informacyjno-komunikacyjnych szkoły zostaną wyposażone w komputery, a dla nauczycieli zorganizowane zostaną odpowiednie szkolenia, także z zakresu znajomości języków obcych i przedmiotów zawodowych. Udzielone wsparcie ma także na celu wzmocnienie zdolności absolwentów do przyszłego zatrudnienia poprzez rozwój innowacyjnych programów nauczania, tworzenie systemu egzaminów zewnętrznych oraz rozwój systemu doradztwa i poradnictwa zawodowego. Inne działania, które objęte zostaną wsparciem, to akredytacja instytucji oświatowych, badania dotyczące poziomu umiejętności podstawowych i innych kluczowych wskaźników edukacyjnych, jak również budowa systemu zbierania danych i analizy.

### **Poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do zmieniających się warunków rynkowych**

Poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i pracowników do zmieniających się warunków rynku pracy, obejmująca wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia oraz rozwój zawodowy pracowników firm, jest warunkiem koniecznym wzrostu konkurencyjności gospodarki.

Realizacja powyższego priorytetu oznacza konieczność stworzenia systemu elastycznego reagowania rynku pracy na wyzwania gospodarcze. Niezbędne jest zmobilizowanie partnerów społecznych do tworzenia nowego, partnerskiego podejścia wobec tworzenia ram dla modernizacji organizacji pracy, zachowania równowagi pomiędzy elastycznością

funkcjonowania przedsiębiorstw a bezpieczeństwem pracowników. Istotnym czynnikiem wpływającym na rynek pracy jest poziom jego regulacji. Dotyczy to zwłaszcza sfery bezpieczeństwa zatrudnienia, które jest obecnie ciągle nastawione na gwarancje prawne i socjalne pracowników. Nadmierna regulacja generuje wysokie koszty, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, zmuszonych do dokonywania zmian technologicznych, czy zmian wynikających z dekonjunktury gospodarczej. Właśnie poziom wdrażania zaawansowanych technologii i innowacyjności będzie w dużej mierze decydował o konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Poziom ten z kolei w ogromnej mierze zależy od dostępu do wiedzy i ciągłego doskonalenia kadr przedsiębiorstw.

Dlatego też niezbędne jest podjęcie szeregu działań w następujących głównych obszarach:

- Zwiększenie elastyczności pracy, zarówno organizacyjnej (czyli możliwości wprowadzenia różnych form organizacji dostosowanych do specyfiki przedsiębiorstwa), zatrudnienia (stosowania zróżnicowanych form umowy o pracę, np. praca dorywcza, nietypowe formy zatrudnienia, praca w niepełnym wymiarze), jak też elastyczności czasu pracy i wynagradzania.
- Ograniczenie kosztów pracy poprzez reformę systemu emerytur i świadczeń zdrowotnych zmierzającą m.in. do przerzucenia części kosztów ubezpieczeń na pracowników.
- Modyfikacja mechanizmu ustalania płacy minimalnej biorąca pod uwagę społeczną funkcję płacy minimalnej, potrzebę jej ustalania, jak i obszary regulacji: przestrzenne, kwalifikacyjne i związane z wiekiem pracowników, do których takie regulacje należałoby stosować.
- Udoskonalenie przepisów regulujących stosunki pracy. Aktualnie obowiązujące regulacje prawne, mające w założeniu zapewniać wysoki poziom trwałości zatrudnienia, sprzyjają jednocześnie utrwalaniu biernych postaw pracowników i zniechęcają pracodawców do zatrudniania nowych pracowników w okresach wzrostu koniunktury gospodarczej.
- Zapewnienie obowiązkowych standardów bezpieczeństwa i higieny pracy, wynikających ze standardów UE, które muszą być stosowane we wszystkich zakładach pracy.
- Dokonanie przeglądu i analizy ustawodawstwa obowiązującego w zakresie szczególnej ochrony zatrudnienia i ograniczenie zakresu spraw do przypadków typowo dyskryminacyjnych. Uniemożliwi to wykorzystywanie przepisów w sposób sprzeczny z zamierzeniem ustawodawcy.
- Zwiększenie motywacji do podejmowania zatrudnienia poprzez poprawę elastyczności rynku pracy.
- Zapewnienie nowoczesnej formuły dialogu społecznego, w tym dostosowanie regulacji prawnej dialogu społecznego do istniejącej sytuacji gospodarczej i społecznej, rozwój instytucji i praktyki dialogu społecznego, działania na rzecz rozwoju dialogu obywatelskiego i sektora pozarządowego na poziomach regionalnym i lokalnym.
- Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników przede wszystkim poprzez politykę wspierania szkoleń, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Poważnym problemem jest fakt, iż wielu pracodawców nie traktuje finansowania podnoszenia kwalifikacji własnych pracowników jako najkorzystniejszej formy inwestowania w rozwój firm. Należy więc zachęcić przedsiębiorców do takich zachowań.
- Poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i pracowników poprzez zwiększenie mobilności przestrzennej osób. Konieczne jest wzmocnienie mechanizmów zachęcających osoby z rejonów o wysokim poziomie bezrobocia do przemieszczania się w celu podjęcia pracy do rejonów o większym zapotrzebowaniu na siłę roboczą. Wiąże się z tym potrzeba uregulowania kwestii własności mieszkań, intensyfikacja rozwoju budownictwa na wynajem, a także rozwój sieci komunikacyjnej kraju.

Zdolności adaptacyjne przedsiębiorstw i ich pracowników oraz rozwój innowacyjności będą wspierane w ramach SPO WKP przygotowywanego przez MGIP. W dokumencie tym przewidziano działania polegające na zapewnieniu przedsiębiorcom pomocy doradczej związanej z prowadzoną działalnością gospodarczą, ułatwieniu przedsiębiorstwom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, wspieraniu rozwoju eksportu, promowaniu jakości oraz wspieraniu przedsięwzięć rozwojowych przedsiębiorstw związanych z unowocześnianiem produkcji, poprawą jakości oraz informatyzacją przedsiębiorstw.

Poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku wdrażana będzie głównie przez Działanie 2.3 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki w ramach **Priorytetu 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy**, poprzez doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadry zarządzającej i wszystkich kategorii pracowników w przedsiębiorstwach. Wsparcie obejmie kursy w zakresie nowoczesnych technologii, kierowanie kadry zarządzającej i pracowników przedsiębiorstw do szkół wyższych w celu kontynuacji kształcenia na poziomie wyższym lub w celu uczestnictwa w szkoleniach organizowanych przez szkoły wyższe. Działanie to obejmie również popieranie nowych form zatrudnienia i organizacji pracy.

### **Wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy, w tym równości szans kobiet i mężczyzn**

Zgodnie z przyjętymi założeniami, wzmocnianie polityki równych szans dotyczyć będzie grup znajdujących się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy: osób niepełnosprawnych, kobiet, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, korzystających biernie ze świadczeń pomocy społecznej, np. długotrwale bezrobotnych (ponad 24 miesiące), uchodźców z problemami

z integracją, alkoholików i narkomanów poddających się procesowi leczenia, bezdomnych oraz młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, w tym młodzieży wychowującej się w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych.

Szczególną grupą wymagającą pomocy w wyrównaniu szans są osoby niepełnosprawne. Diagnoza sytuacji tej grupy osób na rynku pracy jednoznacznie wskazuje na pilną potrzebę podjęcia następujących działań:

- Podniesienie poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych osób niepełnosprawnych poprzez uzupełnienie potencjału zawodowego o nowe umiejętności pozwalające sprostać obecnym wymaganiom pracodawców (w tym związane z uczestnictwem w społeczeństwie informacyjnym) oraz kształtowania aktywnych postaw samych osób niepełnosprawnych na rynku pracy.
- Promowanie mechanizmów wyrównujących szanse osób dotkniętych niepełnosprawnością na rynku pracy, rozumianych zarówno jako zapewnienie tym osobom możliwości wszechstronnego rozwoju społecznego i zawodowego, jak też przełamywanie barier funkcjonalnych, mentalnych oraz stereotypów i uprzedzeń utrudniających włączanie osób niepełnosprawnych w rynek pracy, w tym osób stosunkowo dobrze przygotowanych zawodowo.

W celu zmiany niekorzystnych tendencji dotyczących sytuacji kobiet na rynku pracy rząd podejmie działania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn. Jednym z zasadniczych zadań w tym zakresie jest promowanie wiedzy i monitorowanie rezultatów wynikających z zapisów antydyskryminacyjnych zamieszczonych w rozdziale IIa (*Równe traktowanie kobiet i mężczyzn*) Kodeksu pracy. Propagowanie idei równości szans znajdzie swój wyraz przede wszystkim w programach kształcenia szkolnego (uwrażliwienie i kształtowanie nowych postaw), jak i w kampaniach medialnych (prasa, telewizja, radio) oraz we współpracy z pracodawcami. Rząd będzie zwracał szczególną uwagę na poprawę możliwości godzenia życia zawodowego i rodzinnego, między innymi poprzez poprawę dostępności usług opiekuńczych.

Jako kluczowe określono następujące działania:

- Podtrzymanie aktywności zawodowej kobiet, szczególnie w okresie urlopu macierzyńskiego/wychowawczego i zaraz po jego zakończeniu. W wielu krajach rozwiniętych gospodarczo przerwa na urodzenie i wychowanie dziecka nie musi oznaczać przerwy w karierze zawodowej, a proces ponownego włączenia się w nurt aktywności zawodowej przebiega bez większych zakłóceń. Dlatego przygotowany zostanie szereg ofert adresowanych do kobiet w celu podtrzymywania ich aktywności zawodowej w okresach, w których nie mogą świadczyć normalnej pracy. Będą to oferty uczestnictwa w krótkich kursach zawodowych, kursach aktywizacji zawodowej i samokształcenia (*open learning programmes*).
- Promocja wiedzy na temat korzyści z podtrzymywania aktywności zawodowej kobiet, które urodziły dziecko, np. w formie zatrudnienia ich w niepełnym wymiarze czasu pracy lub w alternatywnych formach zatrudnienia.
- Poprawa instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem, umożliwiającej zwiększenie aktywności ekonomicznej obojga rodziców.
- Podtrzymanie aktywności zawodowej kobiet w czasie przymusowych przerw w aktywności zawodowej poprzez zapobieganie procesowi izolowania kobiet od środowiska pracy. Duże znaczenie ma w tym względzie aktywność różnego rodzaju organizacji środowiskowych skupiających kobiety czasowo niepracujące. Rząd będzie wspierał rozwój takich organizacji. Niezbędne jest również wprowadzenie rozwiązań ułatwiających kobietom powrót do pracy. Ułatwieniem takim byłoby „szkolenie kompensujące”, dające szansę na uzupełnienie braków w kwalifikacjach, wynikających z kilkuletniej nieaktywności, oraz wprowadzenie okresu przejściowego, którego istotą będzie możliwość stopniowego opanowywania standardów pracy (stopniowanie trudności powierzanych zadań, stopniowe przechodzenie do zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin pracy).

Wzmocnienie polityki równości szans wiąże się także z konstruowaniem oferty programowej skierowanej do osób, które z powodu trudnej sytuacji życiowej nie są w stanie funkcjonować samodzielnie, tracą wiarę w możliwość zmiany sytuacji osobistej, społecznej i zawodowej i poczucie własnej wartości. Są to osoby korzystające w sposób ciągły i długotrwały ze świadczeń pomocy społecznej: osoby długotrwale bezrobotne, które utraciły prawo do zasiłku z tytułu bezrobocia, uchodźcy, byli więźniowie, alkoholicy i narkomani poddający się procesowi leczenia, bezdomni oraz młodzież zagrożona dysfunkcjami, wychowująca się w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w rodzinnej opiece zastępczej.

Konieczna jest realizacja działań skoncentrowanych na odzyskaniu przez nie poczucia własnej wartości i wiary w możliwość zmiany istniejącej, niekorzystnej sytuacji życiowej, społecznej i zawodowej, co w efekcie doprowadzi do aktywizacji tych osób, umożliwi uzyskiwanie ekonomicznej niezależności i społecznej integracji. Niezbędne jest włączenie środowisk lokalnych i podjęcie wspólnego wysiłku na rzecz przeciwdziałania marginalizacji wymienionych grup i jej skutkom. Osiągnięcie integracji społecznej i zawodowej wymienionych grup możliwe jest poprzez społeczno-edukacyjny rozwój grup zagrożonych, z myślą o umożliwieniu im etapowej integracji z rynkiem pracy poprzez:

- Aktywizowanie osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej, doprowadzenie do ich usamodzielnienia i powrotu na rynek pracy;
- Rozszerzenie zakresu różnych form działania na rzecz grup docelowych, w celu umożliwienia szerszego dostępu do specjalistycznego poradnictwa oraz różnego rodzaju terapii, ewentualnie utworzenie nowych instytucji (np. placówek socjalno-edukacyjnych, przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni socjalnych, grup samopomocowych), które rozszerzą możliwości reintegracji społecznej i zawodowej osób należących do grup szczególnego ryzyka;

- Ożywienie środowisk lokalnych poprzez podejmowanie wspólnych wysiłków i współpracy w rozwiązywaniu problemów i poprzez współodpowiedzialność w zapobieganiu zjawiskom marginalizacji i izolacji społecznej.

SPO RZL określa działania nakierowane na wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy. Zawarte są one w **Priorytecie 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej** w działaniach dotyczących integracji zawodowej i społecznej kobiet, osób niepełnosprawnych oraz osób społecznie wykluczonych. Także **Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy** zakłada działania na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych różnych grup społecznych.

SPO RZL odpowiada na te same wyzwania i wspiera wspomniane wyżej cele *Strategii*. Określone w SPO RZL zadania: aktywna walka z bezrobociem, integracja społeczna, rozwój kształcenia ustawicznego oraz rozwój przedsiębiorczości mają ostatecznie doprowadzić do poprawy jakości dostępnych dla gospodarki zasobów ludzkich. Analiza warunków ekonomicznych i sytuacji na rynku pracy doprowadziła do reorientacji działań mobilizujących i rozwiązań promujących zindywidualizowane podejście do zwalczania i zapobiegania bezrobociu.

### 3.3.2. Dalsza reforma strukturalna rynku pracy

W Polsce istnieje potrzeba regulacji zjawisk i procesów, które będą mieć miejsce w najbliższych latach na polskim rynku pracy. Z tego względu w 2004 r. uchwalona została nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która zastąpiła obowiązującą dotychczas ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Podstawowe cele i założenia planowanej reformy rynku pracy koncentrowały się na poprawie funkcjonowania systemu publicznych służb zatrudnienia i na jego dostosowaniu do potrzeb efektywniejszego i kompleksowego rozwiązywania w Polsce problemów społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo lub wykluczenie społeczne.

Ustawa określa obowiązki państwa w zakresie popierania zatrudnienia, łagodzenia bezrobocia i aktywizacji zawodowej, a także definiuje pojęcie instytucji rynku pracy powołanych do realizacji odpowiednich działań określonych w ustawie. Ponadto, ustawa uznaje Narodowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia inspirowany Europejską Strategią Zatrudnienia za podstawę realizacji polityki rynku pracy.

Ustawa przewiduje modyfikację funkcjonowania państwowych służb zatrudnienia w taki sposób, by miały one możliwość rozwiązywania problemów społecznych wymagających interwencji państwa w sposób spójny i efektywny. Zostaną powołane nowe mechanizmy i instytucje dla koordynacji prac ministra właściwego ds. pracy, marszałków (wojewódzkich urzędów pracy) oraz starostów (powiatowych urzędów pracy). Zostaną opracowane standardy kwalifikacji zawodowych dla pracowników państwowych służb zatrudnienia (PSZ), w związku z czym pracownicy ci będą musieli posiadać odpowiednie kwalifikacje. Określone zostaną metody nabycia i doskonalenia tych kwalifikacji. Dotyczy to w szczególności kluczowych specjalistów w ramach PSZ. Ponadto, minister odpowiedzialny za sprawy pracy będzie współpracował z ministrem odpowiedzialnym za edukację przy opracowaniu spójnego systemu edukacji i szkolenia zawodowego pracowników socjalnych, pośredników pracy, doradców zawodowych, doradców ds. związanych z niepełnosprawnością zarówno w ramach uniwersytetów, jak i w ramach obecnie funkcjonujących Szkół Służby Cywilnej, co jednocześnie umożliwi integrację usług społecznych.

Zadaniem instrumentów rynku pracy jest wspieranie zatrudnienia, a nie łagodzenie skutków bezrobocia, poprzez rozwój zasobów ludzkich i doskonalenie systemu kształcenia ustawicznego. Opracowano katalog instrumentów rynku pracy. Wprowadzane zmiany koncentrują na: doskonaleniu systemu poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, a także na mechanizmach wykonawczych zmierzających do wzrostu udziału pracowników i bezrobotnych w kształceniu ustawicznym.

Zgodnie z ustawą, takie działania pasywne jak system zasiłków dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne, zasiłki rodzinne dla bezrobotnych czy ubezpieczenia zdrowotne zostaną przejęte przez inne instytucje, zastępujące system PSZ.

Ustawa wprowadza zmiany w strukturze zadań przypisanych różnym jednostkom systemu służb zatrudnienia. Wiele z tych zadań wynika z konieczności realizacji programów EFS i EURES, a także z konieczności koordynacji programów kształcenia ustawicznego. Partnerem w realizacji środków prozatrudnieniowych będzie gmina.

Zostanie utworzony Fundusz Szkolenia Zawodowego jako instrument zachęcania pracodawców do inwestowania w rozwój kwalifikacji zawodowych ich pracowników. W celu uzyskania wsparcia z funduszy publicznych konieczne będzie utworzenie funduszu szkoleniowego. Możliwość uzyskania przez pracowników nowych kwalifikacji przyczyni się do utrzymania przez nich miejsc pracy, a tym samym będzie stanowić integralny element działań na rzecz promocji zatrudnienia.

Planowane zmiany w dużym stopniu dotyczyły zasiłków dla bezrobotnych. Bezrobotni mogą w ograniczonym zakresie pracować, zachowując prawo do części zasiłku dla bezrobotnych, zwanego w tym przypadku zasiłkiem wyrównawczym. W rezultacie bezrobotni są skłonni w nowych warunkach szukać pracy w sposób bardziej intensywny.

Urzędy pracy zostały pozbawione wszelkich zadań związanych z ubezpieczeniem społecznym, w tym z wypłatą świadczeń przedemerytalnych. Ich dotychczasowe obowiązki w tym zakresie zostały przejęte przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Rozwiązanie to pozwoli urzędowi pracy skoncentrować się na aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu.

Nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ma również na celu aktywny udział partnerów społecznych w realizacji środków na rzecz popierania zatrudnienia i doskonalenia efektywności funkcjonowania instytucji rynku pracy.

Po przyjęciu ustawy przez parlament zostanie opracowany szczegółowy harmonogram realizacji reformy rynku pracy.

Nowe przepisy mają pośredni wpływ na rozwój zasobów ludzkich, gdyż środki podejmowane w ramach nowej ustawy będą prowadzić do:

- zdecydowanej poprawy usług w zakresie poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy;
- wprowadzenia mechanizmów mających na celu radykalny wzrost udziału zatrudnionych i bezrobotnych w kształceniu ustawicznym (tzn. edukacji szkolnej dla dorosłych i szkolenia w celu zdobycia i uzupełnienia wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby nieobjęte obowiązkiem szkolnym);
- ograniczenia możliwości korzystania przez osoby w wieku przedemerytalnym z pasywnych form zwalczania bezrobocia;
- reformy służb i instrumentów rynku pracy na rzecz wzrostu ich efektywności, a także ich uzupełniającej roli w stosunku do osób poszukujących pracy.

Rząd polski zapewni kontynuację podjętych wcześniej działań mających na celu obniżenie kosztów pracy poprzez reformę systemu podatkowego. Działania te uwzględnią będą następujące kwestie: określanie płacy minimalnej na podstawie czynników przestrzennych i wiekowych, zwiększenie elastyczności umów, czasu pracy itp. w oparciu o szczegółowe zapisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ocenę efektów zróżnicowania minimalnych wynagrodzeń dla nowych uczestników rynku pracy oraz inne możliwe działania dotyczące regionalnego zróżnicowania w 2006 r. Polska uwzględni ponadto w rocznych statystykach informacje dotyczące względnego wzrostu płac i wydajności w różnych sektorach, włączając instytucje sektora publicznego.

### **3.3.3. Strategia społeczno-ekonomiczna „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”**

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione czynniki, polityka gospodarcza rządu będzie realizować następujące cele strategiczne:

#### **Stopniowy powrót na ścieżkę 5% wzrostu PKB w 2005 r.**

Przy przyjęciu scenariusza rozwojowego, zakładającego 1% wzrost PKB w 2002 r., 3% w roku 2003 oraz 4,2% w roku 2004 i w następnych latach dalszy wzrost, możliwa jest realizacja strategicznych celów polityki gospodarczej, co pozwala na wyzwolenie energii społecznej i skłonności do inwestowania, decydujących o długofalowych perspektywach rozwojowych.

Warunkiem realizacji tego scenariusza jest lepsza harmonizacja polityki finansowej i polityki pieniężnej, tak aby:

- w pierwszym okresie (do roku 2004) – zapewnić wyjście ze stanu stagnacji i przyspieszenie wzrostu;
- w następnych latach – utrwać wzrost w warunkach równowagi makroekonomicznej.

Równowaga makroekonomiczna pozwoli na szybki i zrównoważony wzrost PKB, który spowoduje powstanie nowych miejsc pracy i wzrost zatrudnienia, przyczyniając się tym samym do nadrobienia zaległości i osiągnięcia większej spójności społeczno-gospodarczej przez Polskę.

#### **Aktywizacja zawodowa społeczeństwa i zwiększanie zatrudnienia**

Jako niezmiernie pilne uznano inwestycje mające na celu wzrost poziomu wykształcenia i rozwój kształcenia ustawicznego. Rząd priorytetowo traktuje aktywizację zawodową młodych ludzi, w celu ułatwienia im wejścia na rynek pracy, poprzez modernizację systemu edukacji z jednej strony i poszerzenia zakresu szkoleń oferowanych przez instytucje rynku pracy z drugiej strony. Program „Pierwsza Praca” realizowany jako część Strategii przewiduje m.in. realizację działań wiążących się z takim kształtowaniem procesu edukacji, by możliwie najlepiej przygotować absolwentów szkół do spełniania wymagań dzisiejszego rynku pracy.

#### **Skuteczna absorpcja funduszy europejskich i wykorzystanie ich dla rozwoju kraju**

Ożywienie gospodarki, a tym samym wygenerowanie środków finansowych na zadania dostosowawcze, umożliwi pomyślny przebieg procesu akcesyjnego do UE, zaś wysoki wzrost gospodarczy pozwoli na maksymalizację korzyści wynikających z członkostwa w UE.

Konieczność odwrócenia tendencji recesyjnych i ożywienia gospodarki sprawia jednak, że osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w trwałym makroekonomicznym kontekście musi mieć pierwszeństwo.

Przyjęta w styczniu 2002 r. Strategia Gospodarcza Rządu „Przedsiębiorczość–Rozwój–Praca” zakłada, że w najbliższych latach dla sytuacji gospodarczej Polski istotne znaczenie będzie miał proces globalizacji w gospodarce i handlu. Jedną z charakterystyk tego procesu jest budowanie gospodarek opartych na wykorzystywaniu wiedzy i zasobów intelektualnych oraz na przetwarzaniu rosnących w gigantycznym tempie zasobów informacyjnych, co wysuwa na pierwszy plan konieczność inwestowania w edukację i w infrastrukturę sprzyjającą tworzeniu społeczeństwa informacyjnego. Są to dla Polski istotne wyzwania, które znajdują odzwierciedlenie w działaniach SPO RZL.

Jednocześnie według opracowanego przez OECD rankingu rozwoju cywilizacyjnego, w którym Polska zajmuje przedostatnie miejsce, co wskazuje na pilną potrzebę inwestowania w podwyższanie poziomu edukacyjnego i kształcenie ustawiczne społeczeństwa oraz w dziedzinę gospodarki oparte na wiedzy, zgodnie z wymogami nowej ekonomii. Uwzględniając powyższe, kwestie kształcenia ustawicznego zajmują ważną pozycję wśród działań SPO RZL.

**Jednym z celów strategicznych polityki gospodarczej polskiego rządu jest także aktywizacja zawodowa społeczeństwa i zwiększanie zatrudnienia w dziedzinach, które można określać mianem rozwojowych.**

Zapowiadana w Strategii modernizacja polskiej gospodarki i wytyczenie dla niej nowych obszarów, określanych jako „bio”, „info” i „techno”, oraz wskazanie na to, że wiedza i umiejętności są kategoriami ekonomicznymi, wyznaczają perspektywę znaczących przedsięwzięć w dziedzinie inwestowania w kapitał ludzki. Inwestycje te będą sprzyjały przewagom konkurencyjnym gospodarki i rozwojowi przedsiębiorczości.

### 3.3.4. Działania rządu na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw

Podstawą wszelkich działań rządu na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw i przydzielania środków budżetowych na bezpośrednią pomoc dla przedsiębiorców stał się dokument Kierunki działania rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002r. W ramach tego programu przeznaczono fundusze na zwiększenie dostępu przedsiębiorców do szkolenia w zakresie zarządzania zasobami firmy, marketingu, informatyki oraz na poradnictwo i szkolenie w zakresie realizacji systemów zarządzania jakością. Wydatkowane środki finansowały podstawowe informacje i poradnictwo na temat rozpoczynania działalności gospodarczej i prowadzenia jej. Usługi te były bezpłatne dla przedsiębiorców i osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą. Dokapitalizowano również fundusze gwarancji kredytowych i fundusze pożyczkowe.

Kontynuacją tego programu jest inicjatywa nazwana Kierunki działania rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2003–2006.

Polityka Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2006 r. ma na celu stymulację działalności gospodarczej sektora MSP, w celu zapewnienia zatrudnienia w tym sektorze i wzrostu jego konkurencyjności oraz zdolności do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim. Cel ogólny programu będzie realizowany poprzez cztery cele fragmentaryczne:

- wspieranie przedsięwzięć służących rozwojowi przedsiębiorstw,
- poprawa otoczenia prawnego i administracyjnego MSP i przywrócenie ducha przedsiębiorczości w społeczeństwie,
- rozwój otoczenia instytucjonalnego MSP
- wspieranie integracji firm i działalności na forum międzynarodowym.

SPO RZL (Działanie 2.3. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki w ramach **Priorytetu 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy**) zwróci szczególną uwagę na doskonalenie umiejętności i kwalifikacji pracowników przedsiębiorstw (w szczególności MSP) poprzez oferowanie kursów w zakresie nowoczesnych technologii i studiów podyplomowych dla pracowników przedsiębiorstw. Umożliwi również kontynuację kształcenia na poziomie wyższym i będzie wspierał kierowanie do ośrodków badawczo-naukowych w celu zapewnienia transferu wiedzy i nawiązania kontaktów między sektorem edukacji i gospodarką. W ramach SPO RZL wspierane będą nowe formy zatrudnienia i organizacji pracy.

### 3.4. Spójność Programu Operacyjnego ze Wspólną Oceną Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia

Jako pierwszy krok na drodze do określenia polityki zatrudnienia przygotowującej do członkostwa w UE i stopniowo dostosowującej instytucje i politykę do Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a także umożliwienia pełnej realizacji Tytułu Zatrudnienie w Traktacie od momentu akcesji, Komisja zapoczątkowała w 1999 r. proces współpracy z Polską w dziedzinie zatrudnienia. Ponadto, celem współpracy było również zapewnienie, by przygotowania do realizacji EFS koncentrowały się na wspieraniu określonych priorytetów polityki zatrudnienia. Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia została podpisana przez Polskę w 2001 r. Uzgodniono monitorowanie realizacji zobowiązań przyjętych w Ocenie i w tym celu Polska złożyła raporty o postępie prac w 2002 i 2003 r. Ponadto, w lipcu 2003 r. przeprowadzono dogłębny przegląd polityki zatrudnienia i zobowiązań w ramach Oceny.

Ocena koncentruje się na podstawowych wyzwaniach w dziedzinie zatrudnienia. Te wyzwania polegają, po pierwsze, na uznaniu, że rynek pracy powinien odpowiadać na potrzeby dynamicznej gospodarki rynkowej, stanowiącej część jednolitego rynku, w szczególności potrzebę posiadania mobilnych, łatwo przystosowujących się i wykwalifikowanych pracowników. Drugim wyzwaniem jest kreowanie polityki i posiadanie odpowiednich instytucji, wspierających rozwój elastycznego rynku pracy. Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia stanowi podstawę dla przygotowania sprawozdań z realizacji prozatrudnieniowych działań podejmowanych przez Polskę. Poniżej przedstawiono uzgodnione i realizowane priorytety Oceny oraz streszczenie wniosków z procesu ich realizacji do lipca 2003 r.

Priorytety Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia:

1. Dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy:
  - ułatwienie powszechnego dostępu do edukacji,
  - poprawa jakości i efektywności edukacji,
  - doskonalenie edukacji dla potrzeb rynku pracy.
2. Prozatrudnieniowe środowisko:
  - popieranie przedsiębiorczości;
  - reforma finansów publicznych prowadząca do ograniczenia i lepszego ukierunkowania wydatków publicznych, w tym na cele społeczne.
3. Aktywna polityka rynku pracy i jej wdrożenie:
  - rozwój i doskonalenie aktywnych instrumentów rynku pracy i wzrost wydatków na takie instrumenty;
  - tworzenie i realizacja nowych regionalnych i lokalnych programów aktywizacji zatrudnienia, w celu wsparcia restrukturyzacji sektorów i przedsiębiorstw;
  - wzrost roli dialogu społecznego w przygotowaniu i realizacji krajowych, regionalnych oraz lokalnych programów aktywizacji zawodowej;
  - wsparcie rozwoju wolontariatu jako metody podnoszenia kwalifikacji młodych ludzi i współpracy z organizacjami pożytku publicznego.
4. Przygotowanie do wdrażania EFS.

Wnioski z raportu dotyczącego realizacji Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (lipiec 2003)

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego i wzrost zatrudnienia są strategicznymi celami Rządu RP. Dla osiągnięcia ogólnych celów kluczowe znaczenie będą mieć stabilność makroekonomiczna, zrównoważona polityka i kontynuacja kluczowych reform strukturalnych na rynku pracy. Oczekiwane efekty pierwszego programu Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca pojawiają się po pewnym czasie. Przyjęcie nowego, zorientowanego na wzrost pakietu Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca II – powinno jeszcze bardziej wzmocnić rozwój MSP i przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy na lokalnym rynku. Bardzo pożądane są zmiany mające na celu uproszczenie trybu rejestracji nowych firm oraz obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Działania na rzecz obniżenia kosztów pracy osób młodych i o niskich umiejętnościach są krokiem we właściwym kierunku w gospodarce doświadczającej ogromnych problemów z tworzeniem miejsc pracy dla tych grup. Należy dopilnować, by fragmentaryczne ulgi podatkowe nie stanowiły bodźców zniechęcających. Szczegółowy przegląd systemu ulg podatkowych powinien odnieść się w sposób wszechstronny do wysokiego obciążenia podatkowego pracy, w szczególności w dolnej części skali płacowej, a także zwrócić szczególną uwagę na wysokość składek społecznych. Jest również ważne, by reforma systemu pomocy społecznej koncentrowała się na promocji aktywnego poszukiwania pracy i reintegracji, a nie na biernym pobieraniu świadczeń.

W procesie restrukturyzacji partnerzy społeczni powinni odegrać kluczową rolę, nie tylko poprzez popieranie prozatrudnieniowych zmian płacowych, ale również poprzez aktywną promocję zmian strukturalnych na szczeblu przedsiębiorstwa.

Kontynuacja reformy edukacyjnej pozwoli wyposażyć absolwentów w umiejętności niezbędne na rynku pracy podlegającym zmianom strukturalnym. W tym procesie należy zwrócić szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia jednakowego dostępu do edukacji oraz na poprawę efektywności i jakości edukacji. Kształtuje się wiarygodne podejście do kształcenia ustawicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zachęt, źródeł finansowania, oceny jakości i certyfikacji. Rozwijana jest nowoczesna polityka kształcenia ustawicznego. Dla spełnienia wymogów nowej Europejskiej Strategii Zatrudnienia niezbędne będą odpowiednie środki i zachęty dla pracodawców i pracodawców do inwestowania w szkolenia oraz zaangażowanie partnerów społecznych w rozwój szkolenia w miejscu pracy.

Intensywnej pracy nad nowymi strategiami, polityką i programami powinno towarzyszyć ich dalsze konsekwentne wdrażanie oraz systematyczne monitorowanie, a także raportowanie osiągniętego postępu. Będzie to wymagać rozwijania zdolności administracyjnych, efektywnej koordynacji działań podejmowanych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz pomiędzy różnymi szczeblami, a także odpowiedniego zaangażowania partnerów społecznych i gospodarczych, organizacji pozarządowych i innych. W szczególności konieczne jest przyspieszenie rozwoju publicznych służb zatrudnienia jako głównego instrumentu realizacji krajowej polityki zatrudnienia. Zreformowana publiczna służba zatrudnienia będzie wymagać odpowiedniego wyposażenia – środków finansowych, odpowiedniej liczby pracowników, szkolenia oraz wyposażenia technicznego. Inicjatywy organizacyjne i finansowe mające na celu szersze stosowanie aktywnych narzędzi rynku pracy są popierane i pożądane. Mając na uwadze wysokie bezrobocie, sprawą pilną dla płynnego wdrażania EFS jest stworzenie dobrze funkcjonujących publicznych służb zatrudnienia oraz zbadanie istniejących struktur operacyjnych.

SPO RZL odpowiada na postulaty zawarte we Wspólnej Ocenie. Zakłada ona bowiem zarówno podwyższenie jakości świadczonych usług przez publiczne służby zatrudnienia, jak i rozszerzenie zakresu aktywnych programów rynku pracy. Istotnym efektem SPO RZL ma być poprawa zatrudnialności zarówno wśród aktualnie bezrobotnych, jak i pracujących. Realizacja tych zamierzeń przyczyni się do lepszego spełniania przez Polskę wymogów Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zgodność priorytetów SPO RZL z Europejską Strategią Zatrudnienia i szersze uzasadnienie wyboru priorytetów

przedstawiono w rozdziale IV. Wspólne punkty nowych wytycznych w zakresie zatrudnienia i SPO RZL zawarto w Ramach Odniesienia Polityki Zatrudnienia.

SPO RZL został opracowany z uwzględnieniem warunków wynikających z Ram Odniesienia Polityki Zatrudnienia, które określają kontekst, w jakim udzielane jest wsparcie na działania w zakresie zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w stosunku do priorytetów określonych we Wspólnej Ocenie Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia.

### **3.5. Spójność Programu Operacyjnego ze Wspólnym Memorandum na rzecz Integracji Społecznej**

Jako że zjawisko wykluczenia społecznego jest jednym z największych wyzwań, jakie stoją przed Polską, programy wspierają politykę integracji społecznej i przyczyniają się w dużym stopniu do realizacji założeń *Wspólnego Memorandum na rzecz Integracji Społecznej* i odpowiadają na kluczowe wyzwania w nim stawiane.

#### **3.5.1. Zagrożenie trwałym wykluczeniem z rynku pracy**

Najważniejsze wyzwania dotyczą aktywizacji zawodowej grup o najniższej stopie zatrudnienia oraz osób długo pozostających bez pracy, a zwłaszcza beneficjentów opieki społecznej. Ta druga kategoria w znacznym stopniu zdominowana jest przez starszych uczestników rynku pracy. Młodzi ludzie również napotykać trudności w znalezieniu pierwszej pracy, co może prowadzić do wykluczenia społecznego już na początku dorosłego życia. Ponieważ stopa aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jest dramatycznie niska, olbrzymia większość tych osób jest wykluczona z rynku pracy. Należy podjąć wysiłki w celu zachęcenia pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych i wspierania ich na rynku pracy.

Sytuacja wymienionych powyżej grup wymaga podjęcia szczególnych działań, łącznie ze świadczeniem skrojonych do ich potrzeb usług wspierających aktywizację zawodową. Należy budować regionalną i lokalną wiedzę oraz potencjał - szczególnie na obszarach o wysokiej redukcji zatrudnienia, w upadających przedsiębiorstwach przemysłowych oraz na terenach wiejskich - zakładające i wymuszające tworzenie nowych miejsc pracy.

Wykluczeniem społecznym zagrożone są grupy społeczne o niedostatecznych dochodach, takie jak: rodziny wielodzietne, samotni rodzice z dziećmi, rodziny o niskim wykształceniu oraz rodziny zapewniających opiekę osobom wymagającym szczególnej troski. W celu wsparcia tych grup szczególnego ryzyka należy realizować aktywną politykę społeczną.

Integracja zawodowa powinna wspierać dążenia do niezależności, kształtując postawy i umiejętności podnoszące zdolność do zatrudnienia. Osiągnięciu tego celu powinno służyć wspieranie zatrudnienia społecznego, zapewnianie dostępu do szkoleń i zatrudnienia poprzez działania uzupełniające.

Pomoc na rzecz wzrostu zdolności do zatrudnienia grup zagrożonych wykluczeniem społecznym będzie realizowana w ramach Priorytetu 1 SPO RZL i Priorytetu 2 ZPORR. Grupy będące w najniekorzystniejszej sytuacji otrzymają pomoc w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

#### **3.5.2. Rozwiązanie problemu niekorzystnej sytuacji edukacyjnej**

Wspólne Memorandum w sprawie Integracji Społecznej jako grupę znajdującą się w najbardziej niekorzystnej sytuacji pod względem możliwości edukacyjnych wymienia dzieci z obszarów wiejskich i małych miejscowości. Uczęszczają one do szkół niedostatecznie wyposażonych, nauczane są przez nauczycieli często słabiej wykwalifikowanych i mają mniejszy wybór dróg kształcenia. Znajomość obsługi komputera i umiejętności z zakresu przedsiębiorczości są niedostatecznie rozwijane, szczególnie wśród dzieci z obszarów gospodarczo upośledzonych.

Zbyt wiele młodzieży z biednych obszarów wybiera szkoły zawodowe, które nie przygotowują do radzenia sobie na rynku pracy. Licea ogólnokształcące i licea zawodowe dużo skuteczniej przygotowują uczniów do wymagań dzisiejszego rynku pracy.

Docenia się znaczenie włączania do głównego nurtu kształcenia uczniów szkół specjalnych, ale poważne ograniczenie stanowią tutaj koszty.

O ile odsetek porzucających szkołę jest obecnie na poziomie umiarkowanym, to reforma systemu edukacyjnego i wyższe wymagania szkolnictwa szczebla średniego mogą w przyszłości doprowadzić do wzrostu tej liczby. Potrzebne są zatem działania zapobiegawcze, które utrzymają liczbę osób porzucających edukację na poziomie minimalnym.

Priorytet 2 SPO RZL ma na celu rozwój kształcenia ustawicznego i zmniejszenie różnic edukacyjnych między obszarami miejskimi i wiejskimi poprzez zwiększenie dostępu do edukacji na wszystkich poziomach (od przedszkolnej do edukacji dla dorosłych). ZPORR przewiduje pomoc dla młodzieży, w celu umożliwienia jej kontynuacji edukacji.



### 3.5.3. Wsparcie na rzecz wzmocnienia więzi rodzinnych oraz zwalczania uzależnień, przemocy wobec dzieci i przemocy rodzinnej

Rodziny stanowią najlepszy i najefektywniejszy pod względem kosztów czynnik zapewniający uspołecznienie i opiekę (np. nad dziećmi, osobami niepełnosprawnymi, osobami starszymi). Rodziny podlegają jednakże poważnym naciskom. Godzenie życia zawodowego z rodzinnym stanowi decydujący element wspierający funkcjonowanie rodziny. Rozwijanie takich instytucji jak ośrodki opieki dziennej dla dzieci i osób wymagających opieki czy też ośrodków opiekuńczych i wychowawczych zapewni wsparcie dla osób aktywnych zawodowo.

Polityka powinna być tak kształtowana, aby sprzyjać rodzinnym funkcjom uspołeczniania i opieki oraz zwalczać agresję i przemoc w rodzinie.

Działalność i towarzyszące działania w ramach Priorytetu 1 SPO RZL przyczynią się do wzrostu solidarności rodzinnej.

### 3.5.4. Warunki mieszkaniowe

Wiele rodzin, szczególnie w ośrodkach miejskich, nie stać na odpowiednie warunki mieszkaniowe. Wsparcie finansowe dla nabywających pierwszy dom czy mieszkanie jest niedostateczne. Zbyt wiele młodych i/ lub wielodzietnych rodzin dysponuje niewystarczającymi dochodami, aby ubiegać się o kredyty mieszkaniowe po aktualnych kursach rynkowych. W perspektywie długofalowej wszystkie działania zmierzające do wyeliminowania barier na drodze rozwoju społecznego i gospodarczego przyczynią się, poprzez zwiększanie indywidualnych zasobów finansowych, do ułatwienia ludziom zdobycia odpowiedniego mieszkania.

Potrzeby osób, które z powodu trudnej sytuacji finansowej nie mogą mieć samodzielnego mieszkania, mogą być w różnym stopniu zaspokajane w sposób pośredni, dzięki większym możliwościom znalezienia zatrudnienia w ramach programów realizowanych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

### 3.5.5. Dostęp do wysokiej jakości usług

**Możliwe jest podnoszenie jakości usług poprzez lepsze zarządzanie dostępnymi środkami. Sposobem na zwiększenie wartości usług jest zachęcanie do większego zaangażowania trzeciego sektora, w rodzaju organizacji pozarządowych, które będą nie tylko propagować, ale przede wszystkim świadczyć niezbędne usługi.**

### 3.5.6. Świadczenia społeczne

Lepsza koordynacja działań opieki społecznej i rynku pracy (łącznie ze zintegrowaniem elektronicznych baz danych) może zredukować marnotrawstwo i nadużycia oraz uwolnić środki na lepsze świadczenie usług i ich dostępność dla osób naprawdę potrzebujących.

Władze lokalne i regionalne, organizacje pozarządowe, organizacje non-profit, instytucje świadczące usługi pomocy społecznej oraz inicjatywy oddolne, jak i organizacje osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, powinny rozwijać podejście partnerskie, wymagane przez 4 Cel Traktatu Nicejskiego o zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zaangażowane instytucje powinny podnieść swoją wydajność. Konieczne jest również rozwijanie i wdrażanie metodologii ewaluacji realizowanych strategii politycznych. Kluczowe dla podniesienia jakości usług społecznych są standardy jakości oraz zasady akredytacji i certyfikacji.

Wzrost jakości usług społecznych oraz ich wzmocnienie będzie realizowane poprzez Priorytet 1 SPO RZL, natomiast podejście partnerskie do zwalczania wykluczenia społecznego zostanie wprowadzone w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

### Opieka zdrowotna

Główne problemy wskazane w Memorandum dotyczą niedostatecznego dostępu do świadczeń i niezadowalającego porządku organizacyjnego systemu. Rząd polski podejmie starania na rzecz zapewnienia poprawy w tym obszarze.

### Transport

Brak możliwości korzystania ze środków transportu (problem, który występuje w przeważającej mierze na terenach wiejskich) może utrudniać zapobieganie zjawisku wykluczenia społecznego.

Inną kwestię związaną z tym problemem stanowi zapewnienie właściwego dostępu do środków transportu osobom niepełnosprawnym, ponieważ potrzebują one nie tylko odpowiednich połączeń, ale także zlikwidowania barier fizycznych uniemożliwiających im dostęp do środków transportu. Dostęp do odpowiednich i tanich środków transportu stanowi w głównej mierze problem na obszarach wiejskich.

### Zintegrowanie działań politycznych

Zadanie zwalczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego wymaga zjednoczonych działań ze strony wielu centralnych i lokalnych agend rządowych, jak i samorządów terytorialnych. Zintegrowanie działań politycznych zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania stanowi poważne wyzwanie dla administracji rządowej przyzwyczajonej do ścisłego rozdzielnictwa funkcjonalnego.

Współpraca wszystkich instytucji, łącznie ze służbami zatrudnienia, opieki społecznej i organizacji pozarządowych, jest kluczowa dla zapewnienia najlepszego zestawu instrumentów wsparcia dla osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

### Rewitalizacja obszarów dotkniętych skutkami przekształceń strukturalnych

Ważne regiony Polski (Śląski, Łódzki, obszary nadmorskie) z silną koncentracją podupadających branż przemysłu i terenów po Państwowych Gospodarstwach Rolnych zostały szczególnie mocno dotknięte społecznymi konsekwencjami redukcji zatrudnienia i likwidacji zakładów pracy. Stanowi to wyzwanie dla polityki regionalnej. Jedno z wyzwań Wspólnego Memorandum mówi, że w celu zapewnienia opieki socjalnej dla dotkniętych przemianami ekonomicznymi pracowników i ich rodzin należy znaleźć właściwy zestaw działań politycznych, skuteczne działania aktywizujące ich zawodowo oraz alternatywne miejsca pracy.

ZPORR zmierza do wyeliminowania ekonomicznych różnic między regionami o najwyższym i najniższym stopniu zagrożenia wykluczeniem społecznym. Działania w ramach SPO RZL oraz ZPORR będą ściśle skorelowane w nadawaniu priorytetu realizacji projektów promujących integrację społeczną na zdegradowanych obszarach miejskich, pomagając w ten sposób grupom w trudnej sytuacji na rynku pracy.

## 3.6 Oczekiwane efekty generalne realizacji programu

Przewiduje się, że efektem realizacji SPO RZL będzie:

- wzrost udziału pracujących w populacji aktywnych zawodowo;
- wzrost liczby osób bezrobotnych uzyskujących zatrudnienie;
- wzrost zatrudnienia wśród absolwentów i osób młodych;
- wzrost zatrudnienia wśród osób wychowujących się (opuszczających) w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych;
- mniejszy procentowy udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych;
- wzrost udziału kobiet w ogólnej liczbie zatrudnionych;
- zwiększenie liczby osób rozpoczynających działalność gospodarczą;
- ograniczenie zjawiska procesów marginalizacji społecznej, będących konsekwencją bezrobocia;
- wzrost świadomości o kwestiach równości płci;
- zwiększenie konkurencyjności gospodarki poprzez podniesienie kwalifikacji kadr gospodarki i lepsze dopasowanie kwalifikacji poszukujących pracy i pracowników do potrzeb rynku pracy.

Powyższe efekty zostaną osiągnięte poprzez:

- usprawnienie funkcjonowania służb zatrudnienia;
- podniesienie jakości działania służb zatrudnienia oraz wzbogacenie zakresu i upowszechnienie stosowanych narzędzi i technik pracy w służbach zatrudnienia;
- rozpoznanie warunków ograniczających i sprzyjających procesom prozatrudnieniowym;
- poszerzenie oferty programów zwiększających szanse zatrudnienia młodzieży, w tym absolwentów szkół;
- objęcie większej liczby osób długotrwale bezrobotnych różnymi typami szkoleń ułatwiających powrót na rynek pracy;
- objęcie większej liczby długotrwale bezrobotnych różnymi formami indywidualnego wsparcia na rzecz aktywizacji zawodowej;
- rozwinięcie systemu usług edukacyjnych dla osób dorosłych: pracujących i bezrobotnych, doskonalenie rozwiązań systemowych w zakresie rozwoju zasobów ludzkich;
- zwiększenie roli partnerów społecznych w doskonaleniu systemu edukacji ustawicznej;
- zwiększenie oferty kompleksowej pomocy adresowanej do młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym;
- zwiększenie mobilności zawodowej osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie, wzrost liczby osób niepełnosprawnych podnoszących swoje kwalifikacje zawodowe i uzyskujących zatrudnienie oraz osób aktywnie poszukujących pracy;
- wsparcie instytucji i partnerów społecznych, czego efektem będzie poprawa skuteczności funkcjonowania tych podmiotów, zwiększenie oferty i lepsza koordynacja działań oraz większa otwartość na problemy, w tym wynikające z niepełnosprawności, i upowszechnienie rozwiązań służących reintegracji zawodowej i społecznej oraz wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych;
- zmianę stereotypowego postrzegania oraz, podyktowanego uprzedzeniami, niekorzystnego wizerunku osoby niepełnosprawnej przez pracodawców;

- popieranie zasady równości płci w dostępie do rynku pracy, z jednoczesnym wzrostem świadomości wszystkich partnerów w zakresie konieczności podejmowania takich działań, oraz rozpowszechnianie wiedzy o podstawach prawnych tej zasady;
- włączenie instytucji i organizacji działających na rzecz równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy do realizacji i monitorowania projektów;
- popieranie wśród kobiet idei stałego inwestowania w swój własny rozwój i elastycznego podejścia do zawodu;
- realizację programów popierania możliwości kobiet na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet z terenów wiejskich.

### 3.7. Podsumowanie (analiza SWOT)

Realizacja SPO RZL jest kompleksowym przedsięwzięciem, którego powodzenie uwarunkowane jest wieloma okolicznościami charakteryzującymi sytuację polityczną i społeczno-gospodarczą Polski. Posługując się kategoriami analizy SWOT, która dotyczy ukazania słabych i mocnych stron sektora oraz samej strategii, a także szans i zagrożeń, jakie z tego wynikają, należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

#### Silne strony:

- konsekwentna realizacja Strategii Gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca” potwierdzona wolą polityczną poprawienia sytuacji na rynku pracy;
- realizacja wytyczonych w 2000 r. kierunków rozwoju zatrudnienia określonych Narodową Strategią Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000–2006;
- doświadczenie polskich służb zatrudnienia w zakresie praktycznego wdrażania instrumentów polityki rynku pracy;
- równomierne rozmieszczenie terytorialne publicznych/samorządowych placówek służb zatrudnienia oraz pomocy społecznej;
- akceptacja społeczna dla działań podejmowanych na rzecz poprawy sytuacji kobiet, osób niepełnosprawnych oraz specjalnego traktowania absolwentów na rynku pracy;
- gotowość partnerów społecznych do współdziałania w zakresie rozwiązywania problemów rynku pracy;
- konsekwentne wdrażanie reformy edukacji, której celem jest lepsze przygotowanie absolwentów do sprostania wymogom współczesnej gospodarki i rosnącej konkurencyjności na rynku pracy;
- znaczny wzrost liczby wyższych uczelni;
- poprawa i rozwój doradztwa zawodowego w szkołach i instytucjach;
- rozwijający się sektor prywatny, który wytwarza 61% polskiego PKB i zatrudnia 71% wszystkich pracowników
- wzrastająca wydajność pracy w Polsce rozumiana jako stosunek produkcji globalnej do przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej;
- większa świadomość przedsiębiorców co do znaczenia „czynnika ludzkiego” w uzyskiwaniu sukcesu gospodarczego i związana z tym upowszechniająca się zasada racjonalnej polityki kadrowej;
- większa świadomość konieczności prowadzenia szkoleń kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw.

#### Słabe strony:

- niski i bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy;
- malejący wzrost inwestycji przekładający się na tempo tworzenia nowych miejsc pracy;
- słabość sektora usług i handlu;
- zbyt wysokie w Polsce obciążenia podatkowe dla pracowników o niskich zarobkach oraz wysokie koszty zatrudnienia dla pracodawców;
- ograniczone możliwości mobilności przestrzennej i zawodowej polskiego społeczeństwa;
- niska efektywność / produktywność siły roboczej w Polsce;
- wysokie bezrobocie strukturalne i ukryte bezrobocie wraz z ich negatywnymi skutkami społecznymi;
- duży udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych;
- utrzymujące się nierówności na rynku pracy dotyczące kobiet i grup narażonych na wykluczenie społeczne;
- niski wskaźnik zatrudnienia w Polsce (58%), który prowadzi do nadużycia dostępnej siły roboczej oraz do bierności zawodowej dużych grup społecznych;
- słabość regionalnego/lokalnego szczebla publicznych służb zatrudnienia oraz deficyt pozapublicznych instytucji i organizacji zatrudnieniowych;
- odpływ ze służb zatrudnienia części kadry posiadającej doświadczenia w realizacji programów krajowych i pomocowych;
- przecenianie niektórych aktywnych instrumentów polityki rynku pracy, np. robót publicznych czy samozatrudnienia osób bezrobotnych;
- niewystarczająca sieć poradnictwa i doradztwa zawodowego;
- brak monitoringu programów rynku pracy;
- bariery administracyjne i finansowe rozpoczynania działalności gospodarczej;
- brak środków przedsiębiorstw na badania naukowe i rozwój;

- zbyt niskie nakłady przeznaczane na naukę z budżetu państwa, a także brak pozabudżetowych źródeł jej finansowania;
- niski poziom wykształcenia społeczeństwa i brak nawyku kształcenia ustawicznego;
- niedostosowanie oferty edukacyjnej szkół i uczelni do potrzeb rynku pracy oraz niewystarczające wyposażenie w sprzęt komputerowy i oprogramowanie, istniejące i pogłębiające się nierówności w dostępie do edukacji na poziomie wyższym na niekorzyść młodzieży wiejskiej i z małych ośrodków miejskich;
- deficyt profesjonalnych, akredytowanych instytucji kształcenia zawodowego i ustawicznego.

Szanse:

- przyjęcie większości dokumentów międzynarodowych dotyczących sfery socjalnej i polityki zatrudnienia;
- stabilizacja polityczna oraz promocja rozwoju gospodarczego;
- wzrost gospodarczy stymulujący popyt na polskie produkty;
- pomoc finansowa w postaci funduszy strukturalnych;
- uznawanie na terytorium UE kwalifikacji zawodowych zdobytych w Polsce;
- przyspieszenie procesu tworzenia się otwartego społeczeństwa informacyjnego, opartego na wiedzy;
- koordynowanie polityki zatrudnienia na szczeblu europejskim;
- intensyfikacja współpracy i partnerstwa międzynarodowego w obszarze nauki, gospodarki i spraw społecznych; wymiana kadr uczelni i gospodarki;
- ułatwiony dostęp do sprawdzonych rozwiązań i przykładów dobrej praktyki, dotyczących różnych sfer i dziedzin polityki społecznej i zatrudnienia;
- dostęp do wysokich technologii i transfer *know how*.

Zagrożenia:

- utrzymująca się stagnacja gospodarcza ograniczająca popyt na polskie produkty,
- niekonkurencyjność polskiej gospodarki i przedsiębiorstw w stosunku do partnerów z UE,
- niewydolność i niekonkurencyjność sektora rolniczego w Polsce,
- wzrost cen towarów, a co za tym idzie pogłębienie sfery ubóstwa i niedostatku,
- wycofanie inwestycji ze specjalnych stref ekonomicznych,
- bariery we wprowadzaniu nowych form zatrudnienia i nowoczesnej organizacji pracy,
- spotęgowanie bezrobocia wśród młodzieży z powodu wyżu demograficznego,
- konieczność kontynuacji restrukturyzacji branż i sektorów gospodarki pociągająca za sobą redukcję zatrudnienia (m.in. w górnictwie, hutnictwie).

## ROZDZIAŁ IV: PRIORYTETY I OBSZARY WSPARCIA

### 4.1. Wprowadzenie i uzasadnienie wsparcia

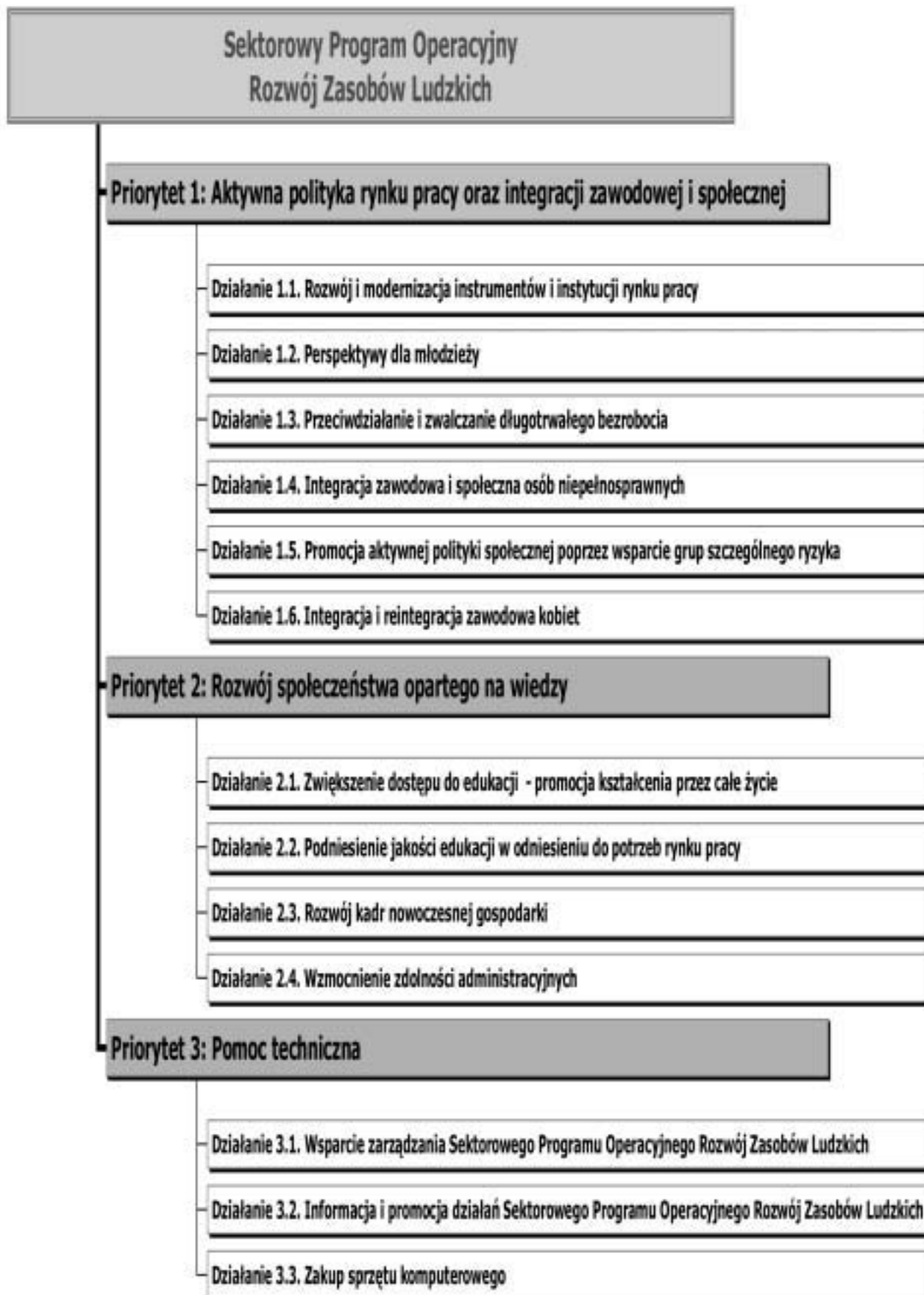
Rozdział przedstawia priorytety wsparcia EFS w ramach SPO RZL. Priorytety i działania zostały starannie wybrane, żeby jak najlepiej sprostać wyzwaniom i rekomendacjom, które zostały wskazane w:

- priorytetach Polski i EU opracowanych na podstawie Dokumentów Polityki Rządowej, Ram Wsparcia Wspólnoty, Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (Joint Assessment Paper – JAP) oraz projekcie Wspólnego Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum – JIM);
- dokładnej analizie polskiego rynku pracy;
- wynikach oceny „*ex ante*”;
- odpowiedziach uczestników szeroko zakrojonego procesu konsultacji.

Niniejszy rozdział zawiera:

- główne elementy, które ukształtowały Priorytety, działania oraz powiązane ze sobą kwestie horyzontalne zawarte w SPO RZL;
- priorytety wsparcia, ich specyficzne/ strategiczne cele (oszacowane ilościowo, o ile poddają się szacunkom ilościowym) oraz ich oczekiwane rezultaty/ oddziaływanie, uzasadnienie wyboru Priorytetów oraz składających się na nie działań, a także opis podziału środków, jakie zostaną przeznaczone na każde z działań;
- skrótowy opis komplementarnych działań wybranych dla wsparcia ze środków Funduszy Strukturalnych w ramach pozostałych programów operacyjnych, w szczególności dla działań współfinansowanych z EFS w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Strukturę zaplanowanych działań przedstawia poniższy schemat:



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

Największym wyzwaniem dla Polski na najbliższe lata jest stworzenie warunków umożliwiających osiągnięcie wyższej stopy zatrudnienia i zasadnicze obniżenie poziomu bezrobocia. Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej podjętymi na szczycie w Sztokholmie, warunkiem osiągnięcia tego ambitnego celu jest modernizacja rynku pracy i stworzenie warunków sprzyjających większej mobilności zawodowej, w celu lepszego przystosowania się do zmieniających się potrzeb rynku. Celem wyznaczonym na szczycie w Lizbonie jest zapewnienie większej liczby lepszej jakości miejsc pracy oraz osiągnięcie pełnego zatrudnienia w ciągu 10 lat. W 2000 r. został zapoczątkowany proces koordynacji polityk zatrudnienia i integracji społecznej. Zapobieganie wszelkim formom dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia oraz promocja integracji społecznej poprzez zatrudnienie znalazły się wśród podstawowych wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

We Wspólnym Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej zidentyfikowane zostały osoby w największym stopniu zagrożone wykluczeniem z rynku pracy, tj. te należące do grupy o najniższym stopie zatrudnienia oraz długotrwale bezrobotne, w szczególności młodzież i starsi pracownicy. Ze względu na to, że osoby niepełnosprawne bardzo rzadko znajdują pracę na otwartym rynku pracy, należy zachęcać pracodawców do ich zatrudniania i integracji zawodowej. Likwidacja przypadków oszustw i nadużyć w systemie rent mogłaby uwolnić zasoby, które zostałyby przeznaczone na programy aktywizacji.

Integracja zawodowa powinna przede wszystkim wspierać dążenie do samodzielności, kształtując postawy i umiejętności poprawiające zdolność do zatrudnienia grup szczególnego ryzyka. W tym celu należy realizować takiego rodzaju działania, jak wspieranie zatrudnienia socjalnego, zapewnianie dostępu do szkoleń lub zatrudnienia poprzez działania towarzyszące, jak również wspieranie dostępu do transportu i edukacji. Współpraca wszystkich instytucji, włącznie ze służbami zatrudnienia, instytucji pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych, jest niezbędna dla zapewnienia najlepszego rodzaju wsparcia dla osób wykluczonych oraz zagrożonych wykluczeniem. Reformy, zarówno te już przeprowadzone, jak i planowane, uwzględniają tego rodzaju współpracę.

### Odniesienie do obszarów wsparcia

Obszary wsparcia EFS, a mianowicie: aktywna polityka rynku pracy, promocja równości szans, przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego i wyrównywanie szans kobiet na rynku pracy przyczyniają się do wdrażania celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia odnoszących się do aktywnej polityki rynku pracy oraz integracji zawodowej, takich jak pełne zatrudnienie oraz wzmocnienie spójności oraz integracji społecznej. Działania w ramach Priorytetu 1 SPO RZL pozostają w zgodzie z celami EFS i obejmują trzy wspomniane powyżej obszary wsparcia:

- zwalczanie i zapobieganie bezrobociu poprzez rozwój i modernizację instrumentów i instytucji rynku pracy, jak również działania adresowane bezpośrednio do młodzieży i oraz osób długotrwale bezrobotnych;
- zwiększanie zdolności do zatrudnienia oraz zapewnienie równych szans dla wszystkich w dostępie do rynku pracy (ze szczególnym uwzględnieniem grup narażonych na ryzyko wykluczenia społecznego, takich jak: osoby niepełnosprawne, osoby pozostające bez pracy przez powyżej 24 miesięcy, alkoholicy i osoby uzależnione od narkotyków poddające się leczeniu, bezdomni, osoby opuszczające zakłady karne, uchodźcy mający problem z integracją, młodzież wychowująca się w domach dziecka lub w rodzinach zastępczych czy też wypadająca z systemu kształcenia lub pochodząca z rodzin dysfunkcyjnych);
- poprawę dostępu oraz uczestnictwa kobiet na rynku pracy poprzez podnoszenie ich umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz przez podejmowanie pozytywnych działań w celu wspierania ich integracji i reintegracji na rynku pracy.

### 4.2.1. Cele Priorytetu

Ze względu na szereg zagadnień, które obejmuje Priorytet 1, wśród celów operacyjnych wyodrębnić można następujące grupy problemów:

1. Cele dotyczące wzmocnienia potencjału instytucjonalnej obsługi klientów służb zatrudnienia, pomocy społecznej i innych instytucji działających na rzecz rynku pracy:
  - podniesienie jakości działania służb zatrudnienia,
  - wzmocnienie systemu doradztwa zawodowego i informacji zawodowej,
  - poprawa skuteczności działania instytucji i organizacji zajmujących się grupami szczególnego ryzyka w kontekście reintegracji zawodowej i społecznej.
2. Cele dotyczące bezpośrednio ogółu poszukujących pracy i bezrobotnych:
  - ułatwienie startu zawodowego absolwentom szkół,
  - zmniejszenie liczby bezrobotnych,
  - zwiększenie liczby zatrudnionych,
  - zmniejszenie poziomu długotrwałego bezrobocia poprzez wykorzystanie aktywnych form polityki rynku pracy,
  - ograniczenie skutków stanu długotrwałego bezrobocia.
3. Cele dotyczące osób z grup szczególnego ryzyka:

- poprawa poziomu przygotowania zawodowego i mobilności zawodowej grup szczególnego ryzyka,
- poprawa przygotowania i zwiększenie zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- wzmocnienie nawyku kierowania się zasadą wyrównywania szans osób z grup narażonych na wykluczenie społeczne w działaniach podejmowanych przez wszystkich partnerów życia społecznego.

4. Cele związane z realizacją zasady równości szans:

- poprawa sytuacji kobiet na rynku pracy,
- ograniczenie feminizacji ubóstwa,
- zwiększenie dostępu kobiet do zatrudnienia, informacji i usług doradczych w zakresie przedsiębiorczości, w tym samozatrudnienia, w celu poprawienia warunków do łączenia przez kobiety i mężczyzn ról rodzinnych i zawodowych.

#### 4.2.2. Uzasadnienie wyboru Priorytetu

##### Analiza rynku pracy

Problem bezrobocia i poszukiwanie najskuteczniejszych metod jego zwalczania są jednym z najistotniejszych dylematów społecznych i gospodarczych współczesnej Polski. W dużej mierze skuteczność działań podejmowanych na rynku pracy wpływać będzie na wyniki uzyskiwane w skali całej gospodarki narodowej, a zatem także na realizację zapisów zawartych w *Narodowym Planie Rozwoju*. Jak wskazują doświadczenia Polski i innych krajów, oprócz tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój gospodarczy, równie ważne jest wdrażanie instrumentów aktywizacji zawodowej. Instrumenty te stosowane są także obecnie, ale w skali dalece niewystarczającej. Ich realizacja w ramach SPO RZL przy wsparciu środków EFS w sposób istotny przyczyni się do jakościowego i ilościowego podniesienia aktywności zawodowej klientów instytucji rynku pracy i pomocy społecznej.

Wdrażanie tego Priorytetu doprowadzi do rozszerzenia zakresu stosowania aktywnych metod przeciwdziałania bezrobociu. Działania realizowane w ramach priorytetu nakierowane będą zarówno na osoby bezrobotne (w tym długotrwale) oraz wchodzące na rynek pracy po raz pierwszy, jak i na publiczne i niepubliczne instytucje wdrażające aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, poprzez wyposażenie ich w odpowiednie instrumenty, zapewnienie warunków do wdrożenia nowych metod i technik pracy.

Wyodrębniono w tym kontekście działania dla dwóch grup docelowych: bezrobotnej młodzieży poniżej 25 roku życia i osób bezrobotnych pozostających bez pracy do 24 miesięcy. Zgodnie z europejską strategią pełnego zatrudnienia oraz lepszej pracy dla wszystkich, aktywne działania (szkolenia, staże, zatrudnienie i inne działania zwiększające zdolność do zatrudnienia) powinny być oferowane osobom bezrobotnym na wczesnym etapie poszukiwania pracy: przed 6-tym miesiącem bezrobocia w przypadku młodzieży oraz przed 12-tym miesiącem bezrobocia w przypadku dorosłych. Obie wspomniane powyżej grupy potrzebują zarówno aktywnego, jak i zapobiegawczego podejścia, zalecanego przez nowe Wytyczne w zakresie zatrudnienia, a jednocześnie powinno się im oferować pomoc innego rodzaju.

Młodzież stanowi szczególną grupę najbardziej zagrożoną dysfunkcjami wynikającymi z braku aktywności zawodowej. Zarówno w polskich rozwiązaniach legislacyjnych dotyczących rynku pracy, jak i w codziennej praktyce grupa ta jest wyodrębniana jako subpopulacja wymagająca szczególnego traktowania przez publiczne służby zatrudnienia, jak też inne instytucje, w tym organizacje pozarządowe wyspecjalizowane w aktywizacji zawodowej młodzieży. Natomiast skuteczne zapobieganie długotrwałemu bezrobociu wymaga przewartościowania i reorientacji dotychczasowych przedsięwzięć adresowanych do tej grupy klientów. Działania wobec tej grupy wymagają zastosowania odrębnych instrumentów uwzględniających różnorodne aspekty bezrobocia, w tym problemy natury psychologicznej, społecznej i rodzinnej. Z tego względu zostały zaplanowane dwa niezależne działania odpowiadające na potrzeby młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych, co umożliwi lepsze dostosowanie projektów do grup beneficjentów poprzez przejrzyste efektywne i spójne podejście.

Specjalne preferencje dla młodzieży poniżej 25 roku życia pozostającej bez pracy do 6 miesięcy oraz wszystkich absolwentów wynikają z faktu, że wchodzi ona po raz pierwszy na rynek pracy. Aktywne działania zostaną zaproponowane tej właśnie grupie, jak również dorosłym powyżej 25 roku życia, którzy pozostawali bez pracy przez okres krótszy niż 12 miesięcy (z wyjątkiem absolwentów), biorąc pod uwagę ich zróżnicowane potrzeby i oferując im odpowiedni rodzaj wsparcia. Osobom pozostającym bez pracy przez okres ponad 6 miesięcy - w przypadku młodzieży, oraz ponad 12 miesięcy - w przypadku osób powyżej 25 roku życia oferowane będą różnorodne działania zwiększające ich zdolność do zatrudnienia, w celu przeciwdziałania ich długotrwałemu bezrobociu.

Wykluczenie społeczne stanowi dla Polski jedno z największych wyzwań związanych z brakiem przystosowania do rynku pracy i bezrobociem, jest to równocześnie zagrożenie dla spójnego rozwoju kraju. Na szczególne ryzyko narażone są przede wszystkim osoby obciążone cechami uznawanymi powszechnie przez pracodawców za niepożądane. Często są to osoby korzystające długotrwale ze świadczeń pomocy społecznej, które pomimo podejmowanych wysiłków nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć trudności życiowych, znaleźć zatrudnienia i usamodzielnąć się. Do grup szczególnego ryzyka należą między innymi: osoby młode pochodzące z rodzin charakteryzujących się społecznymi dysfunkcjami, młodzież wypadająca z systemu szkolnego, osoby niepełnosprawne, uchodzący z problemami z integracją, alkoholicy i narkomani



poddający się procesowi leczenia, bezdomni, osoby opuszczające zakłady karne oraz osoby długotrwale bezrobotne, które utraciły uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych.

Szczególny zestaw działań nastawiony jest na łagodzenie nierówności doświadczanych na rynku pracy przez kobiety. Kobiety pomimo lepszego wykształcenia niejednokrotnie wykonują prace poniżej posiadanych kwalifikacji i na gorszych warunkach płacowych niż mężczyźni. W poszukiwaniu pracy wykazują większą niż mężczyźni aktywność, mają jednak znacznie mniejsze możliwości znalezienia zatrudnienia. Jednocześnie kwalifikacje kobiet, szczególnie powracających po długiej nieobecności na rynek pracy, wymagają ciągłej aktualizacji. Wyrównywanie szans w dostępie do rynku pracy i zatrudnienia stanowi główny cel integracji i reintegracji zawodowej kobiet. Równocześnie bez rozwoju sieci placówek opiekuńczo-wychowawczych, wspomagających oboje rodziców w opiece nad małym dzieckiem, aktywność, szczególnie młodych kobiet, nadal będzie ograniczona. Wyrównanie szans kobiet i mężczyzn w dostępie do rynku pracy, przy jednoczesnym zwiększeniu świadomości wszystkich partnerów o konieczności takich działań, a także upowszechnieniu wiedzy o istnieniu podstaw prawnych do ich funkcjonowania, pozwoli na zapewnienie harmonijnego rozwoju społecznego przy zrównoważonym udziale kobiet i mężczyzn.

Polityka wyrównywania szans kobiet i mężczyzn będzie wdrażana w szczególności za pośrednictwem działania na rzecz reintegracji kobiet, w ramach którego wdrażane projekty, poza bezpośrednimi działaniami, będą również stosować nowatorskie podejście instytucjonalne oraz promowanie programów nastawionych na wspieranie i integrację kobiet na rynku pracy. Niemniej jednak, zasada równości szans dla kobiet i mężczyzn zachowana zostanie również podczas wdrażania wszystkich innych działań w ramach Priorytetu 1, gdyż ogólnie rzecz biorąc, poprawiają one dostęp zarówno kobiet, jak i mężczyzn do rynku pracy, umożliwiając integrację społeczną wszystkich grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wdrażanie zasady równości płci monitorowane będzie na poziomie projektów, skierowanych do osób, oraz na poziomie Działań i Priorytetów według wskaźników odpowiednio zdefiniowanych w SPO RZL.

Wyraźnym problemem dotyczącym polskie społeczeństwo jest zjawisko bezrobocia wśród mieszkańców obszarów wiejskich. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w czerwcu 2002 r. 42,7% ogółu bezrobotnych w Polsce stanowili bezrobotni zamieszkujący obszary wiejskie. Ze względu na skalę problemu niezbędnym staje się podejmowanie działań mających na celu ograniczanie tego zjawiska. Problematykę tę w części swoich zapisów podejmuje SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Działania w nim planowane mają na celu wsparcie osób wiążących swoją aktywność zawodową z rolnictwem. Koncentrują się one na poprawie warunków życia ludności wiejskiej, wzroście produktywności gospodarstw rolnych, a także rozwoju funkcji pozarolniczych i społecznych wsi. W szczególności wsparcie nakierowane będzie na młodych rolników celem ułatwienia założenia lub przejęcia gospodarstw bądź ich modernizacji. Ponadto, prowadzone będą działania zwiększające wykorzystanie środków na cele wspierania rozwoju i upowszechniania wiedzy na temat dobrych praktyk rolniczych. Problematykę bezrobocia na obszarach wiejskich podejmuje także Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Działania planowane w ramach ZPORR obejmą osoby planujące podjęcie działalności w alternatywnych, w stosunku do rolnictwa, sektorach gospodarki. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż zjawisko bezrobocia na wsi jest zróżnicowane regionalnie, w związku z tym skuteczne przeciwdziałanie bezrobociu na terenach wiejskich wymaga wkomponowania działań aktywizujących w całości lokalnej i regionalnej strategii rozwoju. Wobec powyższego, działania dotyczące tej problematyki koncentrują się w ZPORR na rozwoju zawodowym, mającym na celu lepsze dostosowanie kwalifikacji zasobów ludzkich do potrzeb regionalnej gospodarki oraz na reorientacji zawodowej i przekwalifikowaniu.

### **Ocena ex ante**

SPO RZL charakteryzuje się wysoką spójnością Priorytetu, celów operacyjnych oraz uzasadnienia. Cele operacyjne zostały poprawnie zaklasyfikowane do czterech grup, odnoszących się do: wzmocnienia potencjału instytucjonalnej obsługi klientów służb zatrudnienia, pomocy społecznej oraz innych instytucji działających na rynku pracy, wszystkich osób bezrobotnych (ogólne instrumenty polityki zatrudnienia), osób należących do grup szczególnego ryzyka (specyficzne instrumenty), obszaru wdrażania zasady równości szans, w który włączono działania na rzecz poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy.

SPO RZL obejmuje analizę oraz obecne propozycje rozwiązań strategicznych zawartych w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, przyjętej przez rząd w roku 2000, tym samym opierając się na metodologii opracowywania strategii zatrudnienia, która byłaby kompatybilna z podstawowymi wytycznymi UE określonymi w Traktacie Amsterdamskim oraz tak zwanym Procesie Luksemburskim. SPO RZL opiera się również na zaleceniach Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia. Dotyka kwestii związanych ze skutecznością i użytecznością publicznych służb zatrudnienia, modelem kształcenia ustawicznego oraz instrumentów mobilizacji osób bezrobotnych – w celu zapewnienia jakościowych zmian polityki zatrudnienia, zastępując jej pasywny charakter aktywizującym.

SPO RZL stanowi również świadectwo (w szczególności przy jego porównaniu z dokumentami pierwotnymi) intensywnej pracy, jaka została wykonana w celu przystosowania polskich instytucji rynku pracy raz polskiej polityki społecznej do SPO RZL, w celu zapewnienia pełnego powodzenia jego wdrażania. Główną kwestią, niezbędną dla osiągnięcia sformułowanych celów oraz skutecznego wdrożenia działań, jest zapewnienie wsparcia instytucjonalnego związanego z koniecznością zapewnienia środków finansowych przeznaczonych dla publicznych służb zatrudnienia oraz efektywnego podziału

kompetencji pomiędzy centralne instytucje rządowe oraz administrację samorządową. Związane jest to również z ramowym wsparciem publicznych służb zatrudnienia, a mianowicie stworzeniem warunków funkcjonowania instytucji wspierających – zarówno o charakterze komercyjnym, jak również organizacji pozarządowych o charakterze non-profit.

W ciągu ostatnich lat okresu transformacji jest to pierwszy dokument, który podchodzi do zagadnienia zasobów ludzkich w tak wielu aspektach – a jednocześnie w sposób spójny formułuje wnioski, które powinny stanowić podstawę konkretnych działań, jakie mają zostać przeprowadzone w latach 2004-2006, po wstąpieniu Polski do UE. Elementy strategii rynku pracy i zatrudnienia zostały połączone w sposób innowacyjny ze strategią integracji społecznej, której celem jest ograniczenie skali i ryzyka wykluczenia społecznego. Adekwatnie do przeprowadzonych analiz, SPO RZL przedstawia grupy szczególnego ryzyka, które powinny stać się grupami docelowymi wdrażanych działań.

Cechą charakterystyczną analiz przedstawionych w SPO RZL jest fakt, iż w oparciu o wcześniejsze doświadczenia Polski i UE zaproponowano nowe podejście do kwestii związanych z polityką zatrudnienia i rozwojem zasobów ludzkich. Wiąże się ono między innymi z następującymi kwestiami:

- integracją polityki rynku pracy oraz polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Po raz pierwszy te dwie sfery działań zostały tak wyraźnie połączone – obejmując również kwestie związane z dostępem do edukacji;
- wzmocnieniem wagi indywidualizacji podejmowanych działań z korzyścią dla osób, które są lub mogą zostać odbiorcami usług. Ten związek pomiędzy orientacją rynkową a orientacją opartą na indywidualizacji programowania działań edukacyjnych, aktywizujących i przedsiębiorczych – dostosowanych do indywidualnych potrzeb konkretnej osoby niepełnosprawnej, osoby długotrwale bezrobotnej, doświadczającej specyficznych problemów społecznych, ucznia, pracownika pragnącego kształtować swoją przyszłość i indywidualną karierę zawodową lub przedsiębiorcy – powinny przynieść o wiele lepsze skutki.

Tego rodzaju podejście warte jest szczególnej uwagi i poparcia, gdyż prowadzi do postrzegania usług dla osób wykluczonych w kategorii ścieżki zawodowej, odpowiadając w ten sposób kierunkom działań europejskich. Niemniej jednak, wymaga to zaangażowania wszystkich tych instytucji, które mogą oferować wsparcie odpowiednim grupom, jak również instytucjonalnego przygotowania do tego rodzaju zmiany.

SPO RZL charakteryzuje się dużą przejrzystością i spójnością, w szczególności w odniesieniu do analizy grup wysokiego ryzyka. Charakterystyka biedy postrzegana w kontekście sytuacji na rynku pracy pozwala na sformułowanie podstawowych zasad działań zmierzających do zapewnienia spójności pomiędzy polityką rynku pracy a integracją społeczną. Diagnoza ta pozwala na wyraźne sformułowanie potrzeb następujących grup:

- osoby niepełnosprawne – wzmocnianie edukacji, zmiana zachęt ekonomicznych przyczyniających się do ich zatrudnienia, dostęp do otwartego rynku pracy;
- kobiety – ustawodawstwo pozwalające na pogodzenie ról zawodowych i społecznych oraz warunki tego rodzaju pogodzenia, elastyczność form zatrudnienia, instytucje ponownego startu zawodowego;
- absolwenci – przystosowanie szkół do wymogów rynku, wzmocnianie możliwości zdobycia praktycznych umiejętności zawodowych i jednocześnie kompetencji w zakresie technologii informatycznych, pomoc przy absorpcji przez rynek pracy wyżu demograficznego w celu uniknięcia ryzyka wykluczenia społecznego na samym początku kariery;
- osoby wykluczone lub osoby zagrożone wykluczeniem – wzmocnianie potencjału edukacyjnego, wsparcie w procesie socjalizacji, wsparcie umiejętności dbania o własne zdrowie, wsparcie dochodów (od świadczeń po dochody własne), działania związane z życiem codziennym i zawodowym;
- osoby długotrwale bezrobotne i bierne zawodowo - podtrzymywanie aktywności lub jej wzbudzanie (rola projektu ustawy o zatrudnieniu socjalnym, indywidualizacja oferty aktywizującej dla osób bezrobotnych).

#### **Podsumowanie wyników konsultacji społecznych**

W obszarze aktywnej polityki rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej za szczególnie istotne uznano:

- wyposażenie instytucji rynku pracy w nowoczesne instrumenty wpływające na postawy i aktywność zawodową klientów urzędów pracy,
- doskonalenie umiejętności i podnoszenie kwalifikacji poszczególnych grup na rynku pracy,
- opracowywanie prognoz zapotrzebowania na pracę według kwalifikacji,
- uwzględnianie w SPO RZL problemu repatriantów i mniejszości narodowych wśród grup docelowych,
- identyfikację potrzeby wzmocnienia polityki równości szans na rynku pracy,

- działania zmierzające do zwalczania funkcjonujących stereotypów związanych z postrzeganiem różnych uczestników rynku pracy,
- rozwój aktywności zawodowej kobiet oraz osób mających utrudniony dostęp do rynku pracy.

#### 4.2.3. Spodziewane rezultaty/efekty realizacji Priorytetu

Spodziewane rezultaty/ efekty realizacji Priorytetu 1.

<b>Priorytet 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji społecznej i zawodowej</b>	<b>Wartość w roku bazowym (2002)</b>	<b>Rezultaty za okres 2004–2006 (wartość na koniec roku 2006)</b>
Liczba przeszkolonych pracowników publicznych służb zatrudnienia	2 070	ok. 5 770
Stopa zatrudnienia absolwentów (15+)	41,0%	43,5%
Stopa długotrwałego bezrobocia (15-64)	9,6%	8,0%
Stopa zatrudnienia osób niepełnosprawnych (15-64)	19,7%	20,8%
Stopa zatrudnienia kobiet w wieku 15-64	46,4%	49,2%
Liczba osób wspieranych poprzez zatrudnienie socjalne (15-64)	0	5000

Odpowiednio do zidentyfikowanych celów Priorytetu zakłada się następujące rezultaty/efekty:

- zrekonstruowanie sposobu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia w taki sposób, aby w strukturze zadań dominowały zadania związane z realizacją usług aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu;
- wzmocnienie kadrowe urzędów pracy odpowiedzialnych za informację i poradnictwo zawodowe;
- zaproponowanie nowego startu wszystkim osobom poniżej 25 roku życia w ciągu pierwszych 6 miesięcy bezrobocia;
- zaproponowanie nowego startu absolwentom rejestrującym się w urzędach pracy w latach 2004–2006;
- zapewnienie przez publiczne służby zatrudnienia nowego startu wszystkim osobom powyżej 25 roku życia w ciągu pierwszych 12 miesięcy ich bezrobocia oraz objęcie działaniami aktywizacyjnymi większej populacji osób długotrwale bezrobotnych;
- poprawę sytuacji młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym;
- zmniejszenie liczby osób korzystających długotrwale ze świadczeń pomocy społecznej;
- zwiększenie skuteczności działań poprzez aktywizację podmiotów działających na rzecz integracji społecznej i zawodowej grup szczególnie ryzyka;
- podnoszenie świadomości na temat równości szans kobiet i mężczyzn oraz promowanie zatrudnienia kobiet.

Oczekiwanym efektem realizacji Priorytetu będzie w szczególności zmiana postaw zarówno pracodawców, jak i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, zwiększenie mobilności zawodowej osób, a w rezultacie wzrost liczby osób podnoszących kwalifikacje zawodowe i uzyskujących zatrudnienie oraz zwiększenie liczby osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Ponadto, działania wdrażane w ramach Priorytetu przyczynią się do zwiększonego uczestnictwa kobiet na rynku pracy oraz promowania wrażliwości na równość szans kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu.

W sferze ukierunkowanej na wsparcie instytucji i partnerów społecznych efektem programu będzie poprawa skuteczności funkcjonowania tych podmiotów, zwiększenie oferty świadczonych przez nie usług i lepsza koordynacja działań oraz większa otwartość na problemy wynikające z wykluczenia społecznego i upowszechnienie rozwiązań służących integracji zawodowej i społecznej oraz wyrównywaniu szans osób zagrożonych marginalizacją. Realizacja Priorytetu powinna przynieść także wzrost liczby osób niepełnosprawnych, które podjęły szkolenie lub staż, liczby przeszkolonych pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz liczby przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne. Liczba młodych osób wypadających z systemu szkolnego i niepodjęających pracy lub dalszej nauki powinna zostać zredukowana w efekcie realizacji Priorytetu.

Aby zmienić niekorzystne tendencje co do sytuacji kobiet na rynku pracy, zainicjowane zostaną działania zmierzające do rozpowszechniania koncepcji równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, co prowadzić będzie do zmiany stereotypów oraz niewłaściwego nastawienia pracodawców. Ponadto, rozwój form opieki nad dziećmi znacznie zwiększy szanse kobiet na pogodzenie życia zawodowego i rodzinnego.

#### 4.2.4. Działania realizowane w ramach Priorytetu

##### Działanie 1.1. Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy

###### *Cel:*

Rozwój i modernizacja instrumentów oraz instytucji rynku pracy (włącznie z organizacjami pozarządowymi) działających na rzecz osób bezrobotnych oraz poszukujących pracy, rozwój sieci usług w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego oraz systemu szkoleń dla bezrobotnych oraz poszukujących pracy. Szczególny nacisk będzie położony na wzmocnienie i modernizację publicznych służb zatrudnienia w celu zwiększenia ich zdolności do skutecznego i efektywnego wdrażania aktywnych i prewencyjnych działań, obejmujących indywidualne podejście do klienta oraz dostosowanie podaży i popytu, a także wzmocnienie wzajemnych powiązań służb zatrudnienia na szczeblu lokalnym i regionalnym z administracją centralną w celu uniknięcia segmentacji rynku pracy.

###### *Opis:*

Działanie dotyczy: (1) rozwoju instytucjonalnej obsługi rynku pracy; (2) rozwoju sieci usług informacji i poradnictwa zawodowego; (3) rozwoju systemu szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy; (4) rozwoju i doskonalenia instrumentów rynku pracy.

###### Rozwój instytucjonalnej obsługi rynku pracy:

- diagnoza warunków funkcjonowania służb zatrudnienia i określanie niezbędnych działań służących ich poprawie;
- rozwijanie systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników instytucji rynku pracy i działania służące podniesieniu kwalifikacji zawodowych tych osób;
- działania na rzecz kreowania i wdrażania nowych, efektywnych narzędzi i technik pracy w służbach zatrudnienia, uwzględniających wzmocnienie wzajemnych powiązań między szczeblem lokalnym i regionalnym oraz administracją centralną, oraz zastosowanie nowoczesnych technologii komunikacji i informacji;
- rozwój standardów usług zatrudnienia;
- działania sprzyjające zwiększeniu możliwości oddziaływania organizacji pozarządowych na rynek pracy;
- doskonalenie dialogu społecznego i rozwijanie współpracy z partnerami społecznymi oraz innymi podmiotami niepublicznymi (np. samorzady zawodowe, izby gospodarcze) w obszarze kształcenia i szkolenia osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

###### Rozwój sieci usług informacji i poradnictwa zawodowego:

- doskonalenie standardów usług w zakresie informacji i poradnictwa zawodowego;
- rozwój, doskonalenie oraz upowszechnianie metod i narzędzi informacji i poradnictwa zawodowego (w tym wykorzystujących nowoczesne technologie);
- doskonalenie kwalifikacji doradców zawodowych;
- rozwój sieci instytucji informacji i poradnictwa zawodowego (zwiększenie liczby i rodzajów jednostek, wzbogacenie wyposażenia oraz zróżnicowanie ich form działania);
- promocja problematyki planowania rozwoju zawodowego, celem zwiększenia mobilności i szans na rynku pracy.

###### Rozwój systemu szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy:

- badanie potrzeb szkoleniowych osób bezrobotnych i poszukujących pracy;
- rozwijanie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych;
- rozwijanie modułowych programów szkoleń dla potrzeb rynku pracy;
- tworzenie rejestru i zbioru danych o instytucjach szkolących, realizujących programy szkoleniowe finansowane ze środków publicznych;
- podnoszenie kwalifikacji kadr szkolących bezrobotnych i poszukujących pracy;
- rozwijanie i promocja trójstronnych umów szkoleniowych na szkolenie bezrobotnych.

###### Rozwój i doskonalenie instrumentów rynku pracy:

- identyfikacja barier w aktywizowaniu osób bezrobotnych;
- badanie zmian w sferze zatrudnienia i zapotrzebowania na kwalifikacje na rynku pracy;
- doskonalenie systemu zachęt do inwestowania w szkolenia;
- budowanie strategii rozwoju kadr;
- ocena efektywności i trafności stosowanych instrumentów rynku pracy;
- identyfikacja programów rynku pracy o najwyższej skuteczności i ich upowszechnianie;
- ocena wpływu legislacji na rynek pracy.

###### *Grupy docelowe:*

- instytucje rynku pracy (włącznie z organizacjami pozarządowymi),
- pracownicy publicznych służb zatrudnienia,
- administracja samorządowa wszystkich szczebli,
- MGiP,

- partnerzy społeczni,
- stowarzyszenia zawodowe, izby gospodarcze.

*Potencjalni beneficjenci:*

- MGiP,
- instytucje rynku pracy,
- instytucje szkoleniowe,
- instytucje eksperckie działające w obszarze rynku pracy,
- partnerzy społeczni,
- stowarzyszenia zawodowe,
- organizacje pozarządowe.

### **Działanie 1.2. Perspektywy dla młodzieży**

*Cel:*

Udzielenie możliwie pełnego wsparcia młodzieży, w tym absolwentom wszystkich typów szkół tak, aby nie stawali się i nie pozostawali bezrobotnymi.

*Opis:*

W ramach tego Działania każdy młody człowiek (zarówno kobieta, jak i mężczyzna) musi otrzymać propozycję nowego startu przed upływem 6 miesięcy od momentu zarejestrowania się w urzędzie pracy. Pomoc udzielana w ramach projektów ma na celu wspieranie szkoleń i dostosowanie umiejętności i kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, wspieranie wolontariatu wśród osób bezrobotnych pozostających bez pracy do 6 miesięcy oraz wspieranie innych działań zmierzających do zwiększenia zdolności do zatrudnienia. Powinno być one powiązane z pomocą w zakresie poszukiwania pracy. Działanie obejmuje różnorodne formy wsparcia dla młodzieży, w tym absolwentów wszystkich szkół, i będzie realizowane poprzez:

- promowanie i wspieranie zatrudnienia w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw,
- promowanie i wspieranie zatrudnienia w trzecim sektorze między innymi poprzez kierowanie młodzieży do prac społecznie użytecznych,
- realizację programów specjalnych i innowacyjnych dla młodzieży,
- promowanie i wspieranie samozatrudnienia młodzieży (w tym wsparcie finansowe na podejmowanie własnej działalności gospodarczej),
- wspieranie kształcenia dostosowanego do potrzeb rynku pracy,
- promocję i wspieranie wolontariatu, jako fazy przygotowawczej przed podjęciem pracy, poprzez organizowanie i współfinansowanie miejsc pracy dla wolontariuszy w instytucjach administracji publicznej oraz w organizacjach pozarządowych,
- upowszechnianie informacji o rynku pracy.

*Grupy docelowe:*

- bezrobotna młodzież poniżej 25 roku życia pozostająca bez pracy przez okres krótszy niż 6 miesięcy,
- młodzież poniżej 25 roku życia pozostająca bez pracy przez okres 6 miesięcy i dłużej,
- absolwenci wszystkich typów szkół, którzy są bezrobotni w świetle polskiego prawa,
- osoby bezrobotne poniżej 25 roku życia, które chcą rozpocząć działalność gospodarczą.

*Potencjalni beneficjenci:*

- wojewódzkie urzędy pracy,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- organizacje pozarządowe,
- szkoły (włącznie ze szkołami wyższymi),
- pracodawcy i organizacje pracodawców.

### **Działanie 1.3. Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia**

*Cel:*

Ograniczenie zjawiska długotrwałego bezrobocia i zapobieganie wpadaniu w długotrwałe bezrobocie, jak również ograniczanie przyczyn długotrwałego bezrobocia poprzez oferowanie bezrobotnym aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz działań na rzecz poprawy zdolności do zatrudnienia.

*Opis:*

Działanie zakłada zmniejszenie liczby osób bezrobotnych pozostających bez pracy przez okres do 24 miesięcy, przeciwdziałanie zjawisku długotrwałego bezrobocia, zapobieganie i ograniczanie następstw tego zjawiska oraz doskonalenie

kwalifikacji zawodowych osób długotrwale bezrobotnych. Osoby długotrwale bezrobotne będą również uprawnione przez okres do 6 miesięcy do korzystania z usług opiekuńczych podczas podejmowania zatrudnienia, co zwiększy ich szanse powrotu na rynek pracy. Wszystkim osobom bezrobotnym powyżej 25. roku życia (z wyjątkiem absolwentów szkół wyższych) zostanie zaoferowany nowy start przed upływem 12 miesięcy bezrobocia w formie aktywnych instrumentów rynku pracy, które powinny być realizowane w powiązaniu z pośrednictwem pracy. Pomoc bezrobotnym będzie się koncentrować na:

- wdrażaniu indywidualnych programów szkoleń oraz programów specjalnych,
- organizowaniu działań doradczych, szkoleń oraz promowaniu postaw przedsiębiorczych,
- wspieraniu inicjatyw samoorganizacji i samopomocy bezrobotnych poprzez poradnictwo i szkolenia, prowadzące do zdobycia zatrudnienia,
- wspieraniu innych działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia.

*Grupy docelowe:*

- dorośli powyżej 25. roku życia pozostający bez pracy przez okres do 12 miesięcy (z wyjątkiem absolwentów),
- osoby bezrobotne pozostające bez pracy do 24 miesięcy.

*Potencjalni beneficjenci:*

- wojewódzkie urzędy pracy,
- organizacje pozarządowe,
- szkoły (włącznie ze szkołami wyższymi),
- jednostki naukowe,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- ośrodki pomocy społecznej,
- instytucje szkoleniowe.

#### **Działanie 1.4. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych**

*Cel:*

Poprawa poziomu przygotowania zawodowego i zdolności do zatrudnienia osób niepełnosprawnych (o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), rozwijanie potencjału oraz tworzenie nowych i doskonalenie dotychczasowych instrumentów zwiększających szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

*Opis:*

Działanie dotyczy: (1) wsparcia osób niepełnosprawnych poprzez usługi specjalnie dopasowane do ich potrzeb; (2) wspierania pracodawców w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i ich integracji na otwartym rynku pracy; (3) rozwijania wiedzy regionalnej i lokalnej oraz potencjału w zakresie wdrażania nowych działań.

Wsparcie osób niepełnosprawnych (o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności) poprzez usługi specjalnie dopasowane do ich potrzeb:

- analiza specyficznych potrzeb w odniesieniu do usług specjalnie dopasowanych do potrzeb różnych grup osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w celu ich przejścia do zatrudnienia oraz trwałej integracji na otwartym rynku pracy,
- promowanie usług doradczych/ konsultacyjnych dla osób niepełnosprawnych, ale również dla organizacji pozarządowych, organizacji typu „nonprofit”, instytucji pomocy społecznej oraz inicjatyw oddolnych, dla działań zmierzających do integracji osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy,
- promowanie elastycznych i alternatywnych form zatrudnienia (praca w niepełnym wymiarze, praca przez Internet, telepraca).

Wsparanie pracodawców w zakresie zatrudniania i integrowania osób niepełnosprawnych (o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności) na otwartym rynku pracy:

- kształtowanie umiejętności instytucji rynku pracy oraz instytucji działających na rzecz osób niepełnosprawnych (o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), niezbędnych dla zapewnienia aktywnego wsparcia dla osób niepełnosprawnych, włącznie z doradztwem i poradnictwem zawodowym, oraz poszerzenie zakresu usług dla osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w szczególności poprzez usługi specjalnie dopasowane do ich potrzeb,
- pokrywanie wstępnych kosztów stworzenia miejsca pracy odpowiadającego specyficznym potrzebom niepełnosprawnego pracownika,
- oferowanie pracodawcom subsydiów do wynagrodzeń, kompensujących niższą produktywność niepełnosprawnego pracownika,
- oferowanie subsydiów do wynagrodzeń organizacjom pozarządowym zatrudniającym osoby niepełnosprawne, których działalność ma na celu integrację osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy,

- ustanawianie kontaktów z organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi, przedsiębiorstwami oraz radami zatrudnienia w zakresie poszukiwania możliwości zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych,
- prowadzenie badań nad zmianami koniecznymi dla trwałej integracji, budowanie świadomości wśród osób pełnosprawnych i wspieranie pracodawców podejmujących szkolenia personelu w zakresie pracy i współpracy z osobami niepełnosprawnymi.

Tworzenie regionalnej wiedzy i potencjału dla wdrażania nowych działań:

- tworzenie i aktualizacja centralnej i regionalnych baz danych na temat osób niepełnosprawnych (zawierających informacje o osobach niepełnosprawnych, dostępnych usługach i instytucjach działających na rynku pracy), włącznie z analizami oceniającymi poziom zaspokojenia potrzeb związanych z niepełnosprawnością oraz podnoszenie kwalifikacji instytucji świadczących powyższe usługi,
- promowanie monitorowania i oceny oraz wymiany dobrych praktyk,
- subsydiowanie organizacji pozarządowych wspierających usługi związane z przechodzeniem osób niepełnosprawnych do otwartego rynku pracy.

*Grupy docelowe:*

- osoby niepełnosprawne (o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), które:
  - a) wkraczają po raz pierwszy na rynek pracy,
  - b) są długotrwale bezrobotne,
  - c) mają największe trudności z wejściem na rynek pracy,
- instytucje rynku pracy,
- instytucje zajmujące się osobami niepełnosprawnymi,
- partnerzy społeczni,
- organizacje pozarządowe, organizacje typu „nonprofit”, instytucje pomocy społecznej, inicjatywy oddolne,
- lokalna i regionalna administracja rządowa.

*Potencjalni beneficjenci:*

- instytucje rynku pracy,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- instytucje szkoleniowe,
- organizacje pozarządowe,
- partnerzy społeczni,
- jednostki naukowe,
- PFRON.

**Działanie 1.5. Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka.**

*Cel:*

Ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego i przygotowanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do wejścia i integracji na otwartym rynku pracy oraz utrzymania zatrudnienia lub powrotu do czynnego życia zawodowego poprzez różne działania mające na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia.

*Opis:*

Działaniem zostaną objęte osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, które nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych, znaleźć zatrudnienia i usamodzielnić się. Grupa docelowa tego działania postrzegana jest w sposób negatywny przez pracodawców. Stąd też osoby należące do tej grupy mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Potrzebują one kompleksowego wsparcia, stworzenia warunków dla integracji ze społeczeństwem oraz pomocy w przezwyciężaniu problemów, którymi są obciążone. Należy opracowywać i wdrażać aktywne formy działań. Integracja grup szczególnego ryzyka na otwartym rynku pracy będzie dokonywać się poprzez zdobywanie i udoskonalanie kwalifikacji/umiejętności, poradnictwo i doradztwo, aktywne pośrednictwo pracy, zatrudnienie socjalne oraz inne działania zwiększające zdolność do zatrudnienia. Zapewnione zostanie wsparcie w celu stworzenia systemu zwalczania wykluczenia społecznego oraz uwrażliwiania środowisk lokalnych i pracodawców na konieczność podjęcia działań. Przewiduje się również pomoc dla instytucji pomocy społecznej / instytucji pożytku publicznego promujących integrację społeczną oraz zatrudnienie na różnych szczeblach (szczególna uwaga będzie zwrócona na *ustawę o zatrudnieniu socjalnym*), oraz opracowanie i wdrażanie standardów jakości świadczonych przez nie usług zwracając uwagę na potencjalną konieczność wprowadzenia systemu certyfikacji. Działanie dotyczy: (1) wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w zakresie integracji zawodowej

i społecznej; (2) wspierania młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym; (3) rozwoju systemu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w zakresie integracji zawodowej i społecznej

- wspieranie zatrudnienia poprzez:
  - a) działalność Centrów Integracji Społecznej, włącznie ze wspieraniem chronionego rynku pracy,
  - b) promowanie i wspieranie wolontariatu zmierzające do integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na rynku pracy,
  - c) oferowanie pomocy w organizacji grup wsparcia oraz samopomocy poprzez poradnictwo i doradztwo w zakresie integracji na rynku pracy,
  - d) subsydia na rzecz zatrudnienia na otwartym rynku pracy osób pozostających bez pracy przez okres ponad 24 miesięcy,
- zwiększanie szans na uzyskanie i utrzymanie zatrudnienia poprzez szkolenia i doradztwo zawodowe uzupełniające działalność Centrów Integracji Społecznej.

Wspieranie młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym:

- zapobieganie dysfunkcjom społecznym wśród ludzi młodych, takim jak alkoholizm, narkomania, przestępczość, co stanowi etap w drodze do ich zatrudnienia;
- wspieranie osób z trudnościami w nauce w celu zapobiegania porzucaniu przez nich szkoły lub ułatwianie im powrotu do systemu kształcenia w formach szkolnych i pozaszkolnych.

Rozwój systemu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu:

- opracowanie standardów jakości usług świadczonych przez instytucje pomocy społecznej (w tym organizacje pozarządowe), z uwzględnieniem różnych działań prowadzących stopniowo do integracji na rynku pracy,
- wypracowanie i wdrożenie metod badań nad oceną wpływu i efektywności podejmowanych działań na rzecz grup szczególnego ryzyka, z uwzględnieniem różnych działań prowadzących stopniowo do integracji na rynku pracy,
- pomoc w zakładaniu i organizowaniu Centrów Integracji Społecznej w szczególności na obszarach wiejskich i restrukturyzowanych w celu osiągnięcia równomiernego zasięgu regionalnego,
- szkolenia dla pracowników instytucji pomocy społecznej (w tym organizacji pozarządowych), włącznie z wolontariuszami, pracującymi z grupami szczególnego ryzyka.

*Grupy docelowe:*

- osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem osób korzystających długotrwale ze świadczeń pomocy społecznej:
  - a) osoby długotrwale bezrobotne (24+), w przypadku uczestników Centrów Integracji Społecznej – osoby pozostające bez pracy przez ponad 36 miesięcy,
  - b) alkoholicy i narkomani poddający się procesowi leczenia,
  - c) bezdomni,
  - d) byli więźniowie,
  - e) uchodźcy z problemami z integracją,
  - f) młodzież wychowująca się w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,
- osoby w wieku 15–24 lat, które:
  - a) nie uczą się, nie pracują i nie są zarejestrowane jako bezrobotne,
  - b) uczą się w szkołach ponadpodstawowych albo w formach pozaszkolnych, ale sprawiają trudności wychowawcze i mają poważne kłopoty w nauce,
  - c) pochodzą ze środowisk ubogich i zagrożonych dysfunkcją społeczną (w tym z rodzin niezaradnych, wchodzących w kolizję z prawem),
- pracownicy instytucji pomocy społecznej (w tym organizacji pozarządowych),
- instytucje pomocy społecznej, w tym organizacje pozarządowe i kadra nauczycieli, wychowawców oraz instruktorów pracujących z młodzieżą trudną,
- pracodawcy,
- wolontariusze.

*Potencjalni beneficjenci:*

- jednostki samorządu terytorialnego,
- publiczne służby zatrudnienia,
- organizacje pozarządowe zajmujące się grupami szczególnego ryzyka,
- instytucje szkoleniowe,
- jednostki naukowe,
- organizacje pracodawców,
- związki zawodowe,
- Ochotnicze Hufce Pracy.



**Działanie 1.6. Integracja i reintegracja zawodowa kobiet***Cel:*

Udzielenie wielostronnego wsparcia kobietom na rynku pracy prowadzące do wzrostu stopy zatrudnienia kobiet oraz podwyższenia ich statusu zawodowego i społecznego poprzez promowanie równego dostępu kobiet i mężczyzn do zatrudnienia, wspieranie kształcenia ustawicznego, działania zwiększające zdolność do zatrudnienia oraz promowanie form pracy i zatrudnienia pozwalających na godzenie życia zawodowego i społecznego.

*Opis:*

Działanie dotyczy: (1) wsparcia kobiet na rynku pracy i działania na rzecz wzrostu stopy zatrudnienia kobiet, (2) rozwoju systemu wspierania kobiet w sferze gospodarczej i edukacyjnej, zwiększającego ich szanse na rynku pracy, (3) tworzenia warunków sprzyjających godzeniu ról zawodowych i społecznych.

Wsparcie kobiet na rynku pracy:

- wspieranie dostępu kobiet do edukacji, efektywnych szkoleń zawodowych, doradztwa i poradnictwa zawodowego, także poza tradycyjnymi dla kobiet obszarami zatrudnienia;
- promowanie ustawicznego inwestowania we własną karierę zawodową i elastycznego podejścia do zawodu;
- wspieranie przedsiębiorczości oraz samozatrudnienia kobiet, w tym dotacje na podejmowanie własnej działalności gospodarczej dla kobiet wyrażających chęć samozatrudnienia, w szczególności na obszarach wiejskich, a także szkolenia dla kobiet w zakresie rozwijania własnej działalności gospodarczej;
- promowanie nowoczesnych standardów i form zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania nowoczesnych technologii;
- promowanie programów specjalnych i innowacyjnych, w tym programów umożliwiających tworzenie nowych miejsc pracy dla bezrobotnych kobiet;
- promowanie samoorganizacji i inicjatyw lokalnych na rzecz kobiet;
- umożliwienie szerszego dostępu do wsparcia poprzez działania towarzyszące, np. zapewnienie opieki nad osobami zależnymi.

Rozwój systemu wspierania kobiet:

- badania i analizy sytuacji kobiet na rynku pracy;
- przełamywanie stereotypów w sferze podziału zawodów na tradycyjnie męskie i kobiece;
- promowanie usług poradnictwa/konsultacyjnych dla organizacji działających na rzecz kobiet, zaangażowanych we wdrażanie projektów integracji na rynku pracy;
- wspieranie rozwoju systemu wymiany informacji na temat programów i działań na rzecz kobiet oraz zasad i możliwości uczestnictwa.

Sprzysianie godzeniu ról zawodowych i społecznych:

- promowanie elastycznych form zatrudnienia, w tym adresowanych do pracodawców szkoleń z tego zakresu, ze szczególnym naciskiem na nowe technologie i metody nowoczesnej organizacji pracy (telepraca, praca do wykonania w domu, praca na zastępstwo), pozwalających kobietom i mężczyznom na godzenie życia zawodowego i społecznego;
- promowanie współodpowiedzialności kobiet i mężczyzn oraz partnerskiego modelu w realizacji obowiązków rodzicielskich i domowych;
- tworzenie warunków większej dostępności do usług opiekuńczo-wychowawczych nad dziećmi, umożliwiające godzenie ról zawodowych i społecznych.

W pierwszej kolejności będą realizowane zadania związane z podjęciem akcji promocyjnych i informacyjno-edukacyjnych. W drugiej kolejności przewiduje się wsparcie podmiotów na rynku pracy i wsparcie działań o charakterze systemowym.

*Grupy docelowe:*

- kobiety mające problemy ze znalezieniem pracy, o niskich i zdezaktualizowanych kwalifikacjach,
- kobiety powracające na rynek pracy po długiej nieobecności,
- kobiety z obszarów wiejskich,
- kobiety posiadające kwalifikacje w zawodach nietradycyjnych,
- kobiety prowadzące własną działalność gospodarczą lub które chcą ją rozpocząć,
- pracodawcy,
- partnerzy społeczni,
- organizacje pozarządowe.

*Potencjalni beneficjenci:*

- Sekretariat Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn
- organizacje pozarządowe,
- instytucje rynku pracy,

- publiczne i niepubliczne instytucje eksperckie rynku pracy, prywatne i publiczne instytucje badawcze,
- partnerzy społeczni,
- ośrodki doradztwa rolniczego,
- instytucje szkoleniowe,
- jednostki samorządu terytorialnego.

#### 4.2.5. Indykatywny plan finansowy Priorytetu 1

Łączny plan finansowy na działania przewidziane w ramach Priorytetu 1 wynosi 946 062 544 euro, z czego wsparcie ze środków EFS wyniesie 709 522 784 euro, a dofinansowanie ze środków krajowych 236 539 760 euro. Indykatywny podział procentowy łącznej alokacji dla Priorytetu 1 kształtuje się następująco: Działanie 1.1 – 12%, Działanie 1.2 – 29%, Działanie 1.3 – 28%, Działanie 1.4 – 11%, Działanie 1.5 – 11%, Działanie 1.6 – 9%.

### 4.3. Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy

Szczyt Lizboński podkreślił potrzebę lepszego dostosowania systemu edukacji i szkoleń do wymagań społeczeństwa opartego na wiedzy i poprawie jakości zatrudnienia. Warunkiem spełnienia tego postulatu jest znaczący wzrost inwestycji w rozwój zasobów ludzkich *per capita*, a w szczególności zwiększenie nakładów na wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie uczenia. Efektywny i dobrze funkcjonujący system kształcenia ustawicznego przyczynia się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa osób pozostających na rynku pracy, wyposaża je w umiejętność radzenia sobie w sytuacji zmian społecznych i gospodarczych, ułatwia przejście ze szkoły do zatrudnienia. Zgodnie z rekomendacją szczytu Rady Europejskiej w Feira szczególną funkcję do spełnienia w procesie rozwoju systemu kształcenia ustawicznego, nowych form organizacji pracy i zwiększenia stopy zatrudnienia mają partnerzy społeczni.

Zgodnie z polską strategią edukacyjną w dziedzinie edukacji należy osiągnąć dwa główne cele:

- podwyższanie poziomu osiągnięć edukacyjnych poprzez zapewnienie lepszego dostępu do edukacji oraz
- poprawę jakości edukacji.

Aby osiągnąć pierwszy z tych celów należy poczynić wysiłki w celu poprawy dostępu do edukacji, rozpoczynając od kształcenia na poziomie podstawowym, poprzez szkolnictwo gimnazjalne i ponadgimnazjalne, aż do szkół wyższych oraz studiów podyplomowych. Jednocześnie osoby dorosłe powinny stać się podmiotem specjalnych działań promujących kształcenie ustawiczne. W obu przypadkach należy zwrócić szczególną uwagę na defaworyzowane grupy społeczne dotknięte biedą, bezrobociem, niepełnosprawnością, w tym w szczególności zamieszkujące tereny wiejskie.

Przygotowanie uczniów do życia społecznego i zatrudnienia wymaga wyposażenia ich w podstawowe umiejętności i specyficzne kompetencje. Osiągnięcie tych celów wymaga dalszego rozwoju instytucji edukacyjnych, w tym poprawy jakości kształcenia.

Rozwój nowych przedsiębiorstw stwarza szansę na nowe miejsca pracy i zatrudnienie zwłaszcza ludzi młodych. Promocja edukacji w zakresie przedsiębiorczości i samozatrudnienia, elastyczne formy pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw, z uwzględnieniem innowacji i zwiększonego dostępu do nowych technologii to najważniejsze zadania na najbliższe lata.

W celu zapewnienia profesjonalnego i skutecznego wypełniania zadań administracji publicznej, konieczne jest odpowiednie przygotowanie i przeszkolenie członków korpusu służby cywilnej w obszarze ogólnej i specjalistycznej wiedzy odnoszącej się do funkcjonowania polityki, procedur oraz realizacji zadań w UE, jak również w obszarze znajomości języków obcych. Jest to niezbędne w świetle zbliżającego się wejścia Polski do UE.

Wszystkie działania wspierane w ramach Priorytetu 2 wdrażane będą przy zwróceniu szczególnej uwagi na kwestie związane z równością płci.

#### Odniesienie do obszarów wsparcia

Priorytet 2 adresuje swoje działania do następujących obszarów wsparcia EFS: kształcenie ustawiczne oraz adaptacyjność i przedsiębiorczość. Głównym zadaniem promocji kształcenia przez całe życie jest upowszechnianie wśród społeczeństwa uczestnictwa w edukacji, ułatwiającego wejście na rynek pracy. Zwiększenie dostępu do edukacji na wszystkich poziomach, a także rozwój kształcenia ustawicznego stanowi kluczowe wyzwanie podejmowanych działań. Wykształcone i wykwalifikowane kadry stanowią klucz do zwiększenia adaptacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, jak również wprowadzania nowych form organizacji pracy. Promowanie inwestowania w kapitał ludzki oraz udoskonalanie umiejętności urzędników służby cywilnej jako część kształcenia ustawicznego jest niezbędne dla wzmocnienia kompetencji administracji.

#### 4.3.1. Cele Priorytetu

- przygotowanie społeczeństwa do funkcjonowania w systemie globalnej gospodarki rynkowej przez zwiększenie dostępu do edukacji, ze szczególnym uwzględnieniem równości szans (zmniejszanie dysproporcji edukacyjnych miasto-wieś, integracja osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi), poprzez podnoszenie poziomu wykształcenia społeczeństwa;

- zwiększenie i poszerzenie uczestnictwa coraz szerszej populacji osób dorosłych w wysokiej jakości edukacji ustawicznej – kształcenie na przestrzeni całego życia, co w efekcie przyczyni się do poprawy zatrudnienia na zmieniającym się rynku pracy;
- rozwój bazy umiejętności oraz potencjału adaptacyjnego zatrudnionej siły roboczej przedsiębiorstw, w szczególności MSP w Polsce, zwiększając tym samym konkurencyjność przedsiębiorstw;
- ułatwienie transferu wiedzy i współpracy między uniwersytetami a przedsiębiorstwami w celu upowszechniania innowacji i przyczyniania się do wzrostu adaptacyjności i konkurencyjności;
- wzmocnienie zdolności administracyjnych instytucji na poziomie centralnym i regionalnym dzięki zapewnieniu technicznego i finansowego wsparcia dla procesu szkoleniowego członków korpusu służby cywilnej.

#### 4.3.2. Uzasadnienie wyboru Priorytetu

##### Analiza rynku pracy

Dezaktualizacja wiedzy, którą wyniesiono ze szkoły, czy uczelni, następuje o wiele szybciej niż kilka, czy kilkanaście lat temu. Wynika to z postępu naukowo-technicznego oraz rozwoju technologii. Zmiany zachodzące w życiu społeczno-gospodarczym skutkują koniecznością odpowiedniego przygotowania ludzi, tak aby mogli odnaleźć się w nowej sytuacji. Szczególnie ważne jest zlikwidowanie poczucia zagrożenia wywołanego brakiem umiejętności niezbędnych do wykonywania nowych zadań i przystosowania się do nowych wymagań. Niedostateczna edukacja społeczeństwa szczególnie w kontekście postępu technologicznego, organizacyjnego oraz globalizacji skutkuje negatywnymi konsekwencjami dla wszystkich przemian społeczno-gospodarczych.

Niski poziom osiągnięć edukacyjnych jest jedną z głównych barier wzrostu gospodarki i promocji zatrudnienia. Aby rozwiązać ten problem, należy wprowadzić odpowiednie działania zarówno na poziomie kształcenia podstawowego, szkolnictwa wyższego oraz kształcenia ustawicznego dorosłych.

Polska osiąga znacznie gorsze wskaźniki w obszarze edukacji w porównaniu z krajami rozwiniętymi. Dane dotyczące edukacji ustawicznej w Polsce są niekompletne, zbierane niesystematycznie, często mają charakter szacunkowy. Dlatego konieczne jest znaczne udoskonalenie istniejącej bazy informacyjnej, która będzie podstawą do podejmowania racjonalnych decyzji w obszarze edukacji ustawicznej.

Na obszarach wiejskich poziom wykształcenia osób jest stosunkowo niższy niż osób w środowiskach miejskich. Osoby z wykształceniem podstawowym lub niepełnym podstawowym stanowią 43,3% populacji wiejskiej. Osoby z podstawowym wykształceniem zawodowym stanowią 29,2% populacji wiejskiej. Absolwenci szkół średnich i pomaturalnych to 22,4% mieszkańców terenów wiejskich. Jedynie 4,3% spośród nich posiada wykształcenie wyższe.

Warunkiem zbliżenia się wskaźników Polski do wskaźników osiąganych w krajach rozwiniętych jest konieczność podjęcia intensywnych działań w sferze dostosowania oferty edukacyjnej w formach pozaszkolnych do potrzeb rynku.

Realizacja idei kształcenia się przez całe życie (*lifelong learning*) i budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy wymaga zwiększenia w Polsce nakładów na edukację, w tym na kształcenie ustawiczne, i traktowania nakładów na edukację w kategoriach długofalowej inwestycji. O sile polskiej gospodarki w coraz większym stopniu decyduje i decydować będzie zdolność adaptacji potencjału kadrowego przedsiębiorstw do zmieniających się warunków gospodarczych. Aby zwiększyć konkurencyjność przedsiębiorstw koniecznym jest zapewnienie wysoko wykwalifikowanych kadr, w tym kadr zarządzających, jak również promowanie współpracy przedsiębiorstw z sektorem nauki.

Podjęcie działań na rzecz poprawy zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i pracowników do zmieniających się warunków (jeden z filarów Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich), zwłaszcza w obliczu wprowadzania do przedsiębiorstw na szeroką skalę nowoczesnych technologii i rozwiązań organizacyjnych, oznaczać powinno m.in. promocję elastyczności organizacyjnej i zatrudnienia (stosowanie różnych form organizowania się firm z punktu widzenia procesu wykonywania pracy, np. telepraca, rotacja pracy) i elastyczności funkcyjnej (dokonywaniu zmian w zakresie zadań pracownika w miarę zmian w zadaniach firmy). Proces modernizacji organizacji pracy winien odbywać się z udziałem partnerów społecznych. Konieczne jest podjęcie działań na rzecz tworzenia korzystniejszych warunków i stymulowania powstawania nowych przedsiębiorstw oraz rozwijanie w społeczeństwie postaw przedsiębiorczych, otwartości wobec osiągnięć nauki i technologii w zastosowaniu do własnego przedsiębiorstwa i miejsca pracy. Promocja tworzenia nowych przedsiębiorstw, elastycznych form zatrudnienia oraz rozwoju zawodowego pracowników firm to istotny mechanizm unowocześnienia polskiego rynku pracy, podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki, postępu technologicznego, jak również zwiększenia atrakcyjności kraju dla inwestycji.

Powyższe zagadnienia powiązane są z działaniami SPO WKP Działania odnoszą się tutaj zwłaszcza do wzmocnienia instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw, wzmocnienia współpracy między sferą naukowo-badawczą a gospodarką, rozwoju systemu dostępu do informacji i usług publicznych *on-line* oraz zwiększania konkurencyjności produktowej i technologicznej

małych i średnich przedsiębiorstw. Wsparcie nakierowane zostanie zwłaszcza na pobudzenie działalności innowacyjnej, tworzenie powiązań kooperacyjnych między przedsiębiorstwami, zwiększenie dostępu i zakresu korzystania z usług publicznych *on-line*, a także na inwestycje poprawiające poziom technologiczny i organizacyjny przedsiębiorstw, co zwiększy ich konkurencyjność.

Działania w ramach niniejszego Priorytetu wpłyną na realizację powyższych działań SPO WKP poprzez przewidziane w tym dokumencie doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw, zwiększenie dostępu do edukacji i promocję kształcenia przez całe życie, wzmocnienie współpracy pomiędzy światem nauki i edukacji a gospodarką (staże pracowników w instytucjach naukowo-badawczych, studia podyplomowe), doskonalenie programów kształcenia dorosłych, w szczególności w zakresie korzystania z technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz nowoczesnych technik uczenia się, promocję kształcenia na odległość, a także wspieranie e-edukacji i stosowania nowoczesnych technik zdobywania informacji (w tym wyposażenie szkół w multimedialne i internetowe pracownie komputerowe).

Osiągnięcie generalnego celu SPO WKP – poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki funkcjonującej w warunkach rynku otwartego jest niemożliwe bez realizacji Działania 2.3. SPO RZL „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, które ma wpłynąć na rozwój potencjału kadrowego przedsiębiorstw. Szczególnie ważny dla osiągnięcia niniejszego celu jest szybki postęp technologiczny, który umożliwi ścisłą współpracę między sferą naukowo-badawczą a gospodarką. Wysoko wykwalifikowane kadry oraz absorpcja nowoczesnych rozwiązań w przedsiębiorstwach w dużym stopniu zadecydują o stanie polskiej gospodarki i rynku pracy.

Wdrożenie SPO RZL przyczyni się do tworzenia sprzyjających warunków do powstawania nowych miejsc pracy oraz poprzez podnoszenie kwalifikacji zasobów ludzkich wpłynie na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw.

Podczas gdy wdrażanie SPO RZL pozwala na udoskonalanie umiejętności i kwalifikacji pracowników przedsiębiorstw, promocję przedsiębiorczości oferować będzie ZPORR (Działanie 2.5). W ramach tego Programu osoby podejmujące własną działalność gospodarczą będą miały możliwość skorzystania z szerokiego zakresu pomocy związanej ze szkoleniami, poradnictwem, doradztwem oraz dotacjami na założenie własnej działalności gospodarczej wraz z możliwością uzyskania wsparcia dla przedsiębiorstwa w pierwszych miesiącach funkcjonowania.

ZPORR stanowić będzie również uzupełnienie Działania 2.3 SPO RZL poprzez zacieśnianie współpracy pomiędzy sektorem edukacji a gospodarką. Działanie 2.6. *Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy* oferuje staże naukowców w przedsiębiorstwach.

W celu skoncentrowania środków i wysiłków przewiduje się, że ZPORR będzie dotyczył zwłaszcza osób zagrożonych bezrobociem, podczas gdy SPO RZL wspierać będzie osoby już bezrobotne. Szczególną uwagę zwróci się na problemy związane z ukrytym bezrobociem oraz dysproporcjami edukacyjnymi na obszarach wiejskich poprzez *Reorientację zawodową osób odchodzących z rolnictwa* (Działanie 2.3) oraz *Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne* (Działanie 2.2) oferowane młodzieży w celu kontynuowania nauki. *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie* (Działanie 2.1) uzupełnia wsparcie dla systemu kształcenia ustawicznego oferowane przez Działanie 2.1 SPO RZL poprzez szkolenia i usługi doradcze dla dorosłych związane z doskonaleniem ich kwalifikacji i umiejętności.

Biorąc pod uwagę zwiększone wysiłki na poziomie przygotowania polskiej administracji do skutecznej współpracy z administracją UE, w tym konkretnym obszarze pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Nie chodzi tylko o zobowiązania bezpośrednio związane z polskim członkostwem w UE, ale również o podwyższenie standardów i efektywności codziennej pracy, jak również o wypełnianie zadań przy wykorzystaniu nowoczesnych, skutecznych i efektywnych narzędzi i modeli zarządzania. Jako że przystosowanie do nowych wymagań jest szczególnie istotne, należy skoncentrować różne działania na doskonaleniu kwalifikacji i umiejętności członków korpusu służby cywilnej. Mając na uwadze fakt, iż niewystarczający poziom przygotowania, np. w zakresie znajomości języków, może stanowić poważną przeszkodę dla skutecznej współpracy, należy podejmować różnego rodzaju działania szkoleniowe i organizacyjne.

Wdrażanie działania SPO RZL *Wzmocnienie zdolności administracyjnych* będzie miało wpływ na dalszy rozwój struktur, zasobów ludzkich, kompetencji oraz umiejętności zarządzania polskiej służby cywilnej. Jego skutkiem będą podwyższone standardy i wprowadzenie praktyk skutecznego zarządzania i wypełniania zadań. Projekty skoncentrują się na kadrze zarządzającej średniego i wyższego szczebla, czego wynikiem będzie przygotowanie tej ważnej grupy pracowników administracji publicznej do pełnego wypełniania ich zadań, np. skutecznego zarządzania w obszarze administracji publicznej, włącznie z procesem akcesyjnym.

#### **Ocena „ex ante”**

Jeśli chodzi o Priorytet 2 – „Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy” należy stwierdzić, iż diagnoza obecnej sytuacji edukacyjnej, przedstawiona w SPO RZL, wydaje się być niepełna. Związek pomiędzy poprawną analizą warunków przedsiębiorczości i innowacyjności w polskich przedsiębiorstwach oraz oceną wdrażanej polityki wraz z założeniami co do przyszłych zmian i działań, jakie mogą być wdrażane w ramach SPO RZL, nie jest zbyt jasny. Analiza wykazała przewagę mikroprzedsiębiorstw, niską intensywność kapitału w sektorze MSP, niskie kwalifikacje osób zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach, ich stosunkowo niski udział w wytwarzaniu PKB, słabość sekcji zajmujących się rozwojem zasobów ludzkich, nadmierne zobowiązania biurokratyczne związane z zakładaniem działalności gospodarczej oraz jej prowadzeniem, wysokie koszty pracy – są to cechy, które spowalniają rozwój sektora MSP. Niemniej jednak, dobrej diagnozie

i rozpoznaniu potrzeb rzadko towarzyszy związany z nimi zestaw planowanych działań, choć powszechnie wiadomo, że w tym obszarze działań bogatych narzędzi powinien dostarczyć SPO WKP, inne programy rozwoju gospodarki oraz program regionalny.

Warto wspomnieć o bardzo dobrej analizie kształcenia ustawicznego dla dorosłych (której wynikiem było sporządzenie listy koniecznych do podjęcia działań) związanej z równie dobrą analizą możliwości oferowanych przez szkołę w zakresie upowszechniania wiedzy i umiejętności w dziedzinie technik komputerowych. Precyzyjnie wyliczono braki polskiego systemu szkolnictwa w tym względzie. Są to między innymi niska jakość wyposażenia oraz zbyt słaba sieć ośrodków szkolenia praktycznego, co nie pozwala wykształcić absolwentów z praktycznymi umiejętnościami wykonywania zawodu. Jedyną kwestią, która wzbudza wątpliwości, to słaby nacisk na problem kwalifikacji i kompetencji zdobywanych w systemie kształcenia uczniów pochodzących z pokoleń sprzed reformy (wciąż jeszcze dwa pokolenia).

Należy zaznaczyć, że SPO RZL podkreśla rolę oraz potrzebę stworzenia w przyszłości nowoczesnego systemu poradnictwa zawodowego, adresowanego do różnych grup: uczniów szkół, bezrobotnych oraz osób zmieniających kwalifikacje w trakcie swojej kariery zawodowej. Wspieranie procesu planowania własnej kariery zawodowej oraz jej realizacja zostały włączone do celów strategii rozwoju zasobów ludzkich.

Ważną cechą SPO RZL jest umiejętność wykazania ścisłego związku pomiędzy celami strukturalnymi, społecznymi i rynkowymi – odnoszącymi się do Priorytetu 2. Model edukacyjny, przedstawiony w złożony sposób, wydaje się być nowoczesny: poczynając od szkoły, poprzez wspieranie startu zawodowego oraz konieczność dokonywania przyszłych wyborów życiowych i zawodowych w miejscu pracy lub po utracie pracy (z pomocą instytucji poradnictwa) – kończąc na powrocie do zatrudnienia. Model ten stwarza warunki dla aktywnej polityki oraz indywidualizacji działań adresowanych do różnych grup i osób – podczas ich życiowej kariery zawodowej i nauki. Poruszane są również kwestie związane z rolą pracodawców w kształceniu ustawicznym, jak również sposoby zachęcania ich (przy zastosowaniu instrumentów finansowych i ekonomicznych), aby postępowali w pożądanym sposób.

Należy również wspomnieć, że poza zasobami ludzkimi oraz wzrastającą wiedzą i umiejętnościami jednostek ważną rolę w społeczeństwie opartym na wiedzy (według rekomendacji szczytu lizbońskiego z 2001 roku) odgrywa społeczny kapitał zmiany, czyli gotowość przedsiębiorstw do wprowadzania innowacji – zostało to dość dobrze odzwierciedlone w wyborze działań w ramach tego Priorytetu.

Objęcie pełną akredytacją wszystkich jednostek prowadzących kształcenie dorosłych, co powinno się dopełnić do roku 2006, jest jednym z niezbędnych rezultatów działań przeprowadzanych w ramach Priorytetu 2, jeśli ma on przyczynić się do poprawy jakości polskiego systemu kształcenia.

Należy również wspomnieć o tym, iż w celu zapewnienia skutecznego wdrażania działań w ramach Priorytetu 2, zadania SPO RZL o charakterze edukacyjnym wymagają wzmocnienia i rozwoju instytucji kształcenia dorosłych: ośrodków informacji i planowania kariery zawodowej, ośrodków działalności zawodowej (obecnie na etapie planowania), ośrodków kształcenia ustawicznego, ośrodków szkolenia praktycznego, jak również instytucji akredytacji dla tego systemu.

#### **Podsumowanie rezultatów konsultacji społecznych**

Następujące punkty poruszane podczas procesu konsultacyjnego zostały wzięte pod uwagę podczas dalszego procesu programowania:

- podkreślanie konieczności inwestowania w podniesienie poziomu kształcenia, włącznie z kształceniem ustawicznym, mającym znaczenie dla rozwoju sektora gospodarki opartej na wiedzy;
- nacisk na gospodarkę opartą na wiedzy, zgodnie z priorytetami nowoczesnej gospodarki;
- wymiana doświadczeń pomiędzy światem nauki i przedsiębiorstwami, jak również konieczność zacieśniania współpracy pomiędzy sektorem edukacji a gospodarką;
- kwestie związane z bezpieczeństwem i higieną pracy jako ważny element promowania adaptacyjności.

Ponadto, niektóre z zapisów na temat interpretacji wyników badań (diagnozy) zostały poprawione i wyrażono pozytywną opinię na temat przydatności działań wspierających wymianę doświadczeń pomiędzy światem nauki i przedsiębiorstwami, jak również konieczność zacieśnienia współpracy pomiędzy sektorem edukacji i przedsiębiorstwami.

#### 4.3.3. Spodziewane rezultaty/ efekty realizacji Priorytetu

##### Spodziewane rezultaty/efekty realizacji Priorytetu 2

Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy	Wartość w roku bazowym (2002)	Rezultaty za lata 2004–2006 (wartość na koniec roku 2006)
Procentowy udział szkół wdrażających programy rozwoju	-	9,0%
Procentowy udział nauczycieli przygotowanych do korzystania z technologii komunikacyjnych w procesie nauczania	26,4%	32,0%
Liczba przeszkolonych pracowników i kadry zarządzającej przedsiębiorstw	6 700	180 000
Procentowy udział przeszkolonej kadry administracji publicznej kierowniczej na poziomie średnim i wyższym	-	60%

Spodziewane są następujące efekty:

- podniesienie poziomu wykształcenia polskiego społeczeństwa;
- zróżnicowanie ofert edukacyjnych ukierunkowanych na podnoszenie wiedzy i uzyskiwanie kwalifikacji przez młodzież i osoby dorosłe, wynikających ze zmieniających się potrzeb społeczno-gospodarczych;
- zindywidualizowanie ścieżek edukacyjnych ze względu na różny poziom wykształcenia i doświadczenia zawodowego uczestników, ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzenia kształcenia na odległość i kształcenia modułowego;
- zwiększenie udziału osób dorosłych w kształceniu ustawicznym;
- podniesienie jakości pracy placówek prowadzących kształcenie i doskonalenie (poprzez ich dodatkowe wyposażenie);
- wzmocnienie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a sektorem naukowo-badawczym;
- upowszechnienie nowych form organizacji pracy;
- podnoszenie poziomu umiejętności i kwalifikacji kadry zarządzającej oraz pracowników przedsiębiorstw,
- podnoszenie poziomu umiejętności i kwalifikacji służb administracji publicznej,
- dostarczanie pracownikom administracji publicznej specjalistycznej wiedzy i umiejętności, które wzmocnią ich indywidualne kompetencje niezbędne dla skutecznego funkcjonowania administracji, włącznie z wypełnianiem zadań związanych z członkostwem Polski w UE,
- poprawa zarządzania administracją rządową.

#### 4.3.4. Działania realizowane w ramach priorytetu

##### Działanie 2.1. Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie

*Cel:*

Promowanie kształcenia przez całe życie poprzez zwiększanie dostępu do edukacji na wszystkich poziomach kształcenia – od edukacji przedszkolnej do kształcenia ustawicznego osób dorosłych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób zamieszkałych na terenach wiejskich, celem zmniejszenia różnic w poziomie wykształcenia.

*Opis:*

Działanie dotyczy:

- zmniejszenia dysproporcji edukacyjnych pomiędzy wsią a miastem,
- ułatwiania dostępu do edukacji uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi,
- rozwoju systemu kształcenia ustawicznego dla dorosłych, w tym kształcenia na odległość.

##### Zmniejszenie dysproporcji edukacyjnych pomiędzy wsią a miastem

- Dotacje dla szkół na projekty rozwojowe (programy rozwoju szkół koncentrujące się na rozwijaniu podstawowych umiejętności uczniów, pomocy uczniom, którzy mają trudności w nauce, promowaniu spójności społecznej, zapewnianiu kształcenia zgodnego z potrzebami lokalnego rynku pracy; programy powinny być wkomponowane w lokalne strategie rozwoju regionalnego).
- Centra kształcenia na odległość na wsiach (Centra będą mogły powstawać m.in. w zagrożonych likwidacją małych szkołach, na wsiach, gdzie nie ma innych instytucji o charakterze centrów kulturalno-edukacyjnych; będą one wyposażane w sprzęt komputerowy z dostępem do Internetu; w każdym z nich zatrudniona będzie osoba pomagająca w korzystaniu z zasobów Centrum; celem Centrów jest zapewnienie osobom zamieszkałym na terenach wiejskich możliwości kształcenia ustawicznego w formie *on-line*).

- Edukacja przedszkolna jako etap przygotowania dzieci do nauki w szkołach podstawowych:
  - alternatywne formy edukacji przedszkolnej (pilotażowe wdrożenie projektu, w ramach którego nauczyciele przedszkolni dojeżdżają do poszczególnych wsi, gdzie prowadzą zajęcia dla dzieci 3–5-letnich);
  - badanie stopnia przygotowania sześciolatków do edukacji szkolnej (badania prowadzone w szkołach, pod nadzorem pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych).

#### Ułatwianie dostępu do edukacji uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi

- Zakup nowoczesnego sprzętu specjalistycznego (wyposażenia klas) ułatwiającego kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

#### Rozwój systemu kształcenia ustawicznego dla dorosłych, w tym kształcenia na odległość

- Internetowe centra informacji multimedialnej w bibliotekach szkolnych i pedagogicznych – wyposażenie w sprzęt komputerowy.
- Opracowanie metodologii, programów i materiałów dydaktycznych do kształcenia na odległość (poziom ponadgimnazjalny).
- Opracowanie programów nauczania do kształcenia na odległość na wybranych kierunkach i specjalnościach studiów wyższych.
- Edukacyjny portal internetowy - aktualizacja jego zasobów, administrowanie oraz rozszerzenie zawartości portalu o elementy adresowane do uczniów i nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych.
- Przeprowadzenie badań dotyczących efektywności kształcenia na odległość.

#### *Grupy docelowe:*

- szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne, przedszkola (kadra, uczniowie i instytucje),
- uczniowie niepełnosprawni,
- kadra lokalnej, regionalnej i centralnej administracji edukacyjnej,
- biblioteki w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych oraz ich użytkownicy (młodzież i dorośli),
- biblioteki pedagogiczne oraz ich użytkownicy,
- społeczności lokalne,
- instytucje edukacyjne prowadzące kształcenie ustawiczne i ich słuchacze,
- szkoły wyższe i ich studenci.

#### *Potencjalni beneficjenci:*

- organizacje pozarządowe,
- Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej,
- MENiS,
- szkoły wyższe,
- jednostki naukowe,
- inne osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej prowadzące kształcenie i doskonalenie.

## **Działanie 2. 2. Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy**

#### *Cel:*

Podnoszenie jakości edukacji w celu wzmocnienia zdolności uczniów do przyszłego zatrudnienia poprzez upowszechnienie wykorzystania ICT w procesie kształcenia, wprowadzenie systemu egzaminów zewnętrznych, doradztwo i poradnictwo zawodowe dla uczniów, doskonalenie nauczycieli, akredytację instytucji edukacyjnych oraz budowę systemu zbierania i analizy edukacyjnych danych statystycznych.

#### *Opis:*

Działanie dotyczy:

1. rozwijania u uczniów zdolności do przyszłego zatrudnienia,
2. doskonalenia nauczycieli,
3. zwiększania wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia,
4. akredytacji instytucji edukacyjnych,
5. badań dotyczących poziomu umiejętności podstawowych i innych kluczowych wskaźników edukacyjnych – budowy systemu zbierania danych i analizy.

#### Rozwijanie u uczniów zdolności do przyszłego zatrudnienia

- Rozwój innowacyjnych programów do kształcenia zawodowego,
- Wspieranie systemu egzaminów zewnętrznych:

- przygotowanie nauczycieli do przeprowadzania egzaminów zewnętrznych,
- wyposażenie Centralnej oraz Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych w sprzęt komputerowy wraz ze specjalistycznym oprogramowaniem,
- publikacja materiałów o egzaminach zewnętrznych dla uczniów,
- badania dotyczące wyników egzaminów zewnętrznych,
- wyposażenie CKU i CKP oraz wybranych szkół zawodowych w specjalistyczne stanowiska do przeprowadzania zewnętrznych egzaminów zawodowych,
- Doradztwo i poradnictwo zawodowe dla uczniów:
  - opracowanie i upowszechnienie materiałów metodycznych i dydaktycznych do planowania kariery zawodowej uczniów,
  - wyposażenie centrów informacji zawodowej (poradni psychologiczno-pedagogicznych) w specjalistyczny sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem, wyposażenie CKU w oprogramowanie do planowania kariery zawodowej uczniów.

#### Doskonalenie nauczycieli

- Studia podyplomowe dla absolwentów wybranych kierunków studiów pedagogicznych rozpoczynających pracę w zawodzie nauczyciela, w zakresie:
  - nauczania dwóch przedmiotów (ten moduł studiów adresowany będzie do nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjów),
  - technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz
  - języków obcych,
- Kursy doskonalące dla nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, języków obcych, pedagogiki specjalnej oraz metodyki przedmiotów ogólnozawodowych i zawodowych,
- Przygotowanie kadry do prowadzenia kształcenia w formie na odległość,
- Przygotowanie nauczycieli do roli doradcy zawodowego w ramach studiów podyplomowych,
- Szkolenie kadry administracyjnej oświaty w zakresie postępowania akredytacyjnego.

#### Zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia

- Wyposażenie w sprzęt komputerowy szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych i policealnych (w tym szkół specjalnych) oraz zakładów kształcenia nauczycieli, a także CKU i CKP,

#### Akredytacja instytucji edukacyjnych

- Opracowanie przewodnika procedur akredytacji placówek prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych,
- Utworzenie bazy danych instytucji akredytowanych,
- Prowadzenie monitoringu działalności instytucji akredytowanych,

#### Badania dotyczące poziomu umiejętności podstawowych i innych kluczowych wskaźników edukacyjnych – budowa systemu zbierania danych i analizy

- Przeprowadzenie badań dotyczących poziomu umiejętności podstawowych wśród uczniów trzeciej klasy szkoły podstawowej,
- Budowa systemu zbierania i analizy edukacyjnych danych statystycznych.

#### *Grupy docelowe*

- nauczyciele, w tym absolwenci szkół wyższych rozpoczynający pracę w zawodzie nauczyciela,
- osoby prowadzące szkolenia,
- Centralna i Okręgowe Komisje Egzaminacyjne (kadra i instytucje),
- CKU i CKP (kadra i instytucje),
- szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne – w tym zakłady kształcenia nauczycieli (kadra, uczniowie i instytucje),
- Poradnie psychologiczno-pedagogiczne (kadra i instytucje),
- lokalna, regionalna i centralna administracja oświatowa.

#### *Potencjalni beneficjenci:*

- MENiS (właściwe merytorycznie departamenty),
- Centralna i Okręgowe Komisje Egzaminacyjne,
- Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej,
- jednostki naukowe,
- szkoły wyższe,
- inne osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej.



**Działanie 2.3. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki***Cel:*

Podniesienie konkurencyjności i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw poprzez doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających i pracowników, rozwijanie nowych form pracy, wzmacnianie transferu wiedzy i zacieśnianie związków między szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami oraz podnoszenie umiejętności i kwalifikacji pracowników służby zdrowia.

*Opis:*

Działanie dotyczy:

1. ustawicznego szkolenia zawodowego,
  2. transferu wiedzy i współpracy pomiędzy światem nauki a gospodarką,
  3. promocji nowych form organizacji pracy.
- doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających oraz pracowników przedsiębiorstw; osiągnięcie odpowiednich umiejętności i kwalifikacji kadry modelowych centrów screeningowych oraz innych instytucji służby zdrowia;
  - ułatwianie transferu wiedzy i zacieśnianie współpracy między szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami (kursy zaawansowanych technologii, wysyłanie kadry kierowniczej oraz wszystkich kategorii pracowników – badaczy, techników, robotników – przedsiębiorstw do uniwersytetów celu kontynuowania nauki na poziomie wyższym lub na szkolenia oferowane przez instytucje szkolnictwa wyższego, jak również staże pracowników w instytucjach naukowo-badawczych, studia podyplomowe;
  - ułatwienie wprowadzania nowych form zatrudnienia i nowych form organizacji pracy (w tym pracy czasowej, rotacji pracy, telepracy, dostosowanie organizacji i form zatrudnienia do zmian technologicznych z uwzględnieniem poprawy warunków pracy).

*Grupy docelowe:*

- pracodawcy oraz ich pracownicy, szczególnie w sektorze MSP,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- partnerzy społeczni,
- pracownicy jednostek naukowych,
- instytucje szkoleniowe oraz ośrodki wspierania przedsiębiorczości,
- pracownicy modelowych centrów screeningowych oraz innych jednostek służby zdrowia.

*Potencjalni beneficjenci:*

- instytucje szkoleniowe,
- szkoły (włącznie ze szkołami wyższymi),
- ośrodki badawcze,
- organizacje pracodawców i przedsiębiorców (włącznie z izbami gospodarczymi),
- związki zawodowe,
- PARP.

**Działanie 2.4. Wzmocnienie zdolności administracyjnych***Cel:*

Wzmacnianie zdolności administracyjnych instytucji szczebla centralnego i regionalnego poprzez organizacyjne i finansowe wsparcie szkoleń. Szczegółowe działania, poza oferowaniem szkoleń określonym instytucjom, będzie obejmować: przygotowanie struktur kompetencji, materiałów szkoleniowych, oferowanie szkoleń dla wybranych grup docelowych, tj. członków korpusu służby cywilnej.

*Opis:*

W celu zapewnienia profesjonalnego i efektywnego wypełniania zadań administracji publicznej, należy zaoferować jej odpowiednie programy szkoleniowe. Programy te powinny przede wszystkim zaspokajać rosnące zapotrzebowanie na szkolenia wynikające z przystąpienia do UE, zarówno w tematyce ogólnej, jak i specjalistycznej.

Działanie to obejmuje różne rodzaje wsparcia procesu szkoleniowego:

- przygotowanie projektów szkoleniowych precyzujące ich cele oraz oczekiwane wyniki;
- organizacją ogólnych i specjalistycznych szkoleń dla członków korpusu służby cywilnej;
- pomoc doradczą w zarządzaniu procesem szkoleniowym;
- przygotowanie standardów kompetencyjnych dla poszczególnych grup stanowisk członków korpusu służby cywilnej;
- kursy języków obcych;

- przeprowadzanie oceny potrzeb w zakresie kompetencji administracyjnych w celu zidentyfikowania specyficznych potrzeb różnych segmentów polskiej administracji oraz opracowania odpowiadającego na nie planu działania;
- realizacja kilku projektów pilotażowych w ramach planu działania.

*Grupy docelowe:*

Wśród odbiorców pomocy w ramach tego działania znajdują się:

- członkowie korpusu służby cywilnej: pracownicy i urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwach, urzędach centralnych oraz urzędach wojewódzkich;
- dyrektorzy generalni urzędów administracji rządowej.

*Potencjalni beneficjenci:*

- Urząd Służby Cywilnej.

#### **4.3.5. Indykatory plan finansowy Priorytetu 2**

Łączny plan finansowy na działania przewidziane w ramach Priorytetu 2 wynosi 988 566 943 euro, z czego wsparcie ze środków EFS wyniesie 741 400 000 euro, a dofinansowanie ze środków krajowych 247 166 943 euro. Indykatory podział procentowy łącznej alokacji dla Priorytetu 2 na działania przedstawia się następująco: Działanie 2.1. – 28%, Działanie 2.2. – 45%, Działanie 2.3. – 26%, Działanie 2.4 – 1%.

### **4.4. Priorytet 3: Pomoc techniczna**

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

Pomoc techniczna planowana jako trzeci priorytet SPO RZL ma charakter komplementarny do wsparcia określonego w Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna 2004 – 2006. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającym ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999), zwanym dalej “rozporządzeniem nr 1260/1999” jej celem będzie wzmocnienie zarządzania, monitorowania, oceny, systemów kontroli i ewaluacji SPO RZL, jak również zapewnienie informacji oraz promocja pomocy w ramach SPO RZL.

#### **4.4.1. Cele i uzasadnienie Priorytetu**

Celem priorytetu pomocy technicznej SPO RZL jest zapewnienie wsparcia procesowi 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 SPO RZL;
- zagwarantowanie zgodności wdrażanych projektów z regulacjami i polityką Wspólnot;
- wprowadzenie odpowiednich procedur zarządzania i kontroli, zgodnych ze standardami Instytucji Płatniczej oraz Komisji Europejskiej;
- organizacja systemu informacji i promocji SPO RZL.

Zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie i ewaluacja oraz kontrola działań planowanych w ramach SPO RZL wymaga 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, przeszkolony i dysponujący odpowiednimi środkami jeszcze przed datą wyznaczającą rozpoczęcie kwalifikowania środków z funduszy strukturalnych. Pomoc techniczna zapewni, że wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO RZL jeszcze przed datą kwalifikowania wydatków będą posiadać wystarczające zdolności administracyjne, aby zapewnić pełną zgodność i spójność przypisanych im zadań z *Narodową Strategią Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich*, przyjętą przez Rząd RP w styczniu 2000 r.

Rząd polski, dostrzegając wagę problemu, zobowiązał się do dostosowania polskiej administracji do nowych wyzwań. Obowiązek przygotowania administracyjnego został nałożony na ówczesne MPiPS. Zadania, związane z realizacją tego obowiązku znalazły się w *Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich*, przyjętej przez Radę Ministrów w styczniu 2000 r. Również jeden z czterech głównych celów określonych we *Wspólnej Ocenie Założeń Polityki Zatrudnienia (JAP)* dotyczy przygotowania do wdrożenia EFS.

Efektem podjętych działań jest przygotowanie grupy urzędników zatrudnionych na szczeblu centralnym i regionalnym do prac związanych z EFS. We wrześniu 2003 r. grupa ta liczyła 204 osoby, przy czym 32,8% z nich pracowało w urzędach na poziomie centralnym. Osoby te pracują w instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie programu: m.in. w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (Departament Zarządzania EFS oraz Departament Wdrażania EFS), MENiS, Biurze Pełnomocnika Rządu

do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Sekretariacie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, PARP oraz PFRON. Pozostałe 67,2% kadr odpowiedzialnych za wdrażanie EFS było zatrudnione na poziomie regionalnym w Wojewódzkich Urzędach Pracy.

Podczas przygotowywania systemu wdrażania SPO RZL, jak również biorąc pod uwagę potrzeby instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO RZL, zostało ustalone, że aby wypełnić poszczególne zadania, w każdej instytucji wdrażającej średnio 30 osób, zarówno na poziomie regionalnym, jak i ogólnokrajowym, powinno być odpowiedzialnych za zarządzanie SPO RZL. Wziąwszy pod uwagę fakt, iż środki z EFS będą również wdrażane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – Priorytet 2, w przypadku działań wdrażanych przez Wojewódzkie Urzędy Pracy, średnia liczba pracowników powinna wynieść 41.

Personel zatrudniony we wszystkich komórkach związanych z wdrażaniem EFS został już przeszkolony w zakresie zasad operacji związanych z EFS. Szkolenia oraz praktyczne umiejętności zdobyte przez pracowników dotyczą głównie programowania oraz wdrażania działań finansowanych z funduszy strukturalnych. Niemniej jednak konieczne jest dalsze podnoszenie kwalifikacji obecnych i przyszłych pracowników. Sukcesywnie wdrażane programy Phare (2001, 2002, 2003) zostały zaprojektowane, aby wesprzeć zdolności administracyjne na poziomie krajowym.

Obok wzmocnienia potencjału administracji, istotnym jest także rozwijanie narzędzi monitorowania i ewaluacji działań EFS. Aktualnie urzędy pracy oraz instytucje pomocy społecznej opierają oceny konkretnych narzędzi na zbiorczych danych statystycznych. Jednak pełna ocena skuteczności i efektywności poszczególnych programów wymaga stosowania narzędzi dostosowanych do indywidualnych potrzeb, pozwalających na badanie losów poszczególnych uczestników projektu. Takie narzędzia umożliwią także kontrolę jakości świadczonych usług, dzięki badaniom klientów. Sprzyjać to będzie podnoszeniu jakości usług oraz lepszemu wykorzystaniu dostępnych środków. Instrumenty monitorowania i oceny mogą być finansowane ze środków EFS w ramach wsparcia zarządzania SPO RZL.

W okresie 2004-2006 Polska dysponować będzie środkami w wysokości około 1,47 miliarda euro z EFS. Łączna wartość działań SPO RZL wyniesie 1,98 miliarda euro. Statystycznie rzecz biorąc, oznacza to, iż jeden pracownik będzie odpowiedzialny za zarządzanie, ocenę oraz kontrolę wdrażania programów o wysokości 11,3 milionów euro, co daje średnio 3,7 miliona euro rocznie.

Pomoc techniczna planowana w ramach SPO RZL ma charakter komplementarny w stosunku do zakresu wsparcia Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006, który zapewni wsparcie zarządzania, monitorowania i kontroli Podstaw Wsparcia Wspólnoty na poziomie krajowym. Ze względu na horyzontalny zakres programu jego priorytety i działania odnoszą się do kwestii istotnych dla całego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i skupiają się na usprawnieniu funkcjonowania systemu wdrażania oraz na zapewnieniu spójności programów operacyjnych. Program Operacyjny Pomoc Techniczna zapewnia środki finansowe oraz narzędzia dla Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Płatniczej PWW, gdyż instytucje te koordynują zadania innych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych.

#### **4.4.2. Działania realizowane w ramach Priorytetu**

##### **Działanie 3.1. Wsparcie zarządzania SPO RZL**

*Cel:*

Celem tego działania jest zapewnienie technicznego i finansowego wsparcia procesu zarządzania, wdrażania, monitorowania, kontroli oraz prac Komitetu Monitorującego SPO RZL, służącego sprawnemu wdrażaniu SPO RZL oraz efektywnemu wykorzystaniu środków EFS.

*Opis:*

W ramach tego działania wspierane będą następujące rodzaje projektów:

- projekty związane z zarządzaniem SPO:
  - wsparcie doradcze Instytucji Zarządzającej SPO RZL, a także Komitetów Sterujących wyborem projektów w zakresie metod wyboru i weryfikacji projektów;
  - doradztwo w zakresie usprawnienia systemu zarządzania SPO RZL i systemu kontroli finansowej;
  - szkolenia dla kadr Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz instytucji wdrażających SPO RZL, związane z procesem zarządzania programem;
  - zatrudnienie personelu w Instytucji Zarządzającej, Instytucjach Pośredniczących oraz w instytucjach wdrażających odpowiedzialnych za zarządzanie SPO RZL.
- projekty związane z monitorowaniem:
  - obsługa działalności Komitetu Monitorującego SPO RZL i Komitetów Sterujących (w tym koszty administracyjne, organizacja spotkań i inne koszty związane z pracą Komitetów);
  - pomoc dla Instytucji Zarządzającej SPO RZL w przekazaniu do Komisji Europejskiej, po zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący SPO RZL, rocznych raportów z wdrażania SPO RZL;

- wsparcie w zakresie zapewnienia prawidłowego monitorowania działań określonych w SPO RZL, włącznie z uaktualnianiem rozwiązań systemu informatycznego;
- zatrudnienie kadry w Instytucji Zarządzającej, Instytucjach Pośredniczących oraz w Instytucjach Wdrażających odpowiedzialnych za zarządzanie SPO RZL.
- projekty związane z kontrolą finansową:
  - wsparcie doradcze i szkoleniowe dla komórek audytu wewnętrznego oraz Jednostki monitorująco-kontrolnej EFS w zakresie prawidłowego stosowania zasad i procedur kontrolnych;
  - wsparcie w przygotowaniu przeprowadzenia audytu zewnętrznego SPO RZL przez niezależną firmę;
  - zatrudnienie personelu w Instytucji Zarządzającej, Instytucjach Pośredniczących oraz w Instytucjach Wdrażających odpowiedzialnych za kontrolę finansową SPO RZL.

#### *Grupy docelowe*

- Instytucja Zarządzająca SPO RZL,
- Instytucje Wdrażające SPO RZL,
- Instytucje Pośredniczące SPO RZL,
- Komitet Monitorujący SPO RZL,
- Komitety Sterujące,
- komisje oceny projektów,
- komórki audytu wewnętrznego oraz Jednostka Monitorująco-Kontrolna EFS.

#### *Potencjalni beneficjenci:*

- Krajowy Ośrodek Szkoleniowy EFS (KOSzEFS),
- Instytucja Zarządzająca SPO RZL,
- Instytucje Pośredniczące SPO RZL,
- Instytucje Wdrażające SPO RZL.

### **Działanie 3.2. Informacja i promocja działań SPO RZL**

#### *Cel:*

Celem tego działania jest realizacja obowiązków nałożonych na Instytucję Zarządzającą SPO RZL przepisami art. 46 rozporządzenia nr 1260/1999 oraz rozporządzenia nr 1159/2000/WE z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie prowadzenia przez państwa członkowskie działań informacyjnych i reklamowych dotyczących pomocy udzielanej z funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 130 z 31.05.2000), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1159/2000”.

Obowiązki te dotyczą rozwoju narzędzi informacyjnych i promocyjnych, pomoc w promocji Programu i jego działań, jak również informowania potencjalnych odbiorców pomocy i opinii publicznej w zakresie możliwości oferowanych przez EFS, rezultatów pomocy oraz roli Komisji Europejskiej.

#### *Opis:*

W ramach tego działania realizowane będą następujące projekty:

- studia i analizy dotyczące efektywnego monitorowania oraz oceny procesu wdrażania SPO RZL;
- ocena wykorzystania środków określonych w SPO RZL oraz zgodności realizowanych w jego ramach projektów z rozporządzeniami i politykami wspólnotowymi;
- wsparcie w zakresie przeprowadzania oceny bieżącej (*on going*) SPO RZL, włącznie z ewaluacją zewnętrzną;
- wydawanie i dystrybucja aktualnych oficjalnych tekstów SPO RZL wraz z podręcznikami zawierającymi wytyczne korzystania ze wsparcia SPO RZL, a także materiałów informujących o obszarach interwencji Programu oraz o rezultatach pomocy;
- pomoc we wdrażaniu strategii promocji poprzez wsparcie doradcze i organizacyjne;
- pomoc dla regionalnych punktów informacyjnych EFS;
- informowanie potencjalnych odbiorców pomocy, instytucji gospodarczych, handlowych i zawodowych oraz innych organizacji o zawartości pakietu pomocowego i dostępności środków strukturalnych na realizację konkretnych projektów, informowanie o wdrażaniu programu, wprowadzonych zmianach i relokacjach, jak również o usługach oferowanych dla beneficjentów w zakresie przygotowania wniosków, udzielanie informacji dotyczących projektu, przeprowadzanie oceny grup projektów pod kątem ich kwalifikowalności, zgodności z rozporządzeniami UE i politykami wspólnotowymi.

#### *Grupy docelowe:*

Odbiorcami pomocy są następujące podmioty:

- Instytucja Zarządzająca SPO RZL,

- Instytucje Wdrażające SPO RZL,
- Instytucje Pośredniczące SPO RZL,
- punkty informacyjno-doradcze w Instytucjach Wdrażających,
- sieć krajowych i regionalnych punktów informacyjnych EFS,
- beneficjenci,
- instytucje gospodarcze, handlowe, zawodowe,
- inne organizacje społeczne i gospodarcze.

*Potencjalni beneficjenci:*

- Instytucja Pośrednicząca SPO RZL: Departament Zarządzania EFS w MGiP,
- Krajowy Ośrodek Szkoleniowy EFS(KOSzEFS),
- Regionalne Ośrodki Szkoleniowe EFS (ROSzEFS).

### **Działanie 3.3.: Zakup sprzętu komputerowego**

*Cel:*

Celem tego działania jest zapewnienie sprzętu komputerowego i wyposażenia elektronicznego, niezbędnego dla właściwego wypełnienia zadań związanych z zarządzaniem środkami EFS przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL, Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające.

*Opis:*

W ramach tego działania finansowany będzie zakup i instalacja sprzętu komputerowego oraz innych urządzeń elektronicznych, niezbędnych dla właściwego funkcjonowania Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających.

*Grupy docelowe:*

Pomoc w ramach tego działania przyznana zostanie Instytucji Zarządzającej, Instytucjom Pośredniczącym oraz Instytucjom Wdrażającym.

*Potencjalni beneficjenci:*

- Instytucja Zarządzająca SPO RZL,
- Instytucje Pośredniczące SPO RZL,
- Instytucje Wdrażające SPO RZL.

#### **4.4.3. Indykatywny plan finansowy dla Priorytetu 3**

Wsparcie techniczne SPO RZL będzie współfinansowane ze środków EFS. Łączna wartość działań wyniesie 25 481 442 euro, z czego fundusze strukturalne pokryją 19 110 432 euro, zaś współfinansowanie krajowe wyniesie łącznie 6 371 010 euro. Indykatywny podział procentowy łącznej alokacji Priorytetu 3 na poszczególne działania kształtuje się następująco: Działanie 3.1. – 83% (co najmniej 50% łącznej alokacji Działania 3.1 jest zarezerwowane na pokrycie kosztów zatrudnienia dodatkowego personelu), Działanie 3.2 – 16%, Działanie 3.3 – 1%.

## **4.5 Kwestie horyzontalne**

Działania realizowane w ramach SPO RZL będą przyczyniały się do wspierania poniższych zagadnień:

- rozwoju lokalnego,
- równości szans kobiet i mężczyzn (gender mainstreaming),
- rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- zrównoważonego rozwoju.

### **Rozwój lokalny**

SPO RZL 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.

### **Równość szans kobiet i mężczyzn (gender mainstreaming)**

Wszystkie działania w ramach Narodowego Planu Rozwoju będą realizowane z uwzględnieniem zasady równości szans mężczyzn i kobiet, zarówno w fazie programowania, jak i realizacji. Polityka równości szans kobiet i mężczyzn w ramach SPO RZL, współfinansowanego z EFS, jest realizowana bezpośrednio poprzez koncentrację środków na integrację i reintegrację zawodową kobiet na rynku pracy i wzrost ich aktywności zawodowej.

Zapewnienie równości szans mężczyzn i kobiet jest zasadą horyzontalną przewijającą się przez cały SPO RZL. Aby osiągnąć ten cel zostanie opracowana strategia równości szans kobiet i mężczyzn (gender mainstreaming), która nie będzie się ograniczać do konkretnych działań na rzecz wspomagania kobiet, lecz będzie wymagać mobilizacji wszystkich polityk i działań poprzez uwzględnienie ich potencjalnego oddziaływania na sytuację kobiet i mężczyzn już na etapie planowania.

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, jako kwestia horyzontalna, będzie respektowana przy realizacji wszystkich działań w ramach priorytetów SPO RZL. Zakłada się, że realizacja zasady równości szans będzie monitorowana na poziomie projektów adresowanych do osób, jak również na poziomie działań, za pomocą wskaźników, które są odpowiednio zdefiniowane w SPO RZL i będą określone w Uzupełnieniu Programu. Problem równości szans był również przedmiotem oceny w trakcie konsultacji społecznych projektu SPO RZL, gdy wskazywano konieczność wzmocnienia polityki równości szans na rynku pracy.

Projekty realizowane zarówno w ramach Priorytetu 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej, jak i Priorytetu 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, uwzględnią kryteria zapewniające równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, rozumiane jako:

- udział kobiet i mężczyzn w grupach docelowych dla danego działania: wskaźniki monitorujące wszystkie obszary wsparcia klasyfikowane według płci,
- metody wdrażania uwzględniające: czas pracy, informacje, środki finansowe, dostęp do edukacji i szkoleń, możliwości kariery zawodowej: popieranie projektów stosujących innowacyjne podejście instytucjonalne i programów mających na celu wspieranie kobiet na rynku pracy i ich integracji zawodowej,
- standardy i wartości wpływające na politykę równości szans, takie jak zachowania kobiet i mężczyzn, stereotypowe postrzeganie ról mężczyzn i kobiet w rodzinie i w życiu zawodowym: popieranie nowego modelu społecznego z uwzględnieniem równości szans mężczyzn i kobiet w kontekście zawodowym i społecznym,
- prawa zapobiegające, w sposób pośredni lub bezpośredni, dyskryminacji ze względu na płeć na rynku pracy: działania popierające wzrost świadomości społecznej w zakresie prawnych aspektów równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

W celu zapewnienia, by zasada równości szans była respektowana w realizowanych projektach, planuje się zorganizowanie, w ramach SPO RZL, szkolenia dla beneficjentów w tym zakresie. W tym sensie kwestia równości szans jest również jednym z kryteriów wyboru projektów i została uwzględniona przy opracowywaniu wniosku o finansowanie projektu.

Komitet Monitorujący będzie czuwać nad prawidłową realizacją projektów i będzie monitorować przestrzeganie zasady równości szans. Równa liczba kobiet i mężczyzn w jego składzie odzwierciedli priorytetowe znaczenie równości szans. Ponadto udział przedstawiciela Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w pracach Komitetu Monitorującego ma na celu zagwarantowanie zgodności projektów z polityką równości szans. Tym samym Sekretariat będzie w stanie pilnować przestrzegania zasady równości szans przy monitorowaniu, ocenie i w efektywnej realizacji SPO RZL. Oczekuje się, że w wyniku takiej polityki wzrosną szanse kobiet na rynku pracy, wzrośnie ich dostęp do szkoleń podnoszących kwalifikacje i ich przedsiębiorczość.

Cel horyzontalny równości szans stanowić będzie ważny element wszystkich działań wdrażanych w SPO RZL.

W rezultacie podjętych działań:

- wzrośnie akceptacja społeczna pełnienia przez kobiety ról zawodowych i społecznych;
- wdrożone zostanie nowe podejście instytucjonalne, zakładające m.in. elastyczne zasady zatrudniania i dostęp do usług opiekuńczo-wychowawczych;
- wzrośnie świadomość kobiet w zakresie konieczności kształcenia ustawicznego i korzystania w tym celu z dostępnych szkoleń i poradnictwa zawodowego;
- wzrośnie udział kobiet wśród osób pracujących na własny rachunek;
- stworzone zostanie silne lobby organizacji i instytucji wspierających działania na rzecz kobiet.

Równość szans jest w SPO RZL pojmowana nie tylko jako równość szans mężczyzn i kobiet, ale również jako jednakowy dostęp dla wszystkich do edukacji, informacji i zatrudnienia.

### **Rozwój społeczeństwa informacyjnego**

Globalna konkurencja stwarza konieczność rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Warunkiem koniecznym powodzenia nowych strategii są równoległe działania dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy. Zadania konieczne do natychmiastowej realizacji postawione zostały przez szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000. Określono, że gospodarka europejska

powinna stać się do roku 2010 najbardziej dynamiczną i konkurencyjną na świecie gospodarką opartą na wiedzy. Zadania te zostały ostatnio potwierdzone przez szczyt Rady Europejskiej w Barcelonie w marcu 2002.

Jednym z najważniejszych wyzwań jest tworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej (*European Research Area*) – ERA, 6 Program Ramowy UE na lata 2002-2006 o wartości 17,5 mld euro stanowi pierwszy etap implementacji ERA. Jego celem jest integracja i strukturyzacja badań naukowych i rozwoju technologii w całej UE jako kluczowego warunku rozwoju gospodarki europejskiej. Decyzją Komisji Europejskiej, w wyniku rozstrzygnięcia konkursów (INKO2 i NAS2), utworzono w Polsce system 150 Centrów Doskonałości i Centrów Kompetencji opartych o najlepsze szkoły wyższe i jednostki badawcze. Jednym z istotnych zadań powyższych centrów jest prowadzenie szerokiego wachlarza szkoleń, studiów podyplomowych i doktoranckich mających na celu wzrost potencjału ludzkiego. Planuje się, iż działania realizowane w ramach SPO RZL będą wykorzystywały potencjał powyższych centrów.

Sprostanie globalnej konkurencji wymaga rozwinięcia zróżnicowanych form kształcenia ustawicznego. Doskonalenie jakości edukacji i kształcenia będzie uwzględniać osiągnięcia nowoczesnych technologii informacyjnych, w tym technik multimedialnych.

Dzięki poszerzeniu wiedzy z zakresu zaawansowanych technologii (np. biotechnologie, nanotechnologie, nowe materiały, informatyka, odnawialne źródła energii), umiejętności korzystania z technik społeczeństwa informacyjnego, wiedzy o nowoczesnych formach zarządzania i organizacji nastąpi otwarcie się przedsiębiorstw na nowe technologie, wzrost potencjału i konkurencyjności przedsiębiorstw. Planowane działania, wspierane przez EFS, umożliwią rozwój odpowiednich kwalifikacji zawodowych, co w połączeniu z dostępem do nowych technologii wpłynie pozytywnie zarówno na sytuację pracowników, jak i pracodawców, stymulując wzrost zatrudnienia.

UE podjęła ambitne zadania dotyczące budowy społeczeństwa informacyjnego w krajach członkowskich i kandydujących. Priorytety te ujęte zostały w szeregu strategicznych dokumentów, w tym w *eEUROPE 2005 - an information society for all - action plan* przyjętym na szczycie UE w Sewilli (czerwiec 2002). Polska, jako uczestnik (o różnym statusie) kilku programów (np.: *eCONTENT*, *5 PROGRAM RAMOWY*, *IDA*) oraz sygnatariusz dokumentu *eEUROPE. Wspólny Wzysitek na rzecz Stworzenia Społeczeństwa Informacyjnego w Europie* zobowiązała się do aktywnego włączenia się w europejski proces rozwoju społeczeństwa informacyjnego poprzez realizację planu *ePOLSKA*. Przygotowywany jest obecnie plan strategiczny rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Aby pokonać istotne bariery w rozwoju gospodarki i społeczeństwa niezbędne jest stworzenie powszechnego systemu edukacji informatycznej oraz przezwyciężenie komputerowego analfabetyzmu (*computer illiteracy*) wśród kadry przedsiębiorstw, administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli oraz obywateli. Dotyczy to zwłaszcza osób w wieku 30-50 lat. Szeroki program kształcenia realizowany w ramach SPO RZL będzie ściśle skoordynowany z programem budowy podstaw społeczeństwa informacyjnego zawartym w SPO WKP oraz w ZPORR. Konieczność koordynacji odnosi się również do działań związanych z budową i rozwojem infrastruktury niezbędnej dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz edukacji na odległość.

Skala przedsięwzięć edukacyjnych i szkoleniowych wymaga utworzenia rozległej sieci ośrodków kształcenia opartej na instytucjach szkoleniowych, organizacjach pozarządowych, szkołach wyższych, jednostkach badawczych i samorządach. Konieczne jest zastosowanie najnowocześniejszych technik, specjalnej metodyki kursów i materiałów edukacyjnych (zawartości), które zostaną następnie udostępnione na specjalnym portalu internetowym. Działania współfinansowane z EFS wspierać będą tworzenie systemu edukacji z wykorzystaniem Internetu oraz upowszechnianie metod nauczania przez Internet (kształcenie na odległość).

Działania szkoleniowe będą ściśle skoordynowane przez Ministerstwo właściwe dla gospodarki, pracy i polityki społecznej, edukacji narodowej i sportu oraz nauki i informatyzacji. W realizacji zadań uczestniczyć będzie centrum technik społeczeństwa informacyjnego oraz ośrodki metodyczne wspierane przez SPO WKP.

Podstawowym elementem strategii budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce jest realizacja Programu „Polskie Telecentrum” obejmującego utworzenie krajowego systemu 3000 punktów powszechnego, publicznego dostępu do zasobów i usług świadczonych w sieci Internet. W centrach zostanie utworzonych 6000 miejsc pracy dla przeszkolonych absolwentów, którzy będą pomagać użytkownikom „telecentrów”. Infrastruktura „telecentrów” posłuży do rozwijania technik teleedukacji pozwalających na organizację szkoleń na terenach peryferyjnych, szczególnie zagrożonych bezrobociem. Umożliwi też pracę na odległość i kursy dla bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem.

Planuje się, iż infrastruktura „telecentrów” posłuży do realizacji szkoleń *on-line* dla różnych priorytetowych grup wytypowanych w SPO RZL (np. bezrobotni, niepełnosprawni, absolwenci). Dzięki „telecentrom” umożliwiony będzie dostęp do specjalistycznych kursów i szkoleń osobom zamieszkującym tereny wiejskie i szczególnie słabo rozwinięte.

Wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego przyczyni się do przełamania barier w lokowaniu centrów biznesu poza dużymi ośrodkami miejskimi, podnosząc tym samym atrakcyjność inwestycyjną obszarów wiejskich. To z kolei otworzy nowe możliwości w dziedzinie rozwoju nowych form zatrudnienia i wprowadzenia na rynek pracy nowych zawodów o wysokich kwalifikacjach. Podnoszenie kwalifikacji społeczeństwa w zakresie technologii informacyjnych przyczyni się do rozwoju nowych typów pracy, takich jak telepraca, stwarzających potencjalnie szerszy dostęp do zatrudnienia i elastyczniejszy czas pracy. Ograniczy to problemy związane z mobilnością pracujących i wynikające z infrastruktury transportowej. Rozwój społeczeństwa informacyjnego podniesie poziom konkurencyjności polskiej gospodarki, a tym samym zwiększy potencjał

gospodarczy kraju i przyczyni się do umocnienia jego spójności społecznej. Wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego otworzy również nowe możliwości w obszarach edukacji, kształcenia, opieki zdrowotnej, turystyki, dziedzictwa kulturowego Europy. Wpływie też na ochronę środowiska, poprawę bezpieczeństwa, a także wzrost przejrzystości działań administracji publicznej.

#### **Zrównoważony rozwój**

Przez zrównoważony rozwój rozumie się rozwój odpowiadający aktualnym potrzebom bez naruszania zdolności zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Oznacza to chronienie i wzbogacanie środowiska oraz kapitału gospodarczego i społecznego. Ochronie podlegać powinny szeroko pojęta równowaga i bogactwa jakie kryją zasoby naturalne. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju wymaga właściwego sposobu określania krótko, średnio i długookresowych kosztów, zysków i strat oraz wprowadzenia instrumentów obrazujących rzeczywiste efekty socjoekonomiczne, w tym cenę konsumpcji i konserwacji. Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju pozwoli na właściwe czerpanie i korzystanie z dostępnych zasobów.

Zrównoważony rozwój skupia się w dużej mierze na problemach wynikających z ograniczeń w dziedzinie ochrony środowiska i zasobów naturalnych. Pamiętać jednak należy o istniejących barierach o charakterze ekonomicznym i społecznym, takich jak długotrwała recesja, czy zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego. Działania w zakresie zapewnienia zrównoważonego rozwoju muszą dotyczyć zarówno środowiska naturalnego jak i społeczeństwa i gospodarki oraz wzajemnych wpływów jakie wywierają na siebie.

Efektywniejsze wykorzystanie dostępnych zasobów stwarza również możliwość rozwoju przedsiębiorczości i poprawy konkurencyjności. Rozwój ekoproduktów, usług ekologicznych, sposobów rekultywacji odpadów i energii oraz ekologicznej technologii produkcji stanowią nowe pola do działania w gospodarce i na rynku pracy. Podniesienie świadomości i zapewnienie odpowiednich szkoleń w tym zakresie będzie czynnikiem skutkującym ograniczeniem kosztów, zwiększającym zyski i poprawiającym wizerunek polskich przedsiębiorców.

Kształcenie i szkolenia współfinansowane ze środków EFS przyczynią się do zapewnienia zrównoważonego rozwoju i wzmocnią działania w zakresie ochrony środowiska w perspektywie długookresowej, szczególnie jeśli powiązane zostaną z projektami finansowanymi z innych funduszy strukturalnych.

Działania realizowane w ramach SPO RZL będą przyczyniały się do:

- podniesienia świadomości ekologicznej, zarówno wśród młodzieży, osób pracujących i bezrobotnych, jak również przedsiębiorców oraz konsekwencji ich działań w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych;
- zapewnienia małym i średnim przedsiębiorcom doradztwa i innych usług w obszarze ekologii;
- zapewnienia szkoleń ukierunkowanych na ochronę środowiska, szczególnie dla sektora turystycznego;
- tworzenia tzw. zielonych miejsc pracy oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, również na obszarach skażonych ekologicznie i na peryferyjnych obszarach chronionych;
- podniesienia kwalifikacji administracji rządowej i samorządowej w zakresie dążenia do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, w tym przygotowania administracji do funkcji informowania społeczeństwa o środowisku.

Polska podjęła już działania w zakresie osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Prawo do informacji o środowisku zagwarantowane zostało w Konstytucji RP. Dostosowując prawo polskie do wymagań UE i Konwencji z Aarhus przygotowano odpowiednie akty prawne, w tym ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.<sup>52)</sup>). W roku 1997 zatwierdzona została *Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej*, a w roku 2001 *Narodowy Program Edukacji Ekologicznej*.

Działania zaproponowane w SPO RZL, wynikające również z *Narodowej Strategii Edukacji Ekologicznej, Agendy 21* oraz innych zobowiązań międzynarodowych, zapewnią większą partycypację społeczną w inicjatywach na rzecz ochrony środowiska.

## **4.6. Działania współfinansowane z EFS w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego i działania współfinansowane w ramach innych Funduszy Strukturalnych**

### Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Osiągnięcie zakładanego celu ZPORR wymaga obok wsparcia dla rozbudowy i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej **wzmocnienia rozwoju regionalnych zasobów ludzkich (Priorytet 2)**. Realizacja priorytetu ma kluczowe znaczenie dla działań modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych podejmowanych na poziomie regionalnym i wynikających z regionalnych strategii rozwojowych. Bezpośrednio przyczyni się do podwyższenia stopnia wykształcenia mieszkańców oraz dostosowania ich kwalifikacji zawodowych do profilu gospodarczego regionu oraz dywersyfikacji struktury zatrudnienia.

<sup>52)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 233, poz. 1957, z 2003 r. Nr 46, poz. 392, Nr 80, poz. 717 i 721, Nr 162, poz. 1568, Nr 175, poz. 1693, Nr 190, poz. 1865 i Nr 217, poz. 2124 oraz z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 49, poz. 464, Nr 70, poz. 631, Nr 91, poz. 875, Nr 92, poz. 880, Nr 96, poz. 959 i Nr 121, poz. 1263.



Następujące główne działania będą prowadzone w ramach Priorytetu Rozwój Zasobów Ludzkich (Priorytet 2, EFS):

- *Rozwój umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie.* Monitorowanie regionalnych rynków pracy, ofert doskonalenia kwalifikacji i szkoleniowych oraz usług w zakresie orientacji i poradnictwa w wyborze kariery wraz z kursami szkoleniowymi dla osób dorosłych oraz edukacją i praktykami zawodowymi dla młodzieży.
- *Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne.* Wspierane będą dwa rodzaje stypendiów. Pierwsze mają na celu umożliwienie kontynuacji edukacji w szkołach ponadgimnazjalnych młodzieży z obszarów wiejskich, np. poprzez pokrywanie kosztów zakwaterowania i materiałów szkoleniowych. Drugie mają na celu zapewnienie możliwości kształcenia się na uczelniach wyższych.
- *Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa.* Wiąże się z działaniami mającymi na celu tworzenie miejsc pracy na terenach wiejskich, wspieranymi przez EFOiGR i EFRR (w szczególności Priorytet 3).
- *Reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi.* Wsparcie obejmie osoby opuszczające przemysł i tradycyjne sektory dotknięte restrukturyzacją oraz inne osoby zagrożone utratą pracy. Wiąże się z działaniami mającymi na celu tworzenie miejsc pracy na terenach przemysłowych, wspieranymi przez EFRR (w szczególności Priorytet 3).
- *Promocji przedsiębiorczości.* Tworzenie odpowiednich ram i zapewnienie pozytywnego stosunku do działalności przedsiębiorczej jest istotne dla wzrostu zatrudnienia dzięki wspieraniu powstawania lokalnych przedsiębiorstw w nietradycyjnych sektorach. Wspierane będzie tworzenie nowych przedsiębiorstw. Realizowane działania będą uzupełniać wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw (Priorytet 3).
- *Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy.* Pomocą zostaną objęte regionalne sieci innowacji i działania mające na celu wzmocnienie współpracy między światem nauki, edukacją i gospodarką.

Ponadto, powyższe działania będą w szczególności uzupełniane następującymi inwestycjami EFRR:

- Inwestycje w zakresie infrastruktury dla uniwersytetów, w tym w zakresie ich zdolności badawczo-rozwojowej (Priorytet 1).
- Inwestycje w zakresie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego w ramach strategii e-Polska (Priorytet 1).
- Lokalna infrastruktura edukacyjna – pomoc w tworzeniu, rozwoju i modernizacji istniejącej infrastruktury socjalnej dla potrzeb działalności dydaktycznej w szkołach podstawowych oraz gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, w szczególności w kontekście różnic miast-wieś, a także odpowiednie wyposażenie takiej infrastruktury (Priorytet 3).
- Uruchamianie mikroprzedsiębiorstw – działanie to obejmie całe terytorium Polski i będzie mieć na celu tworzenie nowych miejsc pracy. Szczególną uwagę poświęci się wspieraniu projektów mających na celu pomoc dla osób wychodzących z rolnictwa lub terenów o niskiej aktywności gospodarczej (Priorytet 3).

#### Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw

Program będzie realizowany za pomocą dwóch priorytetów. **Priorytet 1:** Wzmocnienie otoczenia biznesu w gospodarce opartej na wiedzy ma na celu ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim, dzięki wsparciu udzielonemu dla instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi dla przedsiębiorstw. Dla poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki konieczne jest stworzenie przyjaznego dla przedsiębiorców środowiska prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym w ramach tego priorytetu podjęte zostaną konkretne działania w celu poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, co z kolei przyczyni się w sposób pośredni do rozwoju zasobów ludzkich:

- *Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw* w celu zwiększenia dostępu przedsiębiorstw do usług wysokiej jakości oferowanych przez instytucje wsparcia biznesu. Oczekiwanym wynikiem jest między innymi wzrost organizacyjnej i technologicznej innowacyjności przedsiębiorstw.
- *Większa dostępność zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji przedsiębiorstw* w celu ułatwienia przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Do oczekiwanych wyników należą m.in.: poprawa dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania, ułatwienie podejmowania działalności gospodarczej, pojawienie się innowacyjnych form, w szczególności opartych na zaawansowanych technologiach, tworzenie nowych miejsc pracy, w tym miejsc pracy w innowacyjnych sektorach gospodarki.
- *Tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju przedsiębiorstw* w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców poprzez stworzenie odpowiedniej infrastruktury. Do oczekiwanych wyników należą m.in.: stworzenie sprzyjających warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności zorientowanej na rozwój innowacyjnych produktów i technologii, wzmocnienie współpracy między przedsiębiorstwami i ośrodkami badawczo-rozwojowymi, tworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie w nowoczesnych sektorach gospodarki.
- *Wzmocnienie współpracy między sektorem nauki i rozwoju i gospodarką,* w celu modernizacji gospodarki poprzez zwiększenie poziomu innowacyjności, w tym większy transfer nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych do przedsiębiorstw i instytucji. Do oczekiwanych wyników należą m.in.: bliższa współpraca między ośrodkami badawczo-rozwojowymi i przedsiębiorstwami, wyrażona poprzez efektywność wspólnie realizowanych projektów mających wpływ na poziom innowacyjności gospodarki.

**Priorytet 2** Bezpośrednia pomoc dla przedsiębiorstw ma natomiast na celu zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez ułatwienie dostępu do wysokiej jakości usług doradczych, wsparcie inwestycji (poprawiających poziom technologiczny i organizacyjny przedsiębiorstw), także inwestycji w zakresie ochrony środowiska oraz promocję internacjonalizacji przedsiębiorstw.

Do działań, których realizacja wpłynie na rozwój zasobów ludzkich, należą:

- *Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo*, którego celem jest wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępu do specjalistycznej pomocy doradczej. Do oczekiwanych wyników należą m.in.: wzrost liczby firm działających w oparciu o nowoczesne technologie i wzrost zatrudnienia w firmach korzystających z usług doradczych. Jest to jedyne działanie w ramach SPO, które ma bezpośredni wpływ na rozwój zasobów ludzkich w sektorze MSP, jednak większość działań ma na celu wzrost innowacyjności i rozwój przedsiębiorczości, co prowadzi do tworzenia nowych miejsc pracy i sprzyja rozwojowi zasobów ludzkich.
- *Wzrost konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw* ma na celu poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez pomoc w początkowych inwestycjach prowadzących do zasadniczych zmian w produkcji, produkcji lub procesie produkcji oraz wzrost internacjonalizacji przedsiębiorstw. Oczekiwany wynikiem jest m.in. tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach.
- *Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje* ma na celu wsparcie modernizacji ich oferty produktowej i technologicznej. Oczekiwany wynikiem jest m.in. wzrost poziomu innowacyjności przedsiębiorstw i tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach.

#### Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich

W ramach **Priorytetu 1** Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie wdrażane będą działania nastawione na poprawę struktur rolnych, wzmocnienie konkurencyjności gospodarstw i kształtowanie produkcji w zgodzie z wymogami rynku. Priorytet ten realizowany będzie zarówno poprzez bezpośrednie wsparcie inwestycyjne, jak i dzięki działaniom szkoleniowym i doradczym. Poprzez szkolenia i doradztwo tworzone będą warunki dla racjonalnego i pełnego wykorzystania instrumentów dostępnych dla wsi i rolnictwa w warunkach integracji z UE.

- *Ułatwienie startu młodym rolnikom* – ma stanowić wsparcie dla rolników poniżej 40 roku życia, posiadających przygotowanie zawodowe w dziedzinie rolnictwa, którzy po raz pierwszy podejmują samodzielne prowadzenie gospodarstwa. Pomoc finansowa w postaci dotacji wypłacana będzie młodemu rolnikowi w celu ułatwienia rozpoczęcia działalności i modernizacji przejmowanego gospodarstwa. Ponadto gospodarstwo młodego rolnika musi spełniać wymogi żywotności ekonomicznej oraz ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt w chwili, gdy rolnik ubiega się o pomoc, lub spełnić je nie później niż po trzech latach od rozpoczęcia prowadzenia tego gospodarstwa przez odbiorcę pomocy.
- *Szkolenia* – mają na celu wsparcie organizacji warsztatów, seminariów, kursów doskonalenia zawodowego, stażów, akcji wdrażania dobrych praktyk i innych odpowiednich instrumentów szkoleniowych dla rolników. Szkolenia mogą dotyczyć m.in. aspektów ekonomicznych, zarządzania gospodarstwem rolnym lub produkcją leśną, marketingu, podejmowania nowych, rynkowo zorientowanych rodzajów produkcji rolnej, leśnej i towarzyszącej (dywersyfikacja), korzystania ze środków pomocy strukturalnej, korzystania z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, zwanej dalej „WPR”, jakości i higieny produkcji oraz bezpieczeństwa żywności, a także zagadnień ochrony środowiska, krajobrazu i zachowania dziedzictwa kulturowego wsi.

Celem **Priorytetu 2** Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jest tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich m.in. poprzez kształtowanie warunków życia ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich, które odpowiadają standardom cywilizacyjnym i pozwalają mieszkańcom wsi realizować ich cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne. Priorytet ten będzie realizować projekty związane z zachowaniem tradycyjnych form zagospodarowania przestrzennego, poprawą infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem oraz zapewnieniem alternatywnych źródeł dochodów w gospodarstwach rolnych.

- *Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów* obejmować będzie pomoc inwestycyjną w postaci zwrotu części kosztów poniesionych w związku z uruchomieniem działalności dodatkowej zbliżonej do rolnictwa, podejmowanej przez rolników i domowników. Celem tego działania jest poprawa sytuacji dochodowej rodzin rolniczych oraz ograniczenie bezrobocia ukrytego w rolnictwie poprzez wsparcie tworzenia i rozwoju alternatywnych źródeł dochodów w gospodarstwach rolnych.

Zjawisko bezrobocia wśród mieszkańców obszarów wiejskich jest wyraźnym problemem dotyczącym polskie społeczeństwo. Ze względu na jego skalę niezbędnym staje się podejmowanie działań mających na celu stopniowe zmniejszanie tego zjawiska. Wobec powyższego zagadnienie to zostało uwzględnione także w innych dokumentach programowych. Problematykę tę w części swoich zapisów podejmuje SPO RZL oraz ZPORR. Realizacja działań SPO RZL w sposób istotny może przyczynić się, zarówno ilościowo, jak i jakościowo, do rozwoju zasobów ludzkich oraz do wzrostu aktywności zawodowej ludności obszarów wiejskich. W związku ze zróżnicowaniem regionalnym skuteczne przeciwdziałanie zjawisku bezrobocia na terenach wiejskich wymaga wkomponowania działań aktywizujących w całości polityki lokalnej i regionalnej. Wobec

powyższego, działania dotyczące tej problematyki koncentrują się w ZPORR na rozwoju zawodowym, mającym na celu dostosowanie zasobów ludzkich do potrzeb regionalnego rynku pracy oraz na reorientacji zawodowej.

#### Sektorowy Program Operacyjny – Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb

Celem **Priorytetu 4 Inne działania** jest m. in. łagodzenie skutków utraty pracy przez rybaków w wyniku restrukturyzacji floty lub czasowego zawieszenia działalności oraz wsparcie działań dotyczących rozwoju rybołówstwa przybrzeżnego, tworzenia organizacji producenckich, promocji sprzedaży ryb i działań innowacyjnych.

- *Działania społeczno-ekonomiczne.* Wsparcie finansowe dla rybaków, którzy utracą miejsca pracy na skutek wycofania części floty, będzie miało olbrzymie znaczenie ze względu na wysokie bezrobocie na wybrzeżu i długotrwałość procesu restrukturyzacji - jeśli ma być on prowadzony w obecnych warunkach. Zatwierdzona pomoc finansowa może się przyczynić do rozwoju regionu.

Działanie również obejmuje współfinansowanie systemu wcześniejszych emerytur dla rybaków i wspieranie działalności w zakresie rybołówstwa przybrzeżnego podejmowanej przez młodych ludzi z rodzin o tradycjach rybackich, w których ojciec zamierza przejść na emeryturę.

#### Sektorowy Program Operacyjny Transport

Zwiększenie poziomu inwestycji i poprawa spójności przestrzennej jest niezbędnym warunkiem dla budowy silnej, konkurencyjnej gospodarki oraz rozwoju zasobów ludzkich. Poprawa mobilności, w tym mobilności migracyjnej, decyduje o powodzeniu restrukturyzacji na obszarach wiejskich i w regionach przeżywających trudności związane z regresem przemysłów tradycyjnych, a tym samym warunkuje aktywność zawodową i przyczynia się do rozwoju zasobów ludzkich.

## ROZDZIAŁ V: WDRAŻANIE SPO RZL

### 5.1. Uwagi ogólne

Poniższy rozdział prezentuje ustalenia dotyczące systemu wdrażania SPO RZL zgodnie z wymogami określonymi przez art. 18.2 (d) rozporządzenia nr 1260/1999.

### 5.2. Zarządzanie i wdrażanie SPO RZL

#### 5.2.1. Instytucja Zarządzająca SPO RZL

Za zarządzanie i wdrażanie SPO RZL odpowiedzialna jest Instytucja Zarządzająca. Realizacja SPO RZL jest nadzorowana przez Komitet Monitorujący SPO RZL. Rolę Instytucji Zarządzającej SPO RZL sprawuje Minister Gospodarki i Pracy.

Instytucja Zarządzająca jest odpowiedzialna za efektywne i właściwe zarządzanie i wdrażanie programu, zgodnie z art. 34 rozporządzenia nr 1260/1999. Do zadań Instytucji Zarządzającej należy w szczególności:

- zapewnienie ogólnej koordynacji i postępu we wdrażaniu SPO RZL;
- monitorowanie, we współpracy z Instytucją Płatniczą, przepływu środków niezbędnego dla efektywnej realizacji działań EFS od momentu uznania wydatków za kwalifikowalne do pomocy;
- przekazywanie do Komisji Europejskiej, we współpracy z Instytucją Płatniczą, danych na temat postępów wdrażania SPO RZL;
- przygotowanie rocznych raportów z wdrażania SPO RZL, przekazywanie ich do Komitetu Monitorującego SPO RZL, a następnie do Komisji Europejskiej;
- koordynacja opracowania Uzupełnienia Programu.

**Poza wyżej wymienionymi zadaniami Instytucja Zarządzająca SPO RZL jest w szczególności odpowiedzialna za:**

- zapewnienie, by wszystkie instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie SPO RZL dysponowały, od momentu uznania wydatków za kwalifikowalne w ramach EFS, odpowiednim potencjałem technicznym i administracyjnym dla pełnej realizacji wyznaczonych zadań;
- przygotowywanie i wdrażanie Uzupełnienia Programu (poza ogólną kwotą wkładu EFS w realizację danego priorytetu lub jego poszczególnych zadań) w trakcie realizacji SPO RZL i przekazanie tych dokumentów – do akceptacji Komitetu Monitorującego, a następnie, w terminie jednego miesiąca po jego dostosowaniu – do Komisji Europejskiej (art. 34.3 rozporządzenia nr 1260/1999);
- opracowanie oceny *ex ante* SPO RZL i Uzupełnienia Programu (art. 41 rozporządzenia nr 1260/1999);
- monitorowanie i ocena SPO RZL;
- opracowanie, we współpracy z Komisją Europejską i Instytucją Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty, oceny *ex-post* nie później niż 3 lata po zakończeniu okresu programowania (art. 43 rozporządzenia nr 1260/1999);
- zapewnienie, by wydatki finansowane przez UE były odpowiednio rozliczane i zarządzane;
- stosowanie systemu gromadzenia wiarygodnych danych finansowych i monitorujących, danych dla potrzeb wskaźników monitorowania i oceny postępu w realizacji SPO RZL oraz przekazywania tych danych do Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Jednostki Monitorująco-Kontrolnej EFS oraz Komisji Europejskiej (art. 34.1. a rozporządzenia nr 1260/1999);
- zagwarantowanie zgodności wdrażania SPO RZL z politykami wspólnotowymi, w szczególności w zakresie stosowania prawa w zakresie zamówień publicznych, informacji i promocji, środowiska i równości szans; (art. 34.1. g, h rozporządzenia nr 1260/1999);
- przygotowanie kwartalnych raportów z wdrażania SPO RZL i EFS oraz przekazywanie ich Jednostce Monitorująco-Kontrolnej EFS;
- przygotowanie kwartalnych raportów z wdrażania programu na potrzeby Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty na podstawie informacji przekazanych przez Instytucje Pośredniczące oraz przekazywanie ich Komitetowi Monitorującemu SPO RZL;
- przygotowywanie raportów rocznych z wdrażania SPO RZL i przekazywanie ich Komisji Europejskiej, po zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący SPO RZL (art. 34.1 (c) rozporządzenia nr 1260/1999);
- po przekazaniu Komisji Europejskiej rocznego raportu z wdrażania SPO RZL przeprowadzenie wspólnie z Komisją Europejską i Instytucją Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty, rocznej oceny postępów we wdrażaniu SPO RZL oraz podejmowanie określonych działań w odpowiedzi na rekomendacje Komisji Europejskiej (art. 34.2 rozporządzenia nr 1260/1999);
- prowadzenie sekretariatu dla Komitetu Monitorującego SPO RZL, któremu przewodzi minister właściwy do spraw pracy lub jego przedstawiciel (art. 35.2. rozporządzenia nr 1260/1999);

- utworzenie niezbędnego podsystemu elektronicznego gromadzenia, przetwarzania i przekazywania danych na poziomie uczestników projektów współfinansowanych z EFS przy współpracy z Ministerstwem Finansów, które ponosi główną odpowiedzialność za system SIMIK i nadzoruje prace w zakresie funkcjonowania baz danych monitorujących wykorzystanie Funduszy Strukturalnych oraz monitoruje właściwe funkcjonowanie transferu danych i dostępu do informacji dla działań wdrażanych w ramach SPO RZL;
- wdrożenie systemów zarządzania i kontroli opartych na procedurach przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 438/2001/WE z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1260/1999/WE dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 063 z 03.03.2001), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 438/2001”;
- Systemy te powinny zapewniać weryfikację wniosków o refundację, w tym wszelkich form współfinansowania, ich zatwierdzanie i przekazywanie do Instytucji Płatniczej wraz z odpowiednimi załącznikami dowodzącymi kwalifikowalności wydatków;
- przekazywanie wniosków o refundację wydatków ze środków EFS do Instytucji Płatniczej, zgodnie z wszelkimi instrukcjami tej instytucji;
- zapewnienie krajowego współfinansowania ze środków publicznych od momentu uznania wydatków poniesionych w ramach Funduszy Strukturalnych za kwalifikowane;
- przygotowywanie propozycji realokacji środków w ramach SPO RZL, przedkładanie ich do zatwierdzenia Komitetowi Monitorującemu SPO RZL, a następnie Komisji Europejskiej; realokacja funduszy między priorytety SPO RZL dokonywana jest wspólnie z Instytucją Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty i Komisją Europejską;
- przygotowanie i wdrożenie Planu Działań w zakresie informacji i promocji SPO RZL (art. 46 rozporządzenia nr 1260/1999);
- opracowywanie wniosków o finansowanie działań z pomocy technicznej i przekazywanie ich do Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Pomoc Techniczna;
- prowadzenie kontroli zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 438/2001; zapewnienie dostępności wszelkiej dokumentacji związanej z projektami realizowanymi w ramach Programu Operacyjnego co najmniej przez 3 lata od daty ostatniej płatności przekazanej przez Komisję Europejską.

Działania współfinansowane z EFS, są narzędziami służącymi do realizacji celów i priorytetów SPO RZL. Ta zorientowana na wynik struktura programu ułatwi efektywną realizację programu.

System zarządzania będzie elastyczny i odpowiednio uproszczony, zgodnie z podstawami regulacyjnymi SPO RZL. Program powinien być zarządzany w sposób efektywny, rzetelny i uczciwy. Właściwa współpraca między zainteresowanymi instytucjami, władzami i partnerami społecznymi zapewni stosowanie przejrzystych procedur operacyjnych, zgodnie z podstawą regulacyjną SPO RZL.

### 5.2.2. Instytucje Pośredniczące SPO RZL

Instytucja Zarządzająca SPO RZL deleguje pewne zadania w zakresie zarządzania pewnymi priorytetami lub działaniami Instytucjom Pośredniczącym. Jednakże, Instytucja Zarządzająca zachowuje ogólną odpowiedzialność i w pełni odpowiada za efektywność i dokładność zarządzania i realizacji programu.

Instytucjami Pośredniczącymi dla SPO RZL są następujące instytucje:

- MGiP,
- MENiS dla Działań 2.1 i 2.2 w ramach Priorytetu II.

### 5.2.3. Instytucje Wdrażające SPO RZL

Instytucje Wdrażające to instytucje oraz firmy państwowe i prywatne odpowiedzialne z zlecenie zadań. W przypadku programów pomocy, zgodnie z art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002), zwanego dalej „Traktatem”, i w przypadku pomocy udzielanej przez instytucje powołane przez państwa członkowskie, instytucjami wdrażającymi są instytucje, które przyznają pomoc (art. 9 (1) rozporządzenia nr 1260/1999). Instytucje Wdrażające będą określone dla każdego działania w Uzupełnieniu Programu.

Instytucje wdrażające uczestniczące w realizacji projektów współfinansowanych z EFS są m.in. odpowiedzialne za:

- otrzymywanie i formalną kontrolę zgodności wniosków składanych przez potencjalnych odbiorców pomocy z przyjętymi procedurami, zapisami SPO RZL i Uzupełnienia Programu oraz zapisami umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Instytucją Zarządzającą SPO RZL;
- wybór projektów przeznaczonych do realizacji w ramach SPO RZL;
- podpisywanie umów z beneficjentami na podstawie decyzji Instytucji Zarządzającej SPO RZL lub upoważnienia wynikającego z umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Zarządzającą SPO RZL a Instytucją Wdrażającą.

#### 5.2.4. Komitety Sterujące

Komitety sterujące zostaną utworzone, zgodnie z zasadą partnerstwa, w ramach każdego z trzech priorytetów SPO RZL, w celu zagwarantowania wyżej wspomnianej spójności w realizacji SPO RZL. Komitety sterujące powoływane są przez Instytucję Zarządzającą. W ich skład wchodzi:

- przedstawiciele Instytucji Zarządzającej SPO RZL;
- przedstawiciele Instytucji Pośredniczących;
- przedstawiciele Jednostki Monitorująco-Kontrolnej EFS;
- przedstawiciele Instytucji Wdrażających i partnerów społecznych i gospodarczych;
- przedstawiciele ministrów właściwych ze względu na rodzaj działalności objętej programem;
- przedstawiciele ogólnopolskich organizacji.

Komitety sterujące pełnią funkcje doradcze w stosunku do Instytucji Zarządzającej SPO RZL. Instytucja Zarządzająca przewodniczy każdemu z komitetów sterujących i określa tryb jego działania. Określone procedury zapewniają, aby bezpośredni odbiorcy pomocy nie uczestniczyli w pracach komitetu sterującego, który będzie rozpatrywał ich indywidualne projekty. Zadaniem komitetów sterujących jest przedkładanie Instytucji Zarządzającej opinii i zaleceń w sprawie rocznego podziału środków na projekty przeznaczone do współfinansowania z EFS oraz rekomendowane przez instytucje wdrażające. Komitety sterujące będą w szczególności odpowiedzialne za aprobowanie projektów (projektów rozszerzonych) przedłożonych przez instytucje wdrażające będące beneficjentami.

W celu odpowiedniego uszeregowania zatwierdzonych wniosków komitety sterujące mogą powoływać grupy robocze, konsultować się z niezależnymi ekspertami lub korzystać z usług innych instytucji.

#### 5.2.5. Uzupełnienie Programu

Bardziej szczegółowy opis zarządzania i wdrażania programu będzie przedstawiony w Uzupełnieniu Programu i przedłożony Komisji Europejskiej.

Uzupełnienie Programu będzie zawierać elementy określone art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 66, poz. 1206).

### 5.3. Zarządzanie finansowe i kontrola

#### 5.3.1. Rozwiązania w zakresie zarządzania finansowego i kontroli

SPO RZL jest zarządzany oraz kontrolowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu nr 1260/1999, rozporządzeniu nr 438/2001, rozporządzeniu nr 448/2001/WE z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999/WE w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 064 z 06.03.2001) oraz zgodnie z rozporządzeniem nr 1784/1999/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz. Urz. WE L 213 z 13.08.1999), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1748/1999).

Zarządzanie finansowe, łącznie z kontrolą współfinansowania, jest wspólnym zadaniem Instytucji Zarządzającej SPO RZL i Instytucji Płatniczej. Instytucja Zarządzająca SPO RZL jest w kontekście zarządzania finansowego i kontroli szczególnie odpowiedzialna za zapewnienie, aby wszystkie podmioty biorące udział w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL posiadały odrębne systemy księgowe dla środków EFS lub odpowiedni kod księgowy dla wszystkich transakcji finansowych dotyczących pomocy.

Instytucja Zarządzająca SPO RZL zapewnia, że Instytucje Pośredniczące oraz instytucje wdrażające, są w pełni poinformowane o obowiązkach w zakresie zarządzania finansowego wydatkami kwalifikującymi się do współfinansowania ze środków EFS. Instytucje te gwarantują niezależność komórek zarządzania finansowego od ogólnego zarządzania SPO RZL.

Instytucja Zarządzająca jest ponadto odpowiedzialna za przedstawienie opisu systemu kontroli i zarządzania do Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty, która jest zobowiązana do przedstawiania go Komisji Europejskiej zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 438/2001.

#### 5.3.2. Jednostka Monitorująco-Kontrolna EFS

W ramach Ministerstwa Gospodarki i Pracy została utworzona Jednostka Monitorująco-Kontrolna EFS. Jest ona niezależna od Instytucji Zarządzającej SPO RZL z punktu widzenia organizacyjnego i funkcjonalnego. W żadnym stopniu nie zwalnia ona Instytucji Zarządzającej z obowiązków wynikających z rozporządzeń.

Do zadań Jednostki Monitorująco-Kontrolnej EFS należy:

- monitorowanie i kontrola stosowania zasad kwalifikowalności wydatków w ramach EFS oraz odpowiedniego współfinansowania;
- gromadzenie danych, sprawdzanie i kontrola wydatków w ramach EFS;
- kontrola przestrzegania ustalonych procedur i zasad oraz systemu przyznawania pomocy z EFS na wszystkich poziomach wdrażania programu (Instytucje Wdrażające, Instytucje Pośredniczące, Instytucja Zarządzająca SPO RZL);
- przedkładanie, na bazie kwartalnych raportów Instytucji Zarządzającej SPO RZL rocznych raportów z realizacji EFS dla Instytucji Zarządzającej PWW, Instytucji Płatniczej, Komitetu Monitorującego Narodowy Plan Rozwoju oraz Komisji Europejskiej;
- współpraca z organami kontroli skarbowej, na zasadach udziału ekspertów, w planowaniu i prowadzeniu kontroli pogłębionej, w tym określanie próby dla potrzeb wrywkowej kontroli projektów EFS;
- udział w pracach Komitetu Monitorującego SPO RZL;
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów EFS, co najmniej przez 3 lata od daty ostatniej płatności przekazanej przez Komisję Europejską w ramach SPO RZL.

### 5.3.3. Rola Instytucji Płatniczej

Zgodnie z art. 9(o) rozporządzenia nr 1260/1999, Instytucją Płatniczą dla SPO RZL, tak jak i w przypadku innych programów operacyjnych oraz Funduszu Spójności, jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Do zadań Instytucji Płatniczej należy w szczególności:

- obsługa rachunku, na którym lokowane są środki EFS;
- poświadczanie wobec Komisji Europejskiej, że deklaracje dokonanych wydatków w ramach SPO RZL są przygotowywane na podstawie wiarygodnych i weryfikowalnych dokumentów;
- przedkładanie Komisji Europejskiej, nie później niż 30 kwietnia każdego roku, rocznych prognoz wydatków na bieżący rok budżetowy i na rok następny;
- gromadzenie wyodrębnionymi kanałami monitoringu finansowego informacji statystyczno-finansowych dla Instytucji Zarządzającej i Komitetu Monitorującego SPO RZL;
- nadzór nad właściwym funkcjonowaniem i efektywnością Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej, zwany dalej „SIMIK”, lub inny system o podobnych parametrach;
- weryfikacja wniosków o refundację wydatków z EFS przekazanych przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL;
- kontrola wypełniania odpowiednich wymagań przez Instytucję Zarządzającą i Instytucje Pośredniczącą zgodnie z art. 9(a) rozporządzenia nr 438/2001;
- przygotowywanie i przysyłanie do Komisji Europejskiej, po dokonaniu certyfikacji, wniosków o refundację na podstawie zweryfikowanych i potwierdzonych przez Instytucję Zarządzającą zestawień wydatków poniesionych przez instytucje wdrażające SPO RZL;
- przygotowywanie raportów o nieprawidłowościach finansowych, na podstawie raportów Instytucji Zarządzającej.

Ponadto Instytucja Płatnicza jest odpowiedzialna za przygotowanie wytycznych w zakresie zarządzania finansowego, kontroli finansowej oraz nadzór i kontrolę ich wdrażania przez Instytucję Zarządzającą i Instytucje Pośredniczące w zarządzaniu programem. Te rozwiązania zapewnią, że środki EFS będą przekazywane instytucjom wdrażającym w pełni i możliwie szybko (art. 32.1 rozporządzenia nr 1260/1999).

### 5.3.4. Rola Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających w zarządzaniu finansowym

#### 5.3.4.1. Instytucja Zarządzająca SPO RZL

Zgodnie z art. 34 rozporządzenia nr 1260/1999 oraz art. 4 rozporządzenia nr 438/2001, Instytucja Zarządzająca SPO RZL odpowiedzialna jest – w zakresie zarządzania finansowego – za:

- zagwarantowanie prawidłowości operacji finansowanych w ramach SPO RZL, w szczególności poprzez stosowanie kontroli wewnętrznej w zakresie zgodności z zasadami prawidłowego zarządzania finansowego i reagowanie na wszelkie uwagi lub wnioski o zastosowanie działań korygujących lub zalecenia w sprawie dostosowania w zakresie finansów według wytycznych Ministerstwa Finansów (art. 34.1 (f) rozporządzenia nr 1260/1999), (rozdział II rozporządzenia nr 438/2001);
- zapewnienie zgodności z politykami Wspólnoty zgodnie z art. 34.1(g) rozporządzenia nr 1260/1999;
- kontrola zestawień wydatków otrzymanych od Instytucji Pośredniczących i ich zatwierdzenie przed przekazaniem do Instytucji Płatniczej;

- weryfikacja wniosków o refundację złożonych przez Instytucje Pośredniczące i zatwierdzanie ich oraz przekazywanie do Instytucji Płatniczej, wraz z potwierdzeniem prawidłowości wydatków;
- przygotowanie raportów w zakresie nieprawidłowości finansowych, które za pośrednictwem Instytucji Zarządzającej PWW przekazywane są do Instytucji Płatniczej;
- opracowywanie wieloletnich i rocznych prognoz wydatków w ramach SPO RZL, w podziale na środki krajowe i środki z EFS, oraz przekazywanie ich Instytucji Płatniczej;
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją programu, co najmniej przez 3 lata od daty ostatniej płatności przekazanej przez Komisję Europejską w ramach SPO RZL;
- zapewnienie istnienia odpowiedniej ścieżki audytu dla wszystkich wydatków i współfinansowania we wszystkich odpowiednich instytucjach, zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 438/2001.

#### **5.3.4.2. Instytucje Pośredniczące**

Instytucje Pośredniczące, realizujące konkretne działania w ramach zarządzania finansowego SPO RZL są odpowiedzialne m. in. za:

- zapewnienie prawidłowości operacji finansowych w ramach SPO RZL poprzez wprowadzenie właściwego systemu zarządzania i kontroli (w kwestiach finansowych, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów i wnioskami Komitetu Monitorującego w sprawie środków zaradczych); system ten musi spełniać wymagania określone w rozdziale II rozporządzenia nr 438/2001;
- weryfikację i potwierdzanie wydatków poniesionych przez instytucje wdrażające wobec Instytucji Zarządzającej SPO RZL;
- przedkładanie wniosków o refundację (zestawień wydatków) do Instytucji Zarządzającej SPO RZL;
- potwierdzanie prawidłowości przedstawianych do Instytucji Zarządzającej SPO RZL wniosków o refundację (także w zakresie kwalifikowalności);
- przygotowywanie kwartalnych raportów z realizacji SPO RZL i przedkładanie ich Instytucji Zarządzającej SPO RZL;
- gromadzenie informacji o wykrytych nieprawidłowościach i zgłaszanie ich do Instytucji Zarządzającej SPO RZL, informowanie o procesie odzyskiwania od beneficjentów dokonanych przez instytucje wdrażające płatności, opracowanie rocznego raportu o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas realizacji programu;
- opracowywanie rocznych prognoz wydatków (płatności) w ramach środków EFS i przekazywanie ich Instytucji Zarządzającej SPO RZL;
- dokonywanie płatności na rzecz instytucji wdrażających (refundacji poniesionych wydatków) w oparciu o przedstawione i zweryfikowane dokumenty (też obowiązek odnosi się tylko do Instytucji Pośredniczącej w MENiS);
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów w ramach EFS, co najmniej przez 3 lata od daty ostatniej płatności przekazanej przez Komisję Europejską w ramach SPO RZL.

#### **5.3.4.3. Instytucje Wdrażające**

Instytucje Wdrażające realizujące działania w ramach zarządzania finansowego i kontroli kwalifikowalności wydatków współfinansowanych z EFS są odpowiedzialne m.in. za:

- przedkładanie wniosków o refundację (zestawień wydatków) do Instytucji Zarządzającej SPO RZL za pośrednictwem Instytucji Pośredniczących oraz potwierdzanie kwalifikowalności wydatków zgodnie z zapisami umowy finansowania;
- refundację poniesionych wydatków na rzecz beneficjentów;
- przygotowanie rocznego raportu z wdrażania, zawierającego ocenę oddziaływania projektów i przedkładanie go Instytucjom Pośredniczącym;
- przygotowywanie przynajmniej raz na kwartał raportu z wdrażania SPO RZL (wraz z kopiami zapłaconych faktur i potwierdzeniem kwalifikowalności wydatków) i przedkładanie go Instytucjom Pośredniczącym SPO RZL;
- wykrywanie nieprawidłowości i zgłaszanie ich na bieżąco do Instytucji Pośredniczących oraz odzyskiwanie dokonanych płatności od beneficjentów;
- kontrola wykorzystania środków oraz kontrole na miejscu (wizytacje);
- zapewnienie informowania społeczeństwa o współfinansowaniu przez UE realizowanych projektów w ramach powierzonych do realizacji działań (udostępnianie formularzy wniosków, znaków informacyjnych i tablic);
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów w ramach EFS, co najmniej przez 3 lata od daty ostatniej płatności przekazanej przez Komisję Europejską w ramach SPO RZL.



### 5.3.5. Audyt i kontrola finansowa

#### 5.3.5.1. Poświadczenie zamknięcia pomocy

Poświadczenie zamknięcia pomocy w ramach SPO RZL, wydawane zgodnie z art. 38.1 (f) rozporządzenia nr 1260/1999 i art. 15–17 rozporządzenia nr 438/2001, należy do kompetencji Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej – organu niezależnego od Instytucji Płatniczej, Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących SPO RZL. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej realizuje swoje zadanie za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Ministerstwa Finansów, tj. Biura Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE.

Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE wydaje poświadczenie zamknięcia pomocy na podstawie:

- analizy systemów zarządzania i kontroli w instytucjach zaangażowanych w proces wdrażania i zarządzania SPO RZL,
- wyników kontroli 5 % wydatków wcześniej przeprowadzonych przez Urzędy Kontroli Skarbowej (UKS), oraz
- w razie konieczności - dalszych kontroli wybranych transakcji (zgodnie z art. 15–16 rozporządzenia nr 438 /2001).

Poświadczenie będzie wydawane w oparciu o wzorcowy formularz zawarty w załączniku III do rozporządzenia nr 438/2001.

Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE podejmuje wszelkie niezbędne działania prowadzące do uzyskania uzasadnionej pewności, że zatwierdzone zestawienia wydatków są prawidłowe, i że transakcje dokonane były zgodnie z prawem. Do poświadczenia należy załączyć raporty, zawierające wszelkie niezbędne informacje w celu uzasadnienia poświadczenia. W przypadku gdy istnieją poważne wady w systemach zarządzania lub kontroli, czy też pojawiają się częste nieprawidłowości, które uniemożliwiają poświadczenie zamknięcia pomocy, w poświadczeniu znajduje się odniesienie do tych okoliczności wraz z szacunkiem co do zakresu problemu i jego skutki finansowe.

Komisja Europejska może zwrócić się do Biura Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE z prośbą o przeprowadzenie dodatkowej kontroli w celu stwierdzenia nieprawidłowości i przeprowadzenia działań naprawczych w określonym terminie.

Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE kontroluje operacje w oparciu o odpowiednią metodę, ze szczególnym uwzględnieniem:

- kontroli efektywności systemów zarządzania i kontroli stosowanych w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie SPO RZL,
- kontroli wybiórczych, opartych na analizie ryzyka, potwierdzonych wydatków na różnych rozpatrywanych poziomach.

Przy wyborze prób transakcji do badania, Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE uwzględnia:

- potrzebę kontroli transakcji różnego typu i o różnej wartości;
- każdy czynnik ryzyka, który został stwierdzony w czasie kontroli przeprowadzonych przez UKS;
- koncentrację operacji w niektórych instytucjach w sposób zapewniający sprawdzenie Instytucji Zarządzającej SPO RZL, Instytucji Pośredniczących i każdej instytucji wdrażającej przynajmniej raz przed zamknięciem pomocy.

Realizując tego typu kontrolę zewnętrzną Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE m.in. sprawdza:

- praktyczne zastosowanie i efektywność systemów zarządzania i kontroli;
- w przypadku wystarczającej liczby wyciągów, zgodność tych danych z towarzyszącymi dokumentami, przechowywanymi przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL, Instytucje Pośredniczące, instytucje wdrażające i pozostałe podmioty, które dokonywały takich operacji;
- ścieżkę audytu;
- w przypadku odpowiedniej liczby wydatków, czy ich charakter i okres, w którym zostały dokonane, jest zgodny z przepisami Wspólnoty i z wymaganiami zatwierdzonymi dla danej operacji, a także czy odpowiadają one pracom rzeczywiście wykonanym;
- współfinansowanie krajowe;
- czy operacje były dokonywane zgodnie z przepisami Wspólnoty określonymi w art. 12 rozporządzenia nr 1260/1999.

Kontrole prowadzone przez Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE powinny wykazać, czy stwierdzone problemy mają charakter systematyczny, pociągają za sobą ryzyko dla innych operacji przeprowadzanych przez tą samą instytucję wdrażającą lub administrowanych przez odpowiednie Instytucje Pośredniczące. Biuro również bada przyczyny zaistnienia danej sytuacji i potrzebę ewentualnego prowadzenia dalszych badań lub dokonania zasadniczych zmian albo zastosowania działań zabezpieczających.

Ponadto raport stwierdza, czy Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE upewniło się, że procedury kontroli wewnętrznej zostały poprawnie zaprojektowane, i że funkcjonują poprawnie w praktyce. Raport przedstawia materiał dowodowy zgromadzony przez Biuro, wskazujący na to, że w okresie objętym audytem wewnętrzne systemy kontroli zarządzania funkcjonowały prawidłowo, dotyczyły wszystkich zamierzonych operacji i prowadziły (ewentualnie) do skorygowania błędów.

Raport odnotowuje wszelkie stwierdzone poważne słabości ujawnione w funkcjonowaniu mechanizmów kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem tych czynników, które mogą zmniejszyć efektywność procedur kontroli wewnętrznej. Czynniki te zostaną określone przez Biuro Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE.

### 5.3.5.2. Kontrola pogłębiona

Zgodnie z art. 10 i 11 rozporządzenia nr 438/2001 kontrola pogłębiona jest prowadzona przez kontrolę skarbową. Kontrola pogłębiona obejmuje między innymi:

- sprawdzanie skuteczności zastosowanych systemów zarządzania i kontroli;
- kontrolę 5% kwalifikowanych wydatków na podstawie reprezentatywnej próby zatwierdzonych operacji.

Kontrolę pogłębioną wykonuje 16 Urzędów Kontroli Skarbowej, zwanych dalej „UKS”. Podlegają one Biuru Międzynarodowych Relacji Skarbowych w Ministerstwie Finansów, które jest odpowiedzialne za koordynację kontroli, w tym wybór reprezentatywnej próby, jednolitą metodologię kontroli, systematyzowanie wyników i przekazywanie ich odpowiednim instytucjom krajowym oraz KE. Biuro podlega Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej i będzie współpracować z OLAF i innymi Państwami Członkowskimi dla zabezpieczenia interesów UE.

#### **Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych (zwane dalej „Biurem MS”)**

Biuro MS odpowiada za opracowanie ogólnego planu kontroli dla wszystkich UKS. Jednostka monitorująco-kontrolna EFS bierze udział w planowaniu na zasadach eksperckich.

Ogólny plan kontroli zawiera podstawowy zakres sprawdzenia oraz wytyczne dla UKS w zakresie przeprowadzania kontroli 5% wszystkich kwalifikowanych wydatków. Kontrola odbywa się na podstawie badania reprezentatywnej próbki zatwierdzonych operacji. Biuro MS nadzoruje kontrolę 5% oraz przeprowadzenie kontroli doraźnych i otrzymuje w tej sprawie informacje od UKS.

UKS są zobowiązane stosować wykładnię Biura MS jeśli chodzi o kwalifikowalność wydatków. Biuro MS zasięga opinii Jednostki monitorująco-kontrolnej EFS w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach SPO RZL. Następnie zweryfikowane informacje o kwalifikowalności są wysyłane do wszystkich UKS. Rozwiązanie to powinno zapewnić jednolitą wykładnię zasad kwalifikowania.

Biuro MS przedstawia KE informacje na temat stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zgodności z zasadami określonymi w ustawie o kontroli skarbowej. Biuro MS jest odpowiedzialne za zgodność ze standardami kontroli prowadzonych przez UKS.

#### **Urzędy Kontroli Skarbowej**

Zadania kontroli pogłębionej w UKS pełnią utworzone w ramach urzędów jednostki ds. kontroli środków UE. Jednostki zaangażowane w przepływ i zarządzanie środkami z funduszy strukturalnych w regionach są kontrolowane przez UKS w danych województwach.

Koordynacją kontroli i nadzorem (w tym standaryzacją procedur) zajmuje się Biuro MS.

UKS systematycznie badają przynajmniej 5% kwalifikowalnych wydatków w oparciu o reprezentatywną próbę zatwierdzonych operacji, przy uwzględnieniu przepisów art. 10 rozporządzenia nr 438/2001 i prowadzą bieżące kontrole.

Poszczególne UKS opracowują szczegółowy plan kontroli na poziomie regionalnym, który jest zgodny z ogólnym planem sporządzonym przez Biuro MS. Szczegółowe plany kontroli, po opracowaniu, zostają przekazane do Biura MS. Jednostka monitorująco-kontrolna EFS może brać udział w planowaniu na zasadach eksperckich.

UKS wykonują ww. zadania zlecone przez Biuro MS zgodnie z wytycznymi opracowanymi przez to Biuro. UKS opracowują szczegółowe plany konkretnych kontroli, z określeniem ich celu, zakresu i technik.

We wdrażaniu SPO RZL bezpośredniej kontroli UKS podlegają: Jednostka monitorująco-kontrolna EFS, Instytucja Płatnicza, Instytucja Zarządzająca SPO RZL, Instytucje Pośredniczące i instytucje wdrażające. Przy sprawdzaniu systemów UKS sprawdzają, czy wszystkie podmioty zaangażowane w realizację EFS prawidłowo stosują procedury zapewniające skuteczność systemów zarządzania i kontroli, oraz czy procedury te rzeczywiście zapewniają skuteczność i efektywność tych systemów.

Każdorazowo przy sprawdzeniu 5% wydatków UKS sprawdzają, czy zestawienia wydatków obejmują wyłącznie te wydatki które:

- rzeczywiście zostały poniesione w określonym w decyzji okresie wdrażania i które są kwalifikowalne oraz poparte zapłaconymi fakturami lub innymi dokumentami księgowymi o równoważnej ważności dowodowej;
- zostały poniesione na realizację działań wybranych do finansowania w ramach określonego projektu zgodnie z kryteriami i procedurami ich wyboru.

### 5.3.5.3. Audyt wewnętrzny

Komórki audytu wewnętrznego powstały lub zostaną utworzone we wszystkich instytucjach biorących udział we wdrażaniu SPO RZL, włączając Instytucję Płatniczą (MF), Instytucję Zarządzającą PWW, Instytucję Zarządzającą SPO RZL, Instytucje Pośredniczące oraz instytucje wdrażające. Komórka audytu wewnętrznego nie jest zaangażowana w żadną działalność operacyjną jednostki sektora finansów publicznych. Pełni ona funkcję ciała doradczego dla kierownika instytucji, zapewniając go jednocześnie o prawidłowym funkcjonowaniu systemu zarządzania finansowego i kontroli.

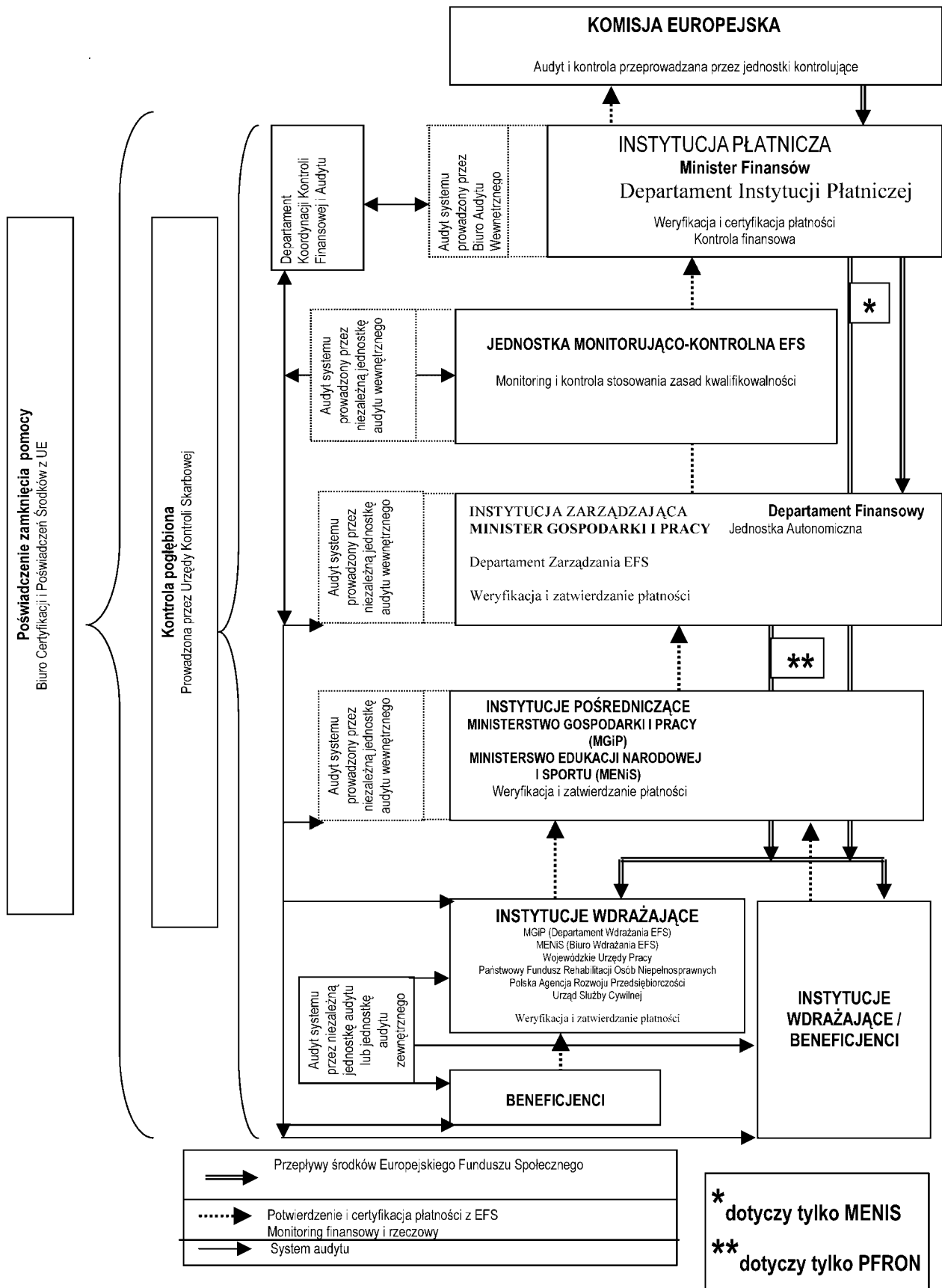
Instytucja Zarządzająca SPO RZL (MGiP) jest odpowiedzialna za określanie zasad w zakresie audytu wewnętrznego prowadzonego we wszystkich instytucjach zaangażowanych we wdrażanie SPO RZL. Wszystkie wymagania w tym zakresie zostaną określone w umowach finansowania działania pomiędzy Instytucją Zarządzającą i instytucją wdrażającą. Umowy finansowe zobowiązują instytucje wdrażające do zapewnienia, aby system audytu wewnętrznego był zgodny ze „*Standardami audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*” określonymi przez Ministra Finansów oraz z zasadami określonymi przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL.

Ustanowienie audytu wewnętrznego wiąże się bezpośrednio z wdrażaniem ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 102, poz. 1116). Generalny Inspektor Audytu Wewnętrznego (zwany dalej „GIAW”) będzie realizował zdania wynikające z ustawy o finansach publicznych w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. W szczególności GIAW jest bezpośrednio odpowiedzialny przed Ministrem Finansów za koordynację ogółu działań w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

#### **5.3.5.4. Raporty w sprawie nieprawidłowości**

Wszystkie odpowiednie instytucje są odpowiedzialne za wykrywanie nieprawidłowości i zgłaszanie ich do Instytucji Zarządzającej SPO RZL, która na ich podstawie sporządza raporty o nieprawidłowościach dla Instytucji Płatniczej. Instytucja Płatnicza sporządza raporty o nieprawidłowościach i ponosi ogólną odpowiedzialność za korekty finansowe i odzyskiwanie nieprawidłowo wypłaconych kwot. Instytucje te działają zgodnie z rozporządzeniem nr 1681/1994/WE z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie (Dz. Urz. WE L 178 z 12.07.1994) i art. 8 rozporządzenia nr 438/2001.

Schemat: Zarządzanie finansowe i kontrola  
SPO RZL – uproszczony model



### 5.3.6. Przepływ środków z EFS

#### 5.3.6.1. Fundusze strukturalne a polskie finanse publiczne

1. Status funduszy pomocowych został określony w ustawie o finansach publicznych:
  - zgodnie z art. 3 ust.1 pkt 2a ustawy o finansach publicznych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych są środkami publicznymi;
  - sposób rozliczenia jest analogiczny jak w przypadku dotacji z budżetu państwa;
  - są one gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, które na podstawie umowy będą otwierane w Narodowym Banku Polskim.
2. Zgodnie z art. 30b pkt 2 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów sprawuje nadzór finansowy nad środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych.
3. Art. 61 ust. 4 pkt 5 ustawy o finansach publicznych stanowi, że programy finansowane z funduszy strukturalnych są wykazywane w budżecie w formie załączników: budżet jest uzupełniony „listą programów i projektów wdrażanych przy wykorzystaniu środków określonych zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2a, według okresów realizacji i źródeł, zaś w przypadku programów, listy są przygotowywane według kategorii interwencji funduszy strukturalnych”.
4. Główne zasady określające wydatki funduszy strukturalnych:
  - wydatki mogą być dokonywane wyłącznie na wcześniej określone cele – art. 30 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
  - wydatki mogą być dokonywane wyłącznie zgodnie z określonymi procedurami – art. 30 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
  - zasady rozliczania - jak dla dotacji z budżetu państwa - art. 30a ustawy o finansach publicznych.
5. W przypadku naruszeń przewiduje się następujące sankcje:
  - zwrot środków z odsetkami – art. 30d ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
  - niemożność ubiegania się o pomoc publiczną przez kolejne trzy lata – art. 30d ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
  - zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych art. 138 ust.1 pkt 4 lub art. 138 ust.1 pkt 18 ustawy o finansach publicznych i przepisy części V ustawy.

Środki te będą objęte odrębnym systemem księgowości i sprawozdawczości.

#### 5.3.6.2. Procedura przepływów finansowych w ramach SPO RZL angażujących środki EFS

Podstawowe elementy systemu:

1. Komisja Europejska wydaje decyzję o zatwierdzeniu pomocy i przyznaniu środków z Funduszy Strukturalnych (art. 31.1. rozporządzenia nr 1260/1999).
2. Po przekazaniu decyzji, następuje wypłata zaliczki w wysokości 16% środków z Funduszy dla danej pomocy – na rzecz Instytucji Płatniczej. Zaliczka może zostać podzielona na zasadniczo nie więcej niż dwa lata budżetowe, w zależności od dostępności środków budżetowych (art. 32.2. rozporządzenia nr 1260/1999)

Zaliczka jest przekazywana na rachunek bankowy Ministerstwa Finansów (Instytucja Płatnicza), otwarty dla każdego z funduszy. Ministerstwo to dysponuje również drugą grupą rachunków, na których są gromadzone środki na realizację programów operacyjnych.

Po dokonaniu przez Ministerstwo Finansów podziału środków na poszczególne programy, środki z odpowiedniego rachunku „fundusze” są przekazywane na odpowiedni rachunek „programowy”. Drugi poziom rachunków jest niezbędny ze względu na obowiązek przedstawiania przez Instytucję Płatniczą rozliczeń Komisji Europejskiej również w podziale na poszczególne programy operacyjne. Czas dokonywania operacji na tych rachunkach będzie ograniczony do niezbędnego minimum. Rachunki zostaną utworzone na podstawie umowy rachunku bankowego zawartej pomiędzy Ministerstwem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim, zgodnie z art. 30d ustawy o finansach publicznych.

3. Minister Finansów, na podstawie porozumienia zawartego z Instytucją Zarządzającą SPO RZL (MGiP), przewidzianego w art. 30 b ust. 3 ustawy o finansach publicznych, przekazuje środki z rachunków „programowych” Ministerstwa Finansów odpowiednio na rachunek Instytucji Zarządzającej SPO RZL (MGiP). Rachunek ten zostanie utworzony na podstawie umowy rachunku bankowego zawartej pomiędzy MGiP a NBP. Rachunek ten będzie odrębny od rachunków służących obsłudze środków budżetu państwa. Podstawy prawne do posiadania odrębnych rachunków, na których gromadzone będą środki pochodzące z funduszy strukturalnych zawarte są w art. 30 d ustawy o finansach publicznych.
4. Środki pochodzące z zaliczki, przekazane na rachunek Instytucji Zarządzającej, posłużą do jak najszybszej refundacji wydatków poniesionych przez beneficjentów.

5. Instytucja Zarządzająca SPO RZL będzie zawierać umowy finansowania działania z instytucjami wdrażającymi, w których wysokość wkładu EFS będzie określona w stosunku do całości środków publicznych. W umowie określona zostanie również wartość kontraktu w podziale na poszczególne okresy realizacji (przewidywany harmonogram realizacji), a także źródło współfinansowania krajowego.

Wyплаты na rzecz beneficjentów będą dokonywane na podstawie umowy finansowania projektu pomiędzy instytucją wdrażającą i beneficjentami z budżetu państwa, Funduszu Pracy lub PFRON. W takich umowach wkład EFS zostanie obliczony w stosunku do całości środków publicznych lub odpowiednich kwalifikowanych wydatków (krajowych, regionalnych lub lokalnych, oraz unijnych) w ramach Programu Operacyjnego. Oznacza to, że wydatki beneficjentów będą pokrywane średnio w 75% z EFS a w 25% z publicznych funduszy krajowych na poziomie priorytetów. Wyplata refundacji jest dokonywana przez Instytucję Płatniczą na rachunek Instytucji Zarządzającej w NBP po zatwierdzeniu wniosku o refundację przez Instytucję Pośredniczącą (MGiP lub MENiS), a następnie przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL (MGiP). Wyplata refundacji będzie dokonywana odpowiednio na rzecz budżetu państwa, Funduszu Pracy lub PFRON. Instytucja Zarządzająca będzie odpowiedzialna za refundację kwalifikowalnych wydatków, o którą wystąpi MENiS jako Instytucja Pośrednicząca.

6. Procedury związane z dokonywaniem płatności pomiędzy Komisją Europejską a Instytucją Płatniczą reguluje art. 32 rozporządzenia nr 1260/1999, natomiast sposób poświadczania wydatków – art. 9 rozporządzenia nr 438/2001.

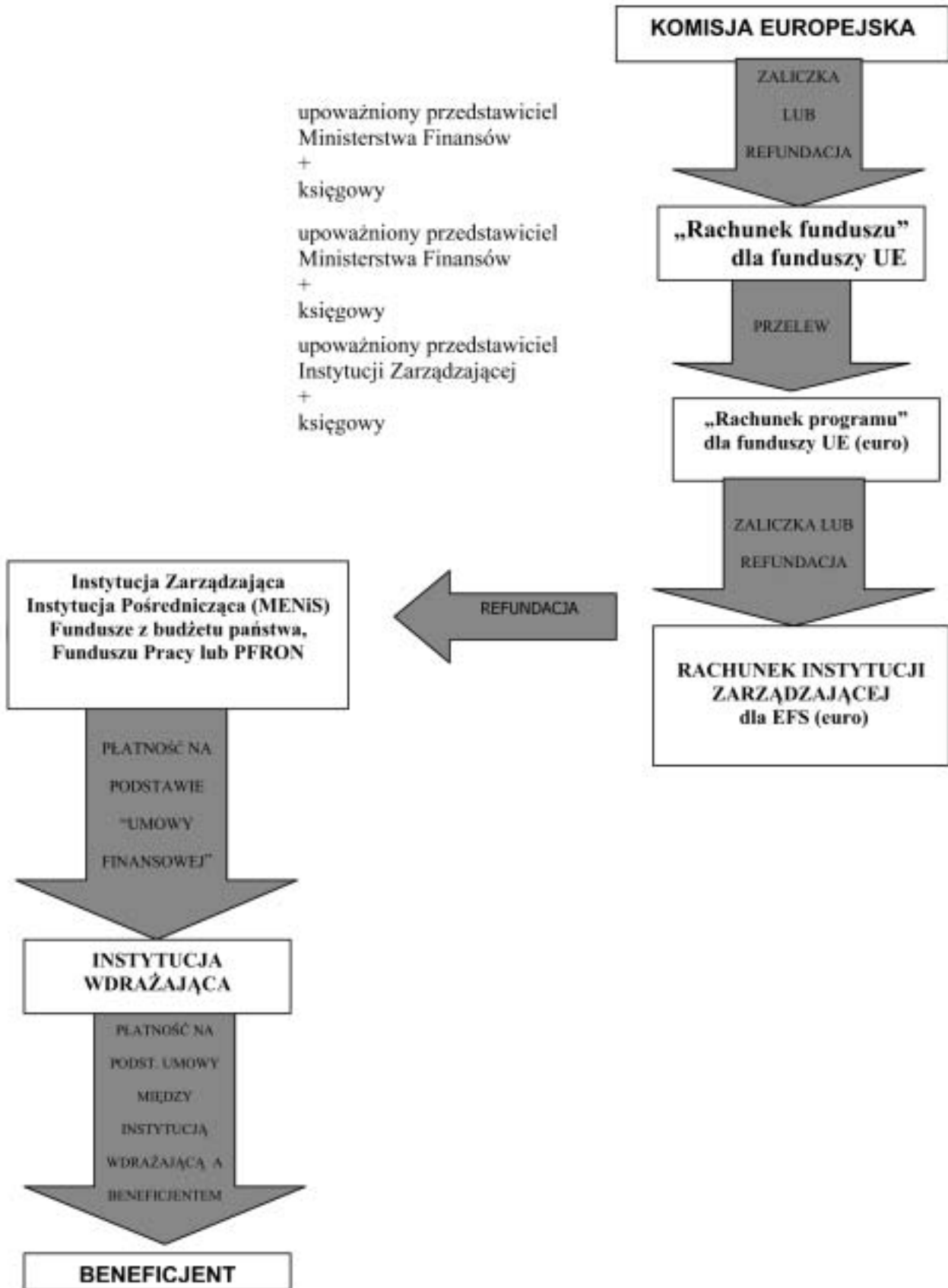
Rachunki prowadzone są w euro, co pozwala na ograniczenie wysokości ewentualnych strat wynikających z różnic kursowych, które powstawałyby przy przechodzeniu środków w złotówkach przez system rachunków. Rozliczenia z KE dokonywane będą w euro, zgodnie z wymaganiami art. 33 rozporządzenia nr 1260/1999.

#### **5.3.6.3. Planowanie finansowe realizacji SPO RZL, w tym współfinansowanie**

Środki z funduszy strukturalnych będą przekazywane na rzecz Instytucji Zarządzającej wyłącznie jako refundacja wydatków poniesionych w ramach programu operacyjnego. Refundacja będzie dokonywana na poziomie określonego udziału współfinansowania z EFS w ogólnej kwocie współfinansowania projektu realizowanego w ramach SPO RZL ze środków publicznych. Beneficjent jest zobowiązany do przedłożenia dokumentacji finansowej instytucji wdrażającej, która jest odpowiedzialna za przygotowanie wniosku o refundację z załączonym podziałem na udział funduszy strukturalnych i udział krajowy (proporcja). Aby móc realizować projekt, instytucja wdrażająca będzie zobowiązana do przedstawienia rocznego planu wydatków, pozwalającego na zachowanie równowagi finansowej w całym okresie realizacji SPO RZL.

W przypadku SPO RZL, instytucje wdrażające są instytucjami finansowanymi z budżetu państwa, Funduszu Pracy i PFRON i dlatego odpowiednie środki zostaną zaplanowane w odpowiednich działach ustawy budżetowej lub jako rezerwa celowa. Procedury planowania, wzory formularzy zostały przedstawione w rozporządzeniu Ministra Finansów dotyczącego szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, zgodnie z art. 82 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

**PRZEPLYWY FINANSOWE W SPO RZL  
(EFS I WSPÓLFINANSOWANIE KRAJOWE)**



### 5.3.7. Rozwiązania szczególne zapewniające zgodność z politykami wspólnotowymi

Zgodnie z treścią art. 12 rozporządzenia nr 1260/1999 wszystkie działania finansowane przez Fundusze lub otrzymujące wsparcie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub z innego instrumentu finansowego powinny być zgodne z postanowieniami Traktatu oraz z politykami i działaniami Wspólnoty, w szczególności w zakresie poszanowania zasady konkurencji, ochrony i poprawy stanu środowiska, eliminowania nierówności i promowania polityki równości pomiędzy mężczyznami i kobietami.

Poszczególne instytucje odpowiedzialne za wdrożenie działań w ramach SPO RZL będą odpowiedzialne w pierwszej instancji w stosunku do Komisji Europejskiej za zapewnienie zgodności działań z politykami wspólnotowymi, a w szczególności z dyrektywami dotyczącymi zawierania umów (*award of contracts*). W związku z powyższym kadry tych instytucji zostaną przeszkolone i przygotowane do pełnienia takiej roli.

#### Zasada konkurencji

Współfinansowanie pomocy publicznej państwa przez Wspólnotę musi być zgodne z art. 87 i art. 88 Traktatu oraz wymaga zatwierdzenia tej pomocy przez Komisję Europejską.

Zgodnie z art. 88 § 3 Traktatu, Polska, jako kraj członkowski, będzie zobowiązana do informowania Komisji Europejskiej o planach udzielania, zwiększania lub zmiany wysokości pomocy publicznej na swoim terytorium.

W celu spełnienia wyżej wymienionych warunków Rząd Rzeczypospolitej Polskiej przedłożył Komisji Europejskiej wykaz pomocy publicznej państwa w podziale na poszczególne działania według formatu określonego przez Komisję Europejską. Wykaz pomocy publicznej państwa, która udzielana będzie w obszarze działań SPO RZL, będzie stanowić załącznik do Uzupełnienia Programu.

Pomoc publiczna państwa spełniająca minimalne warunki jej udzielania, określone przez Komisję Europejską (rozporządzenie określające kryteria *de minimis* lub rozporządzenie o wyłączeniach blokowych), nie wymaga zatwierdzenia ze strony Komisji Europejskiej. Pomoc ta udzielana jest na zasadach określonych przez Komisję Europejską.

Rozporządzenie nr 994/98/WE z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. WE L 142 z 14.05.1998) pozwala określać Komisji Europejskiej poszczególne rodzaje pomocy publicznej, które muszą być zgodne z zasadami Wspólnego Rynku i umożliwiać udzielanie pomocy publicznej w większym zakresie niż zostało to określone w art. 88 § 3 Traktatu. Tym samym rozporządzenie to reguluje podstawy prawne do udzielania minimalnej pomocy publicznej.

Szczególne zasady dotyczą udzielania pomocy publicznej w konkretnych rodzajach działalności objętej zakresem działań SPO RZL. Są to głównie: subsydiowane zatrudnienie, praktyki zawodowe i staże, adaptacja pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych, szkolenia i studia podyplomowe dla pracowników przedsiębiorstw. Wydatkowanie środków na pomoc publiczną w ramach SPO RZL będzie zgodne z zasadami zapisanymi w rozporządzeniu nr 1260/1999.

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej wymagane jest opracowanie systemu, który ułatwiłby Komisji kontrolowanie minimalnej pomocy publicznej państwa (*de minimis*) oraz pozwoliłby na udzielanie przez Rząd RP odpowiedzi na pytania Komisji Europejskiej związane z udzielaniem pomocy publicznej państwa. W przypadku udzielania pomocy publicznej państwa w ramach odrębnych działań, które uwzględniane są w ramach pomocy minimalnej, całkowita wartość udzielonej pomocy publicznej będzie zgodna z zasadą *de minimis*, tzn. nie przekroczy 100 000 euro w okresie 3 lat lub spełni warunki określone przez rozporządzenie o wyłączeniach grupowych. W innych przypadkach taka pomoc nie będzie notyfikowana Komisji.

Całkowita wartość pomocy publicznej, niezależnie od tego jakie jest jej źródło finansowania: budżet państwa, fundusze Wspólnoty albo kombinacja tych dwóch, nie powinna przekraczać limitu pomocy określonej dla Polski.

Żadna pomoc publiczna państwa nie może być udzielona przed zatwierdzeniem przez Komisję Europejską zasad udzielania tej pomocy.

W celu realizacji wyżej wymienionych zasad warunki dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej na obszarze RP zawarte zostały w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. Nr 123, poz. 1291), które stosowane będą również w przypadku działań przewidzianych do realizacji w ramach SPO RZL.

#### Zawieranie umów

Działania i projekty realizowane w ramach funduszy strukturalnych muszą być zgodne z polityką Wspólnoty i dyrektywami Wspólnoty dotyczącymi zawierania umów.

Zgodnie z treścią art. 12 rozporządzenia nr 1260/1999, ogłoszenia o przetargach publikowane w Dzienniku urzędowym Wspólnot Europejskich na podstawie ww. dyrektyw muszą szczegółowo opisywać projekty, które kwalifikują się do pomocy Wspólnoty, albo które zostały już do tej pomocy zakwalifikowane.

W przypadku projektów, które stanowią część SPO RZL, i których wartość przekracza 50 mln euro (art. 25 lit. b rozporządzenia nr 1260/1999), szczegółowe procedury przetargowe dotyczące zawierania umów, jeśli wymagane są one przez dyrektywę w sprawie zamówień publicznych, będą udostępniane Komitetowi Monitorującemu PWW i przekazywane do Komisji Europejskiej na jej prośbę, dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. WE L 142 z 14.05.1998).



Procedury mające na celu zawieranie umów na realizację projektów na terenie RP w ramach SPO RZL będą zgodne z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 i Nr 96, poz. 959, Nr 116, poz. 1207 i Nr 145, poz. 1537). Oznacza to, że projekty realizowane w ramach SPO RZL wymagały będą ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych, w zakresie wyboru projektów realizowanych w ramach SPO RZL zasadniczo obowiązywał będzie tryb przetargu nieograniczonego, jedynie w przypadkach określonych w ustawie będzie mógł być zastosowany inny tryb, tj. przetarg ograniczony (art. 52b), przetarg dwustopniowy (art. 54), negocjacje z zachowaniem konkurencji (art. 64), zapytanie o cenę (art. 68), zamówienie publiczne z wolnej ręki (art. 71).

Przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do projektów realizowanych w ramach SPO RZL, których równowartość w złotych nie przekracza 6 000 euro.

### **Ochrona środowiska naturalnego**

W przypadku działań realizowanych w ramach SPO RZL, które z założenia będą miały wpływ na środowisko naturalne, wnioski o pomoc kierowane przez kraj członkowski do Komisji Europejskiej muszą, zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 1260/1999, zawierać stosowną informację, której wymaga Komisja Europejska dla zapewnienia pomocy dla projektów, które oddziałują na środowisko naturalne.

W przypadku dużych projektów, o których mowa w art. 25 rozporządzenia nr 1260/1999, wnioski o pomoc muszą zawierać opis wpływu pomocy na środowisko naturalne według formatu określonego w dyrektywie nr 85/337/WE z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175 z 05.07.1985).

Instytucja Zarządzająca SPO RZL będzie każdorazowo udzielać Komisji Europejskiej wymaganych informacji odnoszących się do projektów wdrażanych w ramach SPO RZL, które mogą wpływać na środowisko naturalne.

### **Równouprawnienie kobiet i mężczyzn**

Działania SPO RZL współfinansowane z EFS, będą wdrażane zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym dotyczącym równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz z zasadami wdrażania funduszy strukturalnych.

Realizowane w ramach SPO RZL działania będą mieć na celu realizację zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez działania pozytywne (działanie 1.6), nakierowane na integrację i reintegrację kobiet na rynku pracy oraz zwiększenie ich aktywności zawodowej. Szczególną uwagę należy zwracać na działania oraz zasady organizowania szkoleń, które ułatwiają integrację zawodową osób dorosłych. Ponadto zasada równości kobiet i mężczyzn będzie uwzględniana przy realizacji wszystkich działań w ramach SPO RZL i będzie monitorowana na szczeblu projektów adresowanych do osób fizycznych, a także na szczeblu działań, za pomocą wskaźników określonych w dokumentach programowych.

### **Inne polityki wspólnotowe**

Działania współfinansowane w ramach EFS będą zgodne ze wszystkimi pozostałymi politykami wspólnotowymi, które odnoszą się do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, ze szczególnym uwzględnieniem:

- tworzenia obszarów bez wewnętrznych granic,
- wszystkich aspektów polityki rolnej, rybołówstwa, polityki społecznej, przemysłowej i obszarów polityk dotyczących energii, transportu, telekomunikacji, technologii informacyjnej, transeuropejskiej sieci, badań i rozwoju.

### **Zasady ogólne**

W przypadku działań pomocowych Wspólnoty Polska, jako Kraj Członkowski, powinna podejmować wszelkie działania o charakterze ogólnym i szczególnym w celu zapewnienia, iż zobowiązania nałożone przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską albo instytucje wspólnotowe są wypełniane właściwie.

Ze swojej strony Komisja Europejska gwarantuje, że wszelkie zasady określone na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską są z nim zgodne. Zadaniem Polski jest ułatwianie Komisji Europejskiej realizacji tej zasady poprzez dostarczanie, na prośbę lub z wyprzedzeniem, niezbędnych procedur, wraz z odpowiednią informacją.

W przypadku gdy Komisja Europejska stwierdzi, że zasady wspólnotowe nie są respektowane lub są sprzeczne z Traktatem oraz wydanymi na jego podstawie aktami prawnymi, podejmuje działania w oparciu o zasadę partnerstwa, a w szczególności zwraca się do Polski, jako kraju członkowskiego, lub innych uprawnionych władz wskazanych przez kraj członkowski o podjęcie określonych działań oraz o dostarczenie swojego stanowiska w określonym przez Komisję Europejską terminie.

W przypadku gdy powyższe działania podjęte przez Komisję Europejską potwierdzą istnienie nieprawidłowości, Komisja Europejska może rozpocząć procedury dotyczące naruszeń, określone w art. 169 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Niezwłocznie po rozpoczęciu takiej procedury Komisja Europejska zawieszona pomoc Wspólnoty w stosunku do zakwestionowanego projektu.

## 5.4. Przekazywanie danych i monitorowanie

Artykuł 18 Rozporządzenia 438/2001 nakłada obowiązek stworzenia komputerowego systemu transferu i monitorowania, w celu wymiany, tam gdzie jest to możliwe, danych niezbędnych do zarządzania, monitorowania i oceny pomocy w ramach wsparcia Funduszy Strukturalnych.

W celu zapewnienia efektywnego zarządzania finansowego pomocy przyznawanej w ramach SPO RZL, a także monitorowania i rzetelnej oceny projektów, został utworzony System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK lub system o porównywalnej funkcjonalności).

System informatyczny funkcjonuje w wydzielonej sieci WAN, która zabezpiecza przed nieupoważnionym dostępem i niewłaściwym wykorzystaniem danych. Ponieważ poświadczanie dla Komisji Europejskiej i autoryzacja wypłat przez Instytucję Płatniczą odgrywają kluczową rolę w systemie monitoringu funduszy UE, bazą danych administruje Minister Finansów (który jest operatorem systemu). Dane pochodzące z SIMIK lub systemu o porównywalnej funkcjonalności są przekazywane przez Ministerstwo Finansów do Komisji Europejskiej.

W przypadku SPO RZL na system monitorowania składać się będą dwa tworzące ze sobą komplementarną i spójną całość systemy informatyczne zbierania, przetwarzania i elektronicznego przekazywania danych. Są to:

- SIMIK lub system o porównywalnej funkcjonalności,
- Podsystem Monitorowania EFS, który uzupełnia główny system i dostarcza bardziej szczegółowych informacji na poziomie grup docelowych dla specjalnych potrzeb EFS.

Systemy te będą funkcjonować zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, od momentu uznania wydatków za kwalifikowalne. Przygotowując się do realizacji systemu przyszli użytkownicy otrzymają niezbędne szkolenie. Przed przetestowaniem systemu jako całości, w regionach będą również realizowane projekty pilotażowe SIMIK (lub systemu o porównywalnej funkcjonalności). Dane będą wprowadzane na bieżąco i bez opóźnienia przez instytucje wdrażające, natomiast oświadczenia i raporty dotyczące postępów w realizacji zadań, zweryfikowane przez Instytucję Zarządzającą i Komitet Monitorujący zostaną wprowadzone zgodnie z ustawą o Narodowym Planie Rozwoju. Instytucja Zarządzająca gwarantuje dobrą jakość danych.

SIMIK lub system o porównywalnej funkcjonalności będzie spełniał następujące cele:

1. System informatyczny z **punktu widzenia programowania** zapewni rejestrowanie danych dotyczących ustalonych limitów finansowych.
2. Z punktu widzenia **zarządzania projektem** system będzie służył pomocą w następujących procesach:
  - rejestracja wniosków o współfinansowanie z Funduszy Strukturalnych;
  - formalna i szczegółowa weryfikacja wniosków;
  - usługi w zakresie wyboru projektów, w tym rejestrowanie umów finansowania projektów;
  - rejestrowanie procedur zamówień publicznych w związku z realizacją projektów;
  - rejestracja umów zawieranych z wykonawcami;
  - usługi związane z realizacją projektów;
  - rejestracja projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności.
3. Z punktu widzenia **monitoringu** system zapewni dostępność następujących informacji o funduszach, programach operacyjnych, priorytetach, działaniach i projektach:
  - wartości wskaźników monitorowania, które umożliwiają ocenę postępów w realizacji poszczególnych programów operacyjnych;
  - dane finansowe dotyczące wydatków z funduszy, w tym funduszy dostępnych na różnych poziomach, biorąc pod uwagę współfinansowanie;
  - dane na temat nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie realizacji programów operacyjnych, priorytetów, działań, projektów;
  - dane na temat oceny projektu przed jego rozpoczęciem, oceny bieżącej pracy, średniookresowej oceny realizacji i oceny po zakończeniu realizacji projektu;
  - dane na temat weryfikacji faktur i dokonanych płatności oraz potwierdzeń płatności;
  - dane na temat liczby zatwierdzonych, zrealizowanych i zakończonych projektów, a także wydatków z funduszy oraz poziomu współfinansowania, biorąc pod uwagę źródła współfinansowania;
  - dane na temat projektów/wniosków zatwierdzonych do współfinansowania z funduszy strukturalnych.

4. Z punktu widzenia **obowiązków i płatności** system będzie wspomagał następujące procesy:
  - pomoc w tworzeniu harmonogramów;
  - sporządzanie deklaracji płatności;
  - transfer środków finansowych na wypłaty;
  - zarządzanie funduszami;
  - analiza przepływu gotówki (cash flow analysis);
5. Z punktu widzenia **kontroli** zostanie zapewnione wsparcie w zakresie:
  - prawidłowości realizacji, w tym realności wydatków;
  - kwalifikowalności wydatków;
  - kontroli wyrywkowych transakcji 5% funduszy strukturalnych;
  - dodatkowych kontroli poprzedzających poświadczenie zamknięcia pomocy;
6. Dla potrzeb **sprawozdawczości** system będzie generował następujące raporty::
  - obowiązkowe raporty dla Komisji Europejskiej;
  - raporty informacyjne;
  - raporty ostrzegawcze;
  - raporty „ad hoc”.

Ponadto system będzie gromadził informacje o wynikach kontroli i audytu. Dostęp do tych informacji będą miały instytucje odpowiedzialne za sprawdzanie wydatków.

System informatyczny jest dostępny dla określonej, ograniczonej liczby użytkowników. Najniższym poziomem jest dostęp na poziomie instytucji wdrażającej. Wszystkie instytucje wdrażające wprowadzają do systemu i weryfikują dane o indywidualnych projektach.

Uzupełnieniem systemu SIMIK lub systemu o porównywalnej funkcjonalności będzie podsystem informatyczny dla EFS, za którego wdrożenie i sprawne funkcjonowanie odpowiedzialne jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Podsystem ten umożliwi gromadzenie i przetwarzanie danych rzeczowych na niższych poziomach wdrażania, a następnie ich agregowanie w odniesieniu do instytucji wdrażających i transmisję zagregowanych danych do głównego systemu informatycznego SIMIK. Za wprowadzanie danych do podsystemu odpowiedzialne będą instytucje wdrażające. Instytucje te będą głównymi użytkownikami podsystemu.

## 5.5 Monitoring

### 5.5.1. Monitorowanie projektów wdrażanych w ramach SPO RZL

W myśl art. 34 rozporządzenia nr 1260/1999, monitorowanie obejmuje zarówno monitoring przedsięwzięć i ich rezultatów, będący elementem zarządzania poprzez cele określone w SPO, jak i monitorowanie wskaźników finansowych, będących funkcją zarządzania finansowego programami i projektami.

Monitorowanie SPO RZL należy do obowiązków Instytucji Zarządzającej SPO RZL nadzorowanej przez Komitet Monitorujący.

Monitorowanie jest prowadzone z uwzględnieniem zasady partnerstwa. Komitet Monitorujący zostanie powołany przez Państwo Członkowskie w porozumieniu z Instytucją Zarządzającą, po konsultacjach z partnerami i zgodnie z obowiązującymi w danym kraju rozwiązaniami instytucjonalnymi. Partnerzy powinni popierać zrównoważony udział kobiet i mężczyzn.

### 5.5.2. Komitet Monitorujący SPO RZL

Zgodnie z art. 35 rozporządzenia nr 1260/1999, Komitet Monitorujący nadzoruje wdrażanie SPO RZL oraz jego ewaluację.

Komitet Monitorujący SPO RZL powołany został we współpracy z Instytucją Zarządzającą SPO RZL z uwzględnieniem wyników konsultacji społecznych, jednakże jego oficjalne powołanie nastąpi nie później niż trzy miesiące po dacie decyzji KE o przyznaniu środków z funduszy strukturalnych (zgodny z art. 35.1 rozporządzenia nr 1260/1999). Komitet Monitorujący jest zobowiązany do opracowania swojego własnego regulaminu i uzgodnienie go z Instytucją Zarządzającą. Instytucja Zarządzająca SPO RZL będzie przewodniczyć pracom Komitetu Monitorującego. Funkcję sekretariatu tego Komitetu pełnić będzie Instytucja Zarządzająca, która jednocześnie jest odpowiedzialna za organizowanie posiedzeń Komitetu, przygotowywanie materiałów na posiedzenia Komitetu oraz sporządzanie protokołów z tych posiedzeń.

Komitet Monitorujący działał będzie w oparciu o zasadę partnerstwa. W jego skład wchodzić będą przedstawiciele następujących instytucji:

- Instytucji Zarządzającej SPO RZL (MGiP);
- Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty;
- Instytucji Płatniczej (Ministerstwa Finansów);
- Instytucji Pośredniczących i instytucji wdrażających;
- Jednostki monitorująco-kontrolnej EFS;
- Konwentu Wojewodów oraz Konwentu Marszałków Województw;
- partnerów społecznych, organizacji krajowych zainteresowanych efektywną realizacją SPO RZL;
- Ministerstwa Nauki i Informatyzacji;
- Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn.

W przypadku Komitetu Monitorującego SPO RZL około jedną trzecią członków stanowić będą partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe. Ponadto, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz w odpowiednich sytuacjach Europejskiego Banku Inwestycyjnego uczestniczą w pracach Komitetu jako doradcy. Komitet może wprowadzać dalsze zmiany w swoim składzie, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, bez konieczności nowelizacji SPO RZL.

Skład Komitetu Monitorującego SPO RZL będzie zgodny z zasadą zachowania równowagi płci wśród swoich członków. Posiedzenia Komitetu monitorującego odbywać się będą przynajmniej cztery razy w roku.

Zgodnie z art. 35 rozporządzenia nr 1260/1999, Komitet Monitorujący upewni się o efektywności i jakości realizacji pomocy w ramach Funduszy Strukturalnych. Do zadań Komitetu w tym zakresie należeć będzie w szczególności:

- rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów finansowanych w ramach przyjętych w SPO RZL działań;
- dokonywanie okresowych przeglądów postępów w osiąganiu poszczególnych celów pomocy EFS;
- badanie efektów wdrażania, w szczególności osiągania celów w ramach poszczególnych działań oraz poprzez oceny dokonywane w okresie programowania;
- zatwierdzanie Uzupełnienia Programu (*Programme Complement*) i jego zmian z uwzględnieniem wskaźników rzeczowych i finansowych, które służą monitorowaniu pomocy;
- badanie i zatwierdzanie rocznych i końcowych raportów z realizacji SPO RZL, przed ich przedłożeniem do Komisji Europejskiej;
- rozpatrywanie i zatwierdzanie propozycji zmian treści decyzji Komisji Europejskiej, dotyczących udziału finansowego EFS;
- przedkładanie Instytucji Zarządzającej SPO RZL propozycji wszelkich dostosowań lub rewizji pomocy EFS, które umożliwią osiąganie celów poszczególnych działań lub poprawią zarządzanie pomocą, w tym zarządzanie finansowe;
- zatwierdzanie poprawek zaproponowanych Instytucji Zarządzającej SPO RZL z jej inicjatywy;
- zatwierdzanie i koordynowanie strategii promocji SPO RZL.

Komitet Monitorujący SPO RZL podejmuje decyzję w sprawie realokacji funduszy między działania SPO RZL. Gdy Komitet Monitorujący podejmie decyzję o przesunięciu środków EFS z jednego działania na drugie, w podobny sposób przeniesiony zostanie w zasadzie odpowiedni wkład krajowy: wysokość wkładu Wspólnoty może być zmieniona jedynie za zgodą Komisji. Decyzję w sprawie wszelkich zmian w udzielanej wysokości pomocy z EFS i w sprawie transferów między priorytetami lub pomiędzy programami operacyjnymi podejmuje Komisja Europejska w porozumieniu z Państwem Członkowskim.

Komitet Monitorujący i Instytucja Zarządzająca są odpowiedzialne za efektywny monitoring SPO RZL. Wszystkie komórki zaangażowane w przepływy finansowe funduszy EFS na wszystkich szczeblach zarządzania będą stosować te same finansowe zasady monitorowania, zorientowane na cel, a także wybrane wskaźniki, na podstawie których przygotowują znormalizowane raporty.

Komitet Monitorujący może powoływać stałe grupy robocze, szczególnie dla monitorowania działań o charakterze horyzontalnym.

### 5.5.3. Kwantyfikacja celów i wskaźniki monitorowania

Instytucja Zarządzająca SPO RZL, we współpracy z Komitetem Monitorującym, prowadzi, zgodnie z art. 36 rozporządzenia nr 1260/1999, monitorowanie interwencji EFS na podstawie zestawu wskaźników. Wskaźniki określone w SPO RZL służą do badania postępu w realizacji programu operacyjnego, priorytetów, działań i projektów oraz do oceny ich efektywności i wpływu.

Kryteria wyboru wskaźników uwzględniają rekomendacje Komisji Europejskiej (poprawność, właściwość, dostępność, rzetelność, mierzalność i porównywalność). Wskaźniki pokazują:

- określone cele szczegółowe, o ile możliwe skwantyfikowane, Priorytetów i Działań oraz ich wzajemną spójność;
- rezultaty oraz, kiedy to będzie możliwe, ich wpływ na odpowiednim poziomie;
- postęp w realizacji planu finansowego;
- tam gdzie jest to właściwe dane statystyczne są klasyfikowane według płci.

Bieżące monitorowanie wdrażanych działań będzie ściśle powiązane z wprowadzeniem systemu informatycznego, który pozwoli na szybki dostęp do niezbędnych informacji. Dzięki temu możliwy będzie dostęp do danych tzw. „wspólnego minimum” określonego przez Komisję Europejską. W efekcie wdrożenia przez MGIP podsystemu monitorowania EFS można będzie również uzyskiwać bardziej szczegółowe wskaźniki rzeczowe.

Dane projektowe (oraz dane na temat grup docelowych) są wprowadzane do systemu monitorowania. Monitorowanie koncentruje się na najważniejszych danych i zwraca się należytą uwagę na zapewnienie ich wysokiej jakości. W sytuacji zdecentralizowanej realizacji programów i projektów, wspólne dane we wszystkich regionach są dokumentowane w znormalizowany sposób. Zapewnia się w miarę możliwości spójność między SPO RZL, Uzupełnieniem Programu, formularzami wniosków, innymi formularzami i raportami oraz systemami monitorowania. Krajowa Komórka Ewaluacyjna dokonując oceny będzie korzystać z baz danych.

Bazowym okresem dla dokonywania porównań jest rok (lub jego ostatni kwartał) poprzedzający rok, w którym rozpoczęła się realizacja programu, priorytetu, działania lub projektu.

W związku z tym, że Polska w pierwszym okresie planowania szczególną uwagę poświęci działaniom skierowanym bezpośrednio do osób, rozszerzony katalog wskaźników monitoringu będzie odzwierciedlał taki właśnie sposób wykorzystania środków EFS. Wskaźniki te określone będą, zgodnie z Wytycznymi Komisji Europejskiej na poziomie wkładu (dane finansowe), produktu (fizyczne określenie produktu), rezultatu (bezpośrednie efekty realizacji działań) i wpływu w okresie średnio- i długoterminowym (*inputs, outputs, results, impacts*). W celu określenia wpływu podejmowanych działań na rzecz polityki równych szans oraz na rzecz równouprawnienia kobiet i mężczyzn (*gender mainstreaming*) opracowane wskaźniki monitoringu będą odzwierciedlać zmianę sytuacji w poszczególnych grupach, do których adresowana jest pomoc.

Innym ważnym źródłem informacji będą oficjalne dane statystyczne i dane zgromadzone w trakcie monitorowania Narodowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia oraz Narodowego Planu Działania na rzecz Integracji Społecznej.

Na poziomie Podstaw Wsparcia Wspólnoty efekty interwencji EFS mierzone będą przy pomocy następujących wskaźników:

- wzrost zatrudnienia,
- zmniejszenie poziomu bezrobocia,
- procentowy wzrost udziału kobiet w ogólnej liczbie zatrudnionych,
- wzrost poziomu kwalifikacji.

Wskaźnik	Szczebel	Wartość w roku bazowym (2001)	Zakładana wartość wskaźnika na koniec 2008 r.	Źródło danych/częstotliwość pomiaru
Ogólna stopa bezrobocia (M/K)	krajowy	Ogółem: 18,2% (16,9%/19,8%)	15,0 %	GUS BAEL /kwartalnie
Udział w zatrudnieniu według sektorów gospodarki (I/II/III)	krajowy	19,1%/30,5%/50,4%	17,5%/30,5%/52,0%	GUS BAEL/EUROSTAT/rocznie
Poziom wykształcenia (podstawowy/ średni/ wyższy)	krajowy	32,2%/56,1%/11,7%	15,0%/72,0%/13,0%	GUS BAEL/ rocznie
Stopa bezrobocia długotrwałego (M/K w %)	krajowy	Ogółem: 7,9% (6,7%/9,2%)		GUS BAEL/ rocznie

Na poziomie SPO RZL efekty interwencji EFS mierzone będą przy pomocy następujących wskaźników:

Tablica 29. Wskaźniki monitorowania SPO RZL oraz na poziomie Priorytetów

**Wskaźniki monitorowania SPO RZL (mężczyźni / kobiety = M / K )**

Cel	Rodzaj wskaźnika	Wskaźnik EFS	Wartość w roku bazowym (2002)	Wartość docelowa (2006)	Źródło
1	2	3	4	5	6
	Wskaźnik kontekstowy	Wskaźnik zatrudnienia wg płci i wieku : 1. 15-64 (M/K) 2. 15-24 (M/K) 3. 25-54 (M/K) 4. 55-64 (M/K)	1. 51,7% (56,9%/46,4%) 2. 20% (22%/17,9%) 3. 67,5% (72,9%/61,9%) 4. 27,9% (35,8%/21,1%)	1. 55% (61%/49%) 2. 25% (28%/22%) 3. 72% (78%/66%) 4. 30% (38%/22%)	BAEL, GUS/ rocznie
		Zatrudnienie w usługach (M/K)	51,9% (42% / 63,9%)	56% (45% / 69%)	BAEL, GUS/ rocznie
		Współczynnik zmienności regionalnej stopy bezrobocia (M/K)	7,2% (6,8% / 8,9%)	7% (6% / 8%)	BAEL, GUS/ rocznie
		Współczynnik zmienności regionalnego wskaźnika zatrudnienia (M/K)	18,3% (19,3% / 17,8%)	19% (20% / 19%)	BAEL, GUS/ rocznie
		Niestandardowe formy pracy  Praca w niepełnym wymiarze godzin (M/K)  Praca na własny rachunek (włącznie z rolnictwem) (M/K)  Umowy o pracę na czas określony (M/K )	Praca w niepełnym wymiarze godzin 10,8% (8,5% / 13,4%)  Praca na własny rachunek 18,9% (21,3% / 16%)  Umowy o pracę na czas określony 15,4% (16,3%/14,4%)	Praca w niepełnym wymiarze godzin 11% (9%/14%)  Praca na własny rachunek 17% (19%/14%)  Umowy o pracę na czas określony 16% (17%/15%)	BAEL, GUS/ rocznie
		Osoby wypadające z systemu szkolnictwa (M/K)	7,6% (9,5%/5,6%)	7,0% (7,2%/4,3%)	Wskaźniki strukturalne, Eurostat/ rocznie
Globalnie	Wpływ	Wskaźnik zatrudnienia a. Ogółem 15-64 (M/K) b. Młodzież 15-24 (M/K) c. Osoby niepełnoprawne 15-64 (M/K)	a. 51,7 % (56,9% /46.4% ) b. 20% (22%/17,9%) c. 19,7 % (brak danych)	a. 55 % (61%/ 49%) b. 25 % (28%/22%) c. 20,8 % (brak danych)	BAEL/ rocznie
		Relatywna stopa ubóstwa	18,4 %	16,1 %	Budżet Gospodarstw Domowych GUS
		Osiągnięcia edukacyjne 20-24 (M/K)  Procentowy udział ludności z minimum średnim wykształceniem (M/K)	60,9 % (49,7%/71,9%)	61,4 % (52,1%/72,8%)	BAEL, GUS/ rocznie

1	2	3	4	5	6
		Liczba uczniów na jeden komputer z dostępem do internetu	41,8 (rok szkolny 2001/2002)	15,0	MENiS/ rocznie
Priorytet 1	Wpływ	Stopa bezrobocia dla: a. Ogółem (M/K) b. Młodzież (M/K) c. Osoby niepełnosprawne (M/K)	a. 19,9% ( 19,1%/20,9%) b. 43,9%(43,4%/44,2%) c. 17,9% (brak danych)	a. 15% (12%/18%) b. 40% (39%/41%) c. 16,6% (brak danych)	BAEL, GUS/ rocznie
		Stopa bezrobocia długookresowego (M/K)	7,9 % (9,2 % / 6,7 %)	7,7 % (9,0%/ 6,5%)	BAEL, GUS/ rocznie
		Stopa bezrobocia długookresowego (M/K) wśród młodzieży	27,6 % (26,6%/ 28,8%)	26,8 % (25,8%/27,9%)	
		Stopa bezrobocia długookresowego (M/K) wśród osób powyżej 55 roku życia	5 % (5,3%/4,5%)	4,9 % (5,1%/4,4%)	
	Rezultat	Udział procentowy osób, które podjęły zatrudnienie dzięki wsparciu SPO RZL do 6 miesięcy po zakończeniu realizacji projektu, liczone ogółem i indywidualnie a. Ogółem (M/K) b. Młodzież (M/K) c. Długookresowo bezrobotni (M/K) d. Osoby niepełnosprawne (M/K)	brak danych	a. 28% (26%/30% ) b. 30% (29%/31%) c. 25% (24%/26%) d. 25% (24%/26%)	PEFS pomiar na koniec okresu programowania
		Wskaźnik aktywizacji – średnia roczna liczba osób objętych programami aktywizacji zawodowej w stosunku do średniej rocznej liczby bezrobotnych, liczonych ogółem i indywidualnie a. Ogółem (M/K) b. Młodzież (M/K) c. Osoby długotrwale bezrobotne (M/K) d. Osoby niepełnosprawne (M/K)	brak danych	a. 3,2% (3,4%/2,7%) b. 2,5% (2,6%/2,4%) c. 2,0% (2,2%/1,8%) d. 3,0% (3,2%/2,8%)	PULS/rocznie

1	2	3	4	5	6
	Produkt	Liczba osób objętych wsparciem SPO RZL, w tym: a. Młodzież (M/K) b. Osoby długotrwale bezrobotne (M/K) c. Osoby niepełnoprawne (M/K) d. Osoby z grup szczególnego ryzyka (M/K) e. Ogółem (M/K)	brak danych	a. 500 000 (260000/240000) b. 560 000 (310000/250000) c. 26 000 (13500/12 500) d. 200 000 (105000/95 000) e. 1286 000 (678500/607500)	SIMIK/rocznie
		Liczba projektów	brak danych	2 390	SIMIK/rocznie
Priorytet 2	Wpływ	Procent ludności w wieku 25-64 (M/K) uczestniczącej w systemie edukacji i szkoleń ponad 4 tygodnie przed datą badania	4,4% (3,9%/4,7%)	5,0% (4,4%/5,3%)	Wskaźniki strukturalne, Eurostat
		Procent nauczycieli przygotowanych do korzystania z technik informacyjnych i komunikacyjnych w procesie nauczania	26,4 %	32,0 %	MENiS, pomiar na koniec realizacji programu
		Procent szkół wyposażonych w stanowiska komputerowe	53,0 %	86,0 %	GUS/ rocznie
	Rezultat	Procent placówek edukacyjnych oferujących kształcenie na odległość	brak danych	250	MENiS/ rocznie
		Udział nauczycieli przeszkolonych w zakresie technik informacyjnych i komunikacyjnych w ramach priorytetu w ogólnej liczbie nauczycieli	brak danych	9,8 %	MENiS/ rocznie
		Udział szkół wyposażonych w stanowiska komputerowe finansowane dzięki wsparciu działań w ramach Priorytetu	brak danych	33,0 %	SIMIK - raporty monitorujące/ kwartalnie
		Udział pracowników MSP objętych szkoleniami w ogóle pracowników małych i średnich przedsiębiorstw biorących udział w SPO RZL	brak danych	10 %	SIMIK – raporty monitorujące/ kwartalnie



1	2	3	4	5	6
	Produkt	Liczba opracowanych programów dydaktycznych i programów kształcenia na odległość	brak danych	460	SIMIK - raporty monitorujące/ kwartalnie
		Liczba nauczycieli przeszkolonych w zakresie technik informacyjnych i komunikacyjnych	brak danych	160 000	SIMIK - raporty monitorujące/ kwartalnie
		Liczba szkół wyposażonych w stanowiska komputerowe finansowane dzięki wsparciu działań w ramach Priorytetu	brak danych	10 700	SIMIK - raporty monitorujące/ kwartalnie
		Liczba pracowników objętych szkoleniami (w tym pracownicy małych i średnich przedsiębiorstw)	6 700	144 000 (w tym pracownicy MSP 86 400)	SIMIK - raporty monitorujące/ kwartalnie
		Liczba projektów	brak danych	60	
Rozwój lokalny	Wpływ	Realny wzrost dochodu jednostki samorządu terytorialnego	-1,3%		GUS
	Rezultat	Stosunek rocznej średniej liczby projektów wdrożonych przez jednostkę samorządową do liczby jednostek samorządu terytorialnego	brak danych		SIMIK/rocznie
	Produkt	Liczba projektów wdrożonych przez jednostki samorządu terytorialnego	brak danych		SIMIK/rocznie
Równość szans	Wpływ	Zróżnicowanie w poziomie wynagrodzeń ze względu na płeć	87,9 %	90 %	GUS – Struktura wynagrodzeń wg zawodów
	Rezultat	Udział kobiet – odbiorców w ogólnej liczbie kobiet w wieku nie niższym niż 15 lat	brak danych		SIMIK, GUS/ rocznie
	Produkt	Liczba kobiet – odbiorców	brak danych		SIMIK/rocznie
Rozwój społeczeństwa informacyjnego	Wpływ	Liczba uczniów na jedno stanowisko komputerowe z dostępem do internetu	41,8 (rok szkolny 2001/2002)	15,0	MENiS/rocznie
	Rezultat	Stopa komputeryzacji szkół publicznych i placówek edukacyjnych	brak danych		MENiS/rocznie
	Produkt	Liczba nowych stanowisk komputerowych	brak danych	240 000	MENiS/rocznie

1	2	3	4	5	6
Zrównoważony rozwój	Wpływ				
	Rezultat	Udział projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem w stosunku do ogółu projektów			SIMIK/rocznie
	Produkt	Liczba projektów uwzględniających zrównoważony rozwój	brak danych		SIMIK/rocznie

#### 5.5.4. Roczne i końcowe raporty z wdrażania SPO RZL

##### 5.5.4.1. Raporty roczne

Zgodnie z art. 37 rozporządzenia nr 1260/1999, Instytucja Zarządzająca SPO RZL przedstawi Komisji Europejskiej w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia każdego pełnego roku kalendarzowego roczny raport na temat realizacji Programu. Powyższy Raport musi być uprzednio sprawdzony i zaaprobowany przez Komitet Monitorujący SPO RZL. Komisja Europejska zobowiązana jest przesłać uwagi z uzasadnieniem w ciągu dwóch miesięcy od daty otrzymania raportu. W przypadku braku uwag pisemnych, raport uznaje się za zaakceptowany przez Komisję Europejską.

Raport roczny powinien zawierać następujące informacje:

- wszystkie zmiany warunków ogólnych mogących mieć wpływ na proces wdrażania SPO RZL, w szczególności zmiany głównych trendów społeczno-gospodarczych, polityk krajowych, regionalnych lub sektorowych, lub Ram Odniesienia Polityki Zatrudnienia czy Rozwoju Zasobów Ludzkich, a w określonych sytuacjach ich implikacji dla wzajemnej spójności pomocy z różnych funduszy i spójności między pomocą z funduszu a pomocą z innych instrumentów finansowych;
- postęp w trakcie wdrażania priorytetów i działań SPO RZL w nawiązaniu do ich bezpośrednich celów, o ile jest to możliwe, wraz ze skwantyfikowanymi wskaźnikami rezultatami i wpływem, o których mowa w art. 36 rozporządzenia nr 1260/1999;
- finansowe wdrażanie SPO RZL, zawierające podsumowanie całkowitych wydatków wypłaconych przez Instytucję Płatniczą oraz wykaz wszystkich płatności otrzymanych z Komisji Europejskiej i kwantyfikowalnych wskaźników finansowych, o których mowa w art. 36 ust. 2 lit. (c) rozporządzenia nr 1260/1999;
- kroki podjęte przez Instytucję Zarządzającą i Komitet Monitorujący SPO RZL dla zagwarantowania jakości i efektywności wdrażania, w szczególności:
  - działania w zakresie monitorowania, kontroli finansowej i oceny, w tym rozwiązania dotyczące zbierania danych;
  - streszczenie znaczących problemów napotkanych w trakcie wdrażania projektu i podjętych działań, w tym działań odnoszących się do wdrożenia uwag i rekomendacji w sprawie dostosowań zmierzających do poprawy efektywności systemu monitorowania lub zarządzania, które zostaną przedstawione przez Komisję Europejską po przeprowadzeniu przeglądu głównych rezultatów SPO RZL oraz uwag w zakresie finansowego oddziaływania stwierdzonych nieprawidłowości (stosownie do art. 34 ust. 2 i art. 38 ust. 4 rozporządzenia nr 1260/1999);
  - wykorzystanie pomocy technicznej;
  - działania podjęte dla zagwarantowania promocji pomocy zgodnie z art. 46 rozporządzenia nr 1260/1999;
  - kroki podjęte dla zagwarantowania zgodności z politykami wspólnotowymi, przewidzianej w art. 12 rozporządzenia nr 1260/1999 oraz zapewnienia koordynacji pomocy strukturalnej Wspólnoty, o której mowa w art. 17 paragraf 1 i w całości art. 19 paragraf 2 rozporządzenia nr 1260/1999;
  - w przypadku dużych projektów i grantów globalnych – oddzielny rozdział poświęcony ich postępowi i finansowaniu.

##### 5.5.4.2. Raport końcowy

Zgodnie z art. 37 rozporządzenia nr 1260/1999, Raport końcowy zostanie przekazany Komisji Europejskiej najpóźniej sześć miesięcy po ostatecznym terminie zakwalifikowania wydatków. Komisja Europejska powinna w ciągu pięciu miesięcy przedstawić powody, dla których raport uważa się za niezadowolający. W przeciwnym wypadku Raport będzie uznany za zaakceptowany przez KE.

W stosunku do Raportu końcowego mają zastosowania te same procedury dotyczące jego zawartości i przygotowania, co do raportu rocznego (opisane w poprzednim punkcie).

### 5.5.4.3 Przegląd głównych rezultatów poprzedniego roku

Zgodnie z art. 34 ust. 2 rozporządzenia nr 1260/1999, każdego roku, wraz z przedłożeniem rocznego raportu na temat wdrażania, Komisja i Instytucja Zarządzająca SPO RZL powinny dokonać przeglądu głównych rezultatów poprzedniego roku, zgodnie z rozwiązaniami, które zostaną zdefiniowane w drodze porozumienia z Państwem Członkowskim i Instytucją Zarządzającą.

Po dokonaniu przeglądu, Komisja Europejska może przedstawić uwagi Państwu Członkowskiemu i Instytucji Zarządzającej SPO RZL, które w odpowiedzi powinny poinformować Komisję Europejską o działaniach podjętych w kwestiach wynikających z uwag. Jeśli w należycie uzasadnionych przypadkach Komisja uzna podjęte działania za niewystarczające, może ona przedstawić Państwu Członkowskiemu oraz Instytucji Zarządzającej SPO RZL zalecenia w sprawie dostosowań zmierzających do poprawy efektywności monitorowania lub rozwiązań odnoszących się do zarządzania pomocą, wraz z uzasadnieniem tych zaleceń. Po otrzymaniu takich zaleceń, Instytucja Zarządzająca przedstawi działania mające na celu udoskonalenie systemu monitorowania i/ lub rozwiązań dotyczących zarządzania, albo powinna ona uzasadnić fakt powstrzymania się od takich działań.

Zgodnie z art. 32.3 rozporządzenia nr 1260/1999, stopień w jakim władze krajowe w określonym terminie wprowadziły w życie rekomendacje Komisji (lub podały powody, dla których nie podjęto żadnych działań), tam gdzie przedmiotowe rekomendacje mają wyeliminować trudności związane z zarządzaniem finansowym lub poważne wady w systemie monitoringu lub zarządzania, jest jednym z warunków od których Komisja Europejska uzależnia dokonanie płatności okresowej.

## 5.6. Ocena (ewaluacja)

Ocena efektywności i wpływu podejmowanych działań i postępu w ich realizacji w ramach funduszy strukturalnych UE jest ważnym elementem procesu wdrożenia SPO RZL, zgodnie z art. 40, 41 i 43 rozporządzenia nr 1260/1999. Jest ona dokonywana na podstawie określonych wskaźników rzeczowych i finansowych, jak również na bazie oceny efektywności rozwiązań dotyczących wdrożenia.

### 5.6.1. Ocena *ex ante* (art. 41)

Ocena *ex ante* SPO RZL na lata 2004–2006 została dokonana przez ekspertów z szerokim doświadczeniem zawodowym i naukowym w zakresie polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich. Eksperti są niezależni od struktury zarządzania i wdrażania EFS w Polsce i współpracują w ramach grupy ewaluatorów wybranych do innych Programów Operacyjnych i NPR z innymi ekspertami krajowymi i zagranicznymi.

Wyniki oceny *ex ante* są zamieszczone w rozdziale IV SPO RZL po opisie poszczególnych Priorytetów.

### 5.6.2 Ocena średniookresowa i końcowa oraz ocena *ex post* (art. 42 i 43)

Zgodnie z art. 42 rozporządzenia nr 1260/1999 generalną zasadą jest przeprowadzanie średniookresowej oceny po upływie trzech lat od rozpoczęcia realizacji programu celem dokonania średniookresowego przeglądu. Ze względu na krótki okres czasu programowania, w czasie którego Polska otrzyma pomoc ze środków Funduszy Strukturalnych, nie istnieje podstawa prawna dotycząca wymogu przeprowadzenia oceny średniookresowej. Zgodnie ze wspomnianym wyżej rozporządzeniem w przypadku, gdy nie ma obowiązku przeprowadzania oceny średniookresowej, nie istnieje także wymóg dokonania oceny końcowej.

Ewaluacja *ex post* leży w zakresie odpowiedzialności Komisji Europejskiej, która przeprowadza ją we współpracy z Polską, jako Państwem Członkowskim i Instytucją Zarządzającą SPO RZL. Celem tej ewaluacji jest ocena sukcesu wdrażania i efektywności oraz skuteczności podejmowanych operacji. Ocena *ex post* zostanie zakończona nie później niż trzy lata po zakończeniu realizacji programu. Będzie dokonywana przez niezależnych ewaluatorów, a jej przedmiotem będzie wykorzystanie środków, efektywność i skuteczność pomocy oraz jej wpływ. Wnioski z oceny będą dotyczyć polityki spójności gospodarczej i społecznej. W rozporządzeniu nr 1260/1999 przewiduje się, że ocena *ex post* powinna być przeprowadzona na podstawie już dostępnych wyników ewaluacji, wskazując tym samym, iż niektóre z rezultatów ewaluacji oraz potrzebne dane powinny być dostępne dla celów oceny *ex post*. Z tego też względu w czasie okresu programowania przeprowadzone zostaną oceny w zależności od tematu oraz oceny w bardziej ograniczonym wymiarze, celem wniesienia potrzebnego wkładu i zwiększenia zdolności do przeprowadzenia oceny *ex post* (patrz punkt 5.6.3).

### 5.6.3. Budowa potencjału ewaluacyjnego, oceny uzupełniającej i ocena końcowa

Wzrost potencjału ewaluacyjnego w polskiej administracji jest jednym z głównych celów w okresie programowania 2004–2006. Jest to niezbędny proces, aby lepiej wykorzystać już przeprowadzone oceny, udoskonalić interwencje w okresie programowania 2004–2006, przygotować ocenę *ex ante* dla potrzeb przyszłych interwencji Funduszy Strukturalnych po 2006 roku i przygotować ocenę *ex post* okresu 2004–2006.

Centralnym punktem działań na rzecz wzrostu potencjału ewaluacyjnego Polski jest utworzenie w Ministerstwie Gospodarki i Pracy Krajowej Komórki Ewaluacyjnej. Mając na uwadze znaczny poziom finansowania EFS i związki między PWW a *Narodowym Planem Działania na rzecz Zatrudnienia* i *Narodowym Planem Działania na rzecz Integracji Społecznej*, do funkcji Krajowej Komórki Ewaluacyjnej powinna należeć ewaluacja EFS.

Polska ustanowi – w porozumieniu ze służbami KE – roboczy plan ewaluacji. Plan ten powinien zawierać między innymi:

- określenie standardów ewaluacyjnych,
- ograniczoną liczbę dodatkowych ocen o charakterze krajowym, regionalnym i horyzontalnym. Oceny te zostaną włączone do przeglądu opracowanego przez Komitet Monitorujący SPO RZL i do oceny *ex post*,
- działania na rzecz udoskonalenia i rozwoju systemów wskaźników i ich kwantyfikacji oraz określenia grup docelowych.

Komórka ewaluacyjna, powołana w ramach Instytucji Zarządzającej SPO RZL, będzie współpracować z Komitetem Monitorującym SPO RZL i z Instytucją Zarządzającą SPO RZL. Wyniki oceny będą dostępne publicznie na życzenie (art. 40, rozporządzenie nr 1260/1999).

## 5.7. Partnerstwo

Potrzeba konsultacji SPO RZL wynika zarówno z wytycznych Komisji Europejskiej (art. 8 rozporządzenia nr 1260/1999) dotyczących procesu programowania funduszy strukturalnych, jak również przekonania MGiP o konieczności wzmocnienia dialogu społecznego w Polsce.

MGiP podejmuje i podejmuje szereg działań i inicjatyw poświęconych rozwojowi dialogu społecznego. Niektóre z nich otrzymały lub otrzymają wsparcie środków przedakcesyjnych (m.in. projekt „*Wzmocnienie mechanizmów dialogu społecznego i zdolności partnerów społecznych do aktywnego uczestnictwa w dialogu społecznym*”, czy kolejne edycje programu *Phare Spójność Społeczno – Gospodarcza* komponent *Rozwój Zasobów Ludzkich* - w zakresie wspierania rozwoju lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia).

W trakcie prac nad tworzeniem niniejszego projektu SPO RZL planowane kierunki działań były konsultowane ze środowiskiem organizacji pozarządowych, w tym z przedstawicielami organizacji pozarządowych wchodzącymi w skład Grupy Kontaktowej do Współpracy z ministrem właściwym do spraw pracy. Sugestie i uwagi organizacji pozarządowych pozwoliły na uwzględnienie w SPO RZL doświadczeń i potrzeb organizacji pozarządowych.

Zakres SPO RZL był również przedmiotem konsultacji z przedstawicielami władz jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie z uwagą na potrzebę podzielenia działań pomiędzy SPO RZL a ZPORR, jak również z poszczególnymi resortami. Informacja o przeprowadzonych konsultacjach społecznych SPO RZL znajduje się w Rozdziale 1 oraz w Rozdziale 4.

SPO RZL został również poddany dalszym konsultacjom z organizacjami pozarządowymi, związkami pracodawców, przedstawicielami sektora przedsiębiorczości, związkami zawodowymi, a także samorządami województw (w szczególności wojewódzkimi urzędami pracy odpowiedzialnymi za politykę rynku pracy na poziomie województw) i samorządami gmin i powiatów.

Informacje związane z SPO RZL są i będą przedmiotem szkoleń i warsztatów dla instytucji mających uczestniczyć we wdrażaniu EFS prowadzonych przez KOSzEFS.

## 5.8. Informacja i promocja

Instytucja Zarządzająca SPO RZL odpowiedzialna jest za wykonanie zobowiązań wynikających z rozporządzenia nr 1159/2000 dotyczącego informacji i promocji. Działania przewidziane w tym zakresie zostaną określone w Uzupełnieniu Programu. Budżet SPO RZL przewiduje finansowanie kosztów informacji i promocji Programu.

W ramach Instytucji Zarządzającej SPO RZL powołano specjalną komórkę odpowiedzialną za informację i promocję. Do jej obowiązków należy głównie: upowszechnienie informacji na temat EFS, na temat projektów wspieranych przez fundusz, inicjowanie i organizowanie dodatkowych działań w zakresie informacji i promocji, pełnienie funkcji głównego punktu kontaktowego dla potencjalnych beneficjentów w uzgodnieniu z Instytucjami Pośredniczącymi, jeśli jest to właściwe. Informacje powinny, w szczególności, dotrzeć do partnerów gospodarczych i społecznych, organizacji promujących równość szans kobiet i mężczyzn, organizacji pozarządowych i opinii publicznej.

Działania w zakresie informacji i promocji są przedmiotem regularnych ocen poszczególnych programów i oceny dokonywanej przez Komitet Monitorujący.

Istotnym zadaniem będzie informowanie o realizacji poszczególnych priorytetów i działań oraz upowszechnianie ich efektów, jak również informowanie opinii publicznej o roli Komisji i rezultatach przyznanej pomocy.

Zarówno działania promocyjne, jak i informacyjne odnoszące się do wdrażania SPO RZL, podejmowane będą przez Instytucję Zarządzającą zgodnie z założeniami promowania i informowania ustanowionymi w NPR.

## ROZDZIAŁ VI: FINANSOWANIE SPO RZL

### 6.1. Plan finansowy

Na działania realizowane w ramach SPO RZL programowanego na lata 2004-2006 zaplanowana została kwota 1 960 110 929 euro. Planuje się, iż 1 470 033 216 euro z tej kwoty pochodzić będzie z EFS, 490 077 713 euro stanowić będzie krajowy wkład publiczny, w tym 5 600 888 euro z budżetów jednostek samorządu. Zakłada się, że środki prywatne w ramach SPO RZL wyniosą 18 402 919 euro.

Zakładana ogólna pula środków przeznaczonych na realizację Priorytetu 1: Aktywna polityka rynku pracy i integracji zawodowej i społecznej to 946 062 544 euro, z czego finansowanie ze środków EFS powinno wynieść 709 522 784 euro. Wkład z krajowych środków publicznych zaplanowany został na 236 539 760 euro, z tego z budżetu państwa 25 083 464 euro, a z budżetów samorządów 12 537 776 euro. Pozostałe środki krajowe będą wynosić 198 918 520 euro. Szacuje się, że ze środków prywatnych wydatkowana będzie kwota 10 601 922 euro.

Na Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy zaplanowano ogółem kwotę 988 566 943 euro. Zakłada się, że finansowanie ze środków EFS wyniesie 741 400 000 euro. Publiczne środki krajowe powinny wynieść 247 166 943 euro, na którą to kwotę składają się środki z budżetu państwa. Szacuje się, wykorzystanie środków prywatnych na poziomie 7 800 977 euro.

Na pomoc techniczną zaplanowano kwotę 25 481 422 euro. Pomoc techniczna będzie finansowana ze środków EFS w wysokości 19 110 432 euro, ze środków budżetu państwa w wysokości 3 837 585 euro, a środki pochodzące z budżetów samorządów wyniosą 533 810 euro. Pozostałe środki krajowe będą wynosić 1 999 615 euro.

**Tabela 6.1. Podział środków finansowych SPO RZL na priorytety**

PRIORYTET	ŚRODKI FINANSOWE (W EURO W CENACH Z 2004R.)	Udział w wydatkach finansowych (w %)
<b>Aktywna polityka rynku pracy i integracji zawodowej i społecznej</b>	946 062 543	48,26576545
<b>Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy</b>	988 566 943	50,43423454
<b>Pomoc techniczna</b>	25 481 442	1,30000001
<b>Ogółem:</b>	1 960 110 929	100%

Powyższe kwoty ilustruje Tabela 30: Plan finansowy dla SPO RZL – podział środków finansowych na priorytety. Rozbicie podanych powyżej kwot na poszczególne działania SPO RZL będzie zawarte w Uzupełnieniu Programu SPO RZL.

W roku 2004 z puli środków przeznaczonych na poszczególne priorytety planuje się wysokość zobowiązań równą 23,4% środków dla każdego priorytetu; w roku 2005 – 33,4% puli każdego priorytetu, a w roku 2006 – 43,2% puli każdego priorytetu.

Szczegółowy podział środków na poszczególne lata przedstawiony został w Tabeli 31: Plan finansowy dla SPO RZL - alokacja środków z podziałem na lata 2004–2006.

Tabela 30: Plan finansowy dla SPO RZL , alokacja na lata 2004 – 2006 z podziałem na priorytety w euro w cenach bieżących

Priorytety SPO RZL	Kategoria interwencji	Koszty ogółem	Publiczne						Krajowy wkład publiczny				Wkład prywatny
			Ogółem	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	Ogółem	Budżet państwa	Budżety jednostek samorządu terytorialnego	Inne (Fundusz Pracy, PFRON)	Wkład prywatny	
Priorytet 1 Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej		946 062 544			709 522 784				236 539 760	25 083 464	12 537 776	198 918 520	10 601 922
Priorytet 2 Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy		988 566 943			741 400 000			247 166 943	247 166 943	0	0	0	7 800 997
Priorytet 3 Pomoc techniczna		25 481 442			19 110 432			6 371 010	3 837 585	533 810	1 999 615	0	0
<b>SPO RZL Ogółem</b>		<b>1 960 110 929</b>			<b>1 470 033 216</b>			<b>490 077 713</b>	<b>276 087 992</b>	<b>13 071 586</b>	<b>200 918 135</b>	<b>18 402 919</b>	

Tabela 31: Plan finansowy dla SPO RZL, alokacje z podziałem na lata 2004 – 2006 w euro

Priorytety SPO RZL	Kategoria interwencji	Koszty ogółem	Publiczne										Wkład prywatny
			Wkład Wspólnoty			Krajowy wkład publiczny				Inne (Fundusz Pracy, PFRON)			
			Ogółem	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	Ogółem	Budżet państwa	Budżety jednostek samorządu terytorialnego	Inne (Fundusz Pracy, PFRON)	Wkład prywatny	
Priorytet 1. Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej		<b>946 062 544</b>	<b>709 522 784</b>	<b>0</b>	<b>709 522 784</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>236 539 760</b>	<b>25 083 464</b>	<b>12 537 776</b>	<b>198 918 520</b>	<b>10 601 922</b>	
2004		221 039 041	165 769 640	0	165 769 640	0	0	55 269 401	5 860 952	2 929 551	46 478 898	2 477 224	
2005		315 814 269	236 851 052	0	236 851 052	0	0	78 963 217	8 373 322	4 183 441	66 404 254	3 539 201	
2006		409 209 234	306 902 092	0	306 902 092	0	0	102 307 142	10 848 990	5 422 784	86 035 368	4 585 497	
Priorytet 2. Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy		<b>988 566 943</b>	<b>741 400 000</b>	<b>0</b>	<b>741 400 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>247 166 943</b>	<b>247 166 943</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7 800 997</b>	
2004		230 969 815	173 217 287	0	173 217 287	0	0	57 752 528	57 752 528	0	0	1 822 765	
2005		330 003 072	247 492 221	0	247 492 221	0	0	82 510 851	82 510 851	0	0	2 604 179	
2006		427 594 056	320 690 492	0	320 690 492	0	0	106 903 564	106 903 564	0	0	3 374 053	
Priorytet 3. Pomoc techniczna		<b>25 481 442</b>	<b>19 110 432</b>	<b>0</b>	<b>19 110 432</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6 371 010</b>	<b>3 837 585</b>	<b>533 810</b>	<b>1 999 615</b>	<b>0</b>	
2004		5 953 510	4 464 873	0	4 464 873	0	0	1 488 637	896 683	124 728	467 226	0	
2005		8 506 206	6 379 395	0	6 379 395	0	0	2 126 811	1 281 087	178 200	667 524	0	
2006		11 021 726	8 266 164	0	8 266 164	0	0	2 755 562	1 659 815	230 882	864 865	0	
SPO RZL ogółem		<b>1 960 110 929</b>	<b>1 470 033 216</b>	<b>0</b>	<b>1 470 033 216</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>490 077 713</b>	<b>276 087 992</b>	<b>13 071 586</b>	<b>200 918 135</b>	<b>18 402 919</b>	
2004		457 962 366	343 451 800	0	343 451 800	0	0	114 510 566	64 510 163	3 054 279	46 946 124	4 299 989	
2005		654 323 547	490 722 668	0	490 722 668	0	0	163 600 879	92 165 460	4 363 641	67 071 778	6 143 380	
2006		847 825 016	635 858 748	0	635 858 748	0	0	211 966 268	119 412 369	5 653 666	86 900 233	7 959 550	