

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński oraz współautorzy (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

**Uwagi i komentarze na temat:
Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013
wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie
a polityka społeczna**

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO) wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie stanowią dokument określający w sposób kompleksowy i długofalowy działania rozwojowe, które należy podjąć w latach 2007-2013, aby Polska mogła osiągnąć wysoki wzrost gospodarczy, większą konkurencyjność i wzrost zatrudnienia przy jednoczesnym wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.

NSRO mają charakter ogólny i strategiczny, stąd też przedstawiają tylko zarys głównych problemów i wyzwań, przed którymi stoi nasz kraj, chcąc wykorzystać środki instrumentów polityki spójności UE na lata 2007-2013. Jednym z elementów NSRO jest aktywna polityka społeczna, która ma charakter rozwojowy i komplementarny w stosunku do celów gospodarczych. Jest ona przedmiotem poniższej opinii w kontekście nie tylko samego NSRO, ale także

Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który operacjonalizuje i uszczegóławia kontekst społeczny Narodowej Strategii Spójności.

Polityka społeczna jest prezentowana w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013 w kilku miejscach. W części poświęconej diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej w punkcie 1.3.2. „Zasoby społeczne” w sposób ogólny scharakteryzowane zostały: trendy demograficzne, sytuacja na rynku pracy, struktura zatrudnienia i migracje zarobkowe, edukacja i poziom kwalifikacji, poziom integracji społecznej. Zdiagnozowano tutaj także kwestie związane ze słabościami administracji publicznej, społeczeństwo obywatelskie, sytuację zdrowotną oraz gospodarkę opartą na wiedzy. We wszystkich powyżej wymienionych zagadnieniach ukazano główne problemy społeczne i wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi nasz kraj na lata 2007-2013 w kontekście konieczności osiągnięcia większej spójności społeczno – gospodarczej. Do części tej nie ma większych zastrzeżeń, chociaż można byłoby wprowadzić kilka drobnych zmian i korekt do treści dokumentu. Prezentowane dane jakościowe i ilościowe mają charakter ogólny, ale są aktualne i zawierają stan faktyczny na rok 2004 lub 2005. W niektórych miejscach można byłoby wprowadzić przypisy (odsyłacze) z podaniem źródła danych, co w znaczny sposób uwiarygodniłoby treść diagnostyczną dokumentu.

Pewną niedoskonałością jest to, że w punkcie 1.3.2.2. opisując wskaźniki zatrudnienia i bezrobocia autorzy nie wspominają nic na temat zatrudnienia w szarej strefie, które w Polsce według różnych szacunków może wynosić nawet od 30% do 50% ogółu bezrobotnych lub/i „biernych zawodowo”. Brakuje także informacji jaki % ogółu bezrobotnych otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych (wiadomo, że jest to znikoma część bezrobotnych) co pozwoliłoby ukazać trudną sytuację materialną bezrobotnych i ich rodzin, która może skutkować pauperyzacją, marginalizacją i wykluczeniem społecznym i w konsekwencji powodować dezintegrację np. rodziny. Przydałoby się w tym miejscu także zasygnalizować fakt specyficznej sytuacji regionalnej w kwestii bezrobocia i

istnienie takich zjawisk jak dziedziczenie i kumulacja bezrobocia w rodzinie/gospodarstwie domowym.

W punkcie 1.3.2.4. warto byłoby obok minimum egzystencji i relatywnej granicy ubóstwa ukazać inny wskaźnik ubóstwa, a mianowicie liczbę osób żyjących poniżej minimum socjalnego, tym bardziej, że punkt ten dotyczy integracji społecznej, a jak wiadomo, życie ponad minimum socjalne pozwala dopiero na korzystanie z dóbr jakie daje uczestnictwo w społeczeństwie. Tymczasem, jak wynika z danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (Polityka Społeczna 2005) około 50% gospodarstw domowych w Polsce żyje poniżej granicy minimum socjalnego. Przydałaby się także w tym punkcie w przypisie definicja ubóstwa skrajnego, które występuje w treści dokumentu na stronie 28.

Na stronie 29 podpunkt 1.3.2.4. kończy się przy analizie grup wykluczonych społecznie w Polsce słowem „Romów”. Sugerowałbym poszerzyć tę grupę o inne narodowości zagrożone marginalizacją, albo zastosowanie pojemniejszego terminu – uchodźców, osoby imigrujące do Polski w trudnej sytuacji życiowej (socjalnej).

Zagadnienia związane z polityką społeczną są następnie prezentowane w części poświęconej zróżnicowaniom regionalnym. W punkcie 1.3.4. ukazana została m.in. charakterystyka regionalnych rynków pracy w kontekście bezrobocia, problemy obszarów wiejskich czy obszarów zdegradowanych. Część ta ma jednak charakter opisu rozwoju w kontekście przestrzennym i bardziej ukierunkowana jest na diagnozę gospodarczą. Być może należałoby się zastanowić czy nie rozbudować tej części dokumentu o społeczną diagnozę regionalną.

W punkcie 1.3.2.5. Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie występuje w kontekście liczby osób zatrudnionych w administracji następująca treść „...wskaźniki dla Polski są znacznie niższe niż średnie wartości dla UE; ponadto niskie wynagradzanie powoduje często dużą rotację kadr...”. Należałoby odnieść się i powiązać to z działaniami Rządu RP, który zakłada w

myśl idei „taniego państwa” zmniejszenie zatrudnienie w administracji oraz obniżenie wynagrodzeń dla części urzędników.

Następnie w analizie SWOT ukazano mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla sektora zasobów ludzkich, równości szans i zagadnień społecznych, które są ściśle związane z polityką społeczną. Do słabych stron polskiej gospodarki w kontekście zasobów ludzkich można byłoby dołożyć: wysokie zatrudnienie w szarej strefie i brak bezpieczeństwa socjalnego osób pracujących „na czarno”, niski wskaźnik zatrudnienia i niska stopa zatrudnienia, wysoka stopa ubóstwa i bierność zawodowa sporej części społeczeństwa, niezagospodarowanie zasobów pracy co powoduje migrację zarobkową dużej części społeczeństwa, w tym młodzieży, niska jakość kapitału społecznego (zaufania społecznego), niska aktywność obywatelska i nieumiejętność lokalnego samoorganizowania się.

Uelastycznianie rynku pracy wymienia się z kolei w analizie SWOT zarówno w szansach jak i zagrożeniach dla polskiej gospodarki. Należałoby zdecydować się, czy bardziej jest to pozytywna czy negatywna wartość dla polskiej gospodarki. Sugerowałbym to zaliczyć to do szans i perspektyw, ale przy takim brzmieniu w dokumencie: „*racjonalne uelastycznianie rynków pracy w duchu flexicurity*”.

Zagrożenia dla polskiej gospodarki w analizie SWOT w punkcie zasoby ludzkie można byłoby uzupełnić o nowe kategorie: słabość i przypadkowość programów rynku pracy (nieefektywność i nieskuteczność), słabości instytucjonalne i kadrowe polskich instytucji rynku pracy, brak zintegrowanej, długofalowej koncepcji realizowania aktywnej polityki społecznej, niska jakość edukacji i kształcenia, słabość sektora obywatelskiego i gospodarki społecznej, ciągle niska świadomość na szczeblach lokalnych i regionalnych na temat konieczności inwestowania w kapitał ludzki, brak dobrze przygotowanych lokalnych strategii społecznych, niska zdolność części obywateli do większej partycypacji i odpowiedzialności za rozwój lokalny.

W punkcie 3.2.2. NSRO zaprezentowano pokrótce m.in. stan realizacji SPO – RZL, ZPORR i Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, w ramach których realizowane są działania dotyczące aktywnej polityki społecznej. Zabrakło tu jednak słowa komentarza na temat efektywności i skuteczności działań w tych programach (pomimo, że punkt 3 NSRO nazwano: „Kierunki i efekty polityki strukturalnej 2000-2006”) oraz trudności jakie pojawiały się przy ich wdrażaniu. Bez komentarza pozostawiono też prezentowane dane dotyczące dokonanych płatności, które na koniec grudnia 2005 były niezwykle niskie i wynosiły dla SPO - RZL 5,3% środków EFS, a dla IW EQUAL tylko 2,11% środków EFS. Sugerowałbym włączenie do opisu tych programów krótką ocenę merytoryczną skuteczności i efektywności działań w ramach EFS na lata 2004-2006, nie tylko przez pryzmat wydawanych środków finansowych, ale rzeczywistych rezultatów na rynku pracy. Jest to o tyle zasadne, że materiał w postaci licznych raportów ewaluacyjnych jest powszechnie dostępny. Wnioski z raportów powinny służyć także autorom Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który jest właśnie tworzony przez ekspertów Departamentu Zarządzania EFS MRR, a który będzie uszczegóławiał ogólne zapisy NSRO.

Z polityką społeczną związane są podstawowe zasady i wartości, prezentowane w NSRO w punkcie 4.3. Dotyczy to zarówno zasady partnerstwa, poprawy rządzenia, równych szans, społeczeństwa obywatelskiego jak i subsydiarności. Na wszystkich tych zasadach jest oparta nowoczesna, aktywna, partycypacyjna i wielosektorowa polityka społeczna (*welfare pluralism*). Szczególne znaczenie dla kształtowania dobrobytu społecznego mają zasady subsydiarności, partnerstwa i społeczeństwa obywatelskiego ze względu na fakt, że do niedawna w Polsce istniała dominacja sektora publicznego i państwa. Tymczasem zarówno Komisja Europejska jak i doświadczenia państw członkowskich, pokazują, że zarówno poprzez fundusze strukturalne UE, jak i działania oraz rozwiązania systemowe, powinno się wspierać aktywną politykę społeczną na szczeblu lokalnym (subsidiarność), włączającą aktywność

organizacji pozarządowych (społeczeństwo obywatelskie) i różnorodnych partnerów społecznych i gospodarczych (partnerstwo). Pozwala to bowiem nie tylko prowadzić aktywizującą politykę społeczną, ale osiągać większą spójność społeczno-gospodarczą i cele społecznej gospodarki rynkowej. Na potrzeby NSRO wyraźniej podkreśliłbym i pogłębił opis zasady subsydiarności (pomocniczości).

Celem strategicznym NSRO jest *„tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach UE i wewnątrz kraju”*. Ten ogólny cel jest następnie uszczegółowiony poprzez sześć celów horyzontalnych. Zagadnienia związane z polityką społeczną zostały wpisane w NSRO na lata 2007-2013 w cel horyzontalny 2 – wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego oraz w cel 5 – wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i zawodowej i częściowo w cel 6 – rozwój obszarów wiejskich.

Cel 2 ma być osiągnięty poprzez wzmocnienie czterech filarów związanych z kapitałem społecznym i ludzkim – edukacją i kwalifikacjami, efektywniejszym wykorzystaniem zasobów pracy, większej elastyczności rynku pracy i poprawie jakości zarządzania oraz rozbudowy mechanizmów partnerstwa i społeczeństwa obywatelskiego. W punkcie 4.4.2. NSRO - *Edukacja i kwalifikacje*, w moim odczuciu zbyt mały nacisk położono na kształcenie ustawiczne oraz kształcenie nieformalne, które nabiera na znaczeniu dzięki zwiększaniu dostępności i upowszechnianiu Internetu. Być może warto temu zagadnieniu poświęcić jeszcze kilka akapitów. W punkcie 4.4.2. *Poprawa jakości zarządzania oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa i społeczeństwa obywatelskiego* zabrakło zagadnień z zakresu gospodarki społecznej (ekonomii społecznej), społeczeństwa obywatelskiego w kontekście zwiększania aktywności, samoorganizacji i partycypacji społecznej. Należałoby w znacznie bardziej

znaczący sposób uwypuklić te nowe rozwiązania w kształtowaniu dobrobytu społecznego.

Z kolei cel 5 ma być osiągnięty m.in. poprzez przyspieszenie rozwoju województw Polski Wschodniej, wsparcie obszarów problemowych zagrożonych marginalizacją i peryferyzacją. Pozytywnie należy odnieść się do pomysłu specjalnego wsparcia w nowym okresie programowania dla 5 najbiedniejszych polskich województw tj. lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego. W województwach tych odnotowuje się bowiem znacznie gorsze wskaźniki społeczne dotyczące bezrobocia, zatrudnialności, ubóstwa, czy wykształcenia. Warto byłoby jednak uzupełnić NSRO o więcej danych nt. społecznej sytuacji w tych regionach.

Z punktu widzenia polityki społecznej na terenach wiejskich bardzo ważny jest cel 6 – Rozwój obszarów wiejskich. W NSRO dobrze zdiagnozowano problemy socjalne polskiej wsi. Większy nacisk można byłoby postawić na przekwalifikowanie rolników do innych zawodów i rozwój usług społecznych i innych usług na terenach wiejskich, gdyż te działania nie były najlepiej przygotowane w tym okresie programowania (działanie 2.3. ZPORR).

Dla jakości prowadzonej polityki społecznej niezwykle istotne znaczenie ma wzmocnienie zdolności administracyjnych instytucji publicznych w celu tworzenia wysokiej jakości polityki, w tym społecznej (*good governance*). W Polsce od lat publiczne i samorządowe instytucje polityki społecznej borykają się z wieloma problemami organizacyjnymi, systemowymi i finansowymi, które trzeba jak najszybciej naprawić. Dlatego jednoznacznie pozytywnie trzeba ocenić ten punkt NSRO.

Na stronach 81-82 zaprezentowano wskaźniki realizacji NSRO. Wygenerowanie odpowiednich wskaźników jest zawsze najtrudniejszą sprawą. Należałoby się jednak zastanowić czy dla CELU 2 i 5 nie udałoby się przygotować lepszych, bardziej precyzyjnych mierników. Być może np. do celu

2 należałoby włączyć wskaźniki kształcenia ustawicznego, kapitału społecznego, indeksu społecznej aktywności itd.?

Na stronie 90 NSRO nawiązując do celów ESZ pojawia się zapis o *osiągnięciu pełnego zatrudnienia*. Sugerowałbym wprowadzenie zapisu: *Dążenie do pełnego zatrudnienia*.

NSRO w zakresie polityki społecznej pozostają zgodne z celami zrewidowanej Strategii Lizbońskiej, Zintegrowanego Pakietu Wytycznych dotyczących Wzrostu i Zatrudnienia 05-08, z Agendą Polityki Społecznej. Być może należałoby wyraźniej pokazać w NSRO związki z polskimi dokumentami: Krajową Strategią Zatrudnienia 07-13, Narodową Strategią Integracji Społecznej, Strategią Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 07-13, Strategią Rozwoju Edukacji 07-13. Wszystkie te dokumenty powinny być bowiem komplementarne i uzupełniające się.

NSRO w zakresie polityki społecznej będzie operacjonalizowane poprzez priorytety Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Należy aktualnie monitorować propozycje IZ EFS w MRR co do kształtu tego dokumentu programowego wykorzystywania środków EFS na lata 2007-2013. Ponad 8 mld. euro środków na PO –KL powinno skutkować w moim odczuciu większym uelastycznieniem priorytetów i działań w stosunku do doświadczeń SPO-RZL, większą decentralizacją, demonopolizacją i dekoncentracją systemu wdrażania EFS (wyraźne dowartościowanie regionów) oraz uproszczeniem procedur pozyskiwania środków EFS¹. Powinno się także dopuścić większą ilość różnorodnych podmiotów świadczących usługi społeczne. Tylko w ten sposób będziemy w stanie dążyć do pluralizacji sfery społecznej i wielosektorowości w dostarczaniu usług socjalnych przez podmioty publiczne, pozarządowe i prywatne², a jednocześnie będziemy w stanie efektywnie wydać środki EFS.

¹ Więcej na ten temat: Grewiński M. „Niedoskonałości EFS po roku działalności w Polsce” w: Rynek Pracy 6/2005.

² Więcej na ten temat: Grewiński M. „Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism” w: Polityka Społeczna 5/2006.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński oraz współautorzy (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)