

***Analiza Kierunków Wspierania
Rozwoju Kapitału Ludzkiego Przedsiębiorstw,
z Wykorzystaniem Środków EFS***

***Dotychczasowe doświadczenia
z realizacji Działania 2.3 SPO-RZL 2004-2006***

Warszawa
kwiecień 2006

Niniejszy raport jest pierwszym bilansem dotychczasowych działań realizowanych w ramach Działania 2.3 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki” Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2004 –2006 i stanowi wstępny etap do ewaluacji działania.

Analizę oparto na dokumentach programowych, sprawozdaniach kwartalnych i rocznych RIF, oraz wywiadach pogłębionych.

Zakres opracowania obejmuje stan realizacji Działania 2.3 na koniec 2005 roku. W szczególności dotyczy Schematu a. „Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr” oraz Schematu b. „Promocja rozwiązań systemowych w zakresie potencjału adaptacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy”¹

¹ Schematu c nie objęto zakresem niniejszej analizy, ze względu na jego specyficzną rolę w Działaniu 2.3 SPO-RZL oraz z uwagi na fakt, że do końca 2005 roku nie został uruchomiony.

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW.....	6
NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI – DZIAŁANIE 2.3.....	7
I WSTĘP.....	12
SPO-RZL a NPR 2004-2006	12
STRUKTURA SPO-RZL (PRIORYTETY – DZIAŁANIA – SCHEMATY – PROJEKTY)	12
PRIORYTET 2. „ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA OPARTEGO NA WIEDZY”	12
DZIAŁANIE 2.3. „ROZWÓJ KADR NOWOCZESNEJ GOSPODARKI”	13
SCHEMAT A. „DOSKONALENIE UMIEJĘTNOŚCI I KWALIFIKACJI KADR”	14
SCHEMAT B. „PROMOCJA ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH W ZAKRESIE POTENCJAŁU ADAPTACYJNEGO I GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY”	15
II SPECYFIKA DZIAŁANIA 2.3 W ODNIESIENIU DO INNYCH OBSZARÓW INTERWENCJI PUBLICZNYCH I ZAPISÓW PROGRAMOWYCH	16
III SCHEMAT A.	18
1. Specyfika Schematu a.	18
2. Stan realizacji schematu a. i bariery skuteczności	20
BARIERY W OSIĄGANIU WSKAŹNIKÓW PRODUKTU	24
BARIERY SKUTECZNEJ REALIZACJI CELÓW DZIAŁANIA 2.3	25
3. Zgodność oferty szkoleniowej dostępnej w Schemacie a. z zapisami programowymi i potrzebami przedsiębiorstw.....	28
TEMATYKA SZKOLEŃ A POTRZEBY BENEFICJENTÓW OSTATECZNYCH	28
ZASTOSOWANE INSTRUMENTY A POTRZEBY BENEFICJENTÓW OSTATECZNYCH	29
TEMATYKA SZKOLEŃ I WYBÓR INSTRUMENTÓW WSPARCIA A CELE DZIAŁANIA 2.3	31
4. Strona podażowa – wpływ Schematu a. na rynek usług szkoleniowych	33
IV SCHEMAT B.	36
1. Specyfika Schematu b.	36
2. Stan realizacji - osiągnięcie celów operacyjnych.....	37
3. Bariery skutecznej realizacji celów	45
4. Zgodność ofert schematu b. z zapisami programowymi i potrzebami przedsiębiorstw ..	47
5. Strona podażowa - kryteria wyboru, wpływ Schematu b. na rynek usług szkoleniowych	50
V PLANOWANE I SUGEROWANE KIERUNKI ZMIAN.....	51
VI EWALUACJA DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL.....	58
OBSZARY WYZNACZAJĄCE ZAKRES I CHARAKTER EWALUACJI DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL	58
PLANOWANE EWALUACJE DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL SCHEMATÓW A. I B.	59
OBSZARY ANALIZ, TEMATÓW, PYTAŃ BADAWCZYCH W OBRĘBIE EWALUACJI DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL	60

WYKAZ SKRÓTÓW

BHP	Bezpieczeństwo i higiena pracy
BHP w budownictwie	Bezpieczeństwo i higiena pracy w budownictwie
BHP w MSP	Szkolenie kadr MŚP w zakresie wdrażania norm BHP
Branża elektroniczna	Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw branży elektronicznej
Clustering	Program szkoleń promujących clustring
E-biznes	Firma XXI wieku. Program szkoleń wspierających rozwój e-biznesu
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
Eksport I	Przygotowanie do eksportu
Eksport II	Wsparcie rozwoju polskiego eksportu (Eksport II)
EUR	Euro
HR	Zasoby Ludzkie (human resources)
Innowacyjność	Zwiększenie innowacyjności sektora MŚP
Kadry I	Inwestycja w kadry
Kadry II	Inwestycja w kadry II
LLL	Kształcenie ustawiczne (lifelong learning)
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MSP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
NGO	Organizacja pozarządowa (non-governmental organisation)
NPR 2004-2006	Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PEFS	Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego
PLN	Polski złoty
Przemysł drzewny	Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu drzewnego
RIF	Regionalna Instytucja Finansująca
RP	Rzeczpospolita Polska
RZL	Rozwój Zasobów Ludzkich
SIMIK	System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SSG	Spójność Społeczno-Gospodarcza
Środowisko	Ogólnopolski program szkoleń w zakresie ochrony środowiska
Telepraca	Telepraca. Ogólnopolski program promocji i szkoleń dla przedsiębiorców
Turystyka I	Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych
Turystyka II	Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych II
Turystyka III	Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych III
UE	Unia Europejska
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI – DZIAŁANIE 2.3

Opóźnienia w realizacji

Kontraktacja środków *Schematu a.* zakończy się zgodnie z planem do końca 2006 r. Z podpisanych umów wynika, że zaplanowane szkolenia obejmą łącznie ok. 217,5 tys. osób (121% docelowej wartości wskaźnika). Wskaźniki te zatem stanowią solidną podstawę do skutecznego wykorzystania środków. Odsetek zobowiązań wobec ogółu alokowanych środków w *Schemacie b.* jest obecnie niski, jednakże podpisanie zaplanowanych na rok bieżący umów z Wykonawcami przełoży się na bardzo wyraźne przyspieszenie tempa kontraktacji.

Głównym problemem, który może utrudnić osiągnięcie zaplanowanych wskaźników, lub doprowadzić do niezrealizowania projektów jest niski poziom wydatkowania środków dla całego *Działania 2.3*. Przyjęty system sprawozdawczości i rozliczania projektów szkoleniowych stanowi istotne obciążenie dla beneficjentów *Schematu a.* oraz instytucji publicznych. Jest on jednym z głównych powodów opóźnień w rozliczaniu projektów i utrudnia wydatkowanie środków. Obecny system może doprowadzić do sytuacji, w której środków EFS z *Działania 2.3* nie będzie można wykorzystać, a zaprojektowane cele wspierania rozwoju kapitału ludzkiego przedsiębiorstw, zostaną zrealizowane jedynie częściowo.

Bariery legislacyjne

Niekorzystne otoczenie prawne stanowi główną przyczynę nieterminowej realizacji projektów. Realizacja projektów *Schematu b.* ulega znaczącym opóźnieniom już na etapie kontraktowania, z uwagi na długotrwałe procedury wyłaniania Wykonawców. Zamówienia publiczne stanowią bowiem wyraźnie przeregulowany obszar prawa. Obecnie pod presją czasu PARP ubiega się o zgodę na wyłanianie Wykonawców w trybie zamówienia z wolnej ręki. Rozwiązanie takie stanowi jednak wyłącznie wymuszony półśrodek, albowiem problem ten wymaga kompleksowych zmian legislacyjnych.

W przypadku *Schematu a.*, Prawo Zamówień Publicznych stanowi natomiast istotną barierę w realizacji dużych, otwartych projektów szkoleniowych. Znacząco bowiem przedłuża proces wyłonienia podwykonawców projektów przez beneficjentów i może zagrozić skutecznej realizacji szkoleń.

Kolejne utrudnienia prawne wynikają z przyjęcia stosunkowo sztywnego sposobu uchwalania dokumentów programowych tj. w formie Rozporządzenia Ministra (Uzupełnienie Programu, wzory wniosków, umów, etc.). Uniemożliwia on szybką interwencję i zmianę ich zapisów w przypadku pojawiających się problemów w trakcie realizacji schematów.

Problemy te zostały zidentyfikowane na poziomie administracji rządowej, a ich rozwiązaniu przypisano priorytetowe znaczenie w planie naprawczym przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Kierunki promocji

Promocja *Działania 2.3* odbywała się, zarówno z poziomu instytucji centralnych, jak i projektodawców / wykonawców. W *Schemacie a.* stosunkowo duży nacisk promocji został wymierzony w kierunku projektodawców, w celu zachęcenia instytucji szkoleniowych do uczestniczenia w realizacji projektów EFS. Możliwe, że aż tak silna promocja wśród potencjalnych projektodawców nie była konieczna, gdyż mechanizmy rynkowe i tak wymusiły na instytucjach szkoleniowych uczestnictwo w *Działaniu 2.3*. Jedynie w przypadku regionów o bardzo słabo rozwiniętym rynku usług szkoleniowych ten kierunek promocji należałoby zintensyfikować.

Powierzenie natomiast promocji szkoleń w grupie docelowej głównie samym projektodawcom / wykonawcom wydaje się być uzasadnionym rozwiązaniem. Instytucje szkoleniowe mają bowiem silną motywację, aby przyciągnąć na szkolenia zakładaną liczbę uczestników i do tego celu wykorzystywały własne sprawdzone techniki promocji.

Jednak w *Działaniu 2.3* zdecydowanie zabrakło szeroko zakrojonej i intensywnej promocji idei kształcenia przez całe życie wśród pracowników przedsiębiorstw i przedsiębiorców. Obecnie wciąż koniecznym jest promowanie kształcenia ustawicznego w grupie docelowej i uświadamianie potrzeby stałego rozwijania umiejętności pracowników przedsiębiorstw poprzez szkolenia zawodowe oraz informowanie o tanich szkoleniach EFS.

Warto zatem właściwie ukierunkować promocję projektów szkoleniowych oraz wzbogacić dotychczasową kampanię o marketing bezpośredni, seminaria informacyjne oraz reklamy telewizyjne i kinowe, sygnowane logami EFS i odpowiednich instytucji centralnych.

Potrzeba wzmocnienia komplementarności projektów

Schematy a. i b. Działania 2.3 SPO-RZL nie są w pełni komplementarne względem siebie. Zdarzają się stosunkowo liczne przypadki, w których otwarte kursy szkoleniowe realizowane w ramach *Schematu a.* konkurują o pozyskanie uczestników, ze szkoleniami realizowanymi w ramach *Schematu b.* Powoduje to dodatkowe trudności z rekrutacją uczestników i zagraża osiągnięciu założonych wskaźników projektu. Dla efektywnej realizacji *Działania 2.3*, konieczna jest lepsza koordynacja projektów rekomendowanych do realizacji w ramach *Schematu a.*, ze szkoleniami realizowanymi w ramach projektów *Schematu b.*

Ponadto warto wprowadzić większą koordynację na etapie wyłaniania projektów w *Schemacie a.*, tak aby ograniczyć konkurencję pomiędzy projektami wewnątrz schematu. Obecnie można mówić o pewnym błędzie systemowym procesu oceny, który dopuszcza rekomendowanie zbyt dużej ilości projektów oferujących podobną tematykę szkoleń, adresowaną do tych samych grup docelowych z jednego obszaru. Zjawisko generuje trudności w rekrutacji beneficjentów i może mieć także negatywny wpływ na efektywność wydatkowanych środków EFS.

Dla zapewnienia komplementarności i lepszej koordynacji pomiędzy interwencjami publicznymi ukierunkowanymi na rozwój kadr przedsiębiorstw, poprawy wymaga przede wszystkim przepływ informacji dotyczących tematyki szkoleń nowo akceptowanych projektów. Ponadto informacje dotyczące realizacji projektów powinny być na bieżąco analizowane. Interwencyjny *Schemat b.* powinien otrzymywać aktualne dane o postępach realizacji, kierunkach udzielanego wsparcia, tendencjach, występujących zjawiskach oraz zagrożeniach w realizacji projektów, pojawiających się w otwartym *Schemacie a.* Dzięki temu *Schemat b.* będzie miał

ewentualną możliwość przeciwdziałania niepokojącym tendencjom lub wprowadzania projektów korygujących / uzupełniających względem *Schematu a*.

Realizacja działań wzajemnie uzupełniających jest zatem uzależniona od skuteczności polityki informacyjnej. Konieczne jest prowadzenie bieżących analiz danych o projektach, projektodawcach (wykonawcach) oraz beneficjentach ostatecznych. Jeśli pojawi się potrzeba pogłębienia wiedzy z określonych obszarów lub uzupełnienia informacji, zalecanym jest prowadzenie systematycznych badań.

Barierą, która w sposób istotny obecnie uniemożliwia skuteczną realizację tego typu działań jest brak funkcjonalnych baz danych (SIMIK, PEFS), które generowałyby aktualne informacje i sygnalizowałyby ewentualne braki komplementarności projektów.

Kompleksowość oferty warunkiem skuteczności wsparcia

Istotną rolę w wyłanianiu projektów kompleksowych powinny odgrywać kryteria oceny. Obecnie stosunkowo duże znaczenie w ocenie projektów odgrywa kwestia spełniania przez projekt określonych warunków 0/1 (tzw. bezwzględne minimum), zbyt małe znaczenie mają natomiast kryteria merytoryczne (tematyka projektów, zastosowane instrumenty, grupy docelowe, wsparcie kierunków prorozwojowych i innowacyjnych, realizacja szkoleń zgodnych ze strategią wojewódzką, etc.). Warto zwiększyć nacisk na kryteria merytoryczne przy rekomendowaniu projektów do realizacji i przewartościować orientację ilościową na jakościową (kompleksową).

Z myślą o poprawie skuteczności projektów sektorowych i ogólnokrajowych powinno nastąpić przewartościowanie również w obszarze celów operacyjnych (*targets*). Orientacji „ilościowa” podkreślająca potrzebą objęcia wsparciem jak największej liczby osób powinna być zastąpiona podejściem „jakościowym” akcentującym walory kompleksowej i zindywidualizowanej oferty szkoleniowej adresowanej do węższego, lecz starannie dobranego grona beneficjentów ostatecznych.

Ponadto projekty kompleksowe mogłyby być lepiej ukierunkowane na realizację celów *Działania 2.3*.

Brak wsparcia w obszarze transferu technologii i współpracy przedsiębiorstw ze światem akademickim

W obecnym okresie programowania projekty *Schematu a* i *b* w zdecydowanie niewystarczającym stopniu przyczyniają się do wzmocnienia współpracy i transferu wiedzy pomiędzy instytucjami akademickimi i przedsiębiorstwami. Z uwagi na strategiczne znaczenie, jest to obszar interwencji publicznych wymagający szczególnie intensywnych działań. Ich skuteczna realizacja napotyka jednak na przeszkody o charakterze systemowym. Przy obecnych rozwiązaniach organizacyjnych działania instytucji odpowiedzialnych za politykę innowacyjności nie są ze sobą powiązane. Konieczne, zatem są modyfikacje sterowane na poziomie rządowym. Potrzebnych analiz powinien w tym przypadku dostarczyć badawczo – promocyjny projekt *Schematu b* znajdujący się w planie ramowym PARP na rok bieżący. Jego użyteczność jest jednak w decydującym stopniu uzależniona od dostatecznego zaangażowania wszystkich stron (administracja, przedsiębiorstwa, uczelnie).

Otwarta formuła Schematu a.

Brak wyraźnego ukierunkowania szkoleń realizowanych w ramach *Schematu a.*, niesie za sobą duże niebezpieczeństwo nierównomiernego i nieskoordynowanego rozkładu efektów. Otwarta formuła *Schematu a.* wiąże się z zaspokajaniem potrzeb przedsiębiorstw z regionów o najlepiej rozwiniętym rynku szkoleniowym i wspiera rozwój kadr, w pierwszej kolejności dużych przedsiębiorstw. Brak szczegółowych wymogów dla projektodawców związanych z grupą docelową i instrumentami wsparcia powoduje, że realizowane projekty mogą nie prowadzić do osiągania celów działania (brak projektów stażowych, niewielka rola studiów podyplomowych, szkolenia dla kadr przedsiębiorstw niezwiązane z kierunkami wyznaczonymi w NPR 2004-2006). Warto skorzystać z doświadczeń programów Phare i odpowiednio profilować projekty otwarte *Schematu a.* przede wszystkim na podstawie wyników systematycznych badań regionalnych, interwencja publiczna nie powinna bowiem zastępować rynku, ale winna być precyzyjnie adresowana.

Szkolenia zamknięte i otwarte

Projekty zamknięte *Schematu a.* są precyzyjnie ukierunkowane, łatwiej się nimi zarządza z perspektywy projektodawcy i w większości bez przeszkód osiągają zaplanowane wskaźniki. Zamknięte kursy szkoleniowe są adresowane do konkretnego przedsiębiorstwa, stąd ich oferta jest zindywidualizowana i najczęściej przygotowana w sposób kompleksowy (dla pracowników niższego stopnia oraz menedżerów firmy). Tego typu projekty trafiają jednak tylko do specyficznej grupy odbiorców (głównie pracowników średnich i dużych firm) i nie mogą zastąpić projektów otwartych.

Projekty otwarte (zwłaszcza duże) są zdecydowanie trudniejsze w zarządzaniu i sprawiają większe trudności w koordynacji szkoleń. Otwarte kursy szkoleniowe i studia podyplomowe są adresowane do zróżnicowanej grupy odbiorców (pracownicy przedsiębiorstw różnego typu), stąd ich zakres nie jest w pełni zindywidualizowany. Jest on jedynie kompromisem tematycznym, na poziomie ogólnym trafiającym w indywidualne potrzeby odbiorców.

Należy podkreślić jednak, że największym atutem szkoleń otwartych jest dostępność również dla małych i mikro przedsiębiorstw. Nie mogą one być zatem zastąpione przez projekty zamknięte, będące zdecydowanie poza zasięgiem tej grupy odbiorców. Powinny być natomiast wnikliwie analizowane i weryfikowane w trakcie oceny, dla zapewnienia wysokiej jakości i możliwie najwyższej wykonalności projektu. Bardzo dużą rolę w przypadku projektów otwartych powinien odgrywać etap projektowania (oparty na rzetelnej diagnozie i badaniu potrzeb szkoleniowych). Ponadto w szkoleniach otwartych w większym stopniu powinno zostać włączone indywidualne doradztwo, związane z tematyką szkoleń. Silny nacisk na te elementy w trakcie wyboru projektów, mógłby zapewnić wyższą skuteczność projektów otwartych.

Rozwój rynku usług szkoleniowych

Schemat a., spowodował zaostrzenie konkurencji na rynku usług szkoleniowych, co było pozytywnym skutkiem dla Beneficjentów Ostatecznych. Pozwoliło to na dodatkowe obniżenie kosztów szkoleń i podniosło standard usług szkoleniowych.

Dla samych projektodawców, konieczność włączenia się w realizację projektów *Schematu a.* również przyniosła wymierne korzyści w postaci rozszerzenia skali działalności, zwiększenia ilości klientów, obniżenia kosztów promocji, podniesienia

renomy firmy, utrwalenia współpracy z podwykonawcami (również w kierunku konsolidacji rynku szkoleniowego). Były one jednak w znacznej części ograniczane przez zadania administracyjne i okresową utratę płynności finansowej związanej z opóźnieniami w płatnościach.

Korzyści z decentralizacji wdrażania

Wyraźną słabością *Schematu a.* jest centralny podział środków, uwarunkowany popytem w skali kraju. Powoduje on, że duża część grantów szkoleniowych jest przekazywana do regionów o silnych ośrodkach metropolitarnych, z bogato rozwiniętym rynkiem usług szkoleniowych. Tym samym absorpcja środków i realizacja celu jakim jest doskonalenie umiejętności i podnoszenie kwalifikacji kadr przedsiębiorstw są nierównomiernie rozłożone regionalnie. Rozwiązaniem wartym dokładnego przeanalizowania jest wprowadzenie regionalnego podziału środków i decentralizacji systemu wdrażania. Należy w sposób szczególny zbadać przygotowanie instytucjonalne i kadrowe regionów do ewentualnego przyjęcia nowych zadań, oraz przeanalizować metody promocji działań uwzględniające specyfikę regionów.

I WSTĘP

SPO-RZL a NPR 2004-2006

SPO-RZL jako jeden z 6 sektorowych programów operacyjnych ma służyć realizacji celu strategicznego NPR², natomiast Priorytety i Działania zapisane w jego dokumencie programowym mają się przyczynić do realizacji celu generalnego SPO-RZL, jakim jest **budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa, poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy.**

Niniejsza analiza obejmuje *Schematy a. i b.*, realizowane w ramach *Działania 2.3. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*, Priorytetu 2. *Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy*. Wstępny opis programu (przedmiotu analizy), będzie zatem odnosił się tylko do tej osi instrumentów wsparcia SPO-RZL i jej hierarchii celów (*objectives*).

STRUKTURA SPO-RZL (PRIORYTETY – DZIAŁANIA – SCHEMATY – PROJEKTY)

Priorytety SPO RZL są realizowane w ramach przyjętej w NPR osi rozwoju „*Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia*”. Jednym z celów tej osi, w realizację którego wpisują się *Schemat a. i b.* jest cel 3: Poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku pracy. Realizacja tego celu zgodnie z Narodową Strategią Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich jest warunkiem koniecznym wzrostu konkurencyjności gospodarki.

PRIORYTET 2. „ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA OPARTEGO NA WIEDZY”

W ramach Priorytetu 2. SPO-RZL zakłada się wspieranie projektów (w szczególności w odniesieniu do *Schematów a. i b.*) mających na celu zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, upowszechnienia nowych form organizacji pracy, kultury bezpieczeństwa pracy, oraz tworzenie i wzmacnianie więzi między sektorem naukowo-badawczym a przedsiębiorstwami. Cele te mają być osiągnięte przede wszystkim poprzez szkolenia kadr, promocję edukacji w zakresie przedsiębiorczości, samozatrudnienie i wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych oraz wspieranie i promocję współpracy między światem nauki i edukacji a gospodarką.

Ponadto realizacja Priorytetu 2. ma pozwolić na **rozwijanie mechanizmów przewidywania zmian w sferze zatrudnienia i zapotrzebowania na kwalifikacje zawodowe i doskonalenie kadr gospodarki**. Działaniami mającymi za zadanie osiągnąć wymieniony cel są różnego typu analizy i ekspertyzy dotyczące rynku szkoleń i form wspierania rozwoju kadr gospodarki.

²Cel strategiczny NPR: „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.”

Plan finansowy Priorytetu 2. SPO RZL

Alokacja ogółem	988 566 943 EUR
Środki EFS	741 400 000 EUR
Środki krajowe	247 166 943 EUR
Środki prywatne	7 800 977 EUR

Alokacja dla Priorytetu 2. SPO RZL z podziałem na lata (w % alokacji ogółem):

2004	23,4%
2005	33,4%
2006	43,2%
2004-2006	100%

DZIAŁANIE 2.3. „ROZWÓJ KADR NOWOCZESNEJ GOSPODARKI”

Celem działania (w odniesieniu do *Schematu a. i b.*)³ jest 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.

Działanie dotyczy:

1. ustawicznego kształcenia (lifelong learning);
2. transferu wiedzy i współpracy pomiędzy światem nauki a gospodarką;
3. promocji nowych form organizacji pracy.

Zakres wsparcia w ramach Działania:

1. doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających oraz pracowników przedsiębiorstw;
2. ułatwienie 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 w celu kontynuowania nauki na poziomie wyższym lub na szkolenia oferowane przez instytucje szkolnictwa wyższego, jak również staże pracowników w instytucjach naukowo-badawczych, studia podyplomowe).
3. ułatwienie wprowadzania nowych form zatrudnienia i organizacji pracy (w tym pracy czasowej, rotacji pracy, telepracy, dostosowanie organizacji i form zatrudnienia do zmian technologicznych, z uwzględnieniem poprawy warunków pracy)

Rodzaje finansowej pomocy

- Szkolenia ogólne i specjalistyczne;
- Kursy zawodowe w zakresie języków obcych;
- Studia podyplomowe;

³ *Schemat c*, którego celem jest podniesienie umiejętności i kwalifikacji pracowników służby zdrowia nie wchodzi w zakres tematyczny niniejszej analizy.

- Staże;
- Usługi doradcze (w tym związane ze szkoleniami);
- Atypowe formy pracy (np. rotacja pracy, telepraca);
- Informowanie i promocja;
- Badania i analizy.

Plan finansowy Działania 2.3

Wsparcie finansowe ogółem	253 325 092 EUR
Wsparcie finansowe UE	189 981 183 EUR
Wsparcie finansowe krajowe	63 343 909 EUR
Szacunkowy wkład prywatny	7 800 997 EUR
Maksymalna wysokość pomocy publicznej w % kosztów kwalifikowanych (75% UE + 25% PL)	100%

Z łącznej alokacji środków dla Priorytetu 2., na *Działanie 2.3* zaplanowano 26%.

Pomoc finansowa z *Działania 2.3* była dotychczas realizowana w ramach 2 schematów: a. i b. Podział na schematy odzwierciedla logikę, jaką przyjęto dla całego SPO-RZL:

- W schematach a. środki publiczne są odpowiedzią na inicjatywy pojawiające się na rynku, w wyniku których finansowane są projekty, inicjowane przez instytucje szkoleniowe w porozumieniu z pracodawcami.
- *Schematy b.* w całym SPO-RZL mają charakter interwencyjny. Instytucje publiczne inicjują działania, w sferach kluczowych dla Rządu. Projekty *Schematu b.* mają uzupełnić braki, wypełnić niszę, którą polityka rządu uznaje za niebezpieczną i umożliwić realizację priorytetowych kierunków rozwoju kadr przedsiębiorstw w sektorach strategicznych.

SCHEMAT A. „DOSKONALENIE UMIEJĘTNOŚCI I KWALIFIKACJI KADR”

Typ projektów:

- szkolenia i pomoc doradcza dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw (podwyższenie kwalifikacji, nabycie nowych kwalifikacji i umiejętności) – ogólne, jak i związane ze zmianami technologicznymi (w tym w systemie edukacji na odległość, kursy zawodowe w zakresie języków obcych, zastosowanie technologii informacyjnych);
- studia podyplomowe dla pracowników przedsiębiorstw i kadry zarządzającej, mające na celu podwyższenie lub zdobycie nowych kwalifikacji;
- praktyczne szkolenia i staże dla pracowników przedsiębiorstw odbywane w jednostkach naukowych;
- szkolenia i pomoc doradcza dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw w zakresie usprawnienia zarządzania (zwłaszcza zasobami ludzkimi), identyfikacji potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników, poprawy organizacji pracy, zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz uelastycznienia form świadczenia pracy;
- podwyższenie umiejętności i kwalifikacji pracowników o niskim poziomie przygotowania do pracy (np. o niskich kwalifikacjach).

Ostateczni Odbiorcy⁴:

- instytucje szkoleniowe;
- szkoły - ich organy założycielskie oraz szkoły wyższe;
- jednostki naukowe;
- organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe;
- Regionalne Instytucje Finansujące.

Ostateczni Beneficjenci⁵:

- przedsiębiorstwa i ich pracownicy.

SCHEMAT B. „PROMOCJA ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH W ZAKRESIE POTENCJAŁU ADAPTACYJNEGO I GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY”

Typy projektów:

- pilotażowe projekty szkoleniowo-doradcze w zakresie pracy atypowej (np. rotacja pracy, telepraca);
- wdrażanie projektów skierowanych na rozwój kadr przedsiębiorstw o charakterze ponadlokalnym, regionalnym, krajowym oraz o znaczeniu sektorowym, np. BHP, języki obce;
- projekty promujące dialog na rzecz zmian w organizacji pracy, w tym wynikających z wymagań BHP, badawcze w zakresie nowych form organizacji pracy;
- projekty badawcze i promocyjne (popularyzatorskie) w zakresie powiązań między światem nauki i przedsiębiorstw oraz promujące ideę doskonalenia zawodowego w przedsiębiorstwach;
- projekty podnoszące jakość szkolenia i usług doradczych dla przedsiębiorstw.

Ostateczni Odbiorcy:

- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Ostateczni Beneficjenci:

- przedsiębiorstwa i ich pracownicy;
- media;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe;
- jednostki naukowe i ich pracownicy;
- instytucje szkoleniowe;
- szkoły wyższe;
- ośrodki wspierania przedsiębiorczości;
- inni partnerzy społeczni.

⁴ Ostateczni Odbiorcy pomocy finansowej SPO-RZL, w dokumentach programowych są utożsamiani z beneficjentami.

⁵ Ostateczni Beneficjenci są definiowani, jako osoby, instytucje lub grupy społeczne bezpośrednio korzystające z wdrażanej pomocy (tzw. grupy docelowe).

II SPECYFIKA DZIAŁANIA 2.3 W ODNIESIENIU DO INNYCH OBSZARÓW INTERWENCJI PUBLICZNYCH I ZAPISÓW PROGRAMOWYCH

Komplementarność schematów a. i b.

Działanie 2.3 SPO-RZL miało umożliwić realizację na szerszą skalę projektów szkoleniowych dla kadr przedsiębiorstw, zapoczątkowanych w ramach regionalnych programów Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza. Początkowa idea podziału na 2 schematy miała:

Z jednej strony pozwolić instytucjom naukowym i szkoleniowym aplikowanie o środki EFS i realizowanie własnych projektów szkoleniowych, co miało obniżyć koszty i ułatwić dostęp do szkoleń dla pracowników przedsiębiorstw oraz wspierać rozwój i adaptacyjność rynku usług szkoleniowych do potrzeb kadr przedsiębiorstw o różnym profilu (*Schemat a.*).

Z drugiej strony wyprzedzać potrzeby rynku i ukierunkować rozwój kadr gospodarki w wybranych obszarach, wpierać określone typy projektów, które mają za zadanie kreować potrzeby przedsiębiorstw w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego (*Schemat b.*).

Zastosowany w *Działaniu 2.3* podział na schematy zakładał ich komplementarny charakter. Założenie to odnosi się szczególnie wobec *Schematów a. i b.* adresowanych do podobnych grup beneficjentów. Rozróżnienie specyfiki tych schematów przebiega na dwóch wymiarach:

▪ **procesu tworzenia oferty szkoleniowej**

W przypadku projektów realizowanych w *Schemacie a.*, proces ten inicjowany jest bądź na poziomie beneficjenta indywidualnego, który zgłaszając zapotrzebowanie na szkolenia zamknięte określa do pewnego stopnia tematykę szkoleń, bądź na poziomie instytucji szkoleniowej zgłaszającej do konkursu opracowany przez siebie projekt. Innymi słowy logika programowania w *Schemacie a.* podporządkowana jest zasadzie „ku górze” (bottom-up).

W *Schemacie b.* stosowane jest natomiast przeciwna zasada programowania - „od góry” (top-down). Proces programowania inicjowany jest na szczeblu rządowym lub na poziomie ogólnokrajowych gremiów konsultacyjnych, gdzie tworzone są strategie sektorowe i pozostałe dokumenty programowe. Następnie PARP, kierując się zawartymi w nich zapisami, opracowuje własne projekty. Po uzyskaniu akceptacji Komitetu Sterującego wyłaniany jest Wykonawca przewidzianych w projekcie usług, który odpowiada następnie ze rekrutacją beneficjentów ostatecznych.

▪ **orientacji popytowo-podażowej**

Schemat „Doskonalenie kadr gospodarki” jest wyraźnie zorientowany na popyt. Tematyka projektów zgłaszanych do konkursów dyktowana jest zapotrzebowaniem przedsiębiorstw na danego rodzaju usługi szkoleniowe. W *Schemacie b.* przyjmuje się dla odmiany orientację podażową. Jako priorytetowe zadanie uznaje się zapewnienie podaży usług nie generowanych przez popyt. Usługi te mają być instrumentem realizacji określonych polityk publicznych lub też mają służyć osiągnięciu celów o charakterze systemowym

Dotychczasowa praktyka wskazuje na niepełną komplementarność między schematami „*Doskonalenie kadr gospodarki*” i „*Promocja rozwiązań systemowych*”. Konkurencyjność obu schematów najbardziej uwidacznia się na przykładzie szkoleń z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi lub zarządzania przedsiębiorstwem. Rynek jest bowiem obecnie przesycony szkoleniami o tej tematyce, z których znacząca część objęta jest dofinansowaniem *Schematu a*. W rezultacie, Wykonawcy projektów *Schematu b*. napotykają na poważne problemy z rekrutacją beneficjentów. Przykładu tego typu problemów dostarcza promowany obecnie wśród potencjalnych beneficjentów, projekt „Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu drzewnego”. Pierwszy komponent szkoleniowy tego projektu⁶, jakkolwiek wyraźnie sprofilowany na potrzeby branży drzewnej, cieszy się zdecydowanie mniejszym niż zakładano zainteresowaniem. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, iż w decydującym stopniu uwarunkowane jest to tematyką szkoleń, które skoncentrowana została na „szeroko pojętym zarządzaniu firmą”.

Oba schematy, powinny być również komplementarne z *Działaniem 2.1 ZPORR* „Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnych rynków pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie”. Dotychczas nie odnotowywano sygnałów mogących wskazywać na występowania konkurencji między tymi obszarami interwencji publicznych. Jako komplementarny wobec *Działania 2.1 ZPORR* pomyślany został natomiast, znajdujący się ramowym planie realizacji na rok bieżący⁷, projekt wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w okresie pierwszych trzech lat ich działalności.

Ogólnie w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwoju Zasobów Ludzkich zidentyfikowano sześć działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych komplementarnych wobec *Rozwoju kadr nowoczesnej gospodarki*. Ustalenie zachodzących między nimi relacji wymaga odrębnych badań.

⁶ Pełny opis oferty szkoleniowej dostępnej w tym projekcie odnaleźć można pod adres internetowym: www.drewno-efs.pl

⁷ Pełny tekst Ramowego planu działania 2.3 SPO RZL jest dostępny pod adresem internetowym: http://www.parp.gov.pl/doc/rprd2.3_2006.pdf

III SCHEMAT A.

1. Specyfika Schematu a.

Koncepcja Działania 2.3a

Duża rola *Schematu a.*, określona przez przewidzianą pulę środków (ok. 200mln EUR - 80% środków *Działania 2.3*), miała przyczynić się do zwiększenia dostępu do szkoleń⁸ dla kadr przedsiębiorstw, poprzez ograniczenie bariery kosztowej. W przedsiębiorstwach, zwłaszcza małych i mikro, polityka wspierania RZL wciąż jest niedoceniana, również ze względu na małą świadomość potrzeby kształcenia ustawicznego kadr. Uruchomienie środków EFS, miało pośrednio prowadzić do obniżenia kosztów i zwiększenia dostępu do szkoleń dla kadr przedsiębiorstw. Bariera rozwoju kapitału ludzkiego i luka kompetencyjna hamująca rozwój konkurencyjności polskich przedsiębiorstw miała szansę zostać zmniejszona tylko dzięki interwencji publicznej i stworzeniu otwartego dostępu do rynku szkoleń.

Instrumentem, który miał za zadanie w pewien sposób kierunkować wsparcie szkoleniowe udzielane w ramach *Schematu a.* do strategicznych obszarów gospodarki, były przyjęte kryteria merytoryczne wyboru projektów:

- zgodność ze strategią rozwoju regionalnego i lokalnego oraz programami rządowymi w zakresie polityki społecznej;
- promocja zmian technologicznych i społeczeństwa informacyjnego.

Doświadczenia przedakcesyjne

Przy konstruowaniu koncepcji *Schematu a.*, instytucje czerpały doświadczenia z realizacji projektów regionalnych Phare SSG RZL, oraz Dotacji Szkoleniowej (programu finansowanego w całości ze środków krajowych). Jednak obecny kształt *Schematu a.*, istotnie różni się od znanych dotychczas projektów szkoleniowych.

Konkurs jako forma wyłaniania beneficjentów został wcześniej zaprojektowany dla Phare 2002 RZL (konkursy dla NGOs, powiatów i gmin). Jednak w praktyce na gruncie polskim nie został on sprawdzony, gdyż realizacja Phare 2002 i *Schematu a.* zbiegły się prawie w tym samym czasie.

Dotychczas w projektach Phare RZL wykonawcy brali udział w przetargach i składali oferty - nie mieli doświadczenia z trybem konkursowym⁹. Formuła *Schematu a.* była, więc czymś zupełnie nowym dla projektodawców, podobnie jak samo otwarcie na polskie firmy szkoleniowe (w ramach Phare, krajowe małe firmy szkoleniowe, mogły w praktyce brać udział tylko jako podwykonawcy – liderem pozostawała firma zagraniczna). Także skala projektów *Schematu a.* jest obecnie nieporównywalnie większa. Nieporównywalna z Phare, okazała się także biurokracja związana z korzystaniem ze środków EFS. Większe sformalizowanie jest jednak częściowo uzasadnione wielkością środków publicznych, które powinny zostać wydatkowane racjonalnie.

⁸ Szkolenie, w niniejszym opracowaniu często jest rozumiane jako działanie prowadzące do doskonalenia umiejętności i podniesienia kwalifikacji kadr przedsiębiorstw. W ramach *schematu a* mogło być realizowane w formie kursów szkoleniowych, studiów podyplomowych lub staży w jednostce naukowej (czyt. Wytyczne dla Wnioskodawców działania 2.3a SPO RZL, str. 4).

⁹ Formuła przetargowa jest obecnie stosowana w schemacie B, tam można dostrzegać transfer doświadczenia wykonawców. W schemacie B startują i wygrywają w przetargach te same przedsiębiorstwa, którym skutecznie się to udawało w Phare RZL. Wykonawcy ci mają także doświadczenie, jeśli chodzi o samą realizację projektów. W schemacie b można dostrzegać specjalizację wykonawców pod tym kątem.

Dotychczas szkoleniowe schematy grantowe były realizowane w całości na poziomie instytucji centralnej, dlatego też działania, związane ze *Schematem a.*, były również czymś zupełnie nowym dla Regionalnych Instytucji Finansujących, nie poprzedzonym doświadczeniami przedakcesyjnymi.

W przypadku Dotacji Szkoleniowej, mimo podobnej tematyki, program był wdrażany stosunkowo krótko i na małą skalę, a doświadczenia z jego realizacji nie mają większego odzwierciedlenia w formule *Schematu a.*

Projekty zamknięte i otwarte

Spośród szkoleń realizowanych w ramach schematu, wyróżniają się szkolenia zamknięte i otwarte. Projekty zamknięte są przygotowane w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłoszone przez przedsiębiorstwo. Beneficjentami ostatecznymi zamkniętych kursów szkoleniowych są najczęściej firmy duże. Tego typu szkolenia mają z reguły charakter kompleksowy – są adresowane do menedżerów i pracowników niższego szczebla w przedsiębiorstwie. Najczęściej obejmują kursy szkoleniowe różnego typu, nie dotyczą zaś studiów podyplomowych.

Projekty otwarte przygotowywane są w oparciu o diagnozę i badanie potrzeb przygotowaną przez instytucję szkoleniową. Są adresowane do szerokiego grona pracowników różnych przedsiębiorstw regionu lub całego kraju (tu głównie projekty duże, powyżej 3mln PLN). Szkolenia otwarte najczęściej nie są wąsko sprofilowane, ale stawiając na tematy popularne, starają się przyciągnąć zakładaną liczbę uczestników. Projekty otwarte z jednej strony pełnią funkcję kreowania popytu, z drugiej odpowiadają na popyt na szkolenia wśród pracowników przedsiębiorstw.

Strategia promocji

Z założenia promocja *Działania 2.3a* miała przebiegać w dwojaki sposób.

- 1) Z poziomu centralnego miała być adresowana w pierwszej kolejności do potencjalnych beneficjentów (projektodawców) i zachęcać ich do korzystania z dotacji w ramach *Schematu a.* Początkowo obawiano się słabego zainteresowania projektodawców, dlatego główny akcent promocji został wymierzony w tym kierunku (liczba projektów złożonych w I edycji konkursu rozwiązała obawy). W drugiej kolejności promocja *Działania 2.3a* z poziomu instytucji centralnych była adresowana do społeczeństwa, poprzez promocję idei kształcenia przez całe życie i dostępu do tanich szkoleń finansowanych ze środków EFS.
- 2) Z poziomu projektodawców promocję kierowano już bezpośrednio do właścicieli i menadżerów przedsiębiorstw. Działania promocyjne projektodawców miały prowadzić do pozyskania uczestników szkoleń wśród pracowników przedsiębiorstw.

Instytucje centralne, promocję szkoleń zamkniętych kierowały przede wszystkim do średnich i dużych firm (potencjalnych beneficjentów ostatecznych). Zapraszając na konferencje i spotkania regionalne właścicieli, członków zarządu lub przedstawicieli działów HR tych przedsiębiorstw, informowano o formule *Schematu a.* i korzyściach płynących z uczestnictwa w szkoleniach. Na tego typu spotkaniach obecne były również instytucje szkoleniowe. Promocję szkoleń otwartych adresowano do wszystkich, jednak oczekiwano, że ten rodzaj wsparcia przyciągnie zwłaszcza mikro i małe firmy, gdyż te przedsiębiorstwa, w praktyce tylko w wyjątkowych przypadkach mogły sobie pozwolić na zamówienie szkoleń zamkniętych. Promocja zachęcała

firmy do wysyłania swoich pracowników na szkolenia, które będą dofinansowane z EFS, będą organizowane z różnych dziedzin, w zależności od tego, czego potrzebują.

Jednak promocja szkoleń wśród samych potencjalnych uczestników¹⁰ w zdecydowanej mierze została delegowana na rzecz projektodawców. Uznano, że skuteczna promocja w grupie ostatecznych beneficjentów pomocy leży w ich interesie, aby rekrutować założoną liczbę uczestników szkoleń, zrealizować projekt i odzyskać środki z EFS. Co do technik promocji, instytucje centralne pozostawiły projektodawcom pełną dowolność, jedynym warunkiem było zrekrutowanie zakładanej liczby uczestników szkoleń.

2. Stan realizacji schematu a. i bariery skuteczności

Kontraktacja

W maju 2006 zostanie przeprowadzony ostatni, najmniejszy dotychczas konkurs, po którym przewiduje się, że stan zakontraktowania będzie bliski 100%. Kontraktacja środków w *Schemacie a.*, zostanie zatem zakończona zgodnie z planem przed końcem 2006 r.¹¹ Jednak nawet przy pełnym (100%) zakontraktowaniu środków *Działania 2.3a*, w przyszłości mogą pojawić się oszczędności powstałe w trakcie realizacji umów. Będą one mogły wynikać z szeregu czynników, np. ostateczne koszty projektu mogą okazać się mniejsze od kosztów zapisanych w umowie, możliwe, że nie uda się zrealizować projektu w 100% i osiągnąć tym samym założonych wskaźników (liczby beneficjentów ostatecznych objętych wsparciem, liczba osób, które ukończyły szkolenia, itp.). Dla zapewnienia najwyższego poziomu wykorzystania środków, będą konieczne dodatkowe konkursy, które pozwolą na ponowne uruchomienie odzyskanych środków. Pozostaje pytanie, jak dużo będzie projektów, którym nie uda się zrealizować założonych wskaźników, a w wyniku tego, jaka będzie skala skumulowanych oszczędności. Biorąc pod uwagę, że największe problemy z realizacją i z rekrutowaniem zakładanej liczby uczestników szkoleń mają duże projekty otwarte o wartości kilkudziesięciu milionów złotych, wszystko na to wskazuje, że problem oszczędności może się okazać bardzo poważny. Obecnie jednak kwestia ta jest trudna do przeanalizowania, ponieważ bardzo mało projektów zostało rozliczonych i na tym etapie skala dotychczasowych oszczędności nie stanowi miarodajnego wskaźnika dla prognozowania wielkości skumulowanych oszczędności w końcowym okresie realizacji *Schematu a.*

Wydatkowanie

Bardzo niepokojącym problemem dla *Działania 2.3* jest niski poziom wydatkowania środków w *Działaniu 2.3.*, co może mieć swoje negatywne konsekwencje wynikające z zasady N+2¹². W przypadku, gdy w roku 2004 i 2005 ten problem nie był

¹⁰ Przedstawiciele kadry przedsiębiorstw: menedżerowie i pracownicy niższego szczebla.

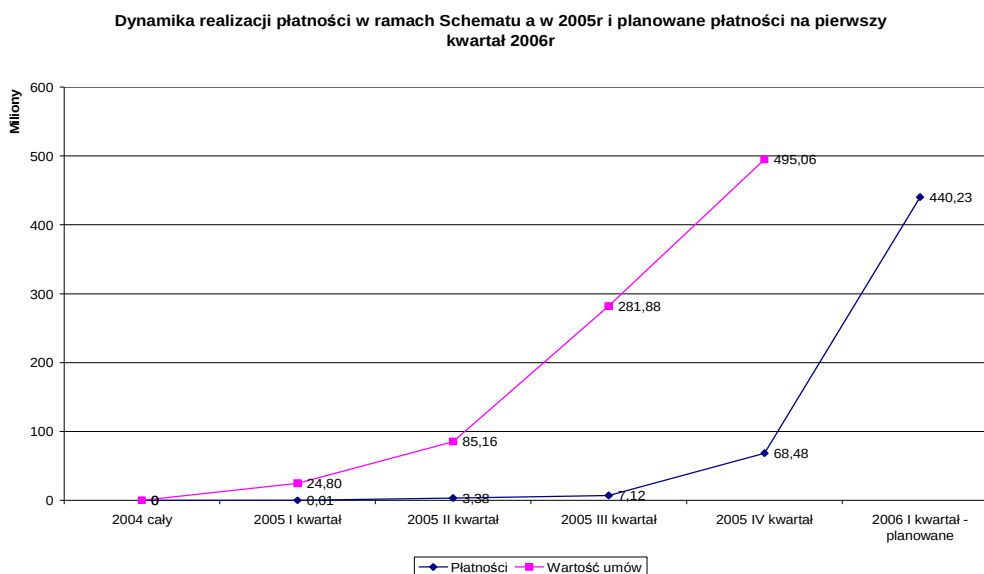
¹¹ Kontraktacja środków *Schematu a* zakończy się zgodnie z planem do 2006 r. Problemu opóźnień na tym etapie nie udało się niestety uniknąć w przypadku *schematu b*

¹² Reguła n+2 jest jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego funduszami pomocowymi Unii Europejskiej (...) art. 31 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych. Stanowi ona, że jeśli zobowiązanie Komisji ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (roku n) nie zostanie „wyczerpane” wnioskami o płatność przekazywanymi Komisji przez Instytucję Płatniczą do końca roku n+2, różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana.

Źródło: http://www.kwalifikowalnosc.gov.pl/NR/rdonlyres/AD63CBC2-4AA2-4E5A-AD13-0A4AE353734C/0/n_plus_2.doc (5 kwietnia 2006 "Reguła N+2")

najważniejszy, w roku 2006 niewykorzystanie dostępnych środków stało się realnym zagrożeniem. Przy prawie 100% poziomie kontraktacji w skali całej alokacji *Działania* 2.3, poziom wydatkowania dla transzy 2004 wynosi zaledwie około 16% (pozostałe 84% musi zostać rozliczone i wydatkowane do końca bieżącego roku).

Wykres 1.



Na powyższym wykresie 1. bardzo wyraźnie widać dysproporcję w poziomie kontraktacji i wydatkowania środków *Schematu a*, oraz ich dynamikę w roku 2005. Wskaźnik „Płatności planowane na I kwartał 2006 r.” wynika z prognoz zapisanych w sprawozdaniach RIF (w oparciu o umowy z beneficjentami). Jednak biorąc pod uwagę dotychczasową dynamikę realizacji płatności, wartość ta będzie bardzo trudna do zrealizowania nawet na koniec IV kwartału 2006 r.

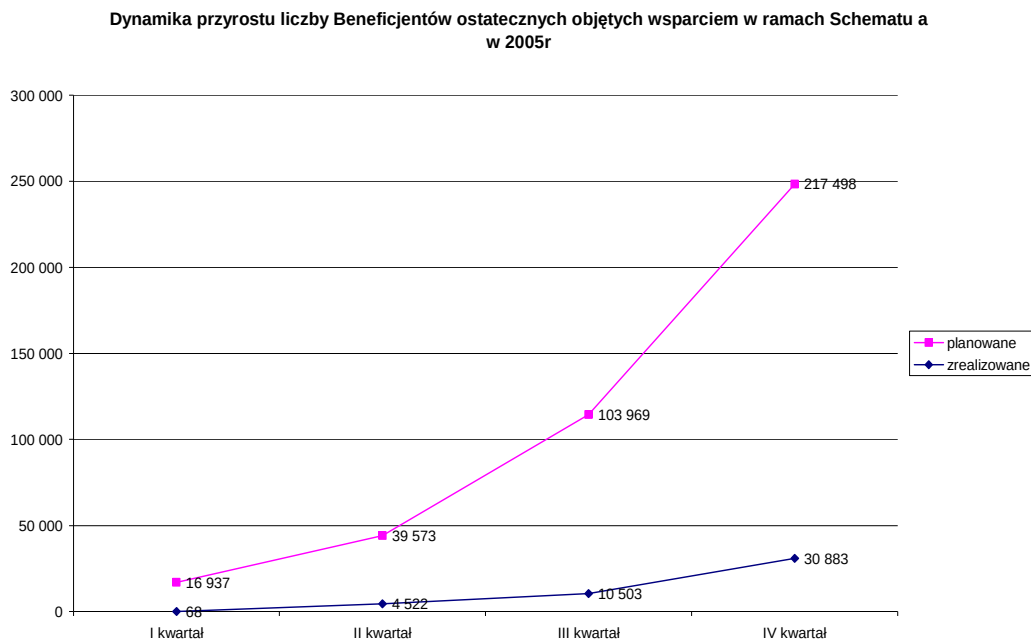
Jeśli jednak do końca 2006 roku Polska nie rozliczy pierwszej transzy alokacji (2004), może się pojawić niebezpieczeństwo niewykorzystaniu środków¹³. Przy obecnych opóźnieniach w płatnościach¹⁴ zadanie to pozostaje bardzo trudne do zrealizowania, a w konsekwencji bardzo trudno będzie również osiągnąć założone wskaźniki projektowe i cele działania.

Zagrożenie dla realizacji celów działania, obrazuje wykres prezentujący dotychczasową dynamikę realizacji wskaźnika „Liczba pracowników, którzy rozpoczęli udział w szkoleniach w ramach *Schematu a*.” w stosunku do wartości planowanych.

¹³ Warto zauważyć, że w roku 2007, przewidywany % środków do wykorzystania (II transza) z alokacji 2004-2006 będzie dużo wyższy – co oznacza konieczność zwiększenia tempa realizacji działania, rozliczenia projektów i przekazywania pieniędzy beneficjentom, aby dostępne dla Polski środki nie zostały utracone.

¹⁴ Opóźnienia w realizacji nie są problem wyłącznie działania 2.3, ale dotyczą również innych działań SPO-RZL. „Nawet jeśli we wszystkich działaniach SPO-RZL, tempo odyskiwania (rotacji) środków EFS byłoby takie jak w działaniach 1.2 i 1.3, gdzie jest ono najszybsze, Polsce nie uda się wykorzystać całej alokacji” – wypowiedź dr Michała Boni na konferencji „Rozwój Zasobów Ludzkich doświadczenia wdrażania EFS w Polsce (marzec 2006).

Wykres 2.



Dynamika realizacji wskaźników produktu, bardzo wyraźnie odzwierciedla dynamikę realizacji płatności w stosunku do kontraktacji (Wykres 2.)¹⁵.

Jedną z kluczowych przyczyn tak niskiego poziomu wydatkowania i małej liczby rozliczonych projektów były opóźnienia w rozpoczęciu I fazy realizacji Działania 2.3:

- stosunkowo późne przyjęcie rozporządzeń MGiP, dotyczących wdrażania SPO-RZL¹⁶;
- opóźnienie w rozpoczęciu promocji działania z poziomu instytucji centralnych;
- przesunięcie terminu I edycji konkursu dla *Schematu a*. (listopad 2004) i daty podpisania pierwszych umów o dofinansowanie projektów na początek 2005 r. (co bezpośrednio wynikało z poprzednich opóźnień).

Kolejną przyczyną tak niskiego wydatkowania jest nieterminowe rozliczanie projektów, a tym samym opóźnienia w płatnościach. To tłumaczy obecny niski poziom wydatkowania. Opóźnienia w przekazywaniu środków beneficjentom mogą doprowadzić do nieosiągnięcia wartości wskaźników założonych przez projektodawców, a w skrajnych przypadkach niezrealizowanie całego projektu.

Dotychczas system przekazywania środków beneficjentom był niewydolny, w konsekwencji beneficjenci otrzymywali przyznane środki na realizację projektu po kilku miesiącach. System przekazywania środków ma wiele niedociągnięć. Między poszczególnymi aktorami (PARP-RIF-Beneficjent) współpraca napotyka na liczne trudności. Co automatycznie powoduje problemy z realizacją projektów, a tym samym utrudnia osiągnięcie oczekiwanych rezultatów i postawionych celów.

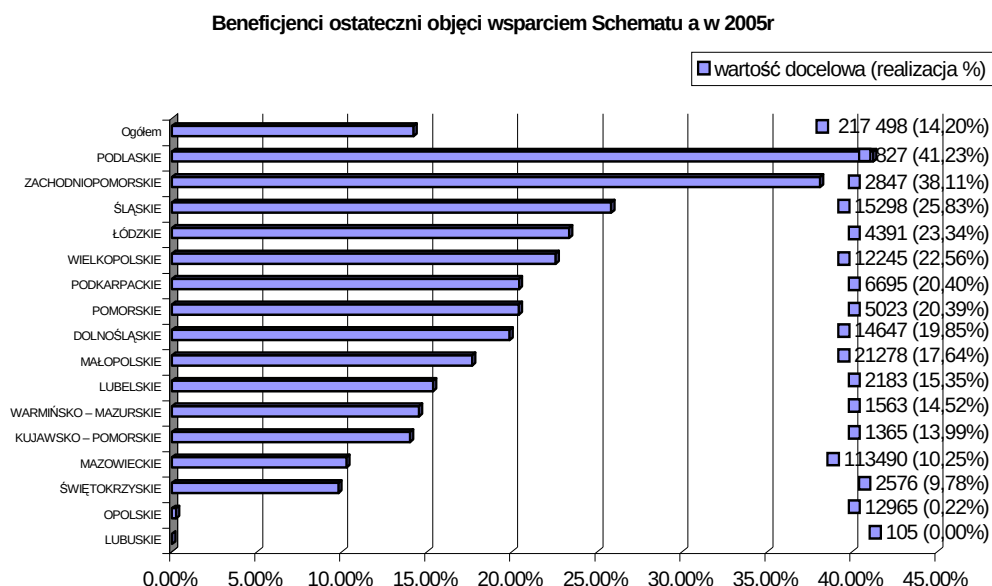
¹⁵ Por. Wykres 1.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11.08.2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełniania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 40, poz. 382); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 16.09.2004 r. w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach SPO-RZL 2004-2006 (Dz. U. 04.207.2115).

Osiąganie wskaźników

W przypadku wskaźnika „liczba pracowników, objętych wsparciem Schematu a”, wartość docelowa wynikająca z kontraktacji, wynosi 217 498 pracowników, co stanowi ok. 121% docelowej wartości wskaźnika ustalonego dla całego *Działania 2.3*¹⁷. Wskaźnik ten można traktować jako sukces etapu kontraktacji. Jednak niski poziom płatności, który niejednokrotnie powoduje opóźnienia w realizacji projektów szkoleniowych w dużej części odpowiada za faktyczny stan realizacji wskaźników produktu. Dotychczasowa realizacja wskaźnika: „liczba pracowników, którzy rozpoczęli udział w szkoleniach” w ramach *Schematu a*. wynosi zaledwie 14% wartości docelowej. Najwyższy poziom realizacji wskaźnika odnotowano w województwie podlaskim i zachodniopomorskim. Wsparciem szkoleniowym zostało objęte już około 40% założonej liczby Beneficjentów Ostatecznych. (Wykres 3.)

Wykres 3.

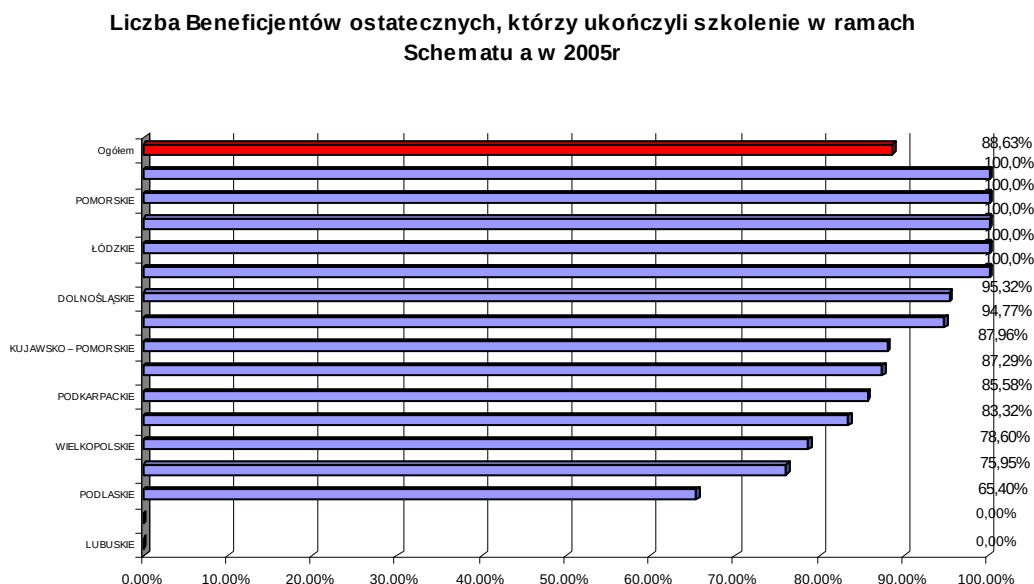


Poza powyższym wskaźnikiem, warto zwrócić uwagę na stan realizacji wskaźnika „liczba pracowników, którzy ukończyli szkolenia w ramach *Schematu a*.” w odniesieniu do liczby osób, która je rozpoczęła (Wykres 4.). Wskaźnik ten obrazuje faktyczną skuteczność na poziomie produktu, w przypadku zrealizowanych szkoleń. Ogólna skuteczność w realizacji wskaźnika plasuje się na poziomie 88%, jednak jest zdecydowanie zróżnicowana dla poszczególnych regionów. Niepokojąca jest wartość wskaźnika zwłaszcza w województwie świętokrzyskim, podlaskim, małopolskim i wielkopolskim (poniżej 80%). W województwie lubuskim rekomendowana do realizacji została najmniejsza liczba projektów (1 projekt, obejmujący wsparciem szkoleniowym 105 osób) w porównaniu do pozostałych regionów. Wynika to ze stosunkowo słabo rozwiniętego regionalnego rynku firm szkoleniowych i niewielkiej liczby złożonych wniosków. Ponadto w wyniku opóźnień, do końca 2005 roku nie rozpoczęły się szkolenia, stąd w lubuskim, wsparciem *Schematu a*. dotychczas nie

¹⁷ 180 000 pracowników, którzy rozpoczęli udział w szkoleniach – wartość docelowa na marzec 2008 r

objęto ani jednej osoby i zarówno w przypadku pierwszego (Wykres 3.), jak i drugiego wskaźnika (Wykres 4.) wartość wynosi 0%.

Wykres 4.



Warto również odnotować stan realizacji wskaźnika „średnia liczba godzin wsparcia uzyskanego w ramach *Schematu a.*, przypadająca na jedną osobę” (Beneficjenta Ostatecznego). Średnia liczba godzin wsparcia szkoleniowego, uzyskanego przez beneficjentów *Schematu a.* na koniec roku 2005 wyniosła 29,45h. Stanowi to 29% ustalonej wartości docelowej. Realizacja tego wskaźnika jest zatem najbardziej zaawansowana, ponieważ w odniesieniu do pozostałych wskaźników produktu jest wyższa od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Najwyższy stopień realizacji wskaźnika w odniesieniu do wartości docelowej wykazuje województwo śląskie (76,3% wartości docelowej, tj. 42,5h na osobę). Stan realizacji wskaźnika na poziomie 0h na osobę w województwie lubuskim wynika on z faktu, że w tym regionie dotychczas nie została objęta szkoleniem ani jedna osoba.¹⁸

BARIERY W OSIĄGANIU WSKAŹNIKÓW PRODUKTU

Ogólne czynniki ryzyka

W przypadku projektów szkoleniowych (zwłaszcza dużych otwartych) występuje bardzo dużo czynników ryzyka wiążących się z samą realizacją i osiągnięciem wskaźników produktu (powodzenie rekrutacji, terminowe dostarczenie dokumentów przez Ostatecznych Beneficjentów, terminowa ocena wniosków o płatność w RIF i PARP). Jeśli na jednym z etapów nastąpią jakiegokolwiek opóźnienia, realną staje się okresowa utrata płynności finansowej projektodawców, mogą pojawić się trudności w znalezieniu grupy odbiorców i przesuwania się termin realizacji szkoleń. W konsekwencji zadeklarowanych wskaźników może nie udać się wykazać w końcowym rozliczeniu projektu. Ponadto w warunkach opóźnień (w płatnościach) mogą pojawić się dodatkowe elementy np. wycofanie się podwykonawców lub

¹⁸ Zob. str. 21.

Ostatecznego Beneficjenta z udziału w projekcie zamkniętym, w wyniku czego projekt upadnie.

Rolą Instytucji Wdrażającej i Zarządzającej jest zminimalizowanie wszelkich czynników zewnętrznych, które mają negatywny wpływ na skuteczną realizację projektu.

Przyśpieszenie tempa rozliczenia projektów (wydatkowania środków) jest przede wszystkim uzależnione od uproszczeń Prawa Zamówień Publicznych¹⁹ (decydujące zwłaszcza dla dużych projektów *Schematu a.*) i dotychczasowego, sztywnego trybu ustalania szczegółowych dokumentów proceduralnych²⁰. Uproszczenia pozwolą na bieżące korekty w trakcie procesu wdrażania i nadrobienie opóźnień.

Ryzyko typów projektów

Kolejna bariera w osiąganiu wskaźników przez poszczególne projekty może wynikać z samej otwartej formuły programu. Jeśli chodzi o projekty zamknięte, gdy już dochodzi do samej realizacji projektu, jego skuteczność jest bardzo wysoka. Natomiast w sytuacji, kiedy projekt został przygotowany na konkretne zamówienie dużej firmy, która pół roku później przeżywa trudności finansowe, bądź przechodzi zmiany organizacyjne (co podważa sens wcześniej zaplanowanych kursów), i rezygnuje ze szkoleń, projekt upada. W przypadku projektów zamkniętych działa swoista dychotomia: 100% vs. 0% skuteczności w realizacji wskaźników produktu w projekcie. Warto jednak podkreślić, że drugi wariant występuje stosunkowo rzadko, raczej w wyjątkowych przypadkach. Najczęściej dochodzi do realizacji przyjętych projektów zamkniętych, a wtedy ich skuteczność produktowa jest bardzo wysoka.

Natomiast w przypadku wszystkich projektów otwartych (zwłaszcza dużych) ryzyko nieosiągnięcia wskaźników jest zdecydowanie wyższe - często specyficzne dla danego typu instrumentu wsparcia lub projektodawcy. Jednak problemem, z którym muszą się zmierzyć wszyscy beneficjenci projektów otwartych, niezależnie od typu instrumentu wsparcia, jest rekrutowanie zadeklarowanej liczby uczestników szkolenia. W wyniku opóźnień w realizacji projektu, oferta szkoleniowa (przygotowana w oparciu o badania potrzeb przeprowadzone ponad pół roku wcześniej) może okazać się nieadekwatna do aktualnego zapotrzebowania wśród kadr przedsiębiorstw i w konsekwencji mogą pojawić się problemy z rekrutacją uczestników szkoleń. Problemy te mogą występować także w wyniku nierzetelnie przeprowadzonych badań potrzeb szkoleniowych. W przypadku dużych projektów ogólnopolskich, niezrekrutowanie zakładanej liczby uczestników szkoleń, może mieć istotny wpływ na nieosiągnięcie wskaźników i celów *Działania 2.3*.

BARIERY SKUTECZNEJ REALIZACJI CELÓW DZIAŁANIA 2.3

Nieuświadomiona potrzeba kształcenia ustawicznego

Zbyt mała świadomość konieczności kształcenia ustawicznego w społeczeństwie oraz zbyt niska potrzeba podnoszenia kwalifikacji i doskonalenia umiejętności pracowników przedsiębiorstw w pewnym stopniu odpowiadają za trudności w

¹⁹ W przypadku dużych projektów *Schematu a*, podwykonawcy większości etapów realizacji projektu (np. wykonanie promocji szkoleń, druk materiałów szkoleniowych, wynajem pomieszczeń, etc.) wylaniani są procedurze udzielenia zamówienia publicznego, co znacząco wydłuża realizację projektu i pociąga za sobą związane z tym konsekwencje: dla beneficjenta – trudności w osiągnięciu wskaźników i opóźnienia w rozliczeniu projektu, dla Instytucji Wdrażającej niski poziom wydatkowania środków i skutki wynikające z zasady N+2.

²⁰ Uzupełnienie SPO-RZL i wzory dokumentów ustalane są obecnie w postaci Rozporządzenia.

rekrutacji uczestników szkoleń otwartych. Jedną z przyczyn tego istotnego ograniczenia w osiąganiu celów projektu była przyjęta strategia promocji.

Zbyt duży nakład promocji *Działania 2.3* skierowano do instytucji szkoleniowych (one musiały włączyć się do działania 2.3²¹), zbyt mały natomiast na upowszechnianie idei *lifelong learning* (LLL), potrzeby inwestowania w kadry, uświadamiania niskich kosztów szkoleń dofinansowanych z EFS, dostępnych dla pracowników niższego szczebla i menedżerów przedsiębiorstw.

Formalności przede wszystkim...?

Przyjęty w SPO-RZL system sprawozdawczości (m.in. ujednolicony wzór formularza) i rozliczania projektów powoduje istotne obciążenie dla uczestników 3 poziomów (PARP, RIF, beneficjent) oraz generuje opóźnienia w realizacji *Działania 2.3a*. Rozbudowany system sprawozdawczości i ilość dokumentów wymaganych przy wnioskach o płatności powodują, że system rozliczeń obsługiwany przez instytucje (RIF, PARP) staje się niewydolny (braki kadrowe utrudniają sprawdzenie dużej ilości dokumentów na czas), co w sposób naturalny powoduje przesunięcia terminów płatności dla projektodawców i niesprawdzanie się sporządzanych prognoz płatności na kolejne okresy sprawozdawcze.

Rozbudowane procedury i opóźnienia w płatnościach wywołują różnego typu perturbacje przy samej realizacji projektów (np. opóźnienia z rozpoczęciem szkoleń), co może prowadzić do nieosiągnięcia założonych wskaźników przez projektodawców. Konsekwencją opóźnień w przekazywaniu płatności jest także niskie wydatkowanie środków w *Działaniu 2.3*. Problem w rezultacie staje się, zatem tak samo palący dla projektodawców, jak i dla Instytucji Wdrażającej.

RIFy problemem czy problemy RIFów...?

Regionalne Instytucje Finansujące nigdy wcześniej nie zarządzały projektami szkoleniowymi dla przedsiębiorstw, realizowanych w ramach schematów grantowych²². Warto jednak podkreślić, że bez udziału tzw. regionalnych Pełnomocników, realizacja *Schematu a*. nie miałaby szans na powodzenie. Jednak zdarzają się sytuacje, w których praca niektórych RIF przysparza obecnie wielu problemów utrudniających realizację celów *Działania 2.3a*. Regionalne Instytucje Finansujące mają ograniczony potencjał do obsługi projektów na swoim terenie. Między innymi problemy kadry i infrastruktury technicznej generują istotne opóźnienia i trudności komunikacyjne.

Warto szczegółowo zbadać czy instytucje te są w pełni przygotowane do ewentualnego samodzielnego wdrażania funduszy w regionach. Należy również przeanalizować rozwiązania prawne, które regulują pracę tych instytucji. Jest to kwestia szczególnie istotna w perspektywie przyszłych planów zwiększenia roli i zadań regionów we wdrażaniu projektów szkoleniowych, dofinansowanych z EFS.

Małe i duże problemy Ostatecznych Beneficjentów

Trudności w korzystaniu ze wsparcia na kształcenie kadr w ramach *Schematu a*., są zróżnicowane w obrębie grupy dużych i małych przedsiębiorstw.

W przypadku małych firm, jeśli pracownik chce wziąć udział w szkoleniu tj. chce żeby pracodawca wysłał go na kurs szkoleniowy lub na studia podyplomowe,

²¹ Zob. rozdział 4.

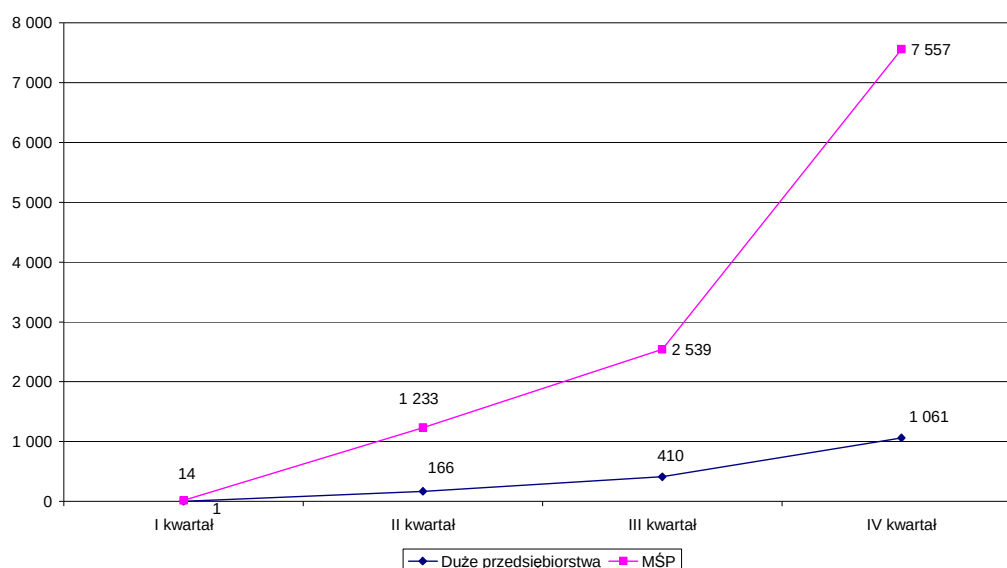
²² Dotychczas RIF były zaangażowane jedynie w realizację programów dotacji na doradztwo i inwestycje dla MSP (regionalne programy Phare SSG komponent MSP edycji 2000-2003).

najczęściej sam musi zająć się całą dokumentacją, i zebraniem danych do PEFS. Małe firmy nie są w stanie pozwolić sobie na szkolenia specyficzne i sprofilowane szkolenia zamknięte (ze względu na małą liczbę pracowników, wysokie koszty takiego szkolenia i czas, jaki wiąże się z uczestnictwem w tych szkoleniach). Udział kilku pracowników w szkoleniu to wyłączenie stosunkowo dużego odsetka pracowników firmy z bieżącej pracy, co oznacza w praktyce wstrzymanie działalności firmy. Szansą dla małych firm mogłyby być weekendowe kursy lub studia podyplomowe, jednak te również niosą za sobą wysokie koszty.

Ponadto w przypadku projektów otwartych, istnieje podejrzenie, że oferta instytucji szkoleniowych jest w znacznej mierze tworzona w oparciu o potrzeby potencjalnych klientów z dużych firm. Wśród nich łatwiej jest, bowiem zrekrutować zakładaną liczbę uczestników szkoleń, co pozwala projektodawcom zaoszczędzić na promocji. Można mówić o swoistej barierze małych firm w podnoszeniu kwalifikacji i doskonaleniu umiejętności swoich pracowników, nawet przy tak szerokim dostępie do tanich szkoleń współfinansowanych z EFS. Problem dostępności szkoleń dla firm małych i mikroprzedsiębiorstw jest jednak zagadnieniem bardziej złożonym i wymaga przeprowadzenia szczegółowych badań wśród beneficjentów ostatecznych i projektodawców.

Wykres 5.

Dynamika przyrostu liczby przedsiębiorstw objętych wsparciem Schematu a w 2005r



W przypadku dużych firm powinno być pozornie łatwiej. Często w średnich i dużych przedsiębiorstwach działają odrębne komórki, które zajmują się pozyskiwaniem dotacji z UE. Jednak z drugiej strony, konieczność ujawniania instytucjom listy płac pracowników wyższego szczebla, powoduje, że duże firmy są bardziej skłonne do rezygnacji ze szkoleń finansowanych ze środków publicznych²³.

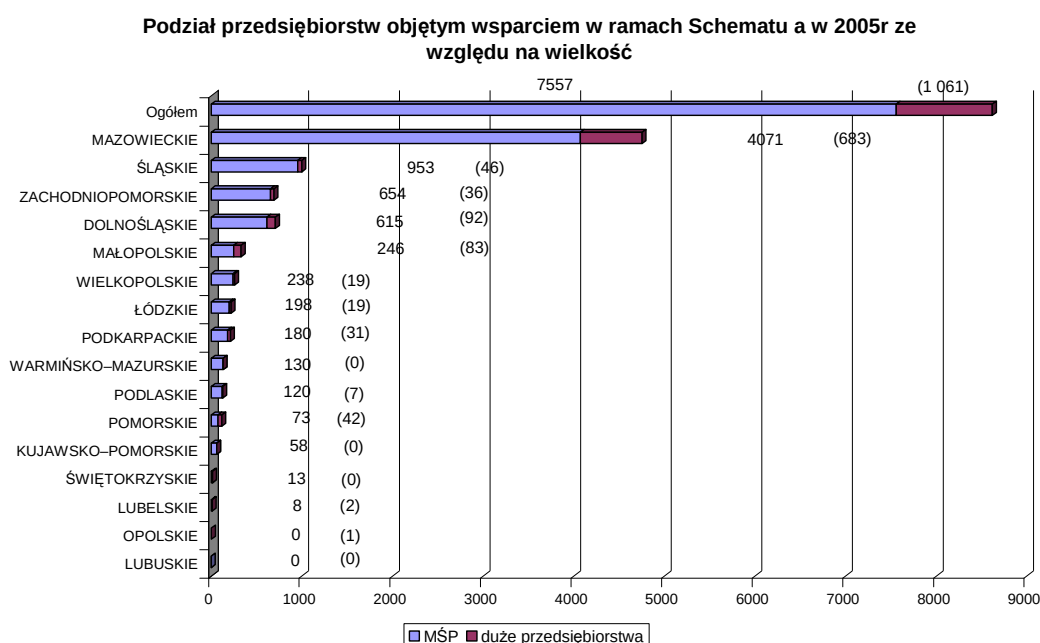
Wśród beneficjentów objętych wsparciem 12% stanowiły duże przedsiębiorstwa, pozostałe 88% stanowiły małe i średnie przedsiębiorstwa (Wykres 5.). Proporcje te wyraźnie obrazują tendencję częstszego korzystania ze szkoleń *Schematu a* przez

²³ Informacje te są skrupulatnie ukrywane, zwłaszcza przez duże firmy, ponieważ są niebezpieczne i mogą zostać wykorzystane przez konkurencję do podkupywania pracowników – *employee poaching*.

firmy duże, niż wynikałoby to z ich liczebności w strukturze sektora przedsiębiorstw²⁴. Wśród Ostatecznych Beneficjentów *Schematu a.*, duże przedsiębiorstwa są zatem znacznie nadreprezentowane w stosunku do firm małych i średnich. Jednak w ostatnim kwartale 2005 roku, prawie potroiła się liczba MSP, które zostały objęte wsparciem szkoleniowym *Schematu a.* w stosunku do wartości wskaźnika na koniec III kwartału 2005 r.

Rozkład regionalny liczby Beneficjentów Ostatecznych *Schematu a.* ze względu na wielkość przedsiębiorstwa przedstawia wykres 6. Warto zauważyć, że w kilku regionach wśród projektodawców nie było ani jednego dużego przedsiębiorstwa. Potwierdza to fakt dużego rozdrobnienia rynku firm szkoleniowych i niewielki rozwój rynku w regionach o słabych ośrodkach metropolitalnych. Uzasadnione jest zatem wprowadzanie w szkoleniowych schematach grantowych, mechanizmów mających za zadanie oddziaływać na powstawanie nowych instytucji szkoleniowych w tych regionach i większą konsolidację rynku szkoleniowego w skali całego kraju.

Wykres 6.



3. Zgodność oferty szkoleniowej dostępnej w Schemacie a. z zapisami programowymi i potrzebami przedsiębiorstw

TEMATYKA SZKOLEŃ A POTRZEBY BENEFICJENTÓW OSTATECZNYCH

Analizując tematykę szkoleń w przypadku *Schematu a.* trudno jest mówić o niezgodności oferty z potrzebami przedsiębiorstw, gdyż otwarta formuła zakłada, że tematyka szkoleń jest odpowiedzią na potrzeby Ostatecznych Beneficjentów. Jednak mogą pojawić się pewne czynniki, które generują rozbieżności. W pierwszej

²⁴ Duże przedsiębiorstwa stanowią obecnie mniej niż 1% wszystkich aktywnych przedsiębiorstw (Źródło: Stan sektora MSP w roku 2003 roku. Tendencje rozwojowe w latach 1994-2005, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005).

kolejności należy podkreślić, że zgodność oferty szkoleniowej w dużej mierze jest uwarunkowana tym, czy projekt ma charakter zamknięty czy otwarty.

W przypadku projektów zamkniętych, w zdecydowanej większości projekty powinny być zgodne z potrzebami Ostatecznego Beneficjenta. Czynnikiem, który może powodować znaczne rozbieżności jest czas. Od momentu przeprowadzenia badania potrzeb w firmie, do czasu realizacji szkoleń mogą wystąpić nieprzewidywalne zmiany w przedsiębiorstwie, które zmniejszą trafności oferty szkoleniowej.

Jeśli chodzi o szkolenia otwarte, zgodność oferty szkoleniowej z potrzebami przedsiębiorstwa może napotykać na większe ograniczenia. Pierwszym warunkiem przygotowania dobrej oferty szkoleniowej jest przeprowadzenie rzetelnego badania potrzeb w grupie docelowej. Często jednak badanie potrzeb zastępowane są diagnozą opartą o analizę popytu na dotychczasową ofertę szkoleniową firm-beneficjentów. Stąd wynikać mogą poważne problemy z rekrutacją uczestników, zwłaszcza przy realizacji projektów na dużą skalę (popyt na szkolenia określonego typu w regionie, nie musi się przekładać na popularność szkoleń w skali ogólnopolskiej). Przy prowadzeniu szkoleń na szeroką skalę, znaczna część kursów musi mieć charakter ogólny, tj. być pewnym kompromisem tematycznym, atrakcyjnym dla szerokiego grona odbiorców.

Trudności w rekrutacji na szkolenia mogą być dodatkowo zaostrzane przez pojawiającą się konkurencję o uczestników szkoleń pomiędzy poszczególnymi projektami, a w przypadku szkoleń dla menedżerów konkurencję także pomiędzy oboma schematami (np. w obrębie szkoleń z zarządzania).

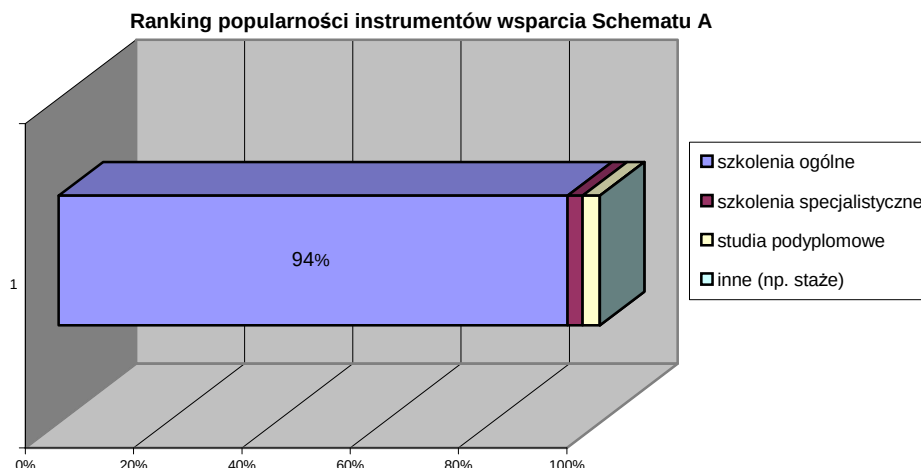
W przypadku szkoleń dla pracowników niższego szczebla czy tzw. pracowników w gorszym położeniu – kompromis będzie się sprowadzał do szkoleń dla popularnych zawodów lub wykonywanych typowych funkcji, niezbędnych w każdym przedsiębiorstwie. Stąd w ofercie firm szkoleniowych pojawia się duża ilość szkoleń dla księgowych, sprzedawców, czy informatyków. Przedsiębiorstwa, które dotychczas nie były w stanie sobie pozwolić na szkolenia kadry nawet z tematyki, która wydawałaby się jest niezbędna dla funkcjonowania na rynku, dzięki *Działaniu 2.3a* mogą zaspokoić swoje potrzeby. W obecnych warunkach rozwoju społeczno-gospodarczego, zastosowana formuła programu jest w dużej mierze uzasadniona.

Jednakże celowość zastosowania otwartej formuły *Schematu a.* mogłaby być podważona ze względu na nierównomierny rozkład czy rozproszenie efektów. Warto zauważyć, że dzięki tej stosunkowo niewielkiej puli środków *Działania 2.3a* (ponad 200mln EUR), nie uda się pomóc wszystkim, stąd większe ukierunkowania wsparcia i profilowanie grup docelowych byłoby bardziej uzasadnionym i zarazem skutecznym rozwiązaniem.

ZASTOSOWANE INSTRUMENTY A POTRZEBY BENEFICJENTÓW OSTATECZNYCH

W *Schemacie a.* projektodawcy mogli skorzystać z dotacji na organizację szkoleń (ogólnych, specjalistycznych, studiów podyplomowych, staży i usług doradczych). Częstość korzystania Beneficjentów Ostatecznych z poszczególnych form wsparcia, prezentuje poniższy wykres 7:

Wykres 7.



Kursy szkoleniowe

Kursy szkoleniowe, zwłaszcza ogólne, okazały się najpopularniejszą formą doskonalenia kadr przedsiębiorstw (stanowiły 94% wszystkich wybieranych instrumentów wsparcia). Umożliwiają one pozyskanie praktycznej wiedzy w krótkim czasie. W wyniku czego pracownicy przedsiębiorstw mają możliwość doskonalenia swoich umiejętności pod kątem obecnego stanowiska pracy i podnoszenia kwalifikacji umacniając jednocześnie swoją pozycję w przedsiębiorstwie (co jest szczególnie istotne w przypadku pracowników w gorszym położeniu²⁵). Poza kryterium czasu, decydującym niejednokrotnie o wysłaniu pracownika na szkolenie, dużą zaletą kursów szkoleniowych jest fakt, że są one stosunkowo tanie (dofinansowane z EFS). W przypadku dużych przedsiębiorstw, pozwala to na szkolenie większej liczby pracowników.

Doradztwo

Intensywne kursy szkoleniowe mają jednak także swoje ograniczenia. Bardzo duża dawka wiedzy przekazana w krótkim czasie, może przekraczać możliwości jej zapamiętania i stosowania w codziennej pracy przedsiębiorstwa. Stąd w *Schemacie a.* dopuszczono możliwość udzielania pomocy doradczej związanej z tematyką szkoleń. Jednak pierwsze próby jej stosowania w projektach generują nieprawidłowości projektodawców i tracą swoją funkcjonalność dla Ostatecznych Beneficjentów. Doradztwo zostało stosunkowo nieprecyzyjnie określone w dokumentach programowych, przez co w praktyce mogło się sprowadzać do uzyskania porady e-mail (odpowiedzi na zapytanie uczestnika szkolenia) czy dyżuru eksperta na tzw. chat. Ta forma wsparcia jest stosunkowo mało skuteczna dla przedsiębiorców, a biorąc pod uwagę koszty może być również nieefektywna. Doradztwo przy projektach szkoleniowych powodowało także trudności związane z kwalifikowalnością kosztów projektów.

Studia podyplomowe

Studia podyplomowe stanowiły jedynie 3% dotychczas wybieranych instrumentów wsparcia. Małą popularność wysyłania pracowników na studia podyplomowe można

²⁵ Wytoczne dla wnioskodawców działania 2.3a, str. 4.

uzasadniać faktem, że ta forma wsparcia jest bardziej adekwatnym instrumentem podnoszenia kwalifikacji pracownika, niż jego praktycznych umiejętności, z czym może wiązać się pewne ryzyko dla pracodawcy. Szkolenia mają tę przewagę, że częściej są prowadzone przez wykwalifikowanych trenerów, z doświadczeniem praktyki przedmiotu, dają wiedzę syntetyczną i bezpośrednio stosowalną (szczególnie szkolenia zamknięte).

Studia podyplomowe są niemal zawsze szkoleniami typu otwartego, ponieważ niewiele firm może sobie pozwolić na zamówienie studiów dla kilkunastu bądź kilkudziesięciu swoich pracowników. Stąd też otwarte projekty studiów podyplomowych, napotykają problemy z rekrutacją uczestników (podobny problem dotyczy również długich szkoleń językowych). Wynika to z mniejszej elastyczności tego instrumentu, w stosunku do wszelkiego rodzaju szkoleń, które (z pewnymi ograniczeniami) mogą się odbywać w dowolnym miejscu i czasie. W przypadku studiów podyplomowych, projektodawcami są najczęściej uczelnie wyższe, które są instytucjami stosunkowo mało mobilnymi i mało elastycznymi (skostniałymi). Obowiązuje je kalendarz akademicki (nie zawsze zgodny z harmonogram realizacji projektu) i są częściowo uzależnione od dostępnej infrastruktury uczelni (co jest zarazem mocnym, jak i słabym punktem tego typu projektodawców). Problemy projektodawców są szczególnie wyraźne w przypadku uczelni publicznych, które dodatkowo napotykają trudności w trakcie realizacji projektu, związane ze swoją biurokratyczną strukturą.

Kolejne ograniczenia, na które napotykają studia podyplomowe, to niechęć pracowników i pracodawców związana z podejmowaniem zobowiązań na długi czas, ponoszenia wysokich kosztów i ryzyka z tym związanego. Rozwiązaniem problemu jest bardzo dobrze prowadzona polityka kadrowa w przedsiębiorstwach (*employee retention*), która powinna odsunąć niebezpieczeństwo kształcenie kadr dla konkurencji (*employee poaching*). Ryzyko to jest szczególnie poważne u małych przedsiębiorstwach.

Staże

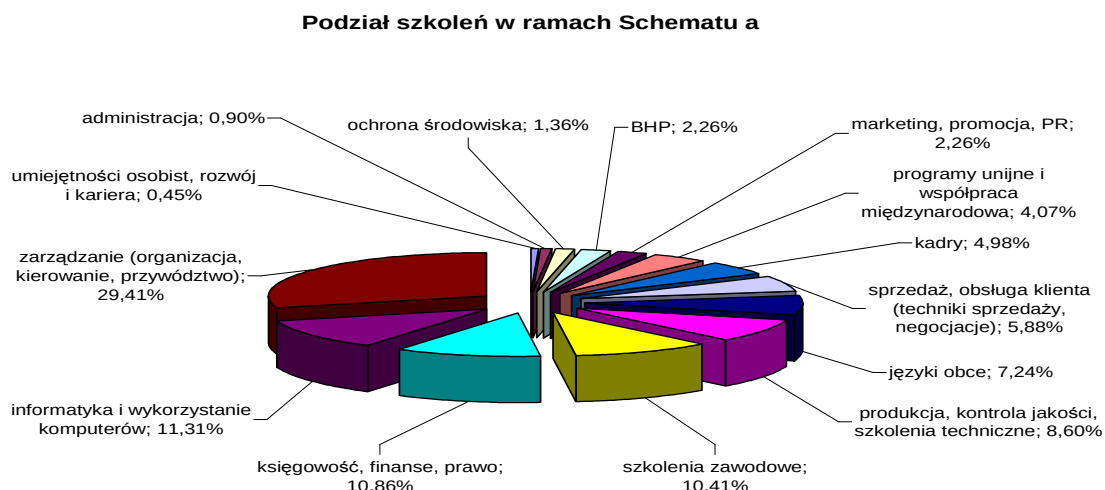
Dotychczas nie został złożony, ani jeden projekt dotyczący organizowania staży dla pracowników przedsiębiorstw w instytutach naukowych i ośrodkach badawczych. W obecnym stanie polskiej gospodarki, przedsiębiorcy nie dostrzegają zatem potrzeby wysyłania swoich pracowników na staże w celu podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstwa.

TEMATYKA SZKOLEŃ I WYBÓR INSTRUMENTÓW WSPARCIA A CELE DZIAŁANIA 2.3

Tematyka szkoleń realizowanych w ramach *Schematu a.* jest uzależniona od trendu rynku i zapotrzebowania ostatecznych odbiorców. W przypadku projektów zamkniętych zakres szkolenia jest opracowany na zamówienie beneficjenta ostatecznego, w otwartych tematyka oferty szkoleniowej projektu opiera się na diagnozie i badaniach rynku, stąd teoretycznie powinna odzwierciedlać kierunki rozwoju przedsiębiorstw i związane z tym potrzeby szkoleniowe. W obecnych warunkach rozwoju sektora przedsiębiorstw, wszelkie ukierunkowanie, zarówno tematyki szkoleń jak i grupy odbiorców, oznaczałoby pozbawienie części

„niedoinwestowanego” kapitału ludzkiego przedsiębiorstw, możliwości kształcenia i doskonalenia umiejętności dla podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstwa. Wątpliwe jest jednak założenie, że brak ukierunkowania szkoleń w zauważalny sposób przełoży się na rezultaty i będzie oddziaływał na poziomie całej gospodarki. Z dotychczas wybieranych tematów szkoleń największą popularnością cieszyły się: zarządzanie (organizacja, kierowanie, przywództwo) (29%), informatyka i wykorzystanie komputerów (11%), oraz z księgowości, finansów i prawa (10%) (Wykres 8.).

Wykres 8.

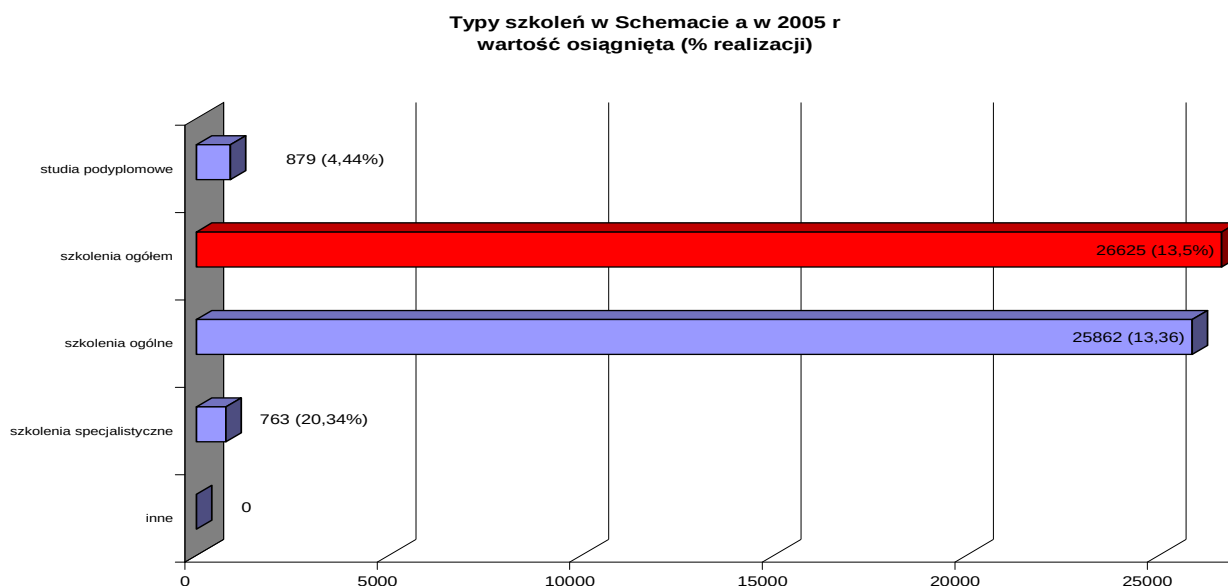


Jak pokazują statystyki, najbardziej popularnym instrumentem wsparcia w *Schemacie a.* są szkolenia ogólne (Wykres 11). Studia podyplomowe, obecnie są stosunkowo słabo doceniane przez pracodawców, co przekłada się na niewielką popularności tego instrumentu wśród Ostatecznych Beneficjentów i projektodawców. Nie ma natomiast obecnie ani jednego projektu, gdzie byłyby realizowane staże w jednostkach naukowych lub ośrodkach badawczych (nie został złożony ani jeden wniosek).

Ogółem do końca 2005 roku zrealizowano 13,5% wszystkich zaplanowanych w umowach dofinansowania szkoleń. Warto zauważyć, że w przypadku szkoleń specjalistycznych osiągnięto najwyższy stopień realizacji, w porównaniu do pozostałych instrumentów wsparcia (ponad 20%). Stosunkowo niski stopień realizacji osiągnęły natomiast studia podyplomowe (zaledwie 4%) (Wykres 9).

Dobór instrumentów wsparcia, jest zatem adekwatny do celu, jakim jest podnoszenie umiejętności i kwalifikacji kadr przedsiębiorstw. W niewielkim natomiast stopniu realizowane instrumenty wsparcia przyczyniają się do osiągnięcia celu *Działania 2.3*, jakim jest zacieśnianie współpracy pomiędzy instytucjami naukowo-badawczymi a sektorem przedsiębiorstw. Zrównoważonej realizacji celów *Działania 2.3* mogłoby służyć wprowadzenie dodatkowych mechanizmów w konstrukcji *Schematu a.*, które zachęcałyby potencjalnych projektodawców do stosowanie w większym stopniu studiów podyplomowych i projektów stażowych.

Wykres 9.



4. Strona podaźowa – wpływ Schematu a. na rynek usług szkoleniowych

Rynek usług szkoleniowych

Uruchomienie *Schematu a.* zaostrzyło konkurencję na rynku szkoleniowym. Zadziałała zasada, przewidywana przez instytucje i firmy szkoleniowe: jeśli w działaniu weźmie udział kilka instytucji szkoleniowych i zaproponują szkolenia o 80% tańsze w stosunku do dotychczasowych cen rynkowych, to wszystkie inne firmy stracą klientów (przestaną być konkurencyjne cenowo).

Uruchomienie środków EFS zmusiło więc firmy szkoleniowe do uczestnictwa w *Działaniu 2.3*. Impuls w postaci ogromnej puli środków, jaka była dostępna, był sprawą drugorzędną (ważną tylko w 1 fazie realizacji *Schematu a.*, o czym świadczy niska jakość składanych wtedy projektów). Tak samo silna presja na instytucje szkoleniowe występowała ze strony kadr przedsiębiorstw. Przedsiębiorcy stawiali warunki, albo skorzystamy z dużego, zamkniętego projektu szkoleniowego za 5 razy niższą cenę niż dotychczas, albo wybierzemy konkurencję.

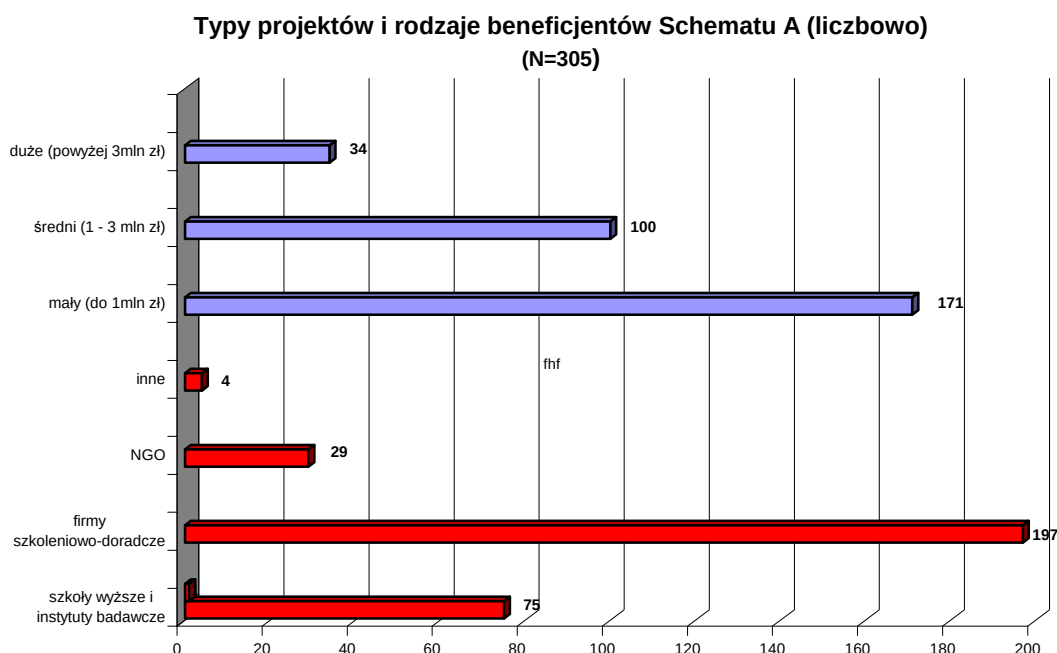
Bardzo silny wpływ EFS na rynek szkoleniowy ma jednak również jednoznacznie pozytywne elementy. Dotychczas instytucje szkoleniowe nie miały okazji realizować projektów na tak dużą skalę (finansową, jak i w zakresie ilości odbiorców). *Schemat a.* postawił wysoko poprzeczkę instytucjom szkoleniowym, podnosząc standardy szkoleń. Przy okazji realizacji projektów, instytucje szkoleniowe nawiązują nowe kontakty z klientami, które w wyniku satysfakcji uczestników szkoleń i skuteczności wsparcia, mogą zostać utrwalone, także na zasadach komercyjnych (przyszłe świadczenie na rzecz przedsiębiorstw szkoleń wielomodułowych, cyklicznych, wielopoziomowych, usług badania potrzeb, doradztwa, audytu szkoleniowego, itp.). Dzięki projektom *Schematu a.* firmy szkoleniowe mają możliwość pozyskać stałych klientów, nawiązać trwałą współpracę z podwykonawcami, rozszerzyć zakres działalności, zwiększyć renomę firmy (np. dzięki logo EFS) oraz obniżyć koszty promocji firmy.

Warto podkreślić, że rozwój rynku szkoleń oznacza także nowe miejsca pracy w instytucjach szkoleniowych.

Zdecydowanym minusem *Schematu a.* jest fakt, że firmy szkoleniowe nie rozszerzają znacząco swojej oferty szkoleniowej, lecz głównie realizują to co robiły dotychczas (studia podyplomowe i szkolenia ze swojej oferty) tylko taniej. Przy zastosowanej formule programu, jeśli popyt na szkolenia z ich dotychczasowej oferty się wyczerpie, dopiero wtedy prawdopodobnie będą musiały realizować specyficzne potrzeby zgłaszane przez firmy. Świadczy to jednoznacznie także o dużym zapotrzebowaniu (chłonności) przedsiębiorstw na szkolenia standardowe. Szukanie specyficznych potrzeb szkoleniowych i ich zaspokajanie, zwłaszcza w małych firmach to dalsza perspektywa rozwoju rynku szkoleniowego, w miarę zaspokajania potrzeb klientów i wzrostu ich świadomości co do wagi rozwoju kapitału ludzkiego przedsiębiorstw, w realiach walki konkurencyjnej na rynku UE.

Obecnie rynek firm szkoleniowych jest bardzo rozdrobniony. Jedną z oczekiwań, jakie stawiano przed *Działaniem 2.3* było jego skonsolidowanie. Narzędziem, które miało za zadanie m.in. wymusić trwałe łączenie lub tymczasową współpracę w ramach projektu kilku instytucji szkoleniowych było uzależnienie wielkości projektu, jaki mógł być rekomendowany do realizacji, od wielkości przychodu projektodawcy. Zaplanowany efekt jest realizowany w bardzo ograniczonym stopniu.

Wykres 10.



Wśród beneficjentów *Schematu a.* dotychczas zdecydowanie przeważały firmy szkoleniowo-doradcze (65%). W dalszej kolejności w realizację projektów włączały się szkoły wyższe i instytuty badawcze (25%) oraz organizacje pozarządowe (10%). Rozkład typów projektów realizowanych przez instytucje szkoleniowe w 2005 roku przedstawiał się następująco: dominowały małe projekty o wartości do 1mln PLN (56%), realizowane głównie przez firmy szkoleniowo doradcze, a w dalszej kolejności realizowano projekty średnie o wartości 1-3mln PLN (33%) i projekty duże o wartości powyżej 3mln PLN (11%) (Wykres 10).

Instytucje szkoleniowe zarzucały, że *Działanie 2.3* popsuje rynek szkoleniowy. W dużej części wynikało to z obaw przed konsekwencjami jakie wywoła uruchomienie środków EFS na szkolenia kadr przedsiębiorstw –(nowe zadania i ostra konkurencja na rynku szkoleniowym). Pośrednią „zasługą” *Działania 2.3a* było powstanie Polskiej Izby Firm Szkoleniowych²⁶ (2005r.). Jest to instytucja, która reprezentuje interesy tego środowiska. Występuje jako lobby na rzecz zapewnienia płynności w płatnościach, ograniczaniu wymaganych dokumentów lub przeforsowania innych oczekiwań wyrażanych przez instytucje szkoleniowe. Angażuje się w prace nad bieżącym usprawnieniem *Działania 2.3*, jak i włącza się w konsultacje dotyczące nowego okresu programowania.

²⁶ Zob. www.pifs.org.pl

IV SCHEMAT B.

1. Specyfika Schematu b.

W ramach *Schematu b.* SPO-RZL „Promocja rozwiązań systemowych” realizowane są projekty o charakterze ponadlokalnym, regionalnym lub ogólnokrajowym. Są to również projekty podejmujące kwestie horyzontalne lub sektorowe. Ich tematyka skoncentrowana jest na zagadnieniach związanych z modernizacją otoczenia instytucjonalnego małej i średniej przedsiębiorczości, a także organizacji pracy w sektorze MSP. Z uwagi na szeroki zakres terytorialny i przedmiotowy, ramy wdrażania są tu odmienne niż w *Schemacie a.*

Projekty szkoleń nie są zatem w tym przypadku opracowywane przez instytucje szkoleniowe, lecz bezpośrednio przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Składane przez PARP wnioski wymagają akceptacji Instytucji Zarządzającej (Departament Zarządzanie EFS). Bezpośredni Wykonawcy wyłaniani są następnie przez PAPR zgodnie z Prawem zamówień publicznych.

Za przygotowanie projektów odpowiadał Zespół Rozwoju Zasobów Ludzkich PARP, którego pracownicy korzystali ze wsparcia ekspertów z różnych dziedzin w celu właściwego dopasowania tematyki szkoleń do specyfiki danego projektu. Punktami odniesienia na etapie programowania były kierunki wsparcia zidentyfikowane w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwoju Zasobów Ludzkich²⁷, Uzupełnieniu SPO RZL oraz strategiach sektorowych Rządu („Strategia dla przemysłu drzewnego do 2006”²⁸, ‘Strategii dla przemysłu elektronicznego do 2010’²⁹)

Cele przypisane tym projektom wpisują się w ogólny cel stawiany przed *działaniem* 2.3 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, czyli poprawę zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do zmieniających się warunków na rynku pracy. Umiejętności oraz wiedza przekazywane ostatecznym beneficjentom powinny zatem przełożyć się na zwiększenie częstotliwości i zakresu stosowania nietypowych, elastycznych form zatrudnienia (rotacja miejsc pracy, telepraca). Celami projektów realizowanych w ramach *Schematu b.* SPO RZL są ponadto: korzystne stymulowanie polityki rozwoju zasobów ludzkich przedsiębiorstw (szczególnie małych i średnich) i dostosowanie rodzimych firm do standardów prawa wspólnotowego (np. w obszarze BHP lub ochrony środowiska).

Faza operacyjna *Schematu b.* rozpoczęła się pod koniec 2005r. Jej zakończenie planowane jest na koniec roku 2007r. Sumaryczna kwota zaangażowanych środków alokowanych na to działanie wyniesie około 50mln euro. Maksymalny pułap dofinansowania kosztów uczestnictwa wynosi 80%³⁰.

Strategiczną grupą docelową projektów wchodzących w obszar tego *Schematu b.* są pracownicy i kadra zarządzająca MSP, jednakże niektóre projekty przeznaczone są także do przedstawicieli samorządów, stowarzyszeń branżowych, organizacji pracodawców i innych grup

²⁷ Przez Sektorowy Program Operacyjny Zasobów Ludzkich rozumiany jest tekst, stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004r. w sprawie wprowadzenia Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006”.

²⁸ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 sierpnia 2003 roku

²⁹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 stycznia 2003 roku

³⁰ Źródło: Fundusze europejskie na projekty innowacyjne i ogólnopolskie programy szkoleniowe- Katalog projektów"- materiał wydany przez PARP przy współfinansowaniu ze środków Pomocy Technicznej SPO RZL.

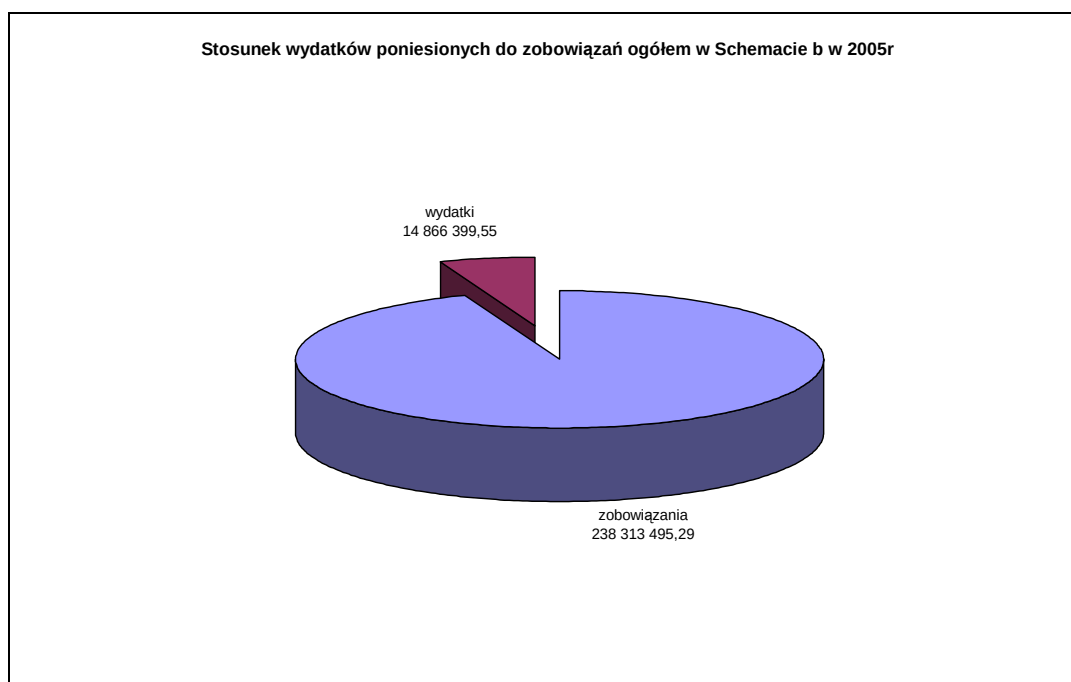
2. Stan realizacji - osiągnięcie celów operacyjnych

Stan realizacji zmierzony został przy wykorzystaniu wskaźników finansowych i merytorycznych. Są one zarazem wskaźnikami dla pomiaru realizacji celów operacyjnych (*targets*). Pomiar stopnia realizacji celów bezpośrednich (*aims*) oraz strategicznych (*goals*) wymaga pogłębionych analiz i dostępności znacznie szerszego zakresu danych. Powinien być on zatem przedmiotem odrębnych badań ewaluacyjnych i monitoringowych.

Wskaźniki finansowe

Poniższy wykres (Wykres 11) przedstawia tempo absorpcji środków przewidzianych na dofinansowanie *Schematu b*. w oparciu o wielkości deklarowane we wnioskach.

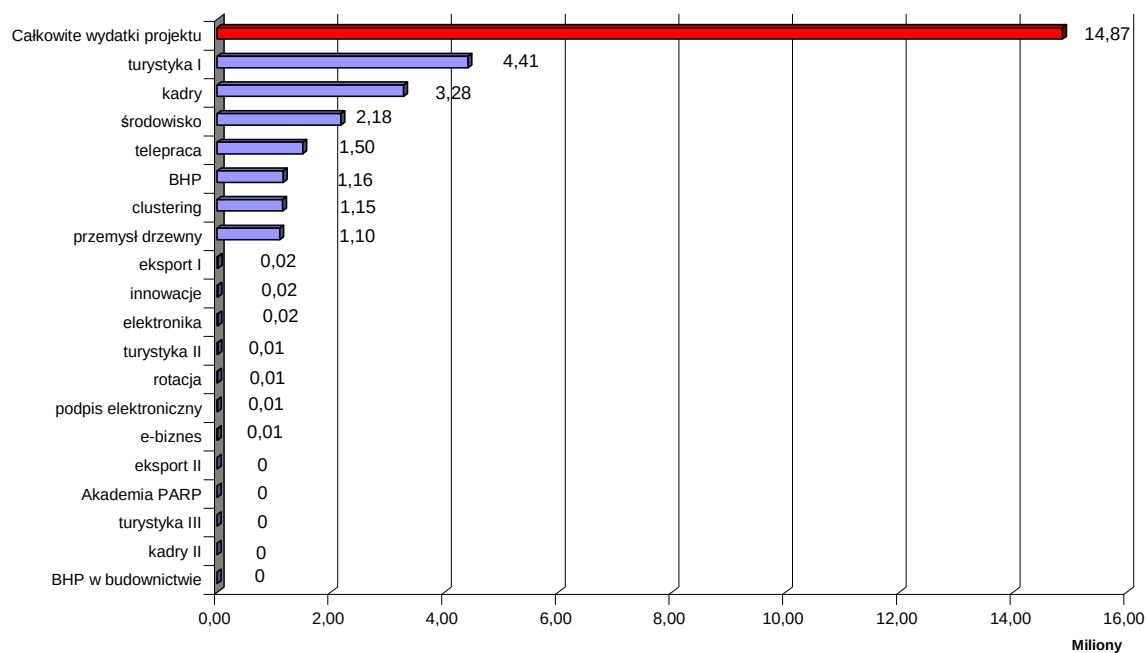
Wykres 11.



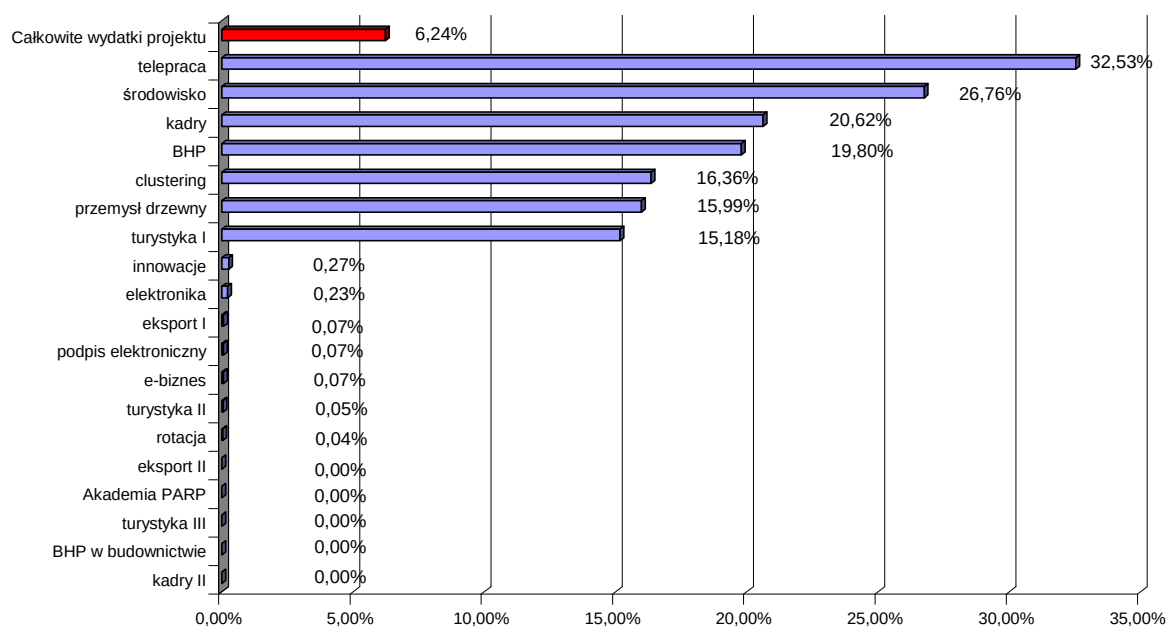
Na zakończenie roku 2005 stosunek wydatków poniesionych do zobowiązań wyniósł 6.2%. Oznacza to, iż średni miesięczny odsetek absorpcji wyniósł 0.31%³¹. Pełne wykorzystanie alokowanych środków wymagałoby teraz przeciętnej absorpcji w tempie 6,26% miesięcznie, a więc wartości zbliżonej do obecnego skumulowanego odsetka wydatkowanych środków. Tak wyraźne przyspieszenie tempa absorpcji wydaje się jednak zupełnie realne, zważywszy, iż dotychczas wydatki z budżetu większości projektów nie związane były bezpośrednio ze szkoleniami.

³¹ Za podstawę do wyliczenia przyjęto okres między 1 maja 2004r. a 31 grudnia 2005r.

Wykres 12. Wydatki poniesione w podziale na projekty



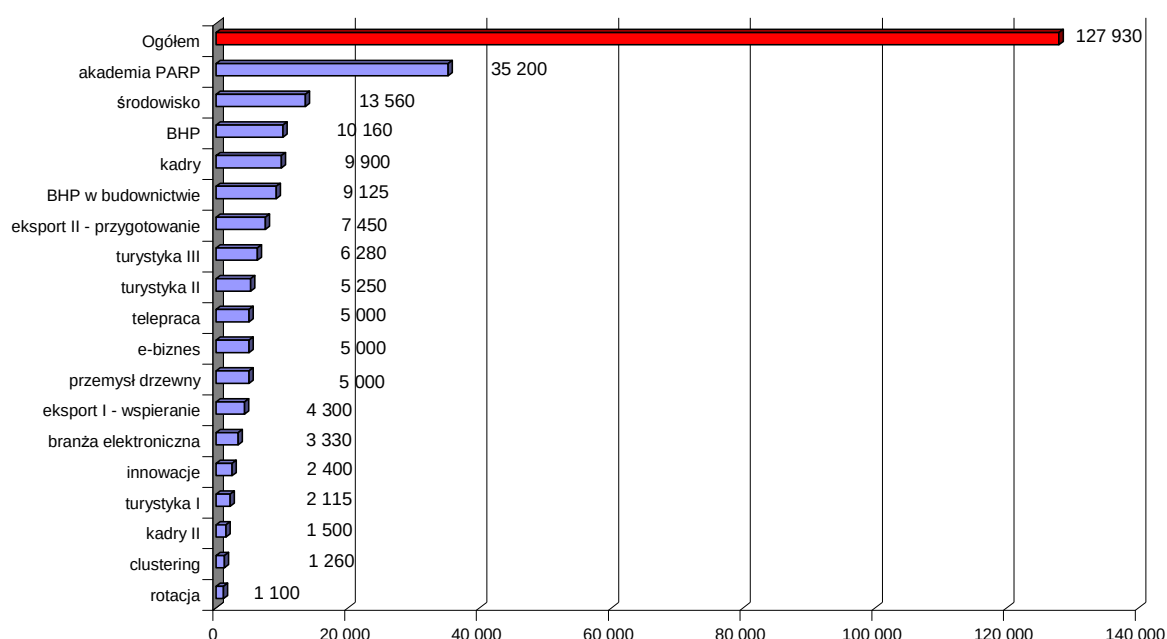
Wykres 13. Stosunek wydatków poniesionych do zobowiązań w podziale na projekty



Pełne zestawienie wydatków przedstawione zostało na wykresach 12 i 13. Jak widać, w przypadku pięciu nie poniesiono dotychczas jakichkolwiek wydatków, a w kolejnych siedmiu projektach poziom wydatków nie przekroczył jednego procenta. Prawdopodobieństwo spełnienia się prognoz pełnego wykorzystania alokowanych środków jest zwiększane jednak przez wysoki poziom absorpcji środków w projektach, które rozpoczęły finansowanie działań zaliczanych do części merytorycznych. Największy poziom wykorzystania budżetu odnotowano w projekcie „Telepraca”, gdzie wydatkowano już blisko jedną trzecią ogółu środków. Jest on związany z wydatkami poniesionymi na realizację komponentu badawczego, który nie przysparza tyle problemów realizacyjnych, co komponenty szkoleniowe. Ponad czterokrotnie wyższy od przeciętnego okazał się również poziom absorpcji środków w projekcie środowiskowym. Ogólnie rzecz biorąc wydatki we wszystkich projektach, w ramach których na koniec ubiegłego roku prowadzono szkolenia lub przygotowania do ich rozpoczęcia znajdowały się na zaawansowanym etapie, były co najmniej dwukrotnie większe od wartości przeciętnej.

Wskaźniki rzeczowe

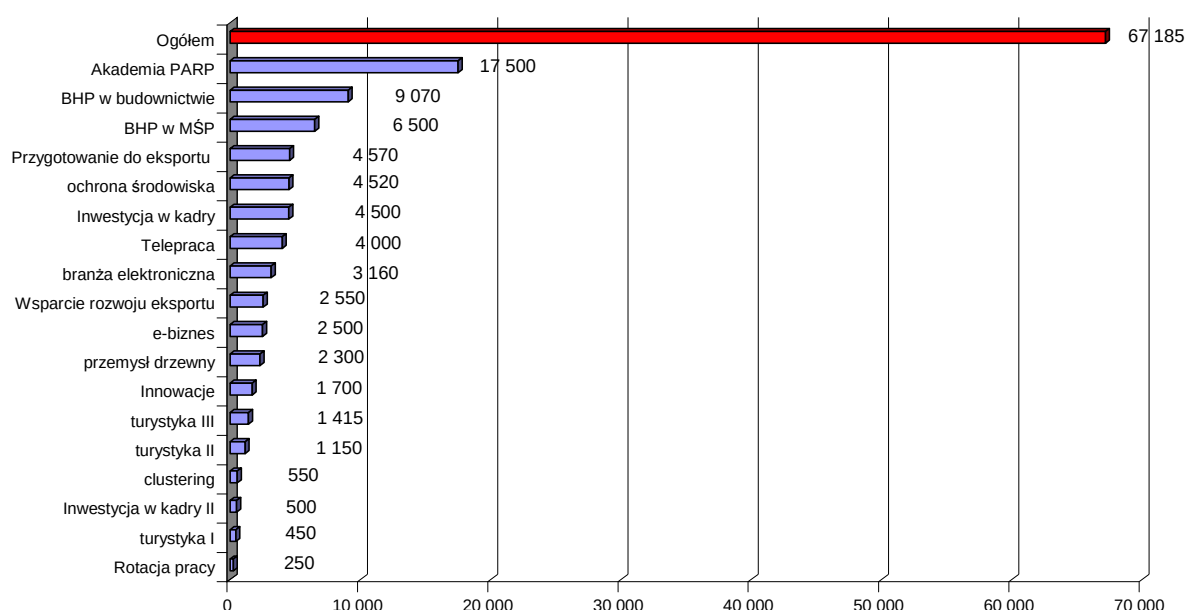
Wykres 14. Planowane i osiągnięte liczebności beneficjentów indywidualnych



Jak wynika z danych prezentowanych na Wykresie 14., planuje się, iż z projektów *Schematu b.* skorzysta blisko 130 tys. pracowników przedsiębiorstw, z czego najwięcej w ramach „Akademii PARP”. Do innych projektów dużych (powyżej 10 tys. pracowników firm) zaliczają się także szkolenia z zakresu ochrony środowiska oraz BHP. Na przeciwległym biegunie znajdują się małe projekty, które powinny objąć mniej niż pięć tysięcy beneficjentów indywidualnych. Na tym tle wyróżniają się szczególnie trzy najmniejsze projekty (Rotacja, Clustering, Kadry II), których skala

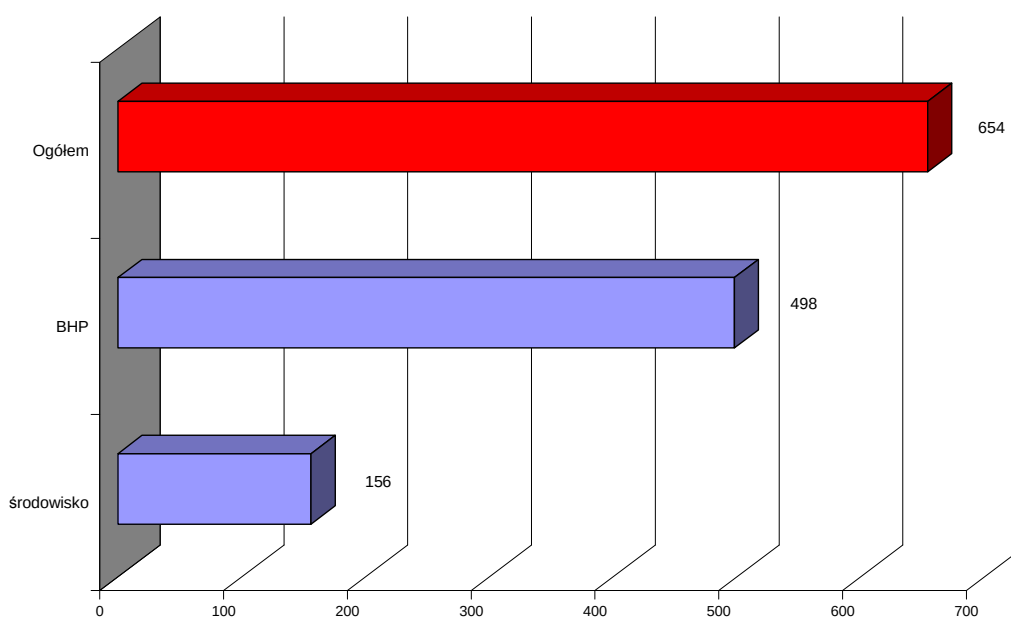
jest kilkudziesięciokrotnie mniejsza niż największego projektu *Schematu b.* – Akademii PARP.

Wykres 15. Planowane i osiągnięte liczebności firm - beneficjentów



Planowane liczebności przedsiębiorstw objętych wsparciem *Schematu b.* ilustruje Wykres 15. Zakłada się, iż szkoleniami objętych zostanie blisko 70 tys. przedsiębiorstw. Wedle założeń największy udział liczbowy przypada na projekty: „Akademia PARP” oraz szkolenia środowiskowe i w związane z bezpieczeństwem pracy. W przypadku czterech najmniejszych projektów (Rotacja pracy, Turystyka I, Inwestycja w kadry II, Clustering) wsparciem zostanie natomiast objęte mniej niż tysiąc firm.

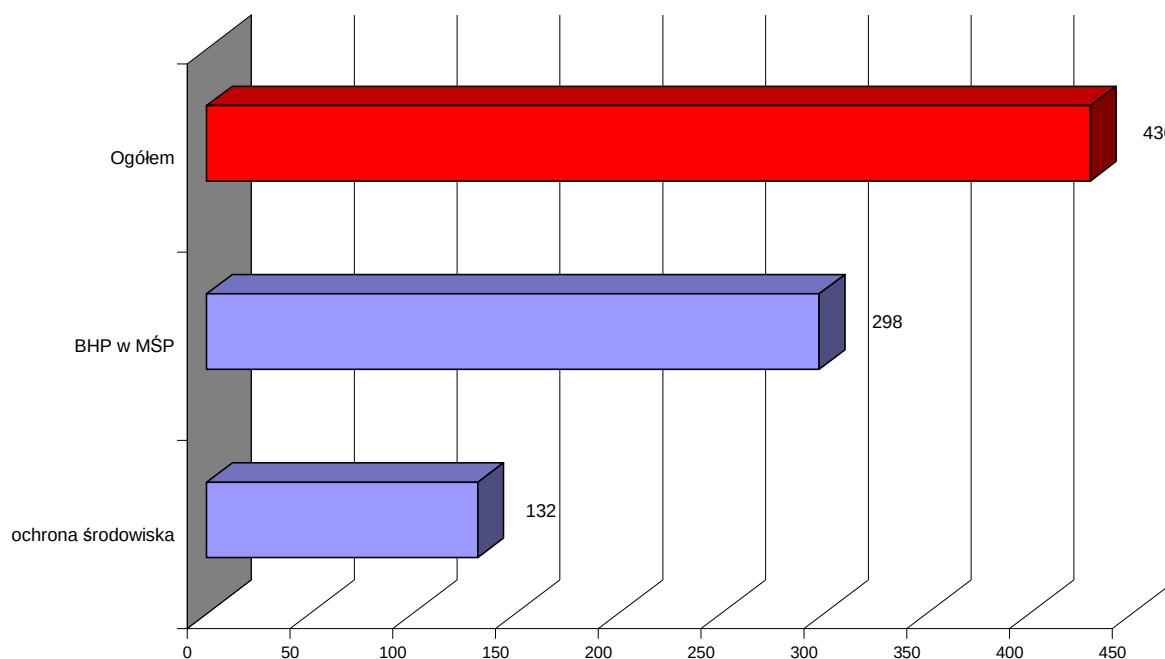
Wykres 16. Osiągnięte liczebności beneficjentów indywidualnych



Na wykresie 16. zaprezentowano liczebności beneficjentów indywidualnych, którzy zostali już objęci wsparciem. Do końca roku 2005 ze szkoleń skorzystało 654 osoby. Szkolenia ukończyli beneficjenci zaledwie dwóch projektów. W szkoleniach z zakresu środowiska wzięła jednak znacznie mniejsza liczba osób niż zakładano (6.5% liczby przewidzianej na zakończenie 2005r.). Przyczyny tak niskiego stopnia realizacji są przedmiotem analiz w dalszej części niniejszego opracowania.

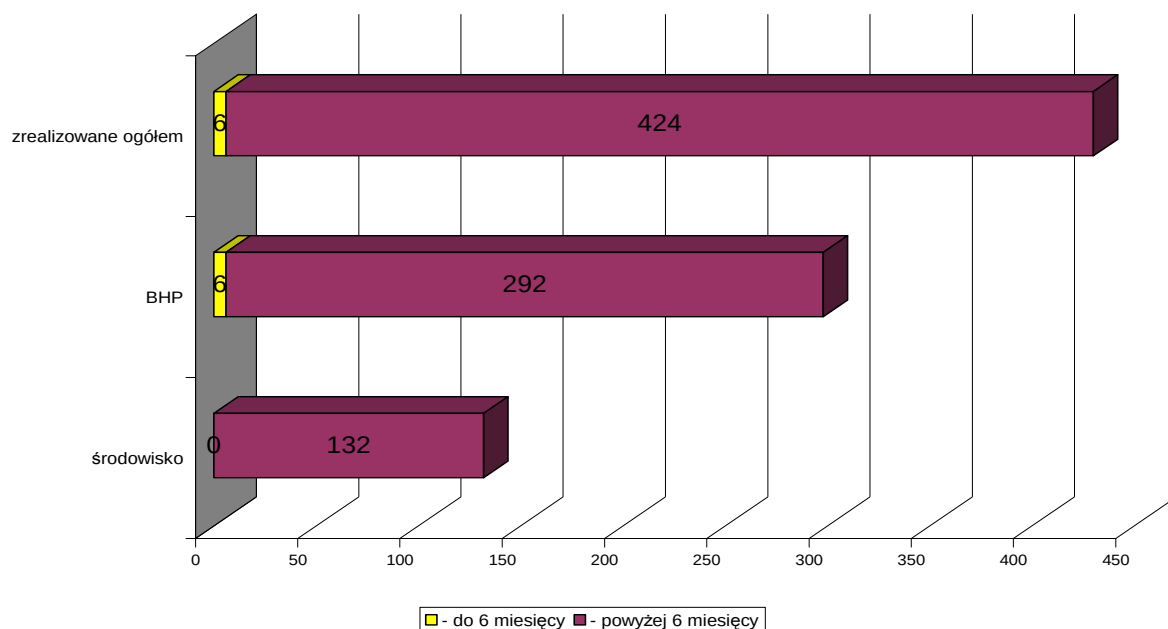
Wśród dotychczasowych beneficjentów indywidualnych większość (63%) stanowili mężczyźni, przy czym odsetek ten był nieco wyższy w przypadku szkoleń z zakresu BHP (67%). W projekcie środowiskom proporcje płci układały się niemal po równo (51% stanowiły kobiety).

Wykres 17. Osiągnięte liczebności firm - beneficjentów



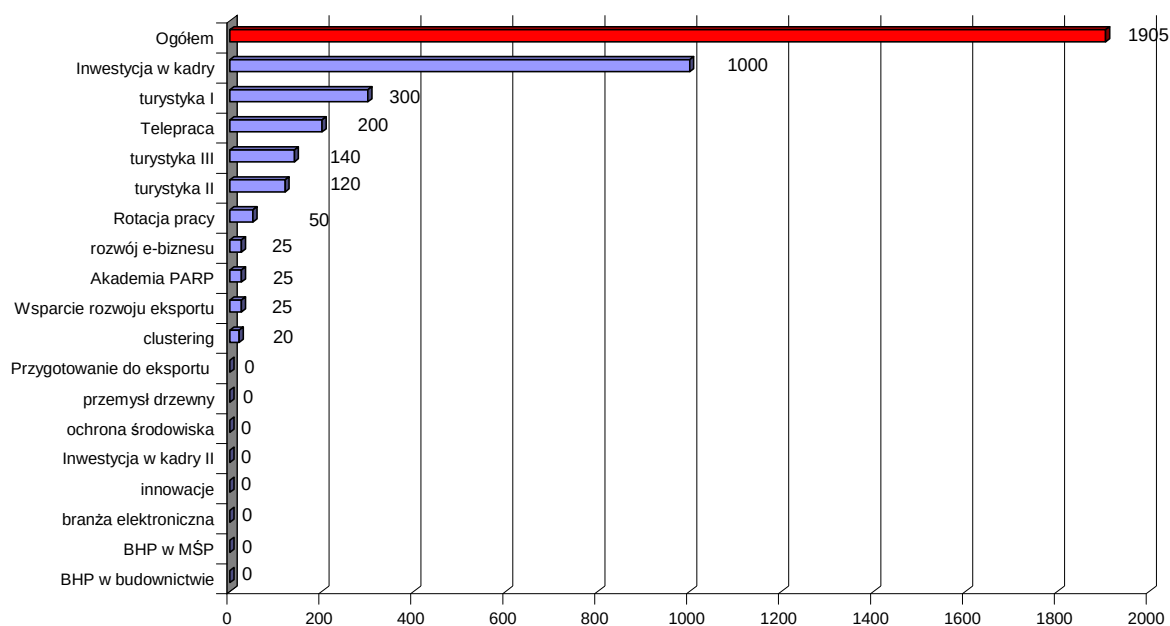
Na Wykresie 17. przedstawiono liczebności firm objętych dotychczas szkoleniami. Do końca minionego roku ze wsparcia skorzystało 430 przedsiębiorstw (0,61%). Wszystkie podmioty należały do sektora MŚP. Blisko trzy czwarte (69,3%) z nich skorzystało ze szkoleń w zakresie BHP.

Wykres 18. Podział firm-beneficjentów według wieku

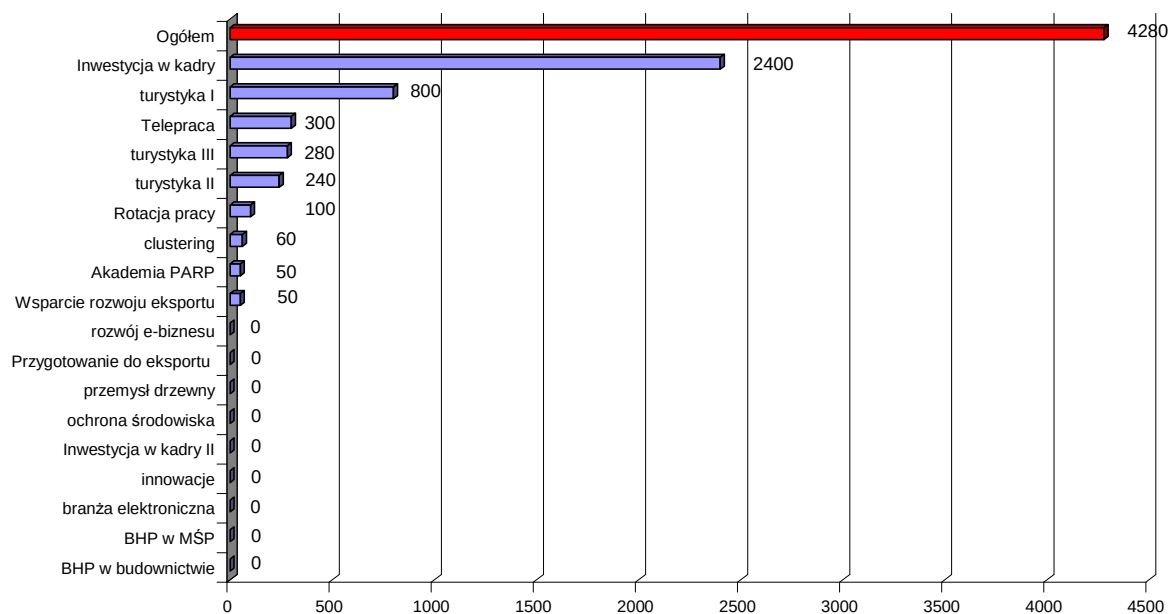


Wykres 18. ilustruje podział przedsiębiorstw, które skorzystały już ze szkoleń w podziale uwzględniającym ich wiek. Zaledwie sześć firm prowadziło działalność przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Liczebność ta jest rozbieżna z celami operacyjnymi, które przewidywały udział takich firma na poziomie 18,6 %. Waga tego celu nie jest jednak na tyle istotna, aby rzutować na ogólną ocenę skuteczności realizacji. Pomoc nowo powstałym przedsiębiorstwom jest bowiem przedmiotem odrębnych interwencji publicznych.

Wykres 19. Planowane liczebności instytucji – beneficjentów



Wykres 20. Planowane liczebności pracowników instytucji - beneficjentów



Oprócz przedsiębiorstw, w *Schemacie b.* planowane jest także objęcie wsparciem innych kategorii beneficjentów instytucjonalnych (władz samorządowych, organizacji przedsiębiorców). Szkolenia realizowane dotychczas nie były jednak do nich

adresowane, co nie pozwala mówić o stopniu realizacji celów operacyjnych w odniesieniu do tych grup.

Planowane liczebności instytucji oraz planowane liczebności ich pracowników pokazano na Wykresie 19 i Wykresie 20. Wedle założeń, ze szkoleń powinno skorzystać 1905 instytucji, z czego blisko połowa w ramach projektu „Inwestycja w kadry”. Najmniejsza liczebność instytucji planowana jest w projekcie „Clustering”. Szkolenia dla instytucji innych niż przedsiębiorstwa przewidziane zostały ogólnie w ramach 10 projektów *Schematu b*.

Przewiduje się, że szkolenia obejmą 4280 pracowników instytucji-beneficjentów. Największy udział liczbowy w tym przypadku również dotyczy „Inwestycji w kadry”, najmniej natomiast „Wsparcia rozwoju eksportu” i „Akademii PARP”.

3. Bariery skutecznej realizacji celów

Obszary występowania barier

Skuteczność realizacji celów przypisanych projektom *Schematu b*. ograniczana jest przez bariery o zróżnicowanym charakterze. Najbardziej widoczne ograniczenia rozpoznane zostały w następujących obszarach: 1) *Polityka szkoleniowa przedsiębiorstw*, 2) *Ramy prawne wyłaniania Wykonawców*, 3) *Wartości docelowe wskaźników*, 4) *Obciążenie biurokratyczne*, 5) *Koordinacja pomiędzy schematami*, 6) *Wahania kursowe*.

1) **Polityka szkoleniowa przedsiębiorstw.** W przeważającej części firm, zwłaszcza mikro i małych, polityce szkoleniowej przypisuje się niewielkie znaczenie lub też w ogóle się jej nie prowadzi. Odnajduje to swoje odzwierciedlenie w dostępnych danych³², które wskazują, iż blisko 40% przedsiębiorstw mikro nie planuje w bieżącym roku przeprowadzania szkoleń dla swoich pracowników. W minionym roku, firmy mikro i małe były kategoriami przedsiębiorstw najrzadziej korzystającymi ze szkoleń dofinansowywanych z funduszy strukturalnych. Według przytaczanych powyżej danych, ze wsparcia tego rodzaju skorzystało w roku minionym zaledwie 6% firm mikro oraz 16% firm małych. Co istotne, jako przyczynę takiego stanu rzeczy podawano często (27% firm mikro, 21% firm małych) brak wiedzy o możliwości skorzystania z dotowanych szkoleń. Można postawić hipotezę, iż ograniczona wiedza przedsiębiorstw na temat adresowanych do nich projektów szkoleniowych wynika w decydującej mierze z braku jakichkolwiek strategii rozwoju kadr. Zważywszy bowiem na bardzo intensywną promocję projektów obu schematów *Działania 2.3* należy przyjąć, iż informacja o dostępnej ofercie szkoleniowej upowszechniana jest zadowalającym zakresem.

2) **Ramy prawne wyłaniania Wykonawców.** W obecnym środowisku prawnym, realizacja projektów *Schematu b*. narażona jest na istotne opóźnienia. Newralgicznym etapem realizacji każdego projektu jest wyłonienie Wykonawcy. Kierując się zasadą przejrzystości, decydowano się dotychczas w większości przypadków na wybór procedury przetargowej. W konsekwencji, terminowe rozpoczęcie szkoleń okazało się niemożliwe ze względu na składane protesty. Do końca minionego roku szkoleniami zostali objęci beneficjenci ostateczni zaledwie

³² Źródło: „Szkolenia w Polsce - badanie potrzeb szkoleniowych społeczeństwa i biznesu”, Obserwatorium Zarządzania, luty 2006.

dwóch projektów. Znajdując się pod silną presją czasu, PARP uzyskała zgodę na wyłonienie Wykonawców kilku projektów w trybie zamówienia z wolnej ręki, co stanowi zabezpieczenie przed opóźnieniami uwarunkowanymi protestami. Wedle aktualnych informacji³³, obecnie oferowane są szkolenia w siedmiu projektach. W przypadku jednego projektu szkolenia nie są jeszcze dostępne, lecz w trybie negocjacji wyłoniony już został ich Wykonawca. Stan realizacji projektów *Schematu b.* ilustruje poniższa tabela.

Tabela 1

Szkolenie są dostępne	Wykonawca został wyłoniony, ale szkolenie nie są jeszcze dostępne	Procedura wyłaniania Wykonawcy trwa	Procedura wyłonienia Wykonawcy jeszcze się nie rozpoczęła
• Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych, • Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu drzewnego, • Program szkoleń promujących clustring, • Ogólnopolski program szkoleń w zakresie ochrony środowiska, • Inwestycja w kadry, • Telepraca, • Szkolenie kadr MŚP w zakresie wdrażania norm BHP	• Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw branży elektronicznej	• Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych II, • Rotacja pracy, • Przygotowanie do eksportu (Eksport I), • Wsparcie rozwoju polskiego eksportu (Eksport II), • Zwiększenie innowacyjności sektora MŚP	• Bezpieczeństwo i higiena pracy w budownictwie, • Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych III, • Akademia PARP, • Inwestycja w kadry II, • Firma XXI wieku. Program szkoleń wspierających rozwój e-biznesu

3) **Wartości docelowe wskaźników.** Doświadczenie zdobyte w trakcie dotychczasowego wdrażania *Schematu b.* podpowiada, iż przyjęto zawyżone wartości docelowe wskaźnika celów operacyjnych (*targets*) - liczebności beneficjentów ostatecznych. Niemożność ich osiągnięcia wynika zapewne ze wspomnianych już problemów, czyli efektu konkurencyjności między schematami *Działania 2.3* oraz z słabości polityki szkoleniowej MSP. Dostępne w tym momencie dane pozwalają już stwierdzić, iż niezmiernie trudno będzie osiągnąć cele operacyjne w przypadku szkoleń z zakresu ochrony środowiska.

4) **Obciążenie biurokratyczne.** Jest to bariera, która oddziałuje zapewne silniej w przypadku *Schematu a.*, gdzie szczegółowej weryfikacji wymaga ogromna ilość dokumentacja, tworzonej na potrzeby każdego z kilkuset projektów. Skomplikowane procedury rozliczeniowe wpływają jednak również na projekty *Schematu b.* Ich obecność jak również wydłużające się procedury przetargowe mocno ograniczają długość fazy szkoleniowej.

5) **Koordinacja pomiędzy schematami** Wspomniany już problem związany z występowaniem konkurencji między schematami *Działania 2.3* rzutuje bezpośrednio na skuteczną realizację, przypisanych celów. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w problemach z koordynacją tematyki szkoleń. Na etapie tworzenia projektów *Schematu b.* była ona utrudniona poprzez brak napływu bieżącej informacji odnośnie szkoleń planowanych we wnioskach składanych w *Schemacie a.* Brak

³³ Źródło: oficjalna witryna internetowa PARP, stan na dzień 10.04.2006r.

odpowiedniej koordynacji ujawnia się z całą mocą na etapie rekrutacji pracowników przedsiębiorstw, które zalewane są ofertami szkoleń o zbliżonej specyfice.

6) **Wahania kursowe.** W rezultacie spadku wartości euro wobec złotego zmniejszyła się w sposób odczuwalny siła nabywcza środków alokowanych dla *Schematu b*. W konsekwencji rozważana jest rezygnacja z realizacji niektórych projektów, znajdujących się w planie ramowym na rok bieżący. Pod znakiem zapytania staje przede wszystkim realizacja projektu „Turystyka III”.

4. Zgodność ofert schematu b. z zapisami programowymi i potrzebami przedsiębiorstw

Zgodność z zapisami programowymi

Wedle najbardziej prawdopodobnego scenariusza w schemacie „Promocja rozwiązań systemowych” zrealizowanych zostanie 18 projektów³⁴. Najważniejszym punktem odniesienia dla ich zawartości merytorycznej są zakresy wsparcia w Uzupełnieniu SPO RZL. Zidentyfikowane zostały tam trzy obszary, które *Działanie 2.3* powinno obejmować - 1) doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających oraz pracowników przedsiębiorstw, 2) ułatwienie transferu wiedzy i zacieśnienie współpracy między szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami, 3) ułatwienie wprowadzenia nowych form zatrudnienia i nowych form organizacji pracy. Poniższa tabela ilustruje przyporządkowanie projektów do zakreślonych powyżej obszarów interwencji.

Tabela 2. Zgodność projektów *Schematu b.* z obszarami interwencji wyznaczonymi przez SPO RZL.

Zakres interwencji	Nazwy projektów
doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających oraz pracowników	• Bezpieczeństwo i higiena pracy w budownictwie, Akademia PARP, • Rotacja pracy, Program szkoleń wspierających rozwój e-biznesu, • Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw branży elektronicznej, • Program szkoleń promujących clustering, • Przygotowanie do eksportu (Eksport I), • Wsparcie rozwoju polskiego eksportu (Eksport II), • Zwiększenie konkurencyjności przemysłu drzewnego, • Zwiększenie innowacyjności sektora MŚP, • Ogólnopolski program szkoleń w zakresie ochrony środowiska, • Szkolenie kadr MŚP w zakresie wdrażania norm BHP, • Inwestycja w kadry, • Inwestycja w kadry II, • Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych, • Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów turystycznych II, • Program szkolenia kadr dla rozwoju produktów

³⁴ Wykaz tych projektów wraz z opisem dostępny jest na stronach internetowych PARP pod adresem: http://www.parp.gov.pl/efs_b.html

	turystycznych III.
ułatwienie transferu wiedzy i zacieśnienie współpracy między szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami (kursy zaawansowanych technologii, wysyłanie kadry kierowniczej oraz wszystkich kategorii pracowników - badaczy, techników, robotników - przedsiębiorstw do uniwersytetów w celu kontynuowania nauki na poziomie wyższym lub na szkolenia oferowane przez instytucje szkolnictwa wyższego, jak również staże pracowników w instytucjach naukowo-badawczych, studia podyplomowe)	• Zwiększenie innowacyjności sektora MŚP
ułatwienie wprowadzenia nowych form zatrudnienia i nowych form organizacji pracy (w tym pracy czasowej, telepracy, dostosowanie organizacji i form zatrudnienia do zmian technologicznych z uwzględnieniem poprawy warunków pracy)	• Bezpieczeństwo i higiena pracy w budownictwie, • Akademia PARP, • Rotacja pracy, • Telepraca. Ogólnopolski program promocji i szkoleń dla przedsiębiorców, • Ogólnopolski program szkoleń w zakresie ochrony środowiska, • Szkolenie kadr MŚP w zakresie wdrażania norm BHP

W oparciu o zaprezentowany powyżej podział tematyczny projektów *Schematu b.* stwierdzić można, iż wyraźnie nierównomiernie pokrywają one obszary interwencji wyznaczone przez Uzupełnienie SPO RZL. Zdecydowanie najbardziej intensywnie pokrytym obszarem jest doskonalenie umiejętności kadr zarządzających oraz pracowników. Żaden z projektów *Schematu b* nie jest natomiast w całości ukierunkowany na ułatwienie transferu wiedzy i zacieśnienie współpracy między szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami. Zadanie tego typu wpisane jest wyłącznie jako jeden z komponentów projektu „Zwiększenie innowacyjności sektora MSP”.

Brak projektów skoncentrowanych na tym zakresie interwencji nie jest wynikiem zaniedbań po stronie projektodawcy, ale stanowi objaw niedostatecznej koordynacji w obszarze polityki innowacyjności. Jej realizacja powierzona jest obecnie kilku instytucjom, pozbawionym płaszczyzny wymiany doświadczeń i możliwości wspólnego planowania działań. Kolejnym utrudnieniem jest bardzo słabe zainteresowanie innowacyjnością po stronie przedsiębiorstw sektora MSP. Zacieśnienie współpracy między szkołami wyższymi i firmami utrudnia także archaiczne podejście znacznej części uczelni do kwestii promocji i upowszechniania efektów ich prac badawczych. Swoją rolę odgrywa bez wątpienia również niski poziom nakładów budżetowych na badania i rozwój.

Kierując się sugestiami Komitetu Sterującego, PARP przygotowała zarys projektu badawczego, którego celem ma być precyzyjne ustalenie barier rozwoju innowacyjności. Przedsięwzięcie to należy uznać za w pełni uzasadnione. Systematyczne rozpoznania ograniczeń i potencjalnych trudności powinno być krokiem poprzedzającym każdą interwencję w tak trudnym obszarze polityk publicznych.

Oprócz Uzupełnienia SPO RZL punktami odniesienia dla tematyki szkoleń realizowanych w ramach projektów *Działania 2.3* o charakterze systemowym są sektorowe strategie rządowe. Stanowią one podstawę merytoryczną dla dwóch projektów realizowanych w *Schemacie b* – „Zwiększenie konkurencyjności przemysłu

drzewnego” oraz „Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw branży elektronicznej”.

W przypadku pierwszego z tych projektów obserwujemy zgodność z zapisami programowymi *Strategii dla przemysłu drzewnego*, będącej jego merytoryczną podstawą. Wsparcie szkoleniowe stanowi bowiem wkład do realizacji Celu V *Strategii*, czyli *Doskonalenia sposobu zarządzania przedsiębiorstwami*. Komponenty I i III (szkolenia z zakresu zarządzania firmą i szkolenia zawodowe dla pracowników firm drzewnych) odpowiadają charakterystyce instrumentów wsparcia przewidzianych do realizacji Zadania 2. - *Stworzenie systemu szkoleń przygotowujących przedsiębiorstwa przemysłu drzewnego do konkurencyjności na rynku Unii Europejskiej*, natomiast Komponent II, poprzez promocję współpracy między podmiotami branży drzewnej, służy realizacji jednego z celów Zadania 1. - *Pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w procesie poprawy konkurencyjności*.

Zbieżność z zapisami właściwej strategii sektorowej – *Strategii dla przemysłu elektronicznego do roku 2010* - występuje również w projekcie „Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw branży elektronicznej”. Komponenty I i II tego projektu odpowiadają bowiem zakresom interwencji publicznych przypisanych odpowiednio zadaniom *Stworzenie systemu szkoleń przygotowujących przedsiębiorstwa elektroniczne do konkurencyjności na rynku Unii Europejskiej* oraz *Przygotowanie firm do współpracy z dużymi koncernami*.

Zgodność oferty Schematu b. z potrzebami przedsiębiorstw

Najbardziej adekwatnym wskaźnikiem zgodności oferty szkoleniowej z potrzebami przedsiębiorstw jest zainteresowanie, jaką się ona cieszy. Aktualnie dostępne dane nie pozwalają powiedzieć wiele o popularności poszczególnych projektów. Większość z nich dopiero rozpoczęła lub rozpocznie niebawem fazę szkoleniową. Dane za poprzedni okres sprawozdawczy (stan na koniec roku 2005) dostarczają informacji o liczebnościach beneficjentów końcowych dwóch projektów.

Spośród 654 beneficjentów ostatecznych zdecydowaną większość stanowili uczestnicy projektu „Szkolenia kadr MSP w zakresie wdrażania norm BHP”. Zainteresowanie projektem „Ogólnopolski program szkoleń w zakresie ochrony środowiska” nie dorównuje oczekiwaniom. Oba projekty są pod pewnymi względami do siebie podobne, co pozwala na ich porównanie. Wpisują się one w obszar interwencji promujących nowe formy organizacji pracy. Ich celem jest poprawa zgodności z przyjętymi standardami procedur stosowanych przez MSP.

Wyraźnie mniejsze zainteresowanie projektem środowiskowym wynikać może z faktu, iż jego uczestnicy nie nabywają żadnych uprawnień ani uznawanych certyfikatów potwierdzających nabyte umiejętności. Korzyści takie oferuje dla odmiany projekt BHP. Niskie zainteresowanie projektem środowiskowym wynikać może również z faktu, iż wiele firm sektora MSP korzysta w zakresie ochrony środowiska z usług zewnętrznych wykonawców, co eliminuje potrzebę szkolenia własnych kadr w tym obszarze.

Spośród projektów oczekujących na rozpoczęcie fazy szkoleniowej i tych które rozpoczęły ją w pierwszym kwartale bieżącego roku, duże nadzieje związane są z *Programem szkoleń promujących clustering* oraz oboma projektami eksportowymi. Pojawiają się bowiem sygnały o silnym zainteresowaniu nimi ze strony przedsiębiorstw. O ich atrakcyjności decydują zapewne korzystne tendencje ostatnich lat w polskim eksporcie, a także kompleksowy charakter oferty (clustering).

Kompleksowość może okazać się w ogólnie osiłą oddzielającą projekty bardziej i mniej udane. W przypadku szkoleń projektu z zakresu clusteringu, przedsiębiorstwa uzyskują konkretny produkt dopasowany do ich indywidualnych profili i przekładający się bezpośrednio na ich działalność.

Projektami atrakcyjnymi, z uwagi na dużą dostępność usług doradczych, mogą okazać się również projekty turystyczne. W ich przypadku zainteresowanie może być ograniczone przez nieznaną koncepcję produktu turystycznego i korzyści związanych z jego wytworzeniem.

Zainteresowanie projektem jest również bez wątpienia stymulowane właściwym przygotowaniem Wykonawcy projektu. Bardzo możliwe, iż stosunkowo duże zainteresowaniem *Szkolenie kadr MŚP w zakresie wdrażania norm BHP* wynika, przynajmniej po części, z wieloletniego doświadczenia Wykonawcy w organizacji szkoleń o zbieżnej z projektem tematyce. Systematyczne określenie trendów w zakresie zainteresowania projektami *Schematu b.* możliwe będzie zapewne w połowie lipca b.r. po zamknięciu sprawozdawczości za drugi kwartał.

5. Strona podaźowa - kryteria wyboru, wpływ Schematu b. na rynek usług szkoleniowych

Szczególnie silnie wpływ *Działania 2.3* na rynek usług szkoleniowych widoczny jest w przypadku szkoleń adresowanych do małych i średnich przedsiębiorstw. Korzystne warunki finansowania sprawiają bowiem, iż dla wielu firm zniesiona zostaje bariera kosztowa, uniemożliwiająca im uprzednio inwestowanie w rozwój kadr.

Przekłada się do bardzo żywego zainteresowaniem firm szkoleniowych realizacją usług dotowanych ze środków EFS. Z uwagi na mniejszą ilość projektów, penetracja rynku przez *Schemat b.* nie jest tak głęboka jak w przypadku *Schematu a.*

Duża skala projektów „Promocji rozwiązań systemowych” wzmacnia natomiast rynkową pozycję podmiotów posiadających wcześniejsze doświadczenia w prowadzeniu szkoleń dużej skali. W trakcie oceny ofert kwestia ta jednak budzi zawsze największe kontrowersje. Względy formalne bardzo ograniczają możliwości wykorzystywania doświadczenia wykonawcy jako jednego z kryteriów oceny. W warunkach zamówienia pojawia się zatem jedynie wymóg wykonania, na przestrzeni ostatnich trzech lat, co najmniej jednej kompleksowej usługi (zapewnienie bazy wykładowej, rekrutacji uczestników, przeprowadzenie szkoleń) opiewającej na daną kwotę. W projektach sprofilowanych pod kątem konkretnej branży wymaga się także doświadczenia w realizacji szkoleń o stosownej tematyce (np. „Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw branży elektronicznej”). Uwarunkowania formalne nie pozwalają natomiast wymagać doświadczenia we współrealizacji interwencji publicznych.

Pomimo to, wykonawcy składający oferty na realizację projektów *Schematu b.* zaangażowane były wcześniej w realizację projektów publicznych w ramach Phare SSG RZL. Stan ten nie jest jednak w żadnej mierze wynikiem intencjonalnego działania instytucji publicznych, lecz odzwierciedla on specyfikę strony podaźowej na polskim rynku szkoleń. Grono podmiotów posiadających zdolności organizacyjne i finansowe pozwalające realizować projekty na skale właściwą *Schematowi b.* jest bowiem bardzo ograniczone. W konsekwencji firmy, które do tegoż wąskiego grono się zaliczają, zyskują dodatkową przewagę konkurencyjną, co stanowi o wspomnianym już oddziaływaniu *Schematu b.* na rynek usług szkoleniowych.

V PLANOWANE I SUGEROWANE KIERUNKI ZMIAN

Otwarty czy ukierunkowany?

Schemat a. z założenia miał być otwarty, co do formy i treści szkoleń. To rynek miał decydować o realizowanych instrumentach wsparcia (szkolenia, staże, doradztwo, studia podyplomowe) i ich tematyce. Nie zdecydowano się na „centralne planowanie”, jakie szkolenia mają przechodzić przedsiębiorstwa z danego województwa, lecz pozwolono instytucjom szkoleniowym odpowiedzieć na aktualne potrzeby kadr przedsiębiorstw, bez jakiegokolwiek ukierunkowania.

We wczesnej fazie dostępu do środków EFS, finansujących szkolenia, istniała potrzeba zachęcenia wszystkich przedsiębiorstw do korzystania ze szkoleń i uświadamiania istoty kształcenia ustawicznego kadr. Rozbudzony popyt na tanie szkolenia podnoszące umiejętności pracowników przedsiębiorstw wszystkich sektorów, przy jakimkolwiek ewentualnym ukierunkowaniu wsparcia w przyszłości, nie powinien zostać zahamowany, nawet u firm, które już nie będą kwalifikowały się do uzyskania dostępu do szkoleń dofinansowanych z EFS. Obecna otwarta forma *Schematu a.* miała się także przyczynić do utrwalenia współpracy pomiędzy instytucjami szkoleniowymi, a szerokim kręgiem przedsiębiorstw, obecnie korzystających ze szkoleń.

W pewnym stopniu przyjęta formuła *Schematu a.* była uzasadniona przeprowadzoną diagnozą (niska rola kapitału ludzkiego w podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw, niska świadomość potrzeby inwestowania w RZL przedsiębiorstw, ograniczony dostęp do rynku szkoleń, wąska oferta usług szkoleniowych). Dużą rolę w zmianie tego stanu miały odegrać instytucje szkoleniowe. Uczestnicząc w *Schemacie a.* miały przeprowadzić badania potrzeb, przygotować oferty pod konkretne zamówienie (lub wynikające z dominującej tendencji potrzeb na rynku) i organizować tanie szkolenia.

Praktyka pokazała, że *Schemat a.*, obrał inny kierunek niż oczekiwano:

- Diagnoza i badania potrzeb pod kątem szkoleń otwartych, w dużej części przypadków odnosiły się do dotychczasowej oferty instytucji szkoleniowej i popytu na jej usługi. Instytucje nie rozwijały swojej oferty pod kątem indywidualnych potrzeb przedsiębiorstw.
- Małe firmy były skazane na ofertę kompromisową, nie mogły sobie, bowiem pozwolić na zamówienie zindywidualizowanych szkoleń zamkniętych w wybranych dziedzinach. Oferta szkoleń otwartych miała być przede wszystkim bezpieczną dla instytucji szkoleniowych - zapewniać duże prawdopodobieństwo realizacji projektu. Jednak skuteczność tego typu wsparcia dla rozwoju konkurencyjności małych przedsiębiorstw staje pod znakiem zapytania. Warto pamiętać, że to małe firmy stanowią ponad 95% sektora przedsiębiorstw i to one mogą mieć największy wpływ na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki.
- Szkolenia otwarte miały odpowiadać na potrzeby i możliwości małych firm, jednak obecnie nadal bierze w nich udział stosunkowo dużo firm średnich i dużych, zapewne dzieje się tak dlatego iż wśród tych firm najłatwiej jest pozyskać uczestników szkoleń oraz dlatego, że promocja firm szkoleniowych ukierunkowana jest przede wszystkim na średnie i duże przedsiębiorstwa.
- W przypadku projektów otwartych, szkolenia mają w zdecydowanie przeważającej części charakter ogólny (94% wszystkich realizowanych szkoleń).

Brakuje dopasowania do specyfiki różnych branż gospodarki oraz bezpośredniego odniesienia do praktyki funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw (zabrakło kompleksowego wsparcia doradczego w firmie). Szkolenia specjalistyczne oferowane w ramach projektów otwartych koncentrują się na przekazaniu wąsko zakrojonych umiejętności (np. spawacz, księgowy, sprzedawca) i nie wnoszą one istotnego wkładu w rozwój społeczeństwa informacyjnego, czy budowę gospodarki opartej na wiedzy.

Otwarta forma szkolenia kadr przedsiębiorstw, powoduje, że rozwój kadr gospodarki następuje w sposób nieskoordynowany, niezrównoważony terytorialnie i sektorowo oraz często przeciwnie do kierunku rozwoju gospodarki przyjętego przez Rząd RP. Efekty działania pozostają rozproszone na poziomie całej gospodarki – zostają przesunięte do tych obszarów, gdzie jest rozwinięty rynek usług szkoleniowych, oraz istnieje duża populacja aktywnych przedsiębiorstw. Regiony peryferyjne, bez wyraźnego ośrodka metropolitalnego są pokrzywdzone, ponieważ nie mają potencjału, aby konkurować z pozostałymi województwami o poziom absorpcji środków.

W *Schemacie a.*, pozostawiono projektodawcom zbyt dużą swobodę, co do wyboru typów Beneficjentów Ostatecznych i formy pomocy. Beneficjent mógł wybrać z dostępnych instrumentów wsparcia i zachęcać do uczestnictwa w szkoleniach pracowników przedsiębiorstw o dowolnym profilu (stąd umiarkowanie liczny udział małych firm jako ostatecznych beneficjentów i brak projektów stażowych). W Phare RZL projekty szkoleniowe były bardziej sprofilowane na sektory, branże województwa, ostatecznych beneficjentów. W *Działaniu 2.3a* SPO-RZL panowała natomiast forma otwarta, absolutna dowolność inicjatywy projektodawcy i zdanie się na mechanizmy rynkowe. Największy problem, jaki generuje przyjęta forma wsparcia to trudność w określeniu stopnia zaspokojenia potrzeb w określonych branżach i zidentyfikowania obszarów, w jakich potrzeby są nadal bardzo rozbudzone a brakuje wsparcia. Pomoc jest adresowana w sposób wycinkowy i rozproszony, a nie w sposób racjonalny, zgodnie z przyjętą strategią rozwoju. Przy braku odpowiedniego systemu informatycznego, nie można nawet określić kierunków pomocy i jej strumienia (kategorie tematyczne szkoleń, branże, województwa, wielkość przedsiębiorstw, profil beneficjentów ostatecznych – menedżer, zwykły pracownik).

W nowym okresie programowania należy bardziej preferować określone grupy przedsiębiorstw (np. szkolenia otwarte dla MSP) i kierunkować wsparcie (np. wsparcie szkoleniowo-doradcze dla przedsiębiorstw z województw wschodnich). Dla precyzyjnego wyselekcjonowania ostatecznych odbiorców, konieczne są odpowiednie badania rynku usług szkoleniowych i potrzeb potencjalnych odbiorców wsparcia.

Dylemat pomiędzy otwartą i ukierunkowaną tematyką szkoleń nie odnosi się siłą rzeczy do projektów *Schematu b.*, które z założenia mają charakter interwencyjny, a ich tematyka podlega ukierunkowaniu pod kątem założeń polityk publicznych.

Potrzeba wzmocnienia transferu wiedzy i zacieśniania współpracy pomiędzy instytucjami naukowymi i ośrodkami badawczymi a przedsiębiorstwami.

Dotychczas cel ten nie jest realizowany. W *Schemacie a.* nie został zgłoszony ani jeden projekt zakładający organizację staży dla pracowników przedsiębiorstw w instytutach badawczych. W głównej mierze wynikało to z nieskuteczności, zbyt powierzchownych działań promujących ten instrument wsparcia. Brak staży jest konsekwencją również tego, że nie zaproponowano, ani nie wypracowano razem ze środowiskiem akademickim konkretnych mechanizmów, jak należy tworzyć projekty

stażowe. Zabrakło szerokich konsultacji ze środowiskiem naukowym, pogłębionej promocji, dyskusji o szczegółach w gronie branżowym (akademików i praktyków). Nadmierny formalizm proceduralny skłonił projektodawców do ubiegania się o dofinansowane projektów sprawdzonych, zniechęcił ich natomiast do eksperymentowania z nowymi formami wsparcia. Nie opracowano także zarysu ofert potencjalnych projektodawców ośrodków naukowych, nie określono do jakich sektorów, branż byłoby skierowane wsparcie w postaci staży. Zabrakło szerokiej kampanii wśród przedsiębiorstw, informującej o korzyściach płynących z trwałej współpracy z ośrodkami badawczymi, czy instytucjami naukowymi. Wymiana mogłaby się odbywać z udziałem podwykonawców (ośrodki naukowo-badawcze i wyższe uczelnie), co mogłoby się przyczynić do większego zaangażowania stosunkowo mało aktywnych i mało elastycznych uczelni publicznych, nie zamykałoby dostępu prywatnym firmom szkoleniowo-doradczym i zarazem mogłoby prowadzić do większej konsolidacji rynku usług szkoleniowych.

Warto zatem w przyszłości większą wagę przyłożyć do promowania staży. Należy promować projekty kompleksowe, które wspierają transfer wiedzy ze świata nauki do gospodarki. Realizacja takich projektów może przyczynić się do utrwalenia mechanizmów współpracy poza *Schematem a.* i upowszechnienia praktyki wymiany kadr przedsiębiorstw i instytutów badawczych.

Transfer wiedzy i współpraca między instytucjami naukowymi i przedsiębiorstwami nie odgrywają oczekiwanej roli także w *Schemacie b.* Jak wspomniano, ten obszar interwencji pokrywa, i to tylko częściowo zaledwie jeden projekt. Oferta szkoleniowa projektów systemowych winna natomiast w szczególnym stopniu uwzględniać cele stawiane przez politykę promocji innowacyjności. Kluczowym z tego punktu widzenia jest właściwe wkomponowanie planowanego projektu badawczo-promocyjnego w szersze działania, nastawione na poprawę koordynacji i aktywizację współpracy między zaangażowanymi w tę politykę instytucjami.

Komplementarność oferty szkoleniowej kluczem do sukcesu

Projekty *Schematu b.* miały wpływać na rozwój kadr polskich przedsiębiorstw poprzez inicjowanie zmian systemowych. Założeniem wyraźnie obecnym w wielu projektach było przekonanie o potrzebie działań uświadamiających, adresowanych do możliwie największej liczby odbiorców. W praktyce zrodziło to i może nadal rodzić poważne problemy w osiągnięciu zakładanych liczebności Ostatecznych Beneficjentów. Brak zainteresowania ofertą obniża również skuteczność interwencji publicznych w odniesieniu do celów bezpośrednich i globalnych. W obliczu tych tendencji uzasadnionym jest dokonanie przeformułowania założeń wyjściowych. Orientacja „ilościowa” powinna być zastąpiona orientacją „jakościową” lub też, mówiąc bardziej precyzyjnie, orientacją „kompleksową”. Narzędziem idących w tym kierunku byłaby sugerowana już zmiana celów ilościowych. Akceptacja takich rozwiązań winna iść w parze z poparciem dla wzmacniania komponentów doradczych w realizowanych i planowanych projektach.

W ramach *Schematu a.* również przewidziano pomoc doradczą dla uczestników projektów szkoleniowych. Jednak dotychczasowe stosowanie tego instrumentu wsparcia przez projektodawców jest niewystarczające. Pomoc doradcza, która jest kluczowa dla skutecznego wdrożenia wiedzy ze szkolenia w przedsiębiorstwie i warunkiem opłacalności wysyłania pracowników na szkolenie, została w dużym stopniu zaniedbana. Szkolenie bez doradztwa jest mało efektywne w podnoszeniu

konkurencyjności przedsiębiorstwa, a metody doradztwa na odległość są postrzegane jako nieskuteczne, dlatego też korzystanie z nich przez przedsiębiorstwa jest znikome. W ramach prowadzonych szkoleń (zwłaszcza specjalistycznych), brakuje kontynuacji w formie doradztwa w miejscu pracy, co mogłoby również pozytywnie wpływać na politykę szkoleniową firm. Tego typu działania powinny być przeprowadzane systemowo.

W ramach obowiązujących kryteriów wyłaniania projektodawców, zgodnie z założeniami KOP dąży do wyłaniania projektów kompleksowych, uwzględniających pomoc doradczą po szkoleniach i przed szkoleniami (połączoną z badaniem potrzeb szkoleniowych), ale w praktyce, jeśli projekt jest przygotowany poprawnie, zostaje dopuszczony do realizacji. W przyszłości warto zaostrzyć formułę *Schematu a.*, na premiującą projekty kompleksowe (szkolenia, doradztwo, staże), zorientowaną przede wszystkim na efekty w przedsiębiorstwie.

Biorąc pod uwagę kryterium skuteczności w doborze instrumentów wsparcia, opierając się na literaturze przedmiotu³⁵ i doświadczeniach krajów zachodnich, przede wszystkim należy wspierać **kompleksowe szkolenia zamknięte**, połączone z eksperckim doradztwem bezpośrednio w przedsiębiorstwach. Tego typu wsparcie wprost przekłada się na podniesienie umiejętności pracowników, menedżerów i wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw. Kompleksowość wsparcia publicznego może być ponadto wzmacniane poprzez wprowadzenie zintegrowanych grantów inwestycyjno-szkoleniowych.

Niezadowalająca promocja idei kształcenia przez całe życie

Zdecydowanym minusem *Działania 2.3*, był brak skutecznej kampanii społecznej promującej ideę kształcenia przez całe życie (lifelong learning). Świadomość potrzeby doskonalenia umiejętności i podnoszenia kwalifikacji kadr wśród pracowników przedsiębiorstw była i nadal jest bardzo słaba.

Dotychczas promocja *Działania 2.3* w dużym stopniu skupiła się na projektodawcach (instytucjach szkoleniowych). Nie przyjęto zintegrowanej promocji, szkoleń w ramach obu schematów, adresowanej do pracodawców i pracowników, a jedynie ogólną promocję wśród projektodawców i zróżnicowane i nieskoordynowane formy promocji stosowane przez samych beneficjentów projektów otwartych.

Nie znaczy to, że należy scentralizować cały system promocji i narzucić go projektodawcom. Obecna formuła, włączająca projektodawców jest bardzo dobra i skuteczna jednak napotyka na szereg ograniczeń. Wprawdzie w interesie projektodawców leży rekrutowanie zakładanej liczby uczestników, jednak warto rozszerzyć działania i zmienić kierunki promocji – informować na szerszą skalę zarówno pracodawców i pracowników przedsiębiorstw, że projekty nie są realizowane w interesie firm szkoleniowych, ale polskim interesem jest rozwój kadr przedsiębiorstw, a przez to wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw i całej gospodarki. Sami projektodawcy zgodnie z mechanizmami rynkowymi i tak będą zmuszeni włączyć się do *Działania 2.3* (konkurencja innych firm szkoleniowych, warunki stawiane przez klientów).

Szkolenia jak każdy produkt rynkowy wymagają reklamy. Musi ona jednak być prowadzona na różnych poziomach i operować właściwym dla różnych grup odbiorców językiem. Doświadczenia dowodzą, iż projekty szkoleniowe uzyskują

³⁵ Brzozowski K., *Rozwój zasobów ludzkich w małych i średnich przedsiębiorstwach – doświadczenia projektu Phare 2000 RZL „Szkolenie MŚP na Śląsku”*, w: M. Kubisz (red.), *Praca, Kształcenie, Partnerstwo*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, s. 74-97.

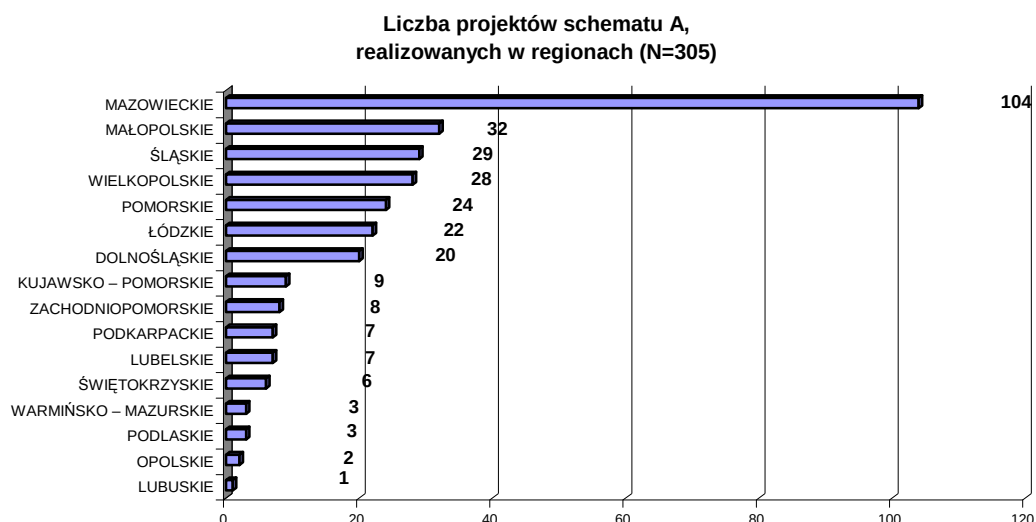
swoiste uwiarygodnienie dzięki kampaniom telewizyjnym oraz reklamom emitowanym w kinach. Tego typu działania wymagają jednak koordynacji na szczeblu centralnym (PARP, MRR).

Szanse i zagrożenie decentralizacji wdrażania

Obszarem wartym przeanalizowania jest kwestia regionalnego podziału środków i związanej z tym decentralizacji systemu wdrażania. Metoda ta ma ograniczyć zjawisko „wysysania” środków przez regiony o silnych ośrodkach metropolitarnych, z dużym potencjałem absorpcji środków, dzięki rozwiniętemu rynkowi instytucji szkoleniowych.

Słabą stroną *Schematu a.* był przyjęty centralny podział środków, uzależniony od popytu w skali kraju. W konsekwencji takiego rozwiązania duża część środków „poszła” na Mazowsze, gdzie rynek usług szkoleniowych jest rozwinięty, a dzięki EFS rozwinął się jeszcze bardziej.

Wykres 20.



Przy braku popytu na szkolenia w niektórych województwach, w ramach regionalnej dystrybucji grantów, w połowie okresu programowania, konieczne byłyby realokacje międzyregionalne. Taka metoda zapewni minimalny poziom wyrównywania szans województw z mniejszym potencjałem. W regionach, w których jest słabo rozwinięty rynek usług szkoleniowych i jest stosunkowo małe zainteresowanie przedsiębiorców szkoleniami EFS, należy dodatkowo wzmocnić promocję i zachęcić przedsiębiorstwa, nie tylko do korzystania ze szkoleń, ale również do aktywnego świadczenia usług szkoleniowych.

Jednym z godnych rozważania wariantów jest także decentralizacja wdrażania szkoleniowych projektów sektorowych, ukierunkowanych na promocję standardów pracy oraz ochronę środowiska.

Na poziomie centralnym, oprócz interwencji systemowych, mogłoby natomiast pozostać wdrażanie projektów szkoleń zamkniętych, adresowanych do większych firm, posiadających własne działy HR lub odpowiednie zasoby kadrowe. Uzyskiwałyby one możliwość bezpośredniego aplikowania o środki EFS przeznaczone na szkolenia personelu. Działy HR mogłyby wówczas w pełni odpowiadać za realizację projektów zamkniętych dla kadr przedsiębiorstwa

(zarządzanie budżetem, wybór podwykonawców, sprawozdawczość, ostateczne rozliczenie projektu szkoleniowego).

Wszelkie jednak zmiany organizacyjne powinny być poprzedzone pogłębionymi analizami. W szczególności należy ocenić potencjał i funkcjonalność RIF, które wydają się naturalnym partnerem dla samorządu województwa w realizacji tego typu działań na poziomie regionalnym. Koniecznym jest również zidentyfikowanie wszelkich barier, ograniczeń i konsekwencji tego typu rozwiązań przed ostatecznymi zmianami. Wdrażanie projektów na poziomie regionalnym niesie, bowiem za sobą zarówno szanse, jak i istotne zagrożenia, których nie można zbagatelizować, należy natomiast rzetelnie zbadać.

Konieczna lepsza koordynacja

W *Działaniu 2.3* pojawił się istotny problem z koordynacją. Nie było możliwe bieżące kontrolowanie zgłaszanych i rekomendowanych projektów, tak by nie były względem siebie konkurencyjne, ale się uzupełniały (np. zamknięte z otwartymi, otwarte *Schematu a i b*).

Pojawiły się zjawiska świadczące o wyraźnym nasyceniu pewnych obszarów rynku. Wciąż pojawiają się szkolenia z podobnych dziedzin (np. szeroko rozumiane zarządzanie, rachunkowość, obsługa klienta, etc.), na które popyt jest coraz mniejszy. Zjawisko to częściowo wynika z konkurowania poszczególnych projektów między sobą (także między schematami), co skutkuje trudnościami w pozyskaniu uczestników do oferowanych przez projektodawców szkoleń otwartych. Początkowo w pewnym sensie tego oczekiwano, jednak w sytuacji wystąpienia tego typu sygnałów, należałoby zapewnić lepszą kontrolę rekomendowanych projektów, promować inne formy wsparcia (np. staże) lub na czas reagować działaniami interwencyjnymi w ramach *Schematu b*.

Powinna nastąpić silniejsza współpraca pomiędzy schematem otwartym (a), a interwencyjnym (b), tak by szybciej reagować na zmieniające się warunki na rynku: monitorować, wyciągać wnioski i interweniować. W tym kontekście bardzo cennym może okazać się właściwe wykorzystanie oraz dalsza rozbudowa i promocja bazy danych utworzonej w ramach projektu „Inwestycja w kadry”.

Interwencje publiczne dotowane przez EFS wobec trendów na rynku usług szkoleniowych

W oparciu o dostępne dane³⁶, w roku bieżącym oczekiwany jest znaczący wzrost zainteresowania szkoleniami objętymi dofinansowaniem z funduszy strukturalnych. W roku ubiegłym skorzystało z nich zaledwie 7% przedsiębiorstw, podczas gdy obecnie 7% firm deklaruje, iż ubiega się o dofinansowanie szkoleń ze środków unijnych a dalsze 24% zamierza skorzystać z możliwości dofinansowania. Można zatem oczekiwać, iż kłopoty z rekrutacją beneficjentów zostaną przynajmniej w pewnym stopniu ograniczone.

Wzrost zainteresowania szkoleniami dotowanymi nie jest jednak poparty ogólnym rozwojem polityki szkoleniowej przedsiębiorstw. Odsetek firm, które szkoliły swoich pracowników w roku 2005 tylko nieznacznie ustępuje odsetkowi (64%) firm posiadających plany szkoleniowe na rok bieżący,

Rozpoznany problem niepełnej zbieżności tematyki szkoleń z priorytetowymi obszarami wyznaczonymi przez dokumenty programowe jest zakorzeniony w

³⁶ Źródło: „Szkolenia w Polsce - badanie potrzeb szkoleniowych społeczeństwa i biznesu”, Obserwatorium Zarządzania, luty 2006.

rozkładzie preferencji samych przedsiębiorstw, gdzie najwyższe miejsca w hierarchii zajmują szkolenia obowiązkowe, takie jak chociażby BHP i administracja. W roku bieżącym planuje z nich skorzystać 51% badanych przedsiębiorstw, podczas gdy ze szkoleń w zakresie informatyki i obsługi komputerów 26%, a z kursów językowych zaledwie 16%.

Przyszłe interwencje publiczne w obszarze rozwoju kadr gospodarki powinny skoncentrować się na drugiej, co do popularności kategorii szkoleń, czyli szkoleniach zawodowych (48% firm posiada je w planach na rok 2006). Wymagałyby one jednak odpowiedniego sprofilowania, tak aby dostarczać umiejętności związane z podejmowanymi inwestycjami lub wdrażanymi rozwiązaniami modernizacyjnymi. Koordynacja tych obszarów mogłaby się dokonywać z wykorzystaniem wspominanych grantów szkoleniowo – inwestycyjnych.

Badanie potrzeb szkoleniowych przedsiębiorstw wskazuje także na brak ugruntowanych opinii, co do oferty dostępnej na rynku usług szkoleniowych. Zjawisko to jest szczególnie widoczne wśród firm mikro, gdzie w blisko jednej trzeciej przypadków nie potrafiono ocenić wiedzy trenerów, ani adekwatności oferty wobec potrzeb firmy. Obserwacja ta jest kolejnym argumentem wskazującym na słabość polityki szkoleniowej w sektorze MSP. Kwestia ta powinna być przedmiotem bardziej intensywnych działań. Kluczowa rola przypada tu promocji szkoleń prowadzonej pod nadzorem merytorycznym instytucji publicznych. Szczególną wagę należy w tych działaniach przywiązać do Internatu jako najczęściej wskazywanego (28%) źródła informacji o szkoleniach. Swoje wykorzystanie powinna tu znaleźć baza danych, powstała w projekcie „Inwestycja w kadry”. Ważnym także jest, aby oferty w niej zamieszczane posiadały rękojmię jakości, co stanowiłoby ukłon w stronę bardzo licznej grupy przedsiębiorstw nie posiadających kompetencji pozwalających na wybór ofert, zgodnych ze swoimi rzeczywistymi potrzebami.

VI EWALUACJA DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL

OBSZARY WYZNACZAJĄCE ZAKRES I CHARAKTER EWALUACJI DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL

Szeroko rozumiany plan działań ewaluacyjnych *Działania 2.3 SPO RZL* można podzielić przede wszystkim ze względu na: czas, charakter/typ ewaluacji, instytucję które będą bezpośrednio je realizować/zlecać oraz zakres tematyczny wynikający z potrzeb informacyjnych.

Tabela 3

Czas realizacji ³⁷	typ ewaluacji	instytucje zlecającą/realizującą ewaluację	główne zakresy ewaluacji
perspektywa procesowa/ cykliczna <i>zsynchronizowany proces pozyskiwania danych na różnych etapach wdrażania interwencji</i>	On-going ³⁸	Instytucja Zarządzająca Instytucja Wdrażająca	- identyfikacja aktualnych trudności realizacji przedsięwzięcia bądź ich kontekstu - identyfikacja kierunków bieżących modyfikacji
perspektywa punktowa <i>jednorazowe badanie (oddzielne dla poszczególnych schematów a,b,c) pierwsze półrocze 2007 r.</i>	Mid-term ³⁹	Instytucja Zarządzająca	- analiza osiągniętych na tym etapie produktów i rezultatów - pierwsza ocena jakości realizacji programu - diagnoza kontekstu realizacji przedsięwzięcia /sukcesów, porażek; mocnych, słabych stron/ - bieżąca diagnoza efektów/ wyników (oczekiwanych / nieoczekiwanych) - ocena poczynionych na etapie programowania założeń (cele, wskaźniki)
perspektywa punktowa <i>jednorazowe badanie pierwsze półrocze 2009 r.</i>	Ex-post ⁴⁰	Instytucja Zarządzająca Instytucja Wdrażająca Komisja Europejska	- badanie długotrwałych efektów (oddziaływanie) programu oraz ich trwałość - ocena skuteczności i efektywności interwencji oraz jej trafność i użyteczność - ocena na ile udało się osiągnąć założone cele - wskazanie kierunków rozwoju i modyfikacji przyszłych interwencji

³⁷ Czas realizacji uzależniony jest ściśle od typu ewaluacji, charakteru instytucji zlecającej ewaluację oraz jej potrzeb informacyjnych.

³⁸ Przeprowadzana **w trakcie realizacji** programu.

³⁹ Realizowana jest **w połowie wdrażania** interwencji

⁴⁰ Przeprowadzana **po zakończeniu** realizacji programu

PLANOWANE EWALUACJE DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL SCHEMATÓW A. I B.

Obecnie na etapie realizacji projektu w ramach SPO RZL planowane jest podjęcie przez instytucje zaangażowane w realizację Programu szeregu działań o charakterze ewaluacyjnym. W ramach ewaluacji *Działania 2.3* planowane są następujące projekty:

Tabela 4.

Instytucja zlecająca / realizująca	projekt	zakres	czas realizacji
Departament Zarządzania EFS Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	„Badanie kwartalne beneficjentów SPO RZL” ⁴¹	Badanie obejmie próbę beneficjentów ostatecznych wszystkich działań realizowanych w ramach SPO RZL – łącznie dziesięć działań – po upływie około sześciu miesięcy od czasu otrzymania przez BO wsparcia. Badanie będzie realizowane metodą CATI. Dodatkowo przy projekcie metodologii badania zdecydowano się na jego realizację wśród losowo dobranej próby quasi-kontrolnej, przy czym próba kontrolna ograniczy się jedynie do wybranych działań (z pominięciem dz. 2.3). Tym samym, z uwagi na szeroko zakrojony obszar badania (wszystkie działania SPO RZL), stosunkowo niewielką w tym kontekście próbę badawczą oraz pominięcie realizacji badania na próbie quasi-kontrolnej będzie ono miało ograniczoną użyteczność dla wyciągania wniosków na poziomie samego <i>Działania 2.3</i> .	I edycja badania VI 2006 r.
	„Ewaluacja tematyczna schematu a.”	obecnie projekt w opracowaniu	II połowa 2006 r.
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	„Badanie monitoringowe schematu a.”	Równolegle (w stosunku do inicjatyw Departamentu Zarządzania EFS) PARP realizować będzie rozszerzone działania monitoringowe, których charakter w istocie zbliżony będzie do ewaluacji on-going . Badania obejmą oba schematy – a. i b. ⁴² –	I edycja badania VI 2006 r.

⁴¹ Badanie to jest elementem działań ewaluacyjnych SPO RZL, uwzględnionym w dokumencie „Plan oceny SPO RZL na lata 2004-2006”

⁴² Schemat c pozostaje poza obrębem niniejszego opracowania

⁴³ Opracowanie metodologii, w tym schematu doboru próby, oraz narzędzi badawczych leży po stronie PARP

	„Badanie monitoringowe schematu b.”		I edycja badania VI 2006 r.
	„Ewaluacja tematyczna schematu b.”	Szczegółowy ich zakres i plan jest obecnie na etapie projektowania. Wstępny plan zakłada przeprowadzenie w pierwszej kolejności ewaluacji tematycznych projektów, które sygnalizują problemy, warunkujące ich skuteczną realizację. W dalszej kolejności realizowane byłyby ewaluacje tematyczne projektów, które wykazują szanse na osiągnięcie sporego „sukcesu” – ze względu na stopień zaawansowania ich realizacji i zainteresowanie ze strony BO.	III / IV kwartał 2006 r

OBSZARY ANALIZ, TEMATÓW, PYTAŃ BADAWCZYCH W OBRĘBIE EWALUACJI DZIAŁANIA 2.3 SPO RZL

Planując przyszłe ewaluacje, po określeniu jaką perspektywę czasową oddziaływania i rezultatów bierzemy pod uwagę oraz dookreśleniu czy odnosimy się do jednego czy też kilku elementów interwencji, czy bierzemy pod uwagę wyłącznie badaną interwencję czy też uwzględniamy ewentualne jego synergie z innymi interwencjami, szczegółowe potrzeby informacyjne możemy budować w oparciu o kilka kluczowych obszarów:

- oceny z perspektywy **założeń i celów całego programu SPO RZL Działanie 2.3**
- oceny **Działania 2.3 SPO RZL w ujęciu regionalnym**;
- oceny poszczególnych **schematów Działania 2.3**
- oceny z punktu widzenia poszczególnych **typów beneficjentów**

oraz standardowe kryteria oceny. Poniżej prezentuje szereg szczegółowych pytań ewaluacyjnych w podziale na główne kryteria:

Tabela 5.

Kryterium oceny	Przykładowe pytania ewaluacyjne
Skuteczność	• W jakim stopniu osiągnięto zakładane cele na poziomie produktów, rezultatów i oddziaływania? • Jakie działania szczególnie sprzyjały osiągnięciu założonych celów? • W jaki sposób i w jakim stopniu oferowane w ramach projektów usługi (szkolenia / doradztwo itd.) wpłynęły na BO /przedsiębiorstwa, pracowników firm/
Efektywność	• Jak typ / wielkość wsparcia wpłynęły na przedsiębiorstwa / konkurencyjność, organizacje pracy itp./ • Jak typ / wielkość wsparcia wpłynęły na pracowników przedsiębiorstw /rozwój zawodowy- awans / zmianę pracy; podniesienie kwalifikacji zawodowych itp./ • Czy występują znaczące różnice w wysokości kosztów szkoleń? Jeśli tak, z czego wynikają? • Jakie elementy systemu wdrażania/zarządzania powinny zostać zmienione, aby projekt o podobnym charakterze przyniósł większe efekty?
Trafność	• Czy zestawy instrumentów (różne rodzaje doradztwa, różne rodzaje szkoleń, staże) w ramach poszczególnych projektów były właściwie dobrane? Jakie metody/ typy szkoleń / doradztwa były najbardziej efektywne? • Czy instrumenty w ramach jednego projektu wzmacniały wzajemnie swoje efekty? • Które z instrumentów (lub ich zestawy) miały, według BO, kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw? • Czy dobór beneficjentów był właściwy? Czy wsparcie trafiło do odpowiednich osób?
Trwałość	• Jak zmieniła się sytuacja beneficjentów (wykonawców szkoleń) oraz BO projektów od momentu początku udziału w projekcie do momentu przeprowadzania badania? Czy zmiana ta ma charakter trwały czy raczej tymczasowy? • Jakie czynniki wpływają na to, że zmiana ta ma charakter trwały? • Na ile uzyskane efekty uda się utrzymać po zaprzestaniu finansowania? • W jakim stopniu zmianę sytuacji beneficjentów można przypisać ich udziałowi w projektach, a w jakim pozostałym czynnikom? Jakie inne czynniki wpłynęły na zmianę sytuacji beneficjentów? (<i>efekt dodatkowości / deadweight</i>) • Czy wyniki programu spowodowałyby negatywne efekty w rozwoju społeczno-ekonomicznym rynku szkoleń / dostępie różnych grup odbiorców szkoleń / regionów do instrumentów wsparcia (<i>efekt przemieszczenia (displacement)</i>) • W jakim stopniu szkolenia i doradztwo wpłynęły na aktywność objętych wsparciem w zakresie tworzenia nowych ofert szkoleń – firmy szkoleniowe / praktyki RZL w firmach / kontynuacji indywidualnej strategii w zakresie idei LLL – pracownicy firm/

Ponadto, już teraz można wskazać na kilka zakresów ewaluacji tematycznej:

- „Kierunki wspierania rozwoju kadr przedsiębiorstw”, wynikające z sektorowej polityki gospodarczej Rządu⁴⁴ /Schemat b./

⁴⁴ Na takie projekty jest mniejszy popyt, jest to tzw. „przymus edukacyjny”. Ale są one ważne z punktu widzenia polskiej i unijnej racji stanu. Dlatego mają one za zadanie kreować potrzeby, pewne postawy, zmuszać kadry do włączenia się. Z punktu widzenia adresatów szkoleń, nie cieszą się one dużym zainteresowaniem. Przedsiębiorcy nie widzą w nich interesu. Tu państwo przyjmuje rolę patrona (patronasing).

- „Kształcenie ustawiczne” - system kształcenia ustawicznego – jak funkcjonuje, a jak powinno funkcjonować w Polsce kształcenie kadr przedsiębiorstw.
- Ocena / porównanie efektów u ostatecznych odbiorców *Działania 2.3 SPO-RZL* i *2.1 ZPORR* (także w firmach osób przeszkolonych) /obecnie funkcjonują 2 bliźniacze działania finansowane z EFS i zorientowane na kwestię kształcenia ustawicznego/
- *2.3 SPO-RZL* – „kształcenie z punktu widzenia pracodawcy” (pomoc publiczna) - kierunki kształcenia mające wpływać na rozwój firmy.
- *2.1 ZPORR* „kierunki kształcenia indywidualnego pracowników”, niezależnie od celów firm (realizowane przez samorządy województw).
- analizy i badania sektorowe w odniesieniu do polityki UE, które pozwolą na stworzenie krajowych strategii polityki sektorowej (dotychczas były tylko 2: drewno i elektronika) m.in. dotyczących kształcenia ustawicznego, aby kierunkować wsparcie szkoleniowe i promować przyszłościowe kierunki rozwoju gospodarki, poprzez racjonalne i ukierunkowane wspieranie rozwoju kadr przedsiębiorstw
- przygotowanie instytucjonalne regionów do zadań jakie stawia nowy okres programowania 2007-2013.

Warunki i zagrożenia efektywnej ewaluacji

Warunkiem dobrej i taniej ewaluacji podnoszącej skuteczność i efektywność realizacji interwencji oraz wspomagającej proces podejmowania decyzji jest przede wszystkim sprawny system gromadzenia danych na różnych etapach trwania interwencji (system ten rozumiany szeroko, powinien gromadzić nie tylko dane o beneficjentach ale również przeprowadzone analizy, opracowania tematyczne, ekspertyzy, wyniki ewaluacji zlecane przez różne instytucje) oraz współpraca między instytucjonalna oparta o dobre kanały komunikacji i ścisłą współpracę między jednostkami kontroli. O ile pierwszy warunek jak do tej pory nie został spełniony (systemy SIMIK, PEFS nadal nie funkcjonują) i stanowi poważne zagrożenie dla realizacji ewaluacji o tyle drugi w przypadku *Działania 2.3* od początków wdrażania interwencji jest systematycznie i konsekwentnie realizowany.