

**„Ocena skuteczności i efektów działań
PO KL, podjętych na rzecz wzmocnienia
potencjału partnerów społeczno-
gospodarczych”**

**RAPORT KOŃCOWY
SUPLEMENT**

Warszawa, 29.09.2014 r.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
1. KOMENTRZARZ PARTNERÓW SPOŁECZNYCH DO RAPORTU EWALUACYJNEGO	7
2. DESK RESEARCH – PODDZIAŁANIE 5.5.2 PO KL	16
3. DESK RESEARCH - PODDZIAŁANIE 2.1.2 PO KL	19
PODSUMOWANIE	22

WSTĘP

Niniejszy dodatek do Raportu ewaluacyjnego, sporządzony przez reprezentatywnych partnerów społecznych (rozumianych zgodnie z Ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego) ma na celu zwrócenie uwagi Czytelnika na kwestie, które naszym zdaniem nie zostały wystarczająco zaakcentowane w samym Raporcie, który powstał na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z wytycznymi Zamawiającego Wykonawca Raportu połączył dwie rozłączne grupy beneficjentów (organizacje pozarządowe oraz organizacje pracowników i pracodawców), co zdaniem reprezentatywnych partnerów społecznych było błędnym punktem wyjścia do formułowania wniosków w Raporcie. Przeprowadzone badanie ewaluacyjne miało na celu m.in. udzielenie odpowiedzi na następujące kwestie:

1. Czy wsparcie dotychczas udzielone partnerom społeczno-gospodarczym umożliwiło im podniesienie ich wiedzy i kompetencji, a także czy przełożyło się na ich większą aktywność w m.in. kształtowaniu polityk publicznych, kreowaniu nowych rozwiązań w zakresie adaptacyjności, europejskiego dialogu społecznego itd.;
2. Czy zwiększył się udział partnerów społeczno-gospodarczych we współpracy z administracją publiczną np. w procesie stanowienia prawa, konsultowaniu projektów rządowych i samorządowych, zgłaszaniu propozycji nowych rozwiązań;
3. Czy usługi świadczone przez partnerów społecznych (zarówno na rzecz administracji jak i obywateli czy przedsiębiorców) zmieniły swój charakter, wymiar, zakres, jakość itp. dzięki realizacji projektów EFS.

Zdaniem reprezentatywnych partnerów społecznych dobór narzędzi badawczych (położenie nacisku na badania jakościowe), dobór grupy jaka została poddana badaniu (w tym ilość respondentów) oraz przyjęty sposób przeprowadzenia samego badania (rozpatrywanie łącznie kilku poddziałań PO KL – dedykowanych nie tylko różnym aktywnościom, ale i różnym rodzajom beneficjentów) – nie pozwoliły, poprzez

zaprezentowane w Raporcie pytania badawcze, na udzielenie wyczerpującej odpowiedzi w obszarze celów jakie zostały przed tym badaniem postawione. Szczegółowo kwestie poruszone powyżej zostały omówione w komentarzu stanowiącym kolejny rozdział niniejszego dokumentu.

Reprezentatywni partnerzy społeczni aby zmierzyć się w pełni z wyznaczonymi w badaniu celami musieliby zapewne zlecić realizację podobnego badania ewaluacyjnego, jednakże w opracowanym przez nas dokumencie dokonujemy krótkiej analizy desk research, gdyż ten istotny element badań w obrębie celu pierwszego pominięto w samym badaniu ewaluacyjnym.

W ramach przywołanej powyżej analizy prezentujemy strukturę przyjętego modelu wsparcia realizowanego przez oraz dedykowanego dla reprezentatywnych partnerów społecznych w Perspektywie 2007-2013, w ramach dwóch poddziałań Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL):

- 5.5.2 – Wzmocnienie uczestników dialogu społecznego,
- 2.1.2 – Partnerstwo dla zwiększania adaptacyjności.

Beneficjentami konkursów organizowanych w ramach obu tych poddziałań byli reprezentatywni partnerzy społeczni (rozumiani jako reprezentatywne organizacje związkowe lub reprezentatywne organizacje pracodawców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100 poz. 1080 z późn. zm.), będące członkiem Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych) oraz (nie zawsze):

- Organizacje członkowskie, regionalne i/lub branżowe, wchodzące w skład organizacji pracowników lub organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu Ustawy z dnia 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego,
- Szkoły wyższe
- Związki zawodowe, organizacje pracodawców lub ich posiadające osobowość prawną wewnętrzne struktury organizacyjne, uczestniczące w pracach Trójstronnych Zespołów Branżowych, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego lub Wojewódzkich Rad Zatrudnienia.

W okresie 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki partnerzy społeczni mogli być również beneficjentami w ramach Poddziałania 8.1.3 PO KL Wzmacnianie lokalnego partnerstwa na rzecz adaptacyjności – projekty konkursowe realizowane przez partnerów społecznych. Zgodnie ze Szczegółowym Opiszem Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, 1 stycznia 2013 r. w ramach poddziałania możliwe były do realizacji następujące typy projektów (należy pamiętać, że katalog możliwych do realizacji projektów ewoluował w czasie trwania perspektywy):

- inicjatywy podejmowane na poziomie lokalnym i regionalnym przez związki pracodawców i związki zawodowe, mające na celu zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorców, w szczególności w zakresie:
 - organizacji pracy
 - form świadczenia pracy
 - promocji podnoszenia kwalifikacji zawodowych
 - godzenia życia zawodowego i prywatnego
- promowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, w szczególności w odniesieniu do lokalnego rynku pracy, warunków pracy pracowników i środowiska naturalnego

To poddziałanie nie będzie jednak przedmiotem dalszych rozważań. Zdaniem partnerów społecznych specyfika wsparcia w ramach 8.1.3 PO KL dotyczyła następujących kwestii:

- Regionalizacji wsparcia – o dofinansowanie mogły ubiegać się jedynie organizacje funkcjonujące na obszarze danego województwa,
- Akcyjnego, a nie systemowego, charakteru ogłaszanych konkursów – w Planach Działania dosyć powszechna była sytuacja braku planowania przez Instytucje Wdrażające w ramach poszczególnych województw, konkursów na to poddziałanie w danym roku kalendarzowym,
- Wielkości alokacji na konkursy w poszczególnych województwach (od 1 mln pln do kilku milionów pln) - powodująca zbytnie, zdaniem partnerów społecznych, rozproszenie wsparcia (dla przykładu w województwie małopolskim przez cały okres programowania podpisano 10 umów – za <http://pokl.wup-krakow.pl/index.php/umowy.html>).

Należy pamiętać, że uprawnionymi do aplikowania w ramach Poddziałania 8.1.3 PO KL były:

- Związki pracodawców - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55,poz. 235, z późn. zm.),
- Związki zawodowe - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.),
- Podmioty, których treść statutu wskazuje na to, że posiadają status związku pracodawców lub związku zawodowego lub są organizacją członkowską, regionalną i branżową, wchodzącą w skład organizacji pracowników i pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społecznego-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

Z zaprezentowanych powyżej uwarunkowań wyłania się obraz wsparcia dedykowanego organizacjom na projekty o wielkości (w przeważającej większości) kilkuset tysięcy złotych, przy jednoczesnej ilości kilkunastu realizowanych projektów w każdym regionie, przez cały okres programowania 2007-2013, co nie jest zdaniem reprezentatywnych partnerów społecznych, wsparciem które można uznać za systemowe, w kontekście zdiagnozowanych przez organizacje reprezentatywne potrzeb. Stąd też Poddziałanie 8.1.3 PO KL nie będzie przedmiotem dalszych rozważań w suplemencie.

Niniejszy suplement ma być z założenia nawiązaniem do dyskusji z niektórymi ustaleniami zawartymi w Raporcie ewaluacyjnym i z racji takiego podejścia będziemy odnosić się do zapisów w samym Raporcie, wskazując nasze stanowisko w poruszanych tam kwestiach.

1. KOMENTRZARZ PARTNERÓW SPOŁECZNYCH DO RAPORTU EWALUACYJNEGO

Raport ewaluacyjny był efektem badań prowadzonych przez Instytut Badań i Analiz GRUPA Olsztyńska Szkoła Biznesu na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pn.: „Ocena skuteczności i efektów działań PO KL, podjętych na rzecz wzmocnienia potencjału partnerów społeczno-gospodarczych”.

Zdaniem reprezentatywnych partnerów społecznych główne uchybienia w Raporcie koncentrują się na poniższych kwestiach:

1. W raporcie zestawiono ze sobą różne typy działań skoncentrowanych na różnych aktywnościach dla różnych grup beneficjentów - zdaniem partnerów społecznych takie podejście było nieefektywne i skutkowało wyciągnięciem niewłaściwych wniosków gdyż dokonano zestawienia różnych, nie porównywalnych ze sobą rodzajów wsparcia:

- Poddziałanie 2.1.2 PO KL (za: Szczegółowym Opiszem Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, 1 stycznia 2013 r. – zapisy z tej wersji dokumentu są naszym zdaniem najbardziej reprezentatywne dla typów projektów jakie były realizowane w ramach wszystkich omawianych poniżej poddziałań) - Celem poddziałania 2.1.2 PO KL jest opracowanie, upowszechnienie i wdrożenie nowych rozwiązań, które zwiększają zdolności adaptacyjne pracowników i przedsiębiorstw w szczególności w zakresie form i metod organizacji pracy (w tym pracy w niepełnym wymiarze, pracy tymczasowej oraz telepracy), zarządzania zmianą gospodarczą oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W ramach poddziałania można uzyskać wsparcie na opracowanie, upowszechnienie i wdrożenie nowych rozwiązań, które zwiększają zdolności adaptacyjne pracowników i przedsiębiorstw w szczególności w zakresie form i metod organizacji pracy (w tym pracy w niepełnym wymiarze, pracy tymczasowej oraz telepracy), zarządzania zmianą gospodarczą oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych

- i. opracowanie i upowszechnienie mechanizmów udziału partnerów społecznych w procesie diagnozowania potrzeb szkoleniowych

pracowników i przedsiębiorstw oraz współzarządzania funduszami szkoleniowymi przedsiębiorstw

- ii. wsparcie dla tworzenia i zwiększenia wartości funduszy szkoleniowych w MMŚP połączone z wdrożeniem mechanizmów współzarządzania nimi przez partnerów społecznych

- Poddziałanie 5.4.2 PO KL (za: za Szczegółowym Opisem Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, 1 stycznia 2013 r.) – celem tego Poddziałania jest wspieranie potencjału organizacji trzeciego sektora oraz wypracowanie, upowszechnianie i wdrażanie standardów działania trzeciego sektora. W ramach poddziałania można uzyskać wsparcie na:

- i. Wypracowanie, upowszechnianie i wdrażanie standardów działania trzeciego sektora, zapewniających wysoką jakość realizacji zadań publicznych oraz uzgadniania polityk publicznych we współpracy z administracją publiczną
- ii. Tworzenie regionalnych i lokalnych centrów informacji i wspomaganie organizacji pozarządowych oraz wsparcie działalności nowoutworzonych oraz już istniejących centrów w zakresie pomocy doradczo-szkoleniowej dla organizacji pozarządowych
- iii. Tworzenie i wspieranie porozumień (sieci) organizacji pozarządowych o charakterze terytorialnym oraz branżowym
- iv. Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego
- v. Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej
- i. Upowszechnianie standardów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

- Poddziałanie 5.5.2 PO KL (za Szczegółowym Opisem Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, 1 stycznia 2013 r.), którego celem jest wzmocnienie potencjału związków zawodowych i organizacji pracodawców uczestniczących w dialogu społecznym w zakresie prowadzenia dialogu autonomicznego i trójstronnego, w tym uzgadniania polityk we współpracy z administracją publiczną w obszarach określonych w Ustawie o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego oraz wzmocnienie kompetencji administracji publicznej w zakresie prowadzenia dialogu społecznego. W ramach poddziałania były możliwe do realizacji następujące typy projektów:

- i. Studia, analizy, ekspertyzy na temat dialogu społecznego, jego kondycji, perspektyw i barier w rozwoju oraz potrzeb uczestników dialogu
- ii. Wsparcie udziału partnerów społecznych w pracach europejskich struktur dialogu społecznego
- iii. Tworzenie i wdrażanie programów ukierunkowanych na rozwój dialogu społecznego
- iv. Tworzenie i wdrażanie programów rozwoju organizacji ukierunkowanych na poprawę efektywności procesów zarządczych i komunikacyjnych, usprawnienie funkcjonowania systemów informacyjnych
- v. Tworzenie i wdrażanie programów podnoszących kwalifikacje eksperckie
- vi. Wspieranie współpracy pomiędzy organizacjami partnerów społecznych na poziomie terytorialnym i branżowym

Wsparcie w ramach poddziałań 5.4.2 PO KL i 5.5.2 PO KL w wielu miejscach Raportu jest traktowane łącznie. To sprawia, że część zaprezentowanych wyników jest trudna do interpretacji. W ocenie reprezentatywnych partnerów społecznych Wykonawca badania rezygnując z uwzględniania specyfiki badanych grup (reprezentujących różne formy dialogu: dialog obywatelski (5.4.1, 5.4.2) i dialog społeczny (5.5.1, 5.5.2, 2.1.2)) doprowadził do sytuacji w której wartość informacyjna niektórych wyników badania jest niewystarczająca.

2. Wnioski wyciągane są głównie na podstawie badań jakościowych, a respondentami są w przeważającej większości uczestnicy realizowanych w ramach projektów działań. Z dwóch powodów wyciąganie wniosków na podstawie takiego podejścia uważamy za nieefektywne i wprowadzające w błąd czytelnika opracowania:
- a. Skupienie się głównie w obszarze szkoleń (jako dominującej formy wsparcia realizowanej przez reprezentatywnych partnerów społecznych) niesie fałszywy obraz rodzajów działalności podejmowanych w ramach projektów przez reprezentatywnych partnerów społecznych (o rodzajach działań oraz komu te działania były dedykowane traktują kolejne rozdziały). Zabrakło akcentów związanych z innymi formami działań. W wielu miejscach respondenci stawiają znak równości między aktywnościami partnerów, a działalnością szkoleniową.
 - b. Położenie nacisku w doborze respondentów na grupę uczestników¹ spowodowało nadreprezentację w ramach Raportu opinii osób, które fizycznie korzystały z tej formy wsparcia, co nie mówi niestety nic i nie przekłada się na wiedzę o efektach jakie były osiągnięte w projektach (m.in. poprzez oddziaływanie tej formy wsparcia na podnoszenie adaptacyjności przedsiębiorców, w ramach poddziałania 2.1.2, czy – w przypadku poddziałania 5.5.2 – jak przeprowadzenie tych działań przełożyło się na podniesieniu skuteczności funkcjonowania organizacji reprezentatywnych partnerów społecznych).
3. Obszar adaptacyjności i rola partnerów społecznych w adaptacyjności nie są proste do opisanie i zbadania, ale w zrealizowanej ewaluacji tej kompleksowości nie ma w ogóle, a partnerzy społeczni stają się mniej lub bardziej sprawnym dostawcą usług. Szczegółową analizę w tym obszarze prezentujemy w rozdziale poświęconym desk research dla Poddziałania 2.1.2 PO KL. Ewaluator dokonał daleko idącego uproszczenia stawiając znak równości między aktywnością partnerów społecznych w ramach tego poddziałania a realizowanymi przez nich projektami szkoleniowymi.

¹ Zgodnie z założeniami SOPZ badanie zostało oparte o perspektywę nie tylko beneficjentów ale przede wszystkim uczestników projektów z Działów 5.4 i 5.5.

Takie założenie może wynikać z faktu, iż Wykonawca raportu traktuje Poddziałanie 2.1.2 PO KL, jakby było ono odmianą Poddziałania 2.1.1 PO KL (które koncentrowało się na wsparciu szkoleniowym dla firm) ograniczoną ze względu grupę podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie (ograniczoną rzecz jasna do reprezentatywnych partnerów społecznych).

Jak wskazano w punkcie 1 Poddziałanie 2.1.2 PO KL miało zgoła inny, szerszy cel, czyli opracowanie, upowszechnienie i wdrożenie nowych rozwiązań, które zwiększają zdolności adaptacyjne pracowników i przedsiębiorstw w szczególności w zakresie form i metod organizacji pracy (w tym pracy w niepełnym wymiarze, pracy tymczasowej oraz telepracy). W tym obszarze Wykonawca badania nie dokonał wystarczającej analizy, która powinna dać odpowiedź na pytanie: Czy zaplanowane na przestrzeni perspektywy typy działań do realizacji przez Partnerów Społecznych były najlepszą odpowiedzią na potrzeby rynku/przedsiębiorców? Czy zatem zaproponowane w poddziałaniu 2.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki możliwości bazowały na faktycznie zdiagnozowanych deficytach i stanowiły na nie najlepszą odpowiedź (propozycję reakcji w celu niwelowania przyczyn). Wykonawca skupia się jednak na odpowiedzi na pytanie o efektywność prowadzonych przez partnerów społecznych działań adresując swoje pytania tylko do grupy osób uczestniczących w projektach (o czym była mowa w poprzednich punktach), w niewystarczającym stopniu pamiętając o celu, któremu takie działania mają służyć (podnoszenie adaptacyjności przedsiębiorstw przez działania reprezentatywnych partnerów społecznych).

4. Wykonawca opisując koncentrację terytorialną wsparcia posługuje się następującym sformułowaniem: *Zdecydowanie dominują organizacje zlokalizowane w województwie mazowieckim. Choć oczywista jest różnica potencjałów między poszczególnymi województwami, choćby w wymiarze gospodarczym, jednakże zaobserwowane dysproporcje są zbyt znaczące. W Warszawie zlokalizowane są siedziby najsilniejszych organizacji należących do trzeciego sektora oraz innych partnerów społeczno-gospodarczych, a także centrale niektórych organizacji działających na skalę ogólnokrajową. Są one w stanie najskuteczniej sprostać skomplikowanym procedurom związanym z aplikowaniem o środki unijne. Dlatego też mają największy udział w ich*

pozyskiwaniu. Ewaluator zdaje się naszym zdaniem czynić zarzut z faktu, iż siedziby pięciu reprezentatywnych partnerów społecznych zlokalizowane są w stolicy (wszystkich organizacji reprezentatywnych, które uczestniczyły w konkursach jest 7). Jakże ma to przełożenie na realizację projektów w poszczególnych regionach? Ten wątek nie został poddany analizie. W naszym rozumieniu siedziba biura projektu a obszar realizacji projektu są to dwie rozłączne rzeczy i należałoby raczej zbadać w jakich regionach poszczególne projekty były realizowane niż skupiać się na zestawieniu skąd pochodzili beneficjenci aplikujący o środki. Nie ma to żadnego przełożenia ani na jakość projektów realizowanych, z założenia, w całej Polsce (zasięg organizacji reprezentatywnych), ani na ewentualną dyskryminację innych regionów w tych konkretnych poddziałaniach PO KL.

5. Istotną grupą błędów są założenia dotyczące zbierania informacji, na podstawie których wyciągane są wnioski. Jest to o tyle wrażliwy obszar, że na tej podstawie budowane są fundamentalne dla oceny efektywności wsparcia tezy. Dla przykładu w ramach badania IDI (które obok FGI i Panelu Ekspertów miało w założeniu zebranie danych pogłębionych o analizowanych zagadnieniach) w obszarze poddziałania 5.5.2, przeprowadzono: 1 wywiad indywidualny z przedstawicielem organizacji związkowej, który zgodnie z założeniami był uczestnikiem projektu. Takie założenie było błędne zdaniem partnerów społecznych z kilku powodów:

- Zabrakło wywiadu indywidualnego z przedstawicielem organizacji pracodawców (choć przedstawiciele brali udział w FGI i PE), co naszym zdaniem jest istotnym uchybieniem.
- Zgodnie z celami wywiadów IDI miały one (obok FGI i PE) za zadanie zasilić badanie danymi pogłębionymi dotyczącymi m.in.: form wsparcia w ramach PO KL, z których najczęściej korzystali partnerzy społeczno-gospodarczy, w tym najbardziej efektywnych, trafnych i użytecznych w kontekście rozwoju dialogu społecznego oraz efektów i trwałości działań podjętych w ramach realizacji projektów. Zdaniem Partnerów w odniesieniu do Poddziałania 5.5.2 oparcie wnioskowania o nieliczne wywiady z uczestnikami projektów nie może być podstawą do budowania wniosków w obszarze założonych celów, a to dlatego, że rozpatrywanie efektów i trwałości działań realizowanych na rzecz

reprezentatywnych partnerów społecznych (a takie było zadanie stawiane przed Działaniem 5.5) powinno oprzeć się o wywiady pogłębione z decydentami z poszczególnych organizacji, którzy są odpowiednią grupą do wypowiedziania się w kwestiach adekwatności wsparcia i efektów jakie to wsparcie przyniosło dla organizacji,

- W kontekście poprzedniej uwagi oraz faktu, iż Poddziałanie 5.5.2 w większości konkursów (co wynika z przeprowadzonej w niniejszym Suplemencie analizy danych zastanych) skupiało się na wsparciu organizacji reprezentatywnych, aby prawidłowo prowadzić wnioskowanie powinno oprzeć się w większym stopniu na wywiadach pogłębionych z respondentami z woj. mazowieckiego (czyli z decydentami z central organizacji reprezentatywnych partnerów społecznych). Nie spełniały zdaniem reprezentatywnych partnerów społecznych takiej funkcji wywiady telefoniczne z kierownikami projektów, z uwagi na sposób ich prowadzenia (kilkuminutowe rozmowy) oraz poruszaną podczas tych wywiadów tematykę. Jednocześnie wykorzystane techniki badawcze nie były pełne w stosunku do prowadzonego wnioskowania – aby zbudować pełne wnioski należało wypowiedzi uczestników projektów, uzupełnić o analizę desk research i na tej podstawie prezentować informacje mówiące o charakterze prowadzonego wsparcia – stąd w niniejszym dokumencie rozdziały poświęcone analizie danych w obszarze poddziałań 2.1.2 oraz 5.5.2.
6. Ważnym czynnikiem, który powoduje chaos w Raporcie jest, zdaniem reprezentatywnych partnerów społecznych, brak uwypuklenia różnic między dialogiem obywatelskim, a dialogiem społecznym. W Raporcie zdarzają się sytuacje kiedy obie grupy organizacji, tak różne od siebie, realizujące inne cele, funkcjonujące w odrębnych obszarach, są traktowane łącznie. Sytuacja taka ma miejsce z uwagi na fakt, iż Wykonawca wprowadza własne definicje pojęciowe np.: partnerzy społeczno-gospodarczy – to organizacje pracodawców i organizacje związkowe, organizacje pozarządowe i jednostki naukowe (przede wszystkim taka sytuacja ma miejsce w Działaniu 5.4).

W obszarze Działania 5.4 Wykonawca mógłby posługiwać się po prostu pojęciem „organizacja pozarządowa”, co najlepiej odzwierciedla istotę realizowanego w ramach Działania 5.4 wsparcia oraz grupę beneficjentów.

7. Jednym z pytań na które próbuje się w Raporcie udzielić odpowiedzi jest: „Czy dzięki realizacji projektów PO KL nastąpił wzrost aktywności partnerów społeczno-gospodarczych w pełnieniu przez nich funkcji publicznych (biorąc m.in. pod uwagę opinie przedstawicieli administracji publicznej na ten temat)?”

Wykonawca podejmuje próbę oszacowania czy odnotowano wzrost, nie znając stanu wyjściowego oraz nie definiując co to znaczy „pełnienie funkcji publicznych” (a więc nie definiując obszarów, w których będzie badał wzrost). Zdaniem partnerów społecznych brakuje odpowiedzi na pytanie czy realizowane projekty prowadzą do realizacji funkcji publicznej i jeśli tak to jakiej. Zdajemy sobie sprawę, że Wykonawca musiał zmierzyć się ze stanem braku określenia punktu wyjściowego na etapie tworzenia Działań 5.4 i 5.5, jednak ewaluacja te braki powinna identyfikować i eksponować, z uwagi na fakt, iż są to, zdaniem partnerów społecznych, słabe strony wsparcia EFS w perspektywie 2007-2013.

8. Brakuje uzasadnienia dla niektórych wniosków Ewaluatora. Przykładem takiego działania może być stwierdzenie, które pada w Raporcie, jakoby „dla wielu partnerów społecznych źródłem utrzymania są prowadzone zajęcia – szkolenia, kursy. Jednak bez środków unijnych liczba osób z nich korzystających byłaby znacznie mniejsza – ze względu na ograniczenia finansowe – a tym samym organizacjom byłoby o wiele trudniej się utrzymać.”. Na jakiej podstawie autorzy Raportu wysnuwają taki wniosek nie wiadomo.
9. W Raporcie pojawiają pytania ewaluacyjne, które pozostają bez odpowiedzi. Przykładem mogą być następujące kwestie: „Czy dzięki realizacji projektów PO KL nastąpił wzrost aktywności partnerów społecznych w świadczeniu usług? W jaki sposób i w jakim stopniu zmienił się zakres i jakość świadczonych przez nich usług? Czy przedsiębiorcy dostrzegają zmianę w jakości, zakresie, sposobie świadczenia usług (lub prowadzenia działań) na ich rzecz przez partnerów społecznych?”. W Raporcie brakuje również określenia stanu wyjściowego, który nie został zdefiniowany dla Poddziałania 2.1.2 PO KL. Wykonawca powinien wskazać co mogłoby podlegać badaniu i jakie dane należałoby gromadzić, aby taka ocena była możliwa.

10. Zaprzepaszczona została szansa na wyciągnięcie wniosków przez samych reprezentatywnych partnerów społecznych w obszarach do dalszego doskonalenia. Na podstawie wniosków z Raportu, trudno jest budować scenariusze dalszego rozwoju aktywności, jakie organizacje reprezentatywnych partnerów społecznych powinny podejmować w obszarach podnoszenia adaptacyjności przedsiębiorców. Trudno również budować refleksje dotyczące systemu dystrybucji środków w ramach perspektywy 2007-2013 (słabych i mocnych stron) jako rekomendacji dla okresu 2014-2020. Reprezentatywni partnerzy społeczni apelują o niewykorzystywanie tego dokumentu do formułowania jakichkolwiek tez dotyczących rozwoju potencjału naszych organizacji.

2. DESK RESEARCH – PODDZIAŁANIE 5.5.2 PO KL

Niniejszy rozdział opiera się na informacjach zawartych na portalu internetowym www.kapitalludzki.gov.pl. W ramach Poddziałania 5.5.2 PO KL w okresie trwania perspektywy 2007-2013 zorganizowano 8 konkursów dedykowanych do partnerów społecznych. Na potrzeby analiz przyjęto następujące oznaczenie beneficjentów w ramach każdego z konkursów:

- RPS – reprezentatywne organizacje związkowe lub reprezentatywne organizacje pracodawców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych
- SRPS – Organizacje członkowskie, regionalne i/lub branżowe, wchodzące w skład organizacji pracowników lub organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu Ustawy z dnia 6 lipca 2001 . o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz związki zawodowe, organizacje pracodawców lub ich posiadające osobowość prawną wewnętrzne struktury organizacyjne, uczestniczące w pracach Trójstronnych Zespołów Branżowych, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego lub Wojewódzkich Rad Zatrudnienia. Łącznie jest to ponad 150 organizacji.

Poniżej prezentujemy zestawienie poszczególnych konkursów z podziałem na lata, Beneficjentów oraz budżety:

ROK 2008

- 5.5.2_1_2008, budżet: 8 000 000 pln, Beneficjenci: RPS, SRPS

ROK 2009

- 5.5.2_2_2009, budżet: 13 000 000 pln, Beneficjenci: RPS, SRPS
- 5.5.2_2BIS_2009, budżet: 1 661 064,71 pln, Beneficjenci: RPS
- 5.5.2_3_2009, budżet: 7 000 000 pln, Beneficjenci: RPS

ROK 2010

- 5.5.2_4_2010, budżet: 12 000 000 pln, Beneficjenci: RPS, SRPS
- 5.5.2_5_2010, budżet: 8 000 000 pln, Beneficjenci: RPS

ROK 2011

- 5.5.2_6_2011, budżet: 7 000 000 pln, Beneficjenci: RPS

ROK 2012

- 5.5.2_7_2012, budżet: 21 000 000 pln, Beneficjenci: RPS, SRPS
- 5.5.2_8_2012, budżet: 14 000 000 pln, Beneficjenci: RPS, SRPS

Łączna suma budżetów konkursów przeprowadzonych w okresie 2007-2013 (ostatni konkurs z 2012 został zamknięty w roku 2013) wynosiła: 91 661 064,71 pln.

Zakresy projektów jakie mogły być przedmiotem wsparcia, zgodnie ze Szczegółowym Opiszem Priorytetów PO KL prezentuje poniższe zestawienie:

1. Studia, analizy, ekspertyzy na temat dialogu społecznego, jego kondycji, perspektyw i barier w rozwoju oraz potrzeb uczestników dialogu.
2. Wsparcie udziału partnerów społecznych w pracach europejskich struktur dialogu społecznego.
3. Tworzenie i wdrażanie programów ukierunkowanych na rozwój dialogu społecznego.
4. Tworzenie i wdrażanie programów rozwoju organizacji ukierunkowanych na poprawę efektywności procesów zarządczych i komunikacyjnych, usprawnienie funkcjonowania systemów informacyjnych.
5. Tworzenie i wdrażanie programów podnoszących kwalifikacje eksperckie.
6. Wspieranie współpracy partnerów społecznych na poziomie terytorialnym i branżowym.

W roku 2010, w połowie planowanych do zrealizowania ogółem konkursów w ramach Poddziałania 5.5.2, partnerzy społeczni sporządzili podsumowanie dotychczasowych efektów realizowanych projektów, co pokazywało filozofię potrzeb/deficytów oraz osiągniętych celów. Na podstawie doświadczeń zebranych na tamten moment powstała prezentacja na XIII posiedzenie Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki która miała za cel przedstawienie podejścia partnerów społecznych do realizowanych projektów. Wśród partnerów społecznych przyjęto podejście procesowe, mając świadomość, że stopień dojrzałości poszczególnych organizacji jest różny, z czego wynika diagnoza bieżących potrzeb w zakresie wzmacniania potencjału poszczególnych partnerów społecznych.

Nie zmienia to faktu, iż proces doskonalenia organizacji partnerów społecznych był prezentowany jako wieloetapowy i różnorodny (od potrzeb komunikacyjnych, przez odpowiedzi na pytanie o sposób funkcjonowania po szkolenia ekspertów).

Analizując stan zaawansowania wdrażanych projektów, na podstawie list rankingowych z lat 2008-2012 (czyli wszystkich 8 zrealizowanych konkursów) można wskazać kluczowe rezultaty projektów, do których należały m.in.:

- opracowanie narzędzi informatycznych do komunikacji wewnątrz organizacji lub/i z otoczeniem,
- opracowanie diagnoz funkcjonowania organizacji,
- podniesienie kompetencji ekspertów (głównie w związku z potrzebą poprawy jakości konsultacji aktów prawnych).

Warto zaznaczyć, że wśród zrealizowanych projektów w okresie programowania 2007-2013 znalazły się inicjatywy takie jak:

- Stworzenie centrów monitoringu legislacji
- Stworzenie punktów konsultacyjnych
- Stworzenie średniookresowej strategii rozwoju organizacji
- Stworzenie bazy wiedzy o członkach i ich potrzebach
- Upowszechnianie wiedzy na temat dialogu społecznego wśród pracowników i przedsiębiorców

Podsumowując – na podstawie analiz listy rankingowych z poszczególnych lat jasno wynika, że wsparcie na szkolenia było modelowane przez organizacje reprezentatywne jedynie jako część podejmowanych aktywności. Dodatkowo szkolenia te były niejednorodne (adresowane do różnych grup ekspertów funkcjonujących w różnych obszarach danych organizacji i pełniących w nich różne zadania).

3. DESK RESEARCH - PODDZIAŁANIE 2.1.2 PO KL

Niniejszy rozdział opiera się na informacjach zawartych na portalu internetowym www.parp.gov.pl. W ramach Poddziałania 2.1.2 PO KL w okresie trwania perspektywy 2007-2013 zorganizowano 8 konkursów dedykowanych do partnerów społecznych. Na potrzeby analiz (analogicznie jak dla Poddziałania 5.5.2 PO KL) przyjęto następujące oznaczenie Beneficjentów: w ramach każdego z konkursów:

- RPS – reprezentatywne organizacje związkowe lub reprezentatywne organizacje pracodawców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych
- SRPS – Organizacje członkowskie, regionalne i/lub branżowe, wchodzące w skład organizacji pracowników lub organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu Ustawy z dnia 6 lipca 2001 . o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz związki zawodowe, organizacje pracodawców lub ich posiadające osobowość prawną wewnętrzne struktury organizacyjne, uczestniczące w pracach Trójstronnych Zespołów Branżowych, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego lub Wojewódzkich Rad Zatrudnienia.

Poniżej prezentujemy zestawienie poszczególnych konkursów z podziałem na lata, Beneficjentów oraz budżety:

ROK 2008

POKL/2.1.2/2008 (projekty standardowe), budżet:21 000 000 , Beneficjenci: RPS

ROK 2009

PO KL/2.1.2/2009/I (projekty innowacyjne testujące), budżet:15 000 000 , Beneficjenci: RPS

PO KL/2.1.2/2009P (projekty ponadnarodowe), budżet:10 000 000 , Beneficjenci: RPS

PO KL/2.1.2/2009 (projekty standardowe), budżet:25 000 000 , Beneficjenci: RPS

ROK 2010

PO KL/2.1.2/2010/S (projekty standardowe), budżet:15 000 000 , Beneficjenci: RPS

ROK 2011

PO KL/2.1.2/2011/S (projekty standardowe), budżet:35 000 000 , Beneficjenci: RPS

ROK 2012

PO KL/2.1.2/2012/S (projekty standardowe), budżet:25 000 000 , Beneficjenci: RPS, SRPS

PO KL/2.1.2/2012/FS (fundusze szkoleniowe), budżet:8 000 000 , Beneficjenci: RPS, SRPS

ROK 2014

PO KL/2.1.2/2014/S (projekty standardowe), budżet:13 000 000 , Beneficjenci: RPS, SRPS

Formuła konkursów adresowanych do partnerów społecznych (bezpośrednio do RPS) zakładała, że podmioty zrzeszone w ramach powyższych organizacji nie są uprawnione do samodzielnego wnioskowania o wsparcie w ramach ww. Poddziałania.

Jak widać z samych przedmiotów konkursów oprócz standardowych Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) ogłaszała również konkursy na projekty kierunkowe (innowacyjne testujące, ponadnarodowe, fundusze szkoleniowe). Miały one na celu przepracowanie różnych koncepcji podnoszenia adaptacyjności przedsiębiorstw. Nie tylko w oparciu o działania szkoleniowe.

Należy zaznaczyć, że sama formuła konkursów standardowych ewoluowała. Zrezygnowano z prowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych jako przedmiotów projektów na rzecz konkretnych aktywności dla przedsiębiorców.

Posługując się przykładem ostatniego konkursu standardowego PO KL/2.1.2/2014/S – dofinansowaniem objęto projekty, których celem było wzmocnienie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw poprzez opracowanie, upowszechnienie i wdrożenie nowych rozwiązań zwiększających zdolności adaptacyjne pracowników i przedsiębiorstw.

Obszary tematyczne, których dotyczyć mogły projekty:

- formy i metody organizacji pracy (w tym pracy w niepełnym wymiarze, pracy tymczasowej oraz telepracy),
- zarządzanie zmianą gospodarczą,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Konkurs (z terminem składania wniosków do 31 marca 2014) wymuszał na projektodawcach opracowanie nowych narzędzi podnoszących adaptacyjność, a następnie wdrożenie ich w konkretnych przedsiębiorstwach. Z definicji nie były to tylko narzędzia w formule szkoleniowej, ale również wsparcie doradcze dedykowane podnoszeniu adaptacyjności.

W przypadku Poddziałania 2.1.2 PO KL również trudno jest zredukować wszystkie aktywności partnerów społecznych do roli usługodawców szkoleń, a utożsamianie Poddziałania 2.1.2 PO KL z 2.1.1 PO KL, w którym wsparcie dedykowane było na realizację projektów szkoleniowych (jedynie z różną grupą beneficjentów) jest nieuprawnionym nadużyciem. Partnerzy społeczni podejmowali w ramach tego poddziałania różne inicjatywy, m.in.:

1. Wdrażanie u przedsiębiorców zasad CSR,
2. Prowadzenie kampanii badawczych (np.: z zakresu zmian w otoczeniu formalno-prawnym przedsiębiorstw i ich wpływu na adaptacyjność),
3. Wsparcie dla wdrażania innowacji w firmach,
4. Wypracowanie i wdrożenie modelu przetrwania szybkiego wzrostu.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badanie ewaluacyjne miało szansę stać się ważnym głosem w dyskusji nad kierunkami dalszego wsparcia rozwoju dialogu obywatelskiego i społecznego w Polsce przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w perspektywie finansowej 2014-2020. Niestety, zdaniem partnerów społecznych, Raport nie spełnia pokładanych w nim przez nas oczekiwań. Oceniamy ten materiał jako fragmentaryczny i zbyt ogólnikowy.

Reprezentatywni partnerzy społeczni widzą potrzebę realizacji badań ewaluacyjnych, które z definicji będą tworzone przez podmioty niezależne po to aby wyciągać wnioski niezbędne do własnego dalszego rozwoju oraz podejmowania działań na rzecz pracowników i pracodawców, których mają z definicji reprezentować. Nadal istnieje potrzeba wsparcia odpowiedzi na pytanie w którym kierunku dialog społeczny powinien w Polsce być rozwijany, jaka powinna być w tym procesie rola partnerów społecznych. To pytanie staje się tym bardziej istotne z punktu widzenia prawidłowej dystrybucji środków w perspektywie 2014-2020, z uwagi na fakt, iż w fundamentalnych dla tej perspektywy Rozporządzeniach Komisji Europejskiej podnoszona jest potrzeba podejścia partnerskiego. Podejścia angażującego w realizację polityk publicznych przy współudziale funduszy UE, najbardziej reprezentatywnych partnerów z poszczególnych krajów członkowskich. Reprezentatywni partnerzy społeczni właśnie przygotowują się do jak najlepszego pełnienia tej roli za pośrednictwem realizowanego obecnie wspólnego projektu pn.: „Przygotowanie przez partnerów społecznych strategii partnerstwa na lata 2014-2020”.