

**Stanowisko**  
**strony pracowników i pracodawców**  
**Zespołu ds. funduszy europejskich**  
**Rady Dialogu Społecznego**  
**z dnia 19 marca 2021 r.**

**w sprawie projektu Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce**

Na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 2016 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 z późn. zm.) uchwała się co następuje:

**Uwagi generalne:**

W opinii partnerów społecznych, członków Zespołu problemowego Rady Dialogu Społecznego ds. funduszy europejskich Umowa Partnerstwa określająca cele strategiczne i zakres tematyczny wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce z podziałem środków na poszczególne obszary interwencji w perspektywie budżetowej 2021–2027 powinna być elementem długofalowej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju i wyznaczać kierunki tego rozwoju, których nie da się wyznaczyć bez przeprowadzenia pogłębionych konsultacji ze wszystkimi potencjalnymi odbiorcami wsparcia z funduszy strukturalnych. Ze względu na stosunkowo krótki czas konsultacji poświęconych temu dokumentowi niemożliwe jest naszym zdaniem uzyskanie opinii i uwag od wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie wdrażania funduszy UE w Polsce.

Dokument ten powinien zawierać przemyślaną wizję rozwoju naszego kraju, wychodzącą poza ramy obecnej perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027. Umowa Partnerstwa odnosi się wprawdzie fragmentarycznie do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jednakże nie jest w pełni spójna z tą strategią. Przedstawiona w Umowie Partnerstwa wizja rozwoju jest oparta przede wszystkim na planie wydania dużych środków finansowych bez głębszej analizy czy wydanie tych środków przyczyni się rzeczywiście do długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Można odnieść wrażenie, że autorzy dokumentu skoncentrowali się głównie na analizie bieżących, doraźnych potrzeb, które mają być w znacznym stopniu zaspokojone dzięki funduszom UE.

Zapisy UP nie dotyczą post-pandemicznej odbudowy. W tym zakresie właściwy jest Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Odporności skoncentrowany na latach 2021-2026.

W naszej ocenie brakuje właściwej korelacji z Krajowym Planem Odbudowy, przykładowo: nie ma zapisów określających linie demarkacyjne pomiędzy działaniami przewidzianymi do realizacji w ramach poszczególnych celów tematycznych Umowy Partnerstwa a podobnymi działaniami przewidzianymi do realizacji w założeniach Krajowego Planu Odbudowy. Wyżej wskazane dokumenty

mają charakter uzupełniający się, powinny być konsultowane w tym samym czasie. Dlatego istotne jest, aby podczas prowadzenia dalszych prac, te dokumenty były analizowane łącznie.

Rozdzielenie tych dwóch zbiorów polityk publicznych zaplanowanych na najbliższe lata może być jednak bardzo trudne, a cele krótko- i długookresowe mogą być realizowane za pośrednictwem dokładnie tych samych instrumentów i interwencji. Rodzi to ryzyko powielania się podobnych działań w niedalekiej przyszłości i braku w pełni efektywnego wykorzystania środków przyznanych Polsce w ramach KPO. Dlatego analiza Umowy bez Krajowego Planu Odbudowy jest niepełna, podobnie jak obraz interwencji publicznej.

### **Zasada Partnerstwa i Dialog Społeczny**

W projekcie Umowy Partnerstwa brak jest właściwego odniesienia do realizacji zasady partnerstwa i bardzo ważnej roli, jaką w systemie wdrażania funduszy strukturalnych powinni odgrywać partnerzy spoza administracji, przede wszystkim reprezentatywni partnerzy społeczni, członkowie Rady Dialogu Społecznego. W nowej perspektywie finansowej partnerzy społeczni powinni odgrywać dużą większą rolę w systemie wdrażania funduszy strukturalnych w porównaniu z sytuacją, z jaką mieliśmy do czynienia w poprzednich dwóch perspektywach finansowych UE na lata 2007-2013 oraz 2014-2020.

Partnerstwo jest jedną z głównych zasad wdrażania funduszy europejskich podlegających zarządzaniu dzielonemu. Zasada partnerstwa oznacza ścisłą współpracę między Komisją Europejską a instytucjami publicznymi na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich, jak również partnerami spoza administracji: przede wszystkim partnerami społecznymi oraz organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

Partnerstwo wnosi wyraźną wartość dodaną:

- poprawia skuteczność wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych,
- zwiększa zbiorowe zaangażowanie w politykę Unii,
- zwiększa odpowiedzialność za wdrażane programy i polityki,
- poszerza dostępną wiedzę, doświadczenie na etapie projektowania i wdrażania strategii, a zarazem zapewnia większą przejrzystość procesów decyzyjnych.

W rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady UE zaleca się państwom członkowskim **organizowanie partnerstwa** w celu zapewnienia poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania, a także pomocniczości i proporcjonalności oraz specyfiki ram instytucjonalnych i prawnych poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z przepisami UE w odniesieniu do Umowy

Partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie powinno organizować, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi.

Partnerstwo obejmuje także następujących partnerów:

- a) właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne,
- b) partnerów gospodarczych i społecznych,
- c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji.

Zasada partnerstwa dotyczy programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji programów polityki spójności. By zapewnić minimalne standardy udziału partnerów w realizacji zasady partnerstwa, Komisja Europejska w 2014 r. przyjęła akt delegowany – Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa. Zgodnie z tym dokumentem:

zasada partnerstwa oznacza **ściłą współpracę** między instytucjami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w trakcie całego cyklu programowania obejmującego przygotowanie, wdrożenie, monitorowanie i ocenę;

wybranymi partnerami powinny być **najbardziej reprezentatywne** właściwe zainteresowane strony. Procedury wyboru powinny być przejrzyste i należy w nich uwzględnić różne ramy instytucjonalne i prawne państw członkowskich oraz ich kompetencje krajowe i regionalne;

grono partnerów powinno obejmować instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje społecznościowe i wolontariackie, które mogą mieć znaczny wpływ na wdrażanie umów partnerstwa i programów lub które mogą odczuwać znaczne skutki wdrożenia takich umów i programów. Szczególną uwagę należy poświęcić włączeniu grup, które mogą odczuwać skutki programów;

partnerzy **powinni uczestniczyć w przygotowaniu i wdrażaniu umów partnerstwa i programów**. W tym celu należy ustanowić główne zasady i dobre praktyki dotyczące terminowych, istotnych i przejrzystych konsultacji z partnerami na temat analizy wyzwań i potrzeb, do których należy się odnieść, wyboru celów i priorytetów służących ich rozwiązaniu oraz na temat struktur koordynacyjnych i umów dotyczących wielopoziomowego zarządzania niezbędnych do skutecznej realizacji polityki.

Działania respektujące Zasadę Partnerstwa powinny być z góry zaplanowane, określone w czasie i przewidywalne dla wszystkich stron procesu oraz zapewniać partnerom spoza administracji realny wpływ na kształt programów i rozwiązań, które w drugiej kolejności powinny zostać poddane otwartym konsultacjom społecznym. **Definicje partnerów spoza administracji** oraz właściwy sposób ich angażowania na wszystkich etapach realizacji polityki spójności określa także „BIAŁA KSIĘGA

Zasady Partnerstwa we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce wraz ze strategią realizacji w okresie programowania 2014-2020” opracowana w latach 2014-2015 z udziałem wszystkich reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców. Postulaty zawarte w tej publikacji pozostają nadal aktualne i dają administracji gotowy przepis na skuteczne zastosowanie zasady partnerstwa na etapie programowania, wdrażania, monitoringu, ewaluacji oraz informacji i promocji.

W ocenie partnerów społecznych proces programowania perspektywy finansowej na lata 2021-2027, w szczególności prace nad Umową Partnerstwa oraz instrumentami dotyczącymi przeciwdziałania i łagodzenia skutków pandemii nie przebiegają jak dotąd z zachowaniem zasady partnerstwa.

Prace nad założeniami do Umowy Partnerstwa rozpoczęły się w 2019 r. Konsultacje społeczne tego dokumentu odbywały się od 16 lipca 2019 r. do 20 sierpnia 2019 r., czyli w okresie urlopowym, kiedy zdecydowanie trudniej zmobilizować Zespoły do oceny i przekazania informacji zwrotnej na temat tego rodzaju dokumentów. Uczestnicy konsultacji mogli zgłaszać uwagi za pomocą elektronicznego formularza, który jest narzędziem wygodnym dla organizatora tego procesu, ale nieprzyjaznym i nie dającym szansy na prezentację kompleksowych stanowisk przez jego użytkowników – uczestników konsultacji. Nie odbywały się także spotkania tematyczne, umożliwiające dyskusję nad tą propozycją. Prezentowany wówczas dokument miał wstępny charakter (część informacji była podana wariantowo). Co więcej, chociaż objętościowo stanowił mniej niż 20% obecnie konsultowanego projektu UP, Ministerstwo konsekwentnie informowało, że docelowa Umowa Partnerstwa skierowana do negocjacji z Komisją Europejską będzie jeszcze krótsza. Pomędzy konsultacjami założeń Umowy Partnerstwa (przełom lipca i sierpnia 2019 r.), a obecnie prowadzonymi konsultacjami projektu Umowy Partnerstwa nie odbywały się żadne prace dotyczące tych dokumentów, w których udział brali partnerzy społeczni. Deficytów o charakterze systemowym i strategicznym w zakresie organizacji partnerstwa nie mogły zniwelować spotkania ad hoc organizowane z inicjatywy partnerów społecznych w ramach Rady Dialogu Społecznego. Pomimo zaangażowania kierownictwa resortu i udziału w tych spotkaniach, ich zakres był zbyt wąski oraz epizodyczny, aby realnie wpłynąć na naszą ocenę. Żeby tę sytuację poprawić konieczne jest:

- udostępnienie partnerom spoza administracji wszystkich projektów programów na lata 2021-2027, założeń instrumentu REACT-EU
- przygotowanie i uzgodnienie z partnerami harmonogramu prac na tych dokumentach, w którym uwzględniono by dyskusje o charakterze roboczym oraz szersze debaty,
- określenie celów udziału partnerów w tym procesie, zakresu ich zaangażowania oraz jego optymalnych form,
- określenie zasad przekazywania informacji zwrotnej podmiotom zgłaszającym uwagi,
- systemowe i zorganizowane włączenie istniejących instytucji takich jak Rada Dialogu Społecznego czy Komitet ds. Umowy Partnerstwa, w szczególności w dyskusję o kształcie Umowy oraz programów 2021-2027,

□ modyfikacja narzędzi konsultacyjnych, tak aby były przyjazne dla uczestników konsultacji.

Podsumowując konsultowany projekt Umowy Partnerstwa **nie odnosi się do sposobu realizacji zasady partnerstwa w perspektywie finansowej 2021-2027**. Brakuje w nim podstawowych informacji o roli, zakresie i harmonogramie zaangażowania właściwych partnerów na wszystkich etapach realizacji polityki spójności w Polsce. Postulujemy wydzielenie w dokumencie rozdziału poświęconego Zasadzie Partnerstwa zawierającego informacje dotyczące realizacji tej zasady zgodnie z wymogami prawa unijnego i zaleceniami Komisji Europejskiej.

Bardzo ważną dla partnerów społecznych kwestią jest uzupełnienie zapisów Celu Tematycznego nr 4 o dodatkowy obszar tematyczny **dot. wsparcia dla rozwoju dialogu społecznego i budowy potencjału partnerów społecznych**. Kwestia ta jest obecnie elementem negocjacji pomiędzy rządem RP a Komisją Europejską. Według ostatnich informacji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej Komisja Europejska wyraziła zgodę na uwzględnienie tego typu działań i przeznaczenia na nie środków w wysokości 0,25% alokacji w ramach EFS+ dla Polski, dlatego też jest naszym zdaniem całkowicie uzasadnione dodanie tego rodzaju dodatkowego obszaru tematycznego.

Dialog społeczny był zawsze jednym z fundamentów funkcjonowania Unii Europejskiej. Jego znaczenie zostało podkreślone w Europejskim filarze praw socjalnych, proklamowanym w 2017 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu. W tym dokumencie dialog społeczny jest wskazany jako jedna z dwudziestu zasad budowania dobrobytu i trwałego rozwoju Europy, poprzez zapewnienie równych szans i dostęp do zatrudnienia, budowania uczciwych warunków pracy oraz właściwej ochronie socjalnej i integracji społecznej. Jednocześnie należy pamiętać o ustrojowej roli dialogu społecznego i partnerów społecznych, wyrażonej w Preambule i art.21 Konstytucji RP.

Partnerzy społeczni powinni odgrywać kluczową rolę w realizacji i wdrażaniu Europejskiego Filaru Spraw Socjalnych, zgodnie ze swoją autonomią negocjowania i zawierania umów oraz prawem do prowadzenia rokowań zbiorowych i podejmowania działań zbiorowych. Po to, aby właściwie realizować swoje zadania zgodnie z Europejskim Filarem Spraw Socjalnych, należy wspierać ich zdolność do udziału w dialogu i wspierać jego rozwój. Dialog społeczny odgrywa kluczową rolę we wzmacnianiu praw socjalnych i zwiększeniu trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Skuteczny dialog wymaga silnych, rozwijających się uczestników. W związku z powyższym proponujemy uzupełnienie projektu Umowy Partnerstwa o informacje dotyczące znaczenia dialogu społecznego oraz wsparcia jego uczestników, w szczególności partnerów społecznych.

Oddziaływanie na rozwój dialogu społecznego i jego uczestników powinno być zapewniona poprzez wsparcie na co najmniej trzech poziomach:

- 1) wsparcie budowy potencjału eksperckiego i organizacyjnego partnerów społecznych, w tym narzędzi umożliwiających sieciowanie i udział w dialogu społecznym na każdym szczeblu (krajowym, regionalnym, lokalnym);
- 2) wsparcie partnerów społecznych w realizacji ich zadań na rzecz reprezentowanych przez nich interesariuszy (pracodawców i pracowników);
- 3) włączenie partnerów w realizację zadań związanych m.in.: z adaptacyjnością, rynkiem pracy, edukacją, zdrowiem, włączeniem społecznym, czy przemianami związanymi z koniecznością dostosowania się do gospodarki 4.0 czy wymogów Nowego Zielonego Ładu - wszędzie tam, gdzie kompetencje i uprawnienia partnerów społecznych mogą mieć pozytywny wpływ na zakres i jakość udzielanego wsparcia uczestnikom projektów.

Uważamy także za całkowicie uzasadnione wprowadzenie zapisu na ten temat w opisie zakresu nowych programów operacyjnych w ramach programu finansowanego z EFS+ (następca PO Wiedza Edukacja Rozwój) i nowych regionalnych programów operacyjnych, co będzie stanowić podstawę do wyodrębnienia tego typu działań zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i regionalnej.

#### **Zasady podziału środków finansowych na szczeblu regionalnym**

Partnerzy społeczni wyrażają zastrzeżenia **do wskazania ponad 7 mld euro, co stanowi 25% alokacji dla programów regionalnych, jako środków finansowych do rozdysponowania na późniejszym etapie**. Decyzja o podziale przedmiotowych środków będzie odbywała się w toku negocjacji kontraktów programowych, co bez wskazania zasad i kryteriów podziału może rodzić ryzyko uznaniowości. W obecnej sytuacji, w której 25% środków dla programów regionalnych nie jest rozdysponowane trudno uznać, iż warunek ten został spełniony

Postulujemy o zlikwidowanie rezerwy i podzielenie tych środków pomiędzy regionami tak, by wykluczyć uznaniowość a podział był sprawiedliwy: środki ze zlikwidowanej rezerwy powinny zostać rozdysponowane pomiędzy regiony, na podstawie uzgodnionego algorytmu podziału wszystkich środków.

#### **Wsparcie dla przedsiębiorstw**

W obszarach zawartych w Celu Tematycznym nr 1 należałoby szerzej wesprzeć sektor **dużych przedsiębiorstw**. Zgadzamy się z generalnym podejściem, że wsparcie z funduszy strukturalnych powinno być przede wszystkim ukierunkowane na małe i średnie przedsiębiorstwa, jednakże nie można zapominać o niesłuchanie ważnej roli, jaką odgrywają w rozwoju gospodarczym kraju duże firmy, które także wymagają wsparcia na wielu płaszczyznach.

Pozwalamy sobie także zwrócić uwagę, że dokument niewiele ujawnia w zakresie planowanego wspierania przedsiębiorstw w celach innych niż badania i rozwój. Z tej perspektywy niezrozumiałe jest umieszczenie poziomu inwestycji przedsiębiorstw prywatnych jako wskaźnika monitorującego postępy realizacji CP1. Byłby on bowiem bardziej adekwatny, gdyby przewidywanym rezultatem polityki spójności była (tak, jak miało to miejsce zwłaszcza w latach 2007-2013) rozbudowa parku maszynowego i adaptacja istniejących technologii. Koncentracja UP na wybranych typach i elementach procesu innowacji sprawia również, że wiązanie wzrostu wydajności pracy z efektami CP1 jest stanowczo zbyt daleko idącym uproszczeniem.

Zniknęło również pojęcie reindustrializacji, będące jednym z motywów przewodnich SOR. Dostępne dane na temat struktury produkcji w polskim przemyśle, jego dynamiki, nakładów inwestycyjnych i zmieniającego się miejsca w międzynarodowych łańcuchach wartości dodanej wskazują na to, że nadmierna koncentracja polityki publicznej na podnoszeniu innowacyjności i zaawansowania technologicznego przemysłu nie byłaby uzasadniona. W szczególności, podlegające konkurencji międzynarodowej i dysponujące swobodnym dostępem do pełnego komercyjnego katalogu rozwiązań technicznych i organizacyjnych przetwórstwo przemysłowe wymaga dobrze zaprojektowanego wsparcia publicznego. Patrząc szerzej, różnicowanie instrumentów wsparcia między sektorami wydaje się odpowiednią formą modyfikacji działań przewidzianych w ramach tego obszaru.

### **Rynek pracy i edukacja**

W nawiązaniu do projektowanych rezultatów CP1, należy przewidzieć wzmocnienie kapitału społecznego w przedsiębiorstwach, wobec wdrażania innowacji i nowych technologii oraz włączenie w ten proces partnerów społecznych. Szczególnie, że rozwój kompetencji został w projekcie umowy partnerstwa wskazany jako jedna z trzech płaszczyzn, które mają wspierać wzrost produktywności polskiej gospodarki i utrzymanie trwałego wzrostu gospodarczego Polski.

W skali kraju obserwuje się duże regionalne zróżnicowanie poziomu bezrobocia oraz wskaźnika ubóstwa i wykluczenia społecznego. W podejściu terytorialnym prezentowanym w projekcie UP (str. 74) brakuje wskazania regionów szczególnie narażonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym i zakłada się, że działania w tym zakresie winny mieć charakter systemowy. Brak propozycji wskazania terytorialnej koncentracji zadań, może doprowadzić do pominięcia ich w zespole regionalnych działań zmierzających do osiągnięcia celu CP4 - Europy o silniejszym wymiarze społecznym. Będzie to skutkowało zapaścią w wielu obszarach objętych interwencją celu CP4, w tym nie tylko w działaniach mających na celu eliminację bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego, ale także w ochronie zdrowia, czy też sektorze kultury i turystyki.

Podkreślane w projekcie zaangażowanie w aktywizację osób bezrobotnych jest jak najbardziej słusznym działaniem. Jednak zwracamy uwagę, że musi mieć charakter bardziej globalny i nie powinno ograniczać się do wskazania przedsiębiorstw ekonomii społecznej jako głównych adresatów działania.

Nie ulega wątpliwości, że realizacja celu Europa o silniejszym wymiarze społecznym leży w obszarze działań związków zawodowych, dlatego we wkładzie CP4 powinno znaleźć się miejsce dla wskazania partnerów społecznych i roli dialogu społecznego.

Rezultaty interwencji w obszarze rynku pracy czy edukacji zależą będą w nie mniejszym stopniu od decyzji podejmowanych poza systemem interwencji finansowanych ze środków UE. Prawo pracy, stan koniunktury czy polityka imigracyjna będą w istotnym stopniu wpływać na poziom zatrudnienia w polskiej gospodarce. Praca osób starszych wymieniana jest wielokrotnie w dokumencie i znalazła się w gronie wskaźników monitorujących realizację CP4. Nie można jednak tutaj abstrahować od kształtu systemu emerytalnego oraz pracy osób starszych będących w dobrym zdrowiu. Są one nieporównywalnie ważniejsze od skutków interwencji finansowanych ze środków unijnych i - z uwagi na demograficzne starzenie i wzrost przeciętnego wieku polskiego pracownika - z każdym kolejnym rokiem zyskują na znaczeniu.

Zwracamy także uwagę na kwestię dotyczącą generowania wysokiej jakości miejsc pracy, do czego powinny m.in. się przyczynić działania na rzecz wspierania tworzenia miejsc pracy oraz podnoszenia kompetencji i kwalifikacji kadr przedsiębiorstw.

### **Działania informacyjno-promocyjne**

W opisie **planowanego systemu i zakres działań informacyjno-promocyjnych** nie uwzględniono bardzo istotnej roli, jaką w tym obszarze powinni odgrywać partnerzy spoza administracji, w tym partnerzy społeczni. Partnerzy społeczni wielokrotnie zwracali już uwagę na potrzebę prowadzenia na szeroką skalę działań informacyjnych i edukacyjnych dot. możliwości uzyskania wsparcia z funduszy UE dla zrzeszonych w swoich strukturach organizacji członkowskich. Przykładowo organizacje zrzeszające przedsiębiorców posiadają bezpośredni dostęp do tysięcy potencjalnych beneficjentów funduszy unijnych w Polsce i dzięki temu ich działania w tym zakresie mogą okazać się dużo bardziej skuteczne od działań informacyjno-promocyjnych prowadzonych przez wyznaczone instytucje pośredniczące.