

Uwagi PKPP Lewiatan do dokumentu „Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne” (wersja z 7 sierpnia 2012 r.)

W opinii PKPP Lewiatan dobrym rozwiązaniem ułatwiającym konsultacje, ale przede wszystkim dalsze prace nad mechanizmami wykorzystania funduszy strukturalnych, jest ujęcie całości podstaw programowania na okres 2014-2020 w jednym dokumencie, jaki stanowi materiał „Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne”. Konieczne jest skoordynowanie wszystkich programów składających się na Wspólne Ramy Programowania tak, by ich efekty były najbardziej korzystne dla polskiej gospodarki i przyczyniły się nadrzędnego celu, jakim, w przekonaniu Lewiatana, powinno być **wypracowanie trwałych podstaw do wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz jej zdolności do zatrudniania**, czego przejawem powinny być m.in.:

- 1) globalny sukces gospodarki mierzony:
 - a) trwałym wzrostem wartości eksportu, w tym eksportu hi-tech,
 - b) trwałym wzrostem wartości polskich inwestycji za granicą,
 - c) trwałym wzrostem liczby przedsiębiorstw obecnych (jako eksporterzy i jako inwestorzy) na rynku globalnym,
 - d) trwałym wzrostem dywersyfikacji geograficznej eksportu i inwestycji zagranicznych i jego trwałością,
 - e) trwałym wzrostem liczby nowopowstających firm, które w ciągu pierwszych 3 lat działalności staną się firmami globalnymi (eksport, obecność na giełdach poza Polską, etc.),
 - f) trwałym wzrostem efektywności eksportu i zwrotu z inwestycji za granicą,
- 2) trwała poprawa tempa wzrostu efektywności (produktywności wykorzystania zasobów),
- 3) trwały wzrost udziału w gospodarce branż o wysokiej wartości dodanej (produktywności) w strukturze gospodarki (w wartości dodanej wytwarzanej w gospodarce),
- 4) trwały wzrost zatrudnienia nie wspieranego środkami publicznymi, w tym przede wszystkim trwały wzrost zatrudnienia w branżach o wysokiej wartości dodanej.

Wg Lewiatana w programowaniu i wykorzystaniu środków unijnych należy uwzględnić co najmniej kilka zasad nadrzędnych:

- 1) środki unijne nie mogą zaburzać konkurencji na rynku,
- 2) środki unijne nie mogą być wykorzystywane w formie dotacji na cele obciążone normalnym ryzykiem biznesowym (czyli w sytuacji, gdy przedsięwzięcie może zostać zrealizowane bez udziału pieniędzy publicznych),
- 3) środki unijne nie mogą służyć do realizacji zadań, które państwo lub sektor prywatny i tak realizowałby bez dostępu do nich,
- 4) interwencja unijna powinna zakładać akceptację dla podwyższonego ryzyka (tak w wersji opartej na dotacjach, jak i na instrumentach zwrotnych), czyli możliwość braku „zwrotu na inwestycji”,
- 5) środki unijne nie mogą służyć do bieżącej „walki z kryzysem” bez względu na jego skalę. Sama ich obecność i przeznaczenie na inwestycje będzie wpływać na szybszy wzrost PKB w kolejnych latach.

Dlatego też zgadzamy się z tezą, że **należy dokonywać trudnych wyborów dotyczących obszarów interwencji czy mechanizmów wspierania – co do zasady należy wybierać te obszary, w których wartość dodana z zainwestowanych środków będzie najwyższa**. Bardzo niebezpieczne jest natomiast planowanie wykorzystania wsparcia z UE w zakresie krótkookresowych

czynników wzrostu. Pozwala to na osiągnięcie krótkotrwałych, punktowych efektów, ale w długim horyzoncie prowadzi do zmarnowania środków i pozbawienia Polski możliwości stworzenia przewag konkurencyjnych w przyszłości. Wyzwaniem stojącym obecnie przed Polską jest wyjście z kryzysu przy jednoczesnym tworzeniu nowych sił rozwojowych potrzebnych dla wzrostu konkurencyjności.

Pozytywnie oceniamy to, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pracuje nad dokumentami krajowymi równoległe do toczących się prac nad dokumentami na poziomie unijnym. Niemniej jednak budzi zdziwienie i obawy o skuteczność tego procesu fakt, że tak kluczowy i kierunkujący największe w historii Polski wsparcie unijne (co więcej z pewnością ostatnie w takiej skali) dokument powstaje w oderwaniu od strategii krajowych, na których powinien się on w pełni opierać i być z nimi komplementarny (m.in. „Średniookresowa strategia rozwoju kraju”, 9 zintegrowanych strategii). Opóźnienia w opracowaniu tych strategii mogą skutkować niespójnością interwencji unijnej i działań koniecznych do podjęcia dla podnoszenia konkurencyjności i zapewnienia trwałych podstaw rozwoju gospodarczego Polski, budowania jej przewag konkurencyjnych oraz zdolności do zatrudniania. Dlatego tak ważne jest, by natychmiast po przyjęciu SSRK przez Rząd, jej ostateczną treść opublikować na stronach internetowych MRR. Wsparcie w poszczególnych celach tematycznych powinno zostać bowiem zaprogramowane w taki sposób, by możliwe było osiągnięcie efektu synergii pomiędzy poszczególnymi funduszami oraz między wsparciem unijnym i inwestycjami finansowanymi wyłącznie ze środków krajowych. Bez właściwej diagnozy sytuacji oraz wyznaczenia celów (do czego konieczne jest ukończenie krajowych dokumentów strategicznych) będzie to bardzo trudne lub ostatecznie niemożliwe.

Dokument „Programowanie perspektywy...” powołuje się na diagnozę sytuacji w Polsce wynikającą z zaleceń Rady Unii Europejskiej oraz zobowiązania podjęte przez Polskę w związku z przyjęciem Strategii Europa 2020. Pokazuje także wskaźniki podstawowe (wynikające ze strategii Europa 2020), jakie powinniśmy osiągnąć dzięki wsparciu unijnemu. W naszym przekonaniu proponowane interwencje na lata 2014-2020 powinny wskazywać, w jakim zakresie realizują przyjęte przez Polskę zobowiązania oraz w jakim stopniu odpowiadają na zalecenia KE – takiego odniesienia w dokumencie obecnie nie ma. Brakuje też wyjaśnienia, czy osiągnięcie wskaźników strategii Europa 2020 przyczyni się do poprawy sytuacji w Polsce i jak zostanie to osiągnięte (brak dezagregacji wskaźników Europa 2020). Należałoby wskazać kryteria sukcesu (zakładane efekty, cele strategiczne) wykorzystania środków w poszczególnych celach tematycznych, a w dalszej kolejności określić obszary wsparcia i niezbędne działania, prowadzące do ich osiągnięcia. Przykładem może być wyznaczenie takich celów, które będą zrozumiałe dla dużej liczby odbiorców, np. w obszarze badań i rozwoju – możemy ambitnie wskazywać na efekt, jakim powinna być Nagroda Nobla w dziedzinie nauk ścisłych dla polskiego badacza. Udział w alokacji przypadający na dany cel tematyczny powinien być pochodną koniecznych do podjęcia działań, a nie wyznacznikiem zakresu wsparcia. Pewnym ograniczeniem są oczywiście ring-fencingi. Niemniej jednak wydaje się, że w przypadku Polski podejście jest dokładnie odwrotne – w dokumencie podjęta jest próba przede wszystkim podziału środków między cele i dopasowania zakresu działań do wielkości puli przypadającej na poszczególne cele tematyczne, a nie wyznaczenia efektów (podejście na zasadzie: „jakie podjąć działania”, zamiast podejścia: „jakie osiągnąć rezultaty”).

W dalszej części stanowiska wskazane są szczegółowe uwagi dotyczące celów tematycznych, które jednak nie powinny być traktowane jako odrębne obszary wsparcia. Każdy z obszarów/celów tematycznych powinien być zaprogramowany w taki sposób, by dawać jak największy efekt synergii ze wsparciem w innych obszarach. Stąd też niekiedy trudność w przypisaniu danego rodzaju wsparcia do celu tematycznego. Dla przykładu wsparcie w zakresie zwiększania dostępu do ICT (TIK) należy

uzupełniać promocją ich stosowania (budzenie potrzeby używania - popytu) i zwiększaniem umiejętności wykorzystywania nowoczesnych technologii czy też, wprowadzanie nowoczesnych technologii w firmach powinno być uzupełnione możliwością pozyskania środków na przeszkolenie pracowników w zakresie jej wykorzystania. Takie podejście przemawia za wielofunduszowością nie tylko na poziomie programów, ale także na poziomie projektów lub też stałą możliwością pozyskania wsparcia na różne elementy kompleksowych projektów w tym samym czasie. Takie sytuacje powinny być możliwe zarówno dla pojedynczego projektodawcy, jak i w przypadku dużych programów realizowanym przez instytucje publiczne.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan deklaruje zaangażowanie na wszystkich etapach planowanych przez MRR prac dotyczących programowania wykorzystania funduszy strukturalnych, oraz oferuje wsparcie i ekspertyzę w zakresie poszczególnych obszarów tematycznych. Nasze raporty, rekomendacje przygotowywane m.in. w ramach projektów realizowanych w obecnej perspektywie finansowej są publicznie dostępne i mogą być wykorzystane.

Uwagi do proponowanych kierunków interwencji w ramach wybranych celów tematycznych

Cel tematyczny 1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 13,67%
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 15,4-19%

PKPP Lewiatan opowiada się za przyjęciem wartości w górnej części przedziału alokacji w odniesieniu do proponowanego zakresu wsparcia w latach 2014-20. Wynika to w naszym przekonaniu z konieczności podtrzymania trendu wzrostowego w przeznaczanych na B+R+I środkach, istniejących nowych ramach prawnych dla finansowania badań naukowych i szkolnictwa wyższego (m.in. przyjęte i wdrażane ustawy o zasadach finansowania nauki i prawo o szkolnictwie wyższym) oraz konieczności wykorzystania stworzonej w obecnej perspektywie finansowej infrastruktury naukowej, która wymaga obecności i dopływu coraz lepszych ludzi (nie tylko z sektora nauki, ale przede wszystkim z sektora gospodarki)

Diagnoza obecnej sytuacji

Diagnoza zawarta w opiniowanym dokumencie wskazuje na:

- niską skłonność firm (w szczególności MSP) do podejmowania ryzyka związanego z działalnością innowacyjną, podejmowaniem badań i rozwoju oraz wdrażaniem wyników prac i nowych technologii,
- słaby dostęp do kapitału finansującego innowacje,
- niezadowalający stan współpracy sieciowej w sektorze przedsiębiorstw.

Lewiatan zwraca uwagę na fakt istnienia także innych czynników, ponad te wymienione, odpowiadających za mały udział w rynku przedsiębiorstw wysokoinnowacyjnych, które należy uwzględnić przy programowaniu wsparcia finansowego z unijnych funduszy. Zaliczają się do nich m.in.:

- 1) silna polaryzacja postaw przedsiębiorców wobec innowacyjności (MSP) – od rozumienia znaczenia innowacji dla rozwoju firmy i istoty ich wdrażania, do niezrozumienia istoty innowacji (np. uznanie branży, w której firma działa za nie wymagającą innowacji oraz wielkości firmy za barierę we wdrażaniu innowacji),
- 2) brak kapitału na inwestycje w innowacje wynikający (także) z niskiej skłonności MSP do zewnętrznego finansowania rozwoju firmy w ogóle - obawa przed ryzykiem w większym stopniu dotyczy skorzystania z zewnętrznego finansowania, a nie samej inwestycji w innowacje,
- 3) niska otwartość polskiej gospodarki (w części jest to efekt skali polskiej gospodarki, w części brak umiejętności firm związanych z dystrybucją i promocją produktów, których jakość pozwalałaby już na szerszą ekspansję) nie wywołująca presji na skłonność do innowacji,
- 4) duży wpływ konkurencji ze strony innowacyjnych firm na postawy proinnowacyjne w firmach sektora MSP,
- 5) brak polityki innowacyjności prowadzonej przez państwo z wykorzystaniem m.in. instrumentów podatkowych,
- 6) preferowanie przez MSP inwestycji w innowacje poprzez zakup patentów, licencji, jako procesów szybszych i tańszych do wdrożenia, ale z drugiej strony – nie pozwalających na tworzenie stałego procesu innowacji w przedsiębiorstwie,

- 7) niski stopień rozumienia biznesu przez potencjalnych partnerów ze świata nauki, relatywnie wysokie koszty współpracy z nauką w stosunku do skali działania sektora MSP w Polsce.

Zwracamy również uwagę na działalność dużych przedsiębiorstw nie zaliczanych do MSP, w których rozmiary projektów innowacyjnych zależą od stopnia dostępu do środków unijnych. Właściwa definicja innowacji i uwzględnienie potrzeb tych przedsiębiorstw są konieczne dla znaczącego zwiększenia udziału Polski w pracach badawczych wykraczających zakresem poza granice kraju oraz dla rozwoju kadry badawczo-rozwojowej.

Zdaniem PKPP Lewiatan, celem przyświecającym wykorzystaniu funduszy europejskich w latach 2014-2020 powinno być wspieranie zmian prowadzących do trwałego globalnego sukcesu polskiej gospodarki wynikającego z jej rosnącej konkurencyjności – bazującej na efektach inwestycji w innowacje. Pierwszym krokiem w realizacji tego celu powinno być przyjęcie definicji innowacji na potrzeby nowego okresu prognozowania, podkreślającej jej znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstwa. Lewiatan proponuje, aby innowacyjność w tym konkretnym przypadku była definiowana jako *inwestycje tworzące szanse na globalny sukces przedsiębiorstw i gospodarki*.

Przeznaczenie środków

Bezpośrednie wsparcie biznesu

- inwestycje w projekty biznesowe start-up'ów oraz firm już działających na rynku,
- wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych przez przedsiębiorstwa,
- wspólne projekty badawcze sieci przedsiębiorstw (klastrów),
- projekty rozwijające infrastrukturę badawczą sektora nauki i firm pod potrzeby inteligentnej specjalizacji;

Wspieranie instytucji otoczenia biznesu

- dokapitalizowanie Krajowego Funduszu Kapitałowego, aby jeszcze w większym stopniu tworzyć rynek funduszy podwyższonego ryzyka, które będą kreowały popyt na projekty innowacyjne wytwarzane m.in. w sektorze nauki,
- wspieranie funduszy podwyższonego ryzyka (na bazie „rozszerzonego modelu” Krajowego Funduszu Kapitałowego) – tak, aby umożliwić im pełnienie następujących zadań:
 - o organizowanie prepanelu ekspertów dla wszystkich projektów definiowanych przez projektodawców jako innowacyjne i ubiegających się o finansowanie dotacyjne lub/i finansowanie przez inwestorów kapitałowych,
 - o poszukiwanie, w zwiększonym zakresie niż do tej pory, projektów o dużym potencjale (dzisiejsze zadania), m.in. poprzez już wdrażane projekty budowania sieci brokerów technologicznych i rozwój przedsiębiorczości akademickiej,
 - o udział kapitałowy KFK w projektach znalezionych w ramach tych poszukiwań i w projektach złożonych do oceny w ramach prepanelu ekspertów,
- wspieranie sieci aniołów biznesu i realizowanych przez nie zadań:
 - o j.w., dla mniejszej skali projektów, głównie start-up'ów,
 - o dostarczanie wiedzy potencjalnym projektodawcom,
 - o dostarczanie wiedzy o zasadach działania BA potencjalnym aniołom biznesu i promocja takich zachowań wśród przedsiębiorców,
- wspieranie tworzenia klastrów – sieciowanie przedsiębiorstw poprzez realizację wspólnych projektów badawczych, w tym wspólnych z sektorem nauki;

Wspieranie sektora nauki:

- finansowanie skutecznych i efektywnych form budowania wiedzy i umiejętności przedstawicieli świata nauki pozwalających na skuteczną i efektywną współpracę z biznesem,
- budowanie portali wiedzy pozwalających zarządzać informacjami na temat współpracy nauki i biznesu (zasady, projekty umów, „match’owanie” ofert współpracy, istniejące i dostępne rozwiązania innowacyjne, plany prac badawczych na uczelniach i w jbn, etc.),
- budowanie portalu/li do współpracy przedsiębiorstw z uczelniami przy zamawianiu prac dyplomowych, przy zamawianiu projektów badawczych,
- infrastruktura badawcza – w powiązaniu z projektami realizowanymi na zamówienie przedsiębiorców; jedynie dla badań podstawowych finansowanie infrastruktury badawczej „bezpośrednio” na potrzeby projektów,
- wspieranie kierunków zamawianych.

W obszarze badań naukowych interesujące propozycje składała do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego Fundacja na rzecz Nauki Polskiej. PKPP Lewiatan popiera przedstawione przez FNP propozycje, w szczególności dotyczące konieczności zwiększenia mobilności naukowców, sposobów wykorzystania istniejącej i stworzonej w ostatnich latach infrastruktury badawczej (poprzez inwestowanie w ludzi, a nie w „mury”) oraz kumulowanie wydatków i mechanizmów wsparcia w tych obszarach badawczych, które przynoszą największy zwrot, a obecny poziom prowadzonych w tych dziedzinach nauki, badań zarówno podstawowych, jak i stosowanych, gwarantuje największy wzrost istotności i efektywności.

Proponowany sposób wspierania innowacyjnych projektów

Rodzaj wsparcia projektów należy uzależnić od poziomu ich innowacyjności. Proponujemy, aby wyodrębnić cztery grupy projektów (w każdej grupie mogą być start-up’y oraz firmy już działające na rynku) i oferować im zróżnicowane mechanizmy wsparcia:

- innowacje przełomowe:
 - (I) o potencjale umożliwiającym globalny sukces, z dużą zdolnością do dyfuzji - finansowanie bazujące na inwestycjach kapitałowych, środkach bezzwrotnych, realizowane w oparciu o środki dostępne na poziomie krajowym,
- innowacje przyrostowe:
 - (II) o charakterze innowacji na skalę kraju, z potencjałem na globalny sukces i zdolnością do dyfuzji - finansowanie bazujące na inwestycjach kapitałowych (indywidualnych i funduszowych), dotacjach i instrumentach zwrotnych, realizowane w oparciu o środki dostępne na poziomie kraju,
 - (III) o charakterze innowacji na skalę kraju, z potencjałem na krajowy sukces, z potencjałem do dyfuzji - finansowanie bazujące na instrumentach zwrotnych, realizowane w oparciu o środki dostępne na poziomie krajowym i regionalnym,
 - (IV) o charakterze inwestycji modernizacyjnych (innowacje na skalę przedsiębiorstwa) – z potencjałem na lokalny i/lub krajowy sukces; finansowanie bazujące wyłącznie na instrumentach zwrotnych, realizowane w oparciu o środki dostępne na poziomie regionalnym.

Wszystkie projekty, które projektodawcy uznają za kwalifikujące się do jednej z 4 grup projektów „innowacyjnych” powinny być poddane eksperckiej ocenie przed złożeniem wniosku, której efektem byłaby decyzja, czy i do której grupy dany projekt się kwalifikuje. Oceny merytorycznej (branżowej) oraz biznesowej powinien dokonywać panel ekspertów, w skład którego wchodzić mogliby eksperci z funduszy VC/PE. Należy przy tym przyjąć zasadę, że jeżeli „branżowi” eksperci nie potrafią jednoznacznie ocenić pomysłu, to jest prawdopodobne, że projekt jest szansą na innowację

przełomową. Zasadniczą trudnością przy ocenie projektów granicznych jest bowiem trudność jednoznacznej oceny ich przełomowego charakteru. Przy projektach dotyczących innowacji przełomowych konieczne jest również przyjęcie zasady akceptacji dla ryzyka (akceptacja braku założonego rezultatu).

Po dokonaniu oceny innowacyjności następowałaby decyzja o sposobie finansowania projektów.

Postulujemy, aby po dokonaniu weryfikacji merytorycznej projekty przygotowanie formalnej części wniosku o unijne wsparcie było „automatyczne”, tzn. nie wpływało na ostateczną ocenę projektu i dostęp do finansowania¹.

Warunki ex-ante

- przygotowanie, przyjęcie i realizacja polityki innowacyjności, której fundusze unijne mają być elementem, zawierającej m.in.:
 - 1) cele i zadania dla edukacji na każdym jej poziomie,
 - 2) cele i zadania badań podstawowych,
 - 3) kierunki wsparcia,
- analiza regulacji dotyczących PPP i ew. ich dostosowanie do możliwości wykorzystania środków z unijnych funduszy oraz do ograniczenia wpływu na finanse publiczne,
- wprowadzenie instrumentów podatkowych (ulgi),
- zdefiniowanie zasad współpracy finansowej firm dużych z firmami z sektora MSP,
- wprowadzenie warunków dla emisji dłużnych papierów wartościowych przez mniejsze podmioty gospodarcze,
- wprowadzenie rozwiązań zachęcających biznes do inwestowania we współpracę z sektorem nauki; (w tym obszarze PKPP Lewiatan zaproponuje konkretne mechanizmy na dalszym etapie konsultacji)
- zbudowanie warunków dla współpracy biznesu z sektorem nauki, m.in. poprzez:
 - wpływ biznesu na programy nauczania w szkołach wyższych,
 - wprowadzenie w szerokim zakresie możliwości „zamawiania” prac dyplomowych przez przedsiębiorstwa,
 - zmianę systemu oceny pracy naukowej pracowników wyższych uczelni;
- unormowanie problemów związanych z ochroną własności przemysłowej.

Cel tematyczny 2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 5,26%
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 4,7 – 6,2%

PKPP Lewiatan opowiada się za przyjęciem wartości w górnej części przedziału – 6% alokacji. W naszej ocenie dostępność, zdolność i motywacja do korzystania z TIK będą kluczowym elementem budowania przewag konkurencyjnych w kolejnych latach. Zdolność do wykorzystania, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (cyfrowemu), chęć korzystania będą wpływać na poziom inwestycji prywatnych w tym obszarze. Dodatkowym atutem jest także fakt, że Polska w dziedzinie dostępu do technologii nie ma zapóźnień. A przy skutecznym rozdysponowaniu środków, obszar ten będzie się szybko rozwijał. Ważne jest, aby ogromną część środków przeznaczać na kształtowanie popytu wśród

¹ Należałoby rozważyć rezygnację z części formalnej w ogóle (poza weryfikującymi dokumentami)

ludzi do korzystania z TIK. Dlatego tak ważne może być w naszej ocenie, przygotowanie spójnego programu operacyjnego Polska Cyfrowa, który obejmowałby swoimi działaniami nie tylko niezbędne projekty infrastrukturalne, ale przede wszystkim projekty „miękkie” ukierunkowane na edukację i kształcenie kompetencji i kwalifikacji w tym zakresie.

Warunki ex ante

- kierunki programowania wsparcia z unijnych funduszy w obszarze celu tematycznego nr 2 powinny być pochodną dokumentów „Plan Informatyzacji Państwa”, „Narodowy Plan Szerokopasmowy” oraz zmodyfikowanej strategii „Sprawne Państwo” – takie programowanie wsparcia staje się jednak niemożliwe w sytuacji, gdy finalne wersje tych dokumentów nie są gotowe i nie wiadomo, kiedy zakończą się prace nad nimi;
- wobec wyraźnej koncentracji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na spełnianiu warunków dotyczących inwestycji w udostępnianie sieci internetowych, przypominamy o potrzebie zachowania równowagi pomiędzy inwestycjami w infrastrukturę a inwestycjami w obszary wskazane w „Kryteriach wypełnienia”² czyli digital literacy (kompetencje cyfrowe), e-inclusion (integracja cyfrowa), e-accessibility (powszechny dostęp do usług i technologii), e-health (e-zdrowie), stanowiące niezbędny element procesu rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Zwracamy uwagę na fakt, że wszystkie analizy dotyczące rozwoju technologii cyfrowych wskazują na konieczność podejmowania działań w trzech obszarach jednocześnie, a infrastruktura niekoniecznie jest najważniejszym z tych obszarów. Są to:
 - zwiększenie dostępności Internetu (właśnie infrastruktura),
 - zwiększenie potrzeby korzystania z Internetu (rozwój treści),
 - zwiększenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa (promocja i edukacja).

Przeznaczenie środków

Inwestowanie w obszarze sektora TIK powinno uwzględniać wyłącznie najnowocześniejsze rozwiązania, z uwagi na szybki cykl innowacji w tej branży³.

Niekwestionowana jest oczywiście potrzeba dalszego wspierania rozbudowy sieci szerokopasmowego Internetu (szczególnie na obszarach tzw. „białych plam”), których istnienie i dostępność jest warunkiem koniecznym w procesie rozwoju społeczeństwa cyfrowego. Z drugiej strony, w okresie programowania 2014-2020 należy położyć większy niż do tej pory nacisk na stronę popytową korzystania z Internetu i elektronicznych usług, w tym na zwiększaniu kompetencji cyfrowych poszczególnych grup społecznych.

Równie ważną potrzebę, którą należałoby finansować w ramach przyszłej polityki spójności, stanowi promowanie stosowania i korzystania z konkretnych rozwiązań elektronicznych. Takie działanie powinno stać się rzeczywistym priorytetem w zwiększaniu dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych w przyszłej polityce spójności.

² „Tabela spełnienia przez Polskę warunkowości ex ante dla funduszy WRS (stan na dzień 29 maja 2012 r.) Warunki tematyczne”, cel tematyczny 2, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

³ Jednym z warunków dobrego wykorzystania funduszy krajowych oraz unijnych na projekty z zakresu edukacji cyfrowej i telekomunikacji byłoby wprowadzenie kryterium innowacyjności w prawie zamówień publicznych.

Kompetencje cyfrowe oraz kształtowanie popytu

- ponieważ ważnym i aktualnym wyzwaniem w procesie rozwoju społeczeństwa informacyjnego pozostaje niedostateczna świadomość korzyści wiążących się z cyfryzacją poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, należy skoncentrować się na stronie popytowej korzystania z Internetu i rozwiązań TIK;
- potrzeby i motywacje Polaków do zdobywania zdolności cyfrowych należy kształtować m.in. poprzez edukację cyfrową, bazującą na różnorodności i konkurencyjności narzędzi oraz treści;
- należy wspierać dedykowane działania ukierunkowane na zwiększanie kompetencji cyfrowych poszczególnych grup społecznych: zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów (e-business), lekarzy i pacjentów (e-zdrowie), urzędników i obywateli (e-administracja), nauczycieli i uczniów (e-szkoła), a także osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem cyfrowym; należy ponadto wspierać pracodawców, prowadzących działania ukierunkowane na podnoszenie kompetencji cyfrowych swoich pracowników;
- zachęcenie potencjalnych użytkowników do korzystania z Internetu ułatwi realizację celu związanego z budową infrastruktury (gotowość rozbudowy sieci przez operatorów niejednokrotnie spotyka się z barierą w postaci braku popytu na dostęp do nich zgłaszanego przez potencjalnych użytkowników, w szczególności na obszarach odległych, słabo zaludnionych lub ubogich);

Infrastruktura szerokopasmowa

- jednym z podstawowych elementów wspierania rozwoju społeczeństwa cyfrowego w nadchodzących latach nadal stanowi rozbudowa i udostępnianie, na konkurencyjnych zasadach, infrastruktury telekomunikacyjnej, umożliwiającej wszystkim Polakom dostęp do Internetu, m.in. poprzez partnerstwo publiczno-prywatne, w tych miejscach gdzie nieopłacalne są inwestycje prywatne;
- wsparcie dla projektów budowy sieci dostępowej powinno być dostępne dla wszystkich firm, niezależnie od ich wielkości; w szczególności, mając na uwadze ryzyko utraty unijnych środków, niezrozumiałe jest faworyzowanie małych firm (jak obecnie w działaniu 8.4) i rezygnacja z potencjału i umiejętności efektywnego zarządzania i utrzymania sieci, oferowanych przez dużych operatorów;
- działania województw w zakresie inwestycji szerokopasmowych powinny być lepiej skoordynowane na szczeblu centralnym (MAC lub UKE); samorządy powinny wspierać konsorcja inwestycyjne powołane do budowy sieci szerokopasmowych (dobrym przykładem jest Otwarta Platforma Inwestycyjna powołana do realizacji sieci szerokopasmowych dla Polski Wschodniej);
- poszczególne regiony powinny wspólnie realizować projekty inwestycyjne, analogicznie do SSPW (korzyści w postaci jednej procedury uzyskania formalnej zgody, wyłonienia podmiotu projektującego sieć, realizującego inwestycję czy operatora infrastruktury; ujednoczenie standardów technicznych i wspólna polityka zakupowa);
- proponujemy wspieranie wspólnych inwestycji w sieci NGA poprzez:
 - wyłączenie tych inwestycji z rygorów regulacyjnych (np. poprzez rozważenie modyfikacji art. 13 ust. 4 pkt 3 tzw. „megaustawy”),
 - zapewnienie konkurencyjności poprzez brak rygorów regulacyjnych nałożonych wyłącznie dla sieci FTTH będących wynikiem wspólnych inwestycji z operatorami alternatywnymi, a jednocześnie – otwartych dla stron trzecich, na niedyskryminacyjnych zasadach,
 - konsekwentne wdrażanie segmentacji geograficznej;
- należy elastycznie przesuwac środki pomiędzy programami w miejsca, gdzie pieniądze mogą być wykorzystane najefektywniej;

- w tym kontekście, biorąc pod uwagę zapóźnienie Polski w realizacji celów Europejskiej Agendy Cyfrowej, niezbędne staje się usprawnienie procesu inwestycyjnego tak, by stał się bardziej przejrzysty i przyjazny.

E-administracja oraz e-biznes

- w latach 2014-2020 należy w dalszym ciągu wspierać rozwój e-administracji, m.in. poprzez realizację projektów cyfryzacyjnych (e-sąd, e-PUAP, e-administracja, e-zdrowie), rozwój elektronicznej komunikacji obywatel – państwo, przy zapewnieniu bezpieczeństwa prywatności oraz danych osobowych;
- należy skoncentrować się w szczególności na spójności projektowanych usług elektronicznych, przy czym podkreślamy konieczność stosowania odpowiednich standardów, niezbędnych dla zapewnienia interoperacyjności, bezpieczeństwa i niskich kosztów eksploatacji systemów;
- aby wspierane projekty z zakresu e-administracji były realizowane w sposób przemyślany, funkcjonalny i kompleksowy, niezbędne jest strategiczne podejście do ich przygotowania, uwzględniające ekspertyzy i doświadczenie przedstawicieli świata biznesu (wyspecjalizowanych firm doradczych oraz przyszłych odbiorców projektowanych systemów);
- niezbędne jest aby Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie tylko monitorowało prowadzone projekty e-administracji, ale w szczególności dbało o ich koordynację pod względem interoperacyjności systemów i dostarczanych usług⁴;
- istnieje ogromna potrzeba promowania usług elektronicznych, tak aby możliwości korzystania i związane z nimi korzyści przebiły się do świadomości potencjalnych użytkowników⁵;
- z uwagi na niski odsetek firm świadczących usługi drogą elektroniczną należy podtrzymać wspieranie projektów w tym zakresie poprzez dedykowane działania w przyszłej polityce spójności; potrzebna jest dogłębna analiza możliwości usprawnienia działania 8.1; jedną z możliwości promowania działalności elektronicznej, przy jednoczesnym wspieraniu eksportu polskich firm mogłoby być wspieranie przedsiębiorstw rozwijających swoją działalność, w formie elektronicznej, na wielu rynkach UE;
- wobec relatywnie niskiego odsetka polskich przedsiębiorstw intensywnie wykorzystujących Internet, niejednokrotnie z powodu przekonania o braku takiej potrzeby⁶, należy kontynuować wspieranie projektów z zakresu e-biznesu poprzez dedykowane działania; w świetle niskiego zainteresowania potencjalnych beneficjentów (doświadczenia z działania 8.2 PO IG), potrzebne jest zwiększenie roli promocji w tym zakresie;
- należy wspierać rozwój „Internetu rzeczy”, w tym inteligentnej infrastruktury energetycznej (smart grid) oraz takich usług jak smart metering;

⁴ Należy również rozważyć możliwość pełnienia takiej koordynacyjnej funkcji przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji

⁵ Bardzo niski stopień wykorzystania przez firmy systemu ePUAP oraz podpisu elektronicznego

⁶ Raport „Polska Cyfrowa. Jak Internet dokonuje transformacji polskiej gospodarki”, The Boston Consulting Group; str. 7

Cel tematyczny 4. Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 2,02%
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 3,6% - 6,98%

Opowiadamy się za przeznaczeniem co najmniej 10% środków z EFRR na cel 4, z uwagi na wyzwania stojące przed Polską wynikające z konieczności zmniejszenia emisyjności PKB (pakiet klimatyczno-energetyczny 20/20/20), ale także traktując je jako szansę budowy efektywnej energetycznie, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki. Ponadto, inwestycje energetyczne i towarzyszące im ICT, mogą po części zastąpić inwestycje drogowe, będące stymulatorem wzrostu gospodarczego w bieżącej perspektywie finansowej.

Koordinacja środków

W okresie 2013 – 2020 środki publiczne na cele gospodarki niskoemisyjnej będą, powinny lub mogą być wydatkowane także z innych, znaczących źródeł. Niezbędna jest więc mądra koordynacja wszystkich programów, do czego z kolei nieodzowne jest przygotowanie dokumentów strategicznych, w tym Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej (NPRGN) oraz aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2030. Prace nad tymi dokumentami jeszcze trwają w MG i MŚ⁷.

- w okresie 2013 – 2020, przychody budżetu z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ wyniosą 6,3 – 18 mld Euro, z czego co najmniej połowa tj. 3,15 – 9 mld Euro powinna zostać wydana na rozwój gospodarki niskoemisyjnej⁸;
- energetyka zawodowa otrzyma tzw. darmowe uprawnienia do emisji CO₂, pod warunkiem przeprowadzenia inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych;
- poprawa efektywności energetycznej oraz inwestycje obniżające emisyjność procesów produkcyjnych i rozwój OZE są wspierane z działających już programów (głównie w gestii NFOŚiGW). Średnioroczny wpływ do NFOŚiGW z tytułu opłat zastępczych i kar związanych z systemem „zielonych certyfikatów” wynosi ok. 800 mln PLN i ustawowo powinien być w całości przeznaczony na rozwój OZE;

7

<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Gospodarka+niskoemisyjna/Narodowy+Program+Rozwoju+Gospodarki+Niskoemisyjnej>

⁸ Tabela 2. Przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂

Założenia	Miana		Przychody			
			mln euro		mln PLN	
			2013-2020	50% rocznie	2013-2020	50% rocznie
1 Ilość uprawnień aukcjach 2013-2020	mln ton	900				
2. Kurs walutowy	zł/euro	4				
3. Cena uprawnienia	euro/tona	7	6 300	394	25 200	
	euro/tona	15	13 500	844	54 000	
	euro/tona	20	18 000	1 125	72 000	

Źródło: obliczenia własne

- w latach 2013 – 2016 nakłady zmniejszające zużycie energii elektrycznej, ciepłej i gazu u odbiorców energii będą rekompensowane inwestorom grantami w postaci „białych certyfikatów”. Roczna wartość „białych” inwestycji ma wynieść ok. 3 mld złotych, a zostanie sfinansowana wzrostem cen energii.

Środki publiczne i prywatne

Jakkolwiek znaczące będą środki publiczne, przejście do gospodarki niskoemisyjnej nie będzie możliwe i efektywne bez zaangażowania środków prywatnych przedsiębiorstw i instytucji finansowych. Aby je uruchomić potrzebna jest stabilność regulacyjna (patrz: warunkowość ex-ante) oraz rozwój instrumentów finansowych np. takich jak wskazane w dokumencie „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility – CEF) dotacji zwrotnych, pożyczek, gwarancji, obligacji projektowych, formuły PPP. W szczególności należy dokonać wszelkich starań, aby formuła PPP była częściej wykorzystywana formą finansowania projektów. Jest to dobre narzędzie realizacji projektów świadczenia usług publicznych w warunkach spowolnienia gospodarczego i ograniczonych możliwości budżetów publicznych. Formuła PPP może być z powodzeniem stosowana w sektorze energetycznym (3% europejskich projektów PPP w 2011 roku to projekty energetyczne, w Polsce niecały 1 % przez ostatnie 3 lata 2009-2011).

Przeznaczenie środków

Określone w celu 4 działania, dla których będzie można uzyskać wsparcie w NPF dobrze korespondują z wyzwaniami, z którymi będzie musiał zmierzyć się biznes przechodzący na gospodarkę niskoemisyjną, są przy tym zgodne z celami Europa 2020 oraz założeniami NPRGN.

Rozwój sieci przesyłowych i dystrybucyjnych

- opowiadamy się za przeznaczeniem istotnej części środków w NPF na rozwój infrastruktury energetycznej z wysokimi poziomami intensywności pomocy, ale skuteczność ich wydatkowania wymagać będzie usunięcia barier, które wystąpiły w bieżącej perspektywie. Przyczyną niskiego poziomu wydatkowania środków w zakresie rozwoju systemów przesyłowych energii elektrycznej było przede wszystkim późne rozpoczęcie procesu kontraktacji, wynikające m.in. z długiego oczekiwania na uzyskanie niezbędnych pozwoleń na realizację inwestycji, przedłużająca się procedura oceny projektów konkursowych oraz weryfikacja projektów w trybie procedury odwoławczej, niską intensywność pomocy UE (dużo większe środki muszą zostać zaangażowane po stronie beneficjenta w porównaniu do beneficjentów z innych sektorów), przeciągające się procedury zamówień publicznych, zawieranie umów z klauzulą środowiskową;
- dla stabilności i efektywności systemu energetycznego kluczowym działaniem będzie rozbudowa krajowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej energii elektrycznej, ciepła, gazu oraz rozbudowa połączeń transgranicznych, przede wszystkim przesyłu gazu. Inwestycje w przesył i dystrybucję będą miały kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju inwestycji w OZE oraz energetykę opartą na gazie, a służyć będą wszystkim uczestnikom rynku, w tym źródłom rozproszonym. Samo wytwarzanie zielonej energii będzie wspierane systemem „zielonych certyfikatów”, których łączną wartość szacuje się na 50 mld złotych w okresie 2013 – 2020. Koszty systemu wsparcia pokryją odbiorcy energii. Jak wspomniano wyżej, klasyczna energetyka zawodowa uzyska wsparcie w postaci bezpłatnych certyfikatów do emisji CO₂. Z tych powodów, uważamy, że co do zasady nie należy ze środków NPF wspierać wytwarzania energii, a jedynie przesył energii;
- w Projekcie słusznie wskazuje się na systemy zarządzania energią oraz tzw. inteligentne sieci.

Odnawialne Źródła Energii

- rozważenia wymaga kwestia wsparcia na poziomie regionalnym wytwarzania energii z mikroźródeł oraz instalacji OZE w budownictwie. Proponujemy generalne zmniejszenie intensywności pomocy publicznej, na szczeblu poszczególnych RPO, średnio dla wszystkich inwestycji w OZE do 30% (w oparciu o ogólnodostępną analizę kosztów wszystkich technologii OZE uwzględnionych w KPD wraz z kosztami produkcji energii i ich prognoz do 2020 roku). Oczekiwanym efektem tych działań byłoby m.in.:
 - zwiększenie (w stosunku do średniej) intensywności pomocy publicznej dla technologii nowych na rynku polskim, ale posiadających potencjał rynkowy i duży potencjał powielenia w systemie energetyki prosumenckiej; inwestycje te powinny być wspierane specjalnie tylko wtedy, gdy (poza systemem stałych taryf jaki ma być wprowadzony ustawą o OZE) ponoszą koszty magazynowania i bilansowania energii w mikrosieciach;
 - obniżenie (w stosunku do średniej) intensywności pomocy publicznej dla technologii większej skali już obecnych na rynku, o niższym poziomie ryzyka inwestycyjnego (lądowe farmy wiatrowe bez magazynowania energii, elektrownie wodne), gdzie sprawdzają się inwestycje finansowane przez instrumenty zwrotne (preferencyjne pożyczki i gwarancje bankowe); inwestycje te powinny być wspierane specjalnie tylko wtedy gdy (poza obecnym systemem świadectw pochodzenia – ŚP, ponoszą koszty magazynowania i bilansowania energii (w tym prognozowania);
 - wsparcie dotacjami (30% wysokości nakładów inwestycyjnych) instalacji zielonego ciepła (kolektory słoneczne, automatyczne i wysokosprawne kotły na biomasę, wysokosprawne instalacje geotermalnych pomp ciepła);
 - wprowadzenie zwrotnych instrumentów wsparcia dla wszystkich innych technologii OZE (z odrębną mapą intensywności);
- proponujemy zachować istniejące kategorie interwencji w energetyce odnawialnej; 1) energetyka słoneczna, 2) energetyka wiatrowa, 3) biomasa, 4) energetyka wodna i geotermalna, jednakże z wydzieleniem podkategorii energii elektrycznej i ciepła oraz podziałem w zależności od wielkości źródła. Należy również wyodrębnić podkategorię projektów złożonych, czyli systemów zintegrowanych – mikrosieci oraz lokalne grupy bilansujące, które w systemie oceny wniosków będą premiowane nie za większą ilość technologii OZE zintegrowanych w systemie czy większą liczbę partnerów, ale za ekonomiczne efekty ich integracji i rzeczywiste korzyści w systemie (mniejsze koszty systemowe), ale o kosztach nie wyższych niż 20 mln zł każdy.
- należy również rozważyć uzupełnienie głównych kierunków inwestowania środków UE w rozwój OZE m.in. o:
 - promocję technologii informacyjnych w energetyce prosumenckiej i w rolnictwie, gdzie są olbrzymie potencjały odnawialnych zasobów energii do zrównoważonego wykorzystania,
 - aktywne podnoszenie konkurencyjności firm zielonej gospodarki poprzez promocję eksportu, wsparcie dla uzyskania międzynarodowych certyfikatów na urządzenia OZE oraz ogólnokrajowe, branżowe kampanie informacyjne,
 - wsparcie informacyjne dla instalatorów mikro- i małych instalacji OZE (wymóg dyrektywy 200928/WE).

Kogeneracja

W ramach działania „poprawa sprawności energetycznej procesów wytwarzania oraz przesyłu” należy uwzględnić wsparcie dla inwestycji w wysokosprawną i niskoemisyjną kogenerację. Zapisy wspierające rozwój kogeneracji w UE znajdują się w Dyrektywie (2004/8) oraz w będącej jeszcze na etapie prac parlamentarnych, Dyrektywie o efektywności energetycznej (EED). Komisja Europejska w trakcie prac uzgodnieniowych nad EED wskazała, że kogeneracja jest najbardziej skuteczną technologią energetyczną pozwalającą na szybkie osiągnięcie efektu w postaci poprawy sprawności wytwarzania oraz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Z dokumentów Programowych NPF wynika, że nie są przewidziane środki dla energetyki zawodowej poza tymi dedykowanymi inwestycjom w OZE i przesył energii. Mówiąc inaczej, nie jest przewidziane wsparcie wytwarzania w energetyce węglowej, gazowej, jądrowej. Jak to się ma do możliwości wsparcia kogeneracji węglowej pozostaje do wyjaśnienia.

Efektywność energetyczna

Dla polskiej gospodarki szczególne znaczenie ma poprawa efektywności energetycznej, ponieważ Polska wciąż charakteryzuje się wysokim potencjałem poprawy (ekonomicznie uzasadniony potencjał poprawy wynosi 25 proc. w perspektywie do 2020 roku). Ponadto efektywność energetyczna to najmniej kosztowna ścieżka dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej i poprawy bezpieczeństwa energetycznego, a zarazem impuls do poprawy konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki. W Projekcie słusznie wskazano budownictwo jako jeden z podstawowych sektorów, gdzie można osiągnąć obniżenie zużycia energii. Budynki zużywają ponad 25 proc. energii wykorzystywanej w Polsce. Emisja CO₂ pochodząca z budynków stanowi 40-50 proc. emisji pochodzącej z całkowitego zużycia energii, z czego prawie 75 proc. przypada na budynki mieszkalne. Redukcja emisji CO₂ przez zwiększenie efektywności energetycznej budynków mogłaby umożliwić realizację tych zobowiązań klimatycznych, których nie jest w stanie pokryć przemysł, chcący zachować swoją konkurencyjność. Potencjał poprawy efektywności energetycznej budynków prywatnych i publicznych wynosi 142,5 TWh/rok i jest równy rocznej produkcji energii cieplnej w Polsce. Izolacyjność termiczna budynków w Polsce prowadzi do zużycia ok. 120-150 kWh energii na 1m² na rok, podczas gdy średnia dla UE-15 to 40-90 kWh/ m²/rok)⁹.

Białe certyfikaty

Zastrzeżenia: Projekty, które będą rozliczane w ramach systemu białych certyfikatów nie powinny otrzymywać dodatkowego wsparcia z funduszy UE.

Warunki ex-ante

Wypełnienie wymogów ex-ante dla celu 4 jest wyjątkowo istotne, gdyż ich niewypełnienie spowoduje utratę od 6 do 10% funduszy EFRR dla Polski. Jeśli nie zostaną przyspieszone prace nad Ustawą Prawo energetyczne (m.in. wsparcie kogeneracji), Ustawą OZE, Ustawą Prawo Gazowe, Rozporządzeniem RM w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które będzie uwzględniało instalacje do wychwytywania, transportu i składowania CO₂ (dostosowanie do przepisów Dyrektywy EIA), Ustawą o charakterystyce energetycznej budynków z aktami wykonawczymi, to istnieje duże ryzyko, że środki te będą wstrzymane. Niezależnie od możliwości wykorzystania funduszy UE, brak powyższych przepisów to przede wszystkim brak stabilnego środowiska dla długofalowego planowania i podejmowania decyzji inwestycyjnych w przedsiębiorstwach.

⁹Institut na rzecz Ekorozwoju, „Barometr Zrównoważonego rozwoju 2010-2011”

Do efektywnego wykorzystania środków UE konieczne jest także uchwalenie ustawy o korytarzach przesyłowych i służebności przesyłu oraz uproszczenie, zwiększenia transparentności i wzmocnienie jakości procedury oceny oddziaływania na środowisko (kluczowej w procesie pozyskania środków z UE na realizację projektów infrastrukturalnych).

Cel tematyczny 6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 13,61 %
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 9,9% - 12,4%

Biorąc pod uwagę, konieczność dostosowania firm do unijnych wymogów ochrony środowiska opowiadamy się za przeznaczeniem znacznej części alokacji na wspieranie firm w redukcji ich oddziaływania na środowisko oraz efektywne wykorzystanie zasobów.

Przeznaczenie środków

Określone w celu 6 działania nie obejmują ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza z przemysłu. Biorąc pod uwagę konieczność dalszych dostosowań infrastruktury wytwórczej do zaostrzonych wymogów emisyjnych, wynikających z wdrażania Dyrektywy o emisjach przemysłowych (IED), kontynuacja wsparcia dla realizacji tego typu inwestycji byłaby wskazana.

Popieramy wsparcie na poprawę gospodarowania odpadami komunalnymi. Według Raportu KE „Screening of waste management performance of EU Member States - 2012” Polska wciąż pozostaje w grupie krajów, których gospodarka odpadami polega w dużej mierze na składowaniu odpadów, a więc postępujemy z odpadami w najmniej ekonomicznie i ekologicznie uzasadniony sposób. Uważamy, że wsparciu powinny podlegać przede wszystkim inwestycje w instalacje do recyklingu i przetwarzania odpadów komunalnych oraz osadów ściekowych.

Warunki ex-ante

Nowa ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza zupełnie nowy system gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce - przekazuje bowiem gospodarowanie odpadami w ręce gmin. To gminy będą kształtowały rynek odpadów komunalnych i decydowały o zasadności inwestycji w instalacje do przetwarzania odpadów. Biorąc pod uwagę, dużą autonomię gmin w tym obszarze zwracamy uwagę na konieczność wprowadzenia do warunków ex-ante – obowiązku dla gmin do przeprowadzenia przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadami uwzględniających kryterium postępowania zgodnie z unijną hierarchią gospodarowania odpadami.

Cel tematyczny 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 38,52%
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 28,6-32,3%

Lewiatan zgadza się z potrzebą przeznaczenia na cel 7 największej części alokacji unijnych środków w przyszłym okresie programowania. Tak znaczna alokacja musi jednak iść w parze ze szczególną

poprawą efektywności realizacji projektów inwestycyjnych i uniknięcie błędów popełnionych w obecnej perspektywie finansowej.

Warunki ex ante

W pełni popieramy konieczność spełnienia przez Polskę określonych w projekcie rozporządzenia ogólnego¹⁰ wymogów ex ante w dziedzinie transportu. Wymóg przyjęcia kompleksowych ram w zakresie inwestycji transportowych dla dróg i kolei jest w pełni uzasadnionym warunkiem dobrze zaplanowanego rozwoju infrastruktury. Jednym ze skutków braku istnienia podobnych ram jest m.in. punktowa realizacja inwestycji, bez szerszej wizji rozbudowy infrastruktury.

Ponadto, kwestia efektywności tj. relacji jakości osiągniętych efektów do poniesionych nakładów musi być dominująca przy realizacji projektów i nie może być przysłonięta przez dążenie do poniesienia jak najniższych kosztów. W szczególności należy wypracować formalne założenia i procedury, które pozwoliłyby uniknąć negatywnych doświadczeń poniesionych w obecnym okresie programowania. Wiążą się one w szczególności z niewydolnym systemem zamówień publicznych, prowadzącym do stosowania rozwiązań najtańszych i niekoniecznie najlepszych (brak wymogu opisanie technologii wykorzystywanej w projekcie, powierzanie realizacji projektów wykonawcom bez doświadczenia i bez technologii, których najważniejszym atutem jest, niejednokrotnie zaniżona, cena).

Przeznaczenie środków

Z przedstawioną przez Ministerstwo bardzo ogólną diagnozą sytuacji w obszarze zrównoważonego transportu i infrastruktur sieciowych trudno się nie zgodzić. Polską infrastrukturę transportową cechuje brak spójnej sieci dróg i kolei, punktowo przeprowadzane inwestycje, niska jakość zarządzania w sektorze transportu kolejowego, jak i problemy związane z realizacją inwestycji w modernizację infrastruktury kolejowej. Szczególnie istotne z perspektywy potrzeb są więc priorytety związane z transportem szynowym oraz transportem miejskim w aglomeracjach.

Zwiększenie przepustowości komunikacyjnej miast oraz udziału transportu publicznego

Zgadzamy się z potrzebą zwiększenia udziału transportu publicznego w miastach. Zwracamy jednak uwagę, że transport publiczny funkcjonuje poprawnie w warunkach zwartej zabudowy miejskiej, podczas gdy w Polsce mamy do czynienia ze zjawiskiem rozpraszania zabudowy i rozlewania się miast. Niezbędne jest powstrzymanie tego procesu (w przeciwnym razie zbyt duży odsetek mieszkańców miast będzie skazany na transport indywidualny) poprzez wzmocnienie roli planowania przestrzennego obszarów miejskich. W tym kontekście, warunkiem realizacji efektywnych inwestycji jest wyposażenie samorządów w instrument do finansowania tych planów – czyli wprowadzenie dobrze funkcjonującego podatku od nieruchomości.

Potrzebny rozwój transportu kolejowego

Za właściwe uważamy rozbudowę i modernizację infrastruktury kolejowej. Należy pamiętać, że pożądane efekty takich będą mogły być osiągnięte, jeśli infrastruktura kolejowa będzie użytkowana przez prywatnych przewoźników. Dlatego należy odpowiednio wyważyć wysokość opłat za używanie dróg oraz kolei, tak aby zachować równowagę między obydwoma rodzajami infrastruktury – o wyborze środka transportu nie powinien decydować zbyt wysoki koszt użytkowania danej infrastruktury.

¹⁰ KOM(2011)615

W tym kontekście należałoby położyć większy nacisk na rozwój transportu kolejowego w aglomeracjach miejskich, w celu zwiększenia mobilności pracowników. Inwestowanie w sieci kolejowe wiąże się też z potrzebą inwestycji w nowoczesny tabor kolejowy.

Kolejność realizowanych inwestycji

Zwracamy uwagę, że przy podejmowaniu decyzji o wspieraniu poszczególnych kolejowych i drogowych projektów inwestycyjnych (zarówno współfinansowanych przez środki publiczne unijne, jak i krajowe) należy kierować się efektywnością mierzoną stosunkiem kosztu inwestycji do zakładanego strumienia transportu. W tym kontekście nie znajdujemy uzasadnienia dla decyzji podejmowanych do tej pory – np. realizowanie budowy obwodnic Ostrowi Mazowieckiej czy Mińska Mazowieckiego przed obwodnicą w Warszawie – skoro strumień pojazdów w stolicy jest znacznie większy od strumienia w w/w miejscach.

Cel tematyczny 8. Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 5,98 %
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 7% - 8%

W związku z planowanym zwiększeniem środków na ten cel, które co do zasady popieramy, tym silniej należy skupić się na sposobie wykorzystania środków - niezwykle istotne jest określenie celów strategicznych, jakie mają zostać osiągnięte dzięki wsparciu udzielonemu w ramach tego obszaru. Celem nadrzędnym wsparcia w tym obszarze powinien być wzrost produktywności i zwiększenie wykorzystania zasobów pracy rozumiany jako wzrost liczby pracujących przy utrzymaniu dodatniej produktywności krańcowej, zapewniany dzięki rozwojowi działalności gospodarczej o wysokiej wartości dodanej, poprawie alokacji zasobów pracy (mobilność przestrzenna i zawodowa) i rozwojowi kapitału ludzkiego.

Efektywność wykorzystania środków mierzona powinna być skutecznością udzielania tego wsparcia (wspieranie zatrudnienia poprzez doprowadzenie do trwałego zatrudnienia, odpowiadającego na sytuację i potrzeby pracownika, z zachowaniem balansu między elastycznością a bezpieczeństwem), a nie liczbą osób objętych tym wsparciem. Takie (ilościowe) podejście jest największą słabością obecnej perspektywy finansowej. Miernikami sukcesu po stronie jakościowej mogłoby być np.: podniesienie zdolności pracowników do zatrudniania (większa atrakcyjność na rynku pracy), czyli lepsze dopasowanie ich do warunków rynku pracy (także zmieniających się): postaw, kompetencji i umiejętności do potrzeb rynku pracy, po ilościowej np. skrócenie czasu poszukiwania pracy.

Dla skuteczności podejmowanej interwencji w tym obszarze konieczna jest współpraca wszystkich aktorów rynku pracy: pracodawców, instytucji edukacyjnych, publicznych i niepublicznych instytucji rynku pracy, instytucji pomocy społecznej. Skuteczność działania instytucji rynku pracy zależy nie tylko od właściwego doboru sposobu aktywizacji i wsparcia pracowników, ale także od skutecznego znalezienia firmy chętnej do zatrudnienia takiej osoby. W obecnej perspektywie ta współpraca jest bardzo słaba. Wsparcie w zakresie włączania społecznego powinno być także ściśle powiązane z aktywizacją zawodową, inaczej trudno oczekiwać jego trwałości.

Konieczna jest także stała ewaluacja efektywności działań służb zatrudnienia, zwłaszcza w zakresie Aktywnych Polityk Rynku Pracy, która stanowiłaby podstawą do prowadzenia opartych na dowodach (ang. evidence based) reform w zakresie polityki zatrudnienia.

Przeznaczenie środków

Wsparcie osób w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy

- aktywizacja rezerw na rynku pracy zakłada określanie „rezerw” na podstawie przynależności do wybranych grup: młodych, starszych, niepełnosprawnych. Takie podejście jest obarczone błędem; daje dostęp do programów osobom, które wcale nie potrzebują wsparcia oraz wykluczają takich, którzy rzeczywiście go potrzebują, ale nie zostali zaliczeni do żadnej z grup określonych odgórnie. Wydaje się, że lepszym sposobem ustalenia, czy ktoś potrzebuje wsparcia jest długość pozostawania bez pracy. Można tu np. wskazać, że absolwenci, którzy nie znaleźli pracy od 6 miesięcy oraz pozostali niepracujący (z różnych przyczyn) łącznie 12 miesięcy, w ciągu ostatnich 2 lat stanowią takie rezerwy, które powinny być objęte programami aktywizacji;
- w przypadku grup trudnych szczególnie istotne jest niezamykanie katalogu dostępnych form wsparcia, ze względu na bardzo zindywidualizowane potrzeby poszczególnych osób. Próba definicji, zamknięcia katalogu form wsparcia preferuje udział w projektach osób w relatywnie lepszej sytuacji, łatwiejszych do zaktywizowania, wymagających bardziej standardowych metod działania;

Adaptacja pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców

- szereg negatywnych doświadczeń wynikających z obecnej perspektywy każe zasadniczo przemodelować wsparcie w zakresie wspierania adaptacyjności pracowników i firm – konieczne jest odejście od wspierania strony podażowej na rzecz diagnozy i rozwiązywania problemów/wyzwań związanych ze zmieniającymi się warunkami funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce oraz pracowników na rynku pracy. Zasadniczo skrócony powinien być czas do zdiagnozowania takiej potrzeby do jej zaspokojenia, a decyzja o tym, co rzeczywiście potrzebne jest do poprawy sytuacji powinna leżeć po stronie firmy/pracownika ubiegających się o wsparcie (w przypadku firm projekty szyte na miarę oraz łatwy dostęp do pojedynczych usług/szkoleń potrzebnych do szybkiego dostosowania się do, w przypadku pracowników indywidualne ścieżki budowania kompetencji, dostosowania się do wymogów rynku pracy);
- konieczne jest wsparcie prognozowania zawodów przyszłości (brakuje skutecznych instrumentów, które zapobiegałyby kształceniu w zawodach, które nie są lub nie będą pożądane w przyszłości) – po części jako cel szczegółowy obszaru nr 8 oraz 10;
- istotne jest także wprowadzenie i wsparcie działań na rzecz rozwoju doradztwa zawodowego dla młodzieży szkolnej. Dla przykładu w każdym gimnazjum (poziom podejmowania decyzji determinujących życie zawodowe) powinny być świadczone usługi doradztwa zawodowego umożliwiające uczniom i rodzicom uczniów kontakt z doradcą zawodowym, który realizując określony program doradztwa ustali predyspozycje i możliwe wybory zawodowe ucznia, poinformuje o uwarunkowaniach i perspektywach lokalnego, regionalnego i krajowego rynku pracy itp. Doradztwo mogłoby być realizowane przez podmioty zewnętrzne wyłonione w drodze konkursu. Wskazana jest okresowa ewaluacja efektów tego działania;
- popieramy utrzymanie wsparcia dla outplamentu na poziomie przedsiębiorstw, a także promowania tego rozwiązania na poziomie ogólnokrajowym i regionalnym;

- wskazane jest wsparcie dla wykorzystania mentoringu jako instrumentu przedłużenia aktywności zawodowej osób starszych przy jednoczesnym ułatwieniu wejścia osób młodych na rynek pracy - po części jako cel szczegółowy obszaru nr 8 oraz 10;
- wskazane są także działania na rzecz prowadzenia polityki zatrudnienia na poziomie regionu (województwa) oraz poprawa jakości diagnozy lokalnego rynku pracy (na poziomie powiatu). Wymagałoby to wypracowania standardów dla strategii zatrudnienia opracowywanych dla województw oraz standardu diagnozy lokalnego rynku pracy, którą obowiązkowo musiałyby okresowo opracowywać każdy powiat;
- w tym obszarze nadal aktywne powinny być organizacje partnerów społecznych, w zakresie diagnozowania sytuacji oraz wypracowaniu propozycji rozwiązań/programów sprzyjających adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw;

Wzmocnienie instytucji rynku pracy

- modernizacja instytucji rynku pracy oraz inwestowanie w infrastrukturę publicznych służb zatrudnienia nie powinny stanowić celu realizowanego ze środków EFS;
- wśród propozycji MRR brakuje działań na rzecz wsparcia współpracy publicznych służb zatrudnienia z podmiotami niepublicznymi. Ta współpraca powinna dotyczyć przede wszystkim usprawnieniu usług pośrednictwa pracy oraz rozwojowi zlecenia aktywizacji tzw. trudnych bezrobotnych przez podmioty niepubliczne. Podjęte działania wynagradzane powinny być za efekty, czyli za faktyczne podjęcie i utrzymanie zatrudnienia. Rozwój takiej współpracy wymaga zmian w sposobie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PSZ), które muszą być lepiej przygotowane do koordynacji i zarządzania procesem zamówień i odbioru tego rodzaju usług. Dlatego potrzebne są działania służące przygotowaniu szczegółowej i popartej ilustracyjnymi przykładami informacji o tym jak przygotowywać przetargi i konkursy na usługi aktywizacji i pośrednictwa pracy;

Ochrona zdrowia

W związku z koniecznością wydłużania okresu pozostawania w zatrudnieniu niezwykle ważne jest wspieranie w szczególności aktywnego i zdrowego starzenia się – w zakresie profilaktyki i leczenia, dlatego popieramy planowane wsparcie w tym zakresie. Stanowi to bardzo ważny aspekt adaptacyjności do wymogów rynku pracy, zwiększania dostępnych zasobów pracy z punktu widzenia firm, ale także zwiększania zdolności pracowników do zatrudniania. Działania w tym zakresie zwiększają także szanse na spójność społeczną i zapobiegają ubóstwu (zwiększają szansę na dobrobyt).

Cel tematyczny 9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 4,35 %
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 4,4 % - 5,6 %

Zwiększanie spójności społecznej rozumianej jako zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości pełnego wykorzystania posiadania potencjału możliwe jest wyłącznie dzięki podporządkowaniu wydatków na sferę społeczną założeniu, że wydatki te są inwestycją w rozwój społeczno-ekonomiczny kraju. W przypadku Polski wymaga to reformy systemu zabezpieczenia społecznego w kierunku wzmocnienia indywidualnej odpowiedzialności oraz wsparcia aktywności zawodowej, a także poprawy jakości rządzenia, tzn. efektywniejszego funkcjonowania służb zatrudnienia i pomocy społecznej oraz

powiązania ich działań z potrzebami rynku pracy. W związku z tym proponujemy, aby poziom alokacji pozostał w dolnej granicy proponowanej kwoty (4,4%).

Przeznaczenie środków

W opinii PKPP Lewiatan w tym celu tematycznym poza wsparciem rozwoju ekonomii społecznej nie widać koncepcji wsparcia polityki integracji społecznej z EFS. Zapisy są tak ogólne, że będzie można tu realizować bardzo różne projekty, ale taki brak ukierunkowania będzie zapewne skutkował słabymi rezultatami. Biorąc pod uwagę, że 20% ma być wydane na ten obszar należałoby zadbać o odpowiednią efektywność tych środków, tzn. faktyczne efekty w postaci włączenia społecznego i ograniczenia skali ubóstwa. Stąd też wskazujemy na kilka istotnych kwestii:

- system zabezpieczenia społecznego, powinien być skonstruowany tak, aby nie zniechęcał do aktywności zawodowej. W Polsce państwo realizuje swoją politykę socjalną głównie wobec osób bezrobotnych, przyznając im uprawnienia do różnego rodzaju zasiłków socjalnych. Tymczasem, ubóstwo dotyczy także rodzin osób pracujących. Pomoc środków europejskich powinna być skierowana głównie do takich osób, których dochód z wynagrodzenia za pracę (w przeliczeniu na członka rodziny) nie osiąga przyjętego pułapu. Byłby skuteczny instrument walki z ubóstwem, który zachęcałby osoby bezrobotne do podjęcia legalnego zatrudnienia (zatrudnienie nie oznaczałoby utraty prawa do zasiłku). Oznaczałoby to również przychody dla budżetu państwa;
- należy wspierać także działania w zakresie zlecania aktywizacji podmiotom zewnętrznym. Kontaktowaniem zlecania aktywizacji i kierowaniem do aktywizacji powinny się zajmować PSZ, a osoby bierne korzystające z pomocy społecznej powinny być kierowane do PSZ przez JOPSY;
- potrzebne są działania na rzecz rozwoju współpracy PSZ ze służbami pomocy społecznej. Jednym z ważnych elementów jest stworzenie wspólnego systemu informatycznego ewidencji osób bezrobotnych i korzystających z pomocy społecznej, tak aby zarówno pracownicy urzędów pracy posiadali łatwy dostęp do informacji o podopiecznych pomocy społecznej rejestrujących się w PUP oraz pracownicy OPS widzieli informacje o aktywności podopiecznych w zakresie poszukiwania pracy i korzystania z działań aktywizacyjnych;
- należy pamiętać, że wspieranie włączenia społecznego oznacza także podjęcie działań przeciwdziałających wykluczeniu cyfrowemu. Część środków powinna być przeznaczona na rzecz rozwoju infrastruktury (komputery z dostępem do Internetu dostępne dla wszystkich w szkołach, bibliotekach, domach kultury, świetlicach), jak i działania na rzecz upowszechnienia korzystania z tej infrastruktury przez grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym (zajęcia zachęcające do wykorzystania tej infrastruktury oraz wskazujące na praktyczne korzyści z korzystania z Internetu). Działania te powinny koncentrować się zwłaszcza na obszarach peryferyjnych (oddalone od ośrodków miejskich, dzielnice miast o znacznym udziale osób zagrożonych wykluczeniem społecznym) oraz osobach starszych.

Cel tematyczny 10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie

Alokacja

- udział w alokacji 2007-2013: 8,13 %
- możliwy udział w alokacji 2014-2020: 6,5% - 8,2%

W przypadku obszaru edukacji i kształcenia ustawicznego bardzo dużą rolę odgrywają bariery prawne, wynikające z ustawy o szkolnictwie wyższym, czy kodeksu pracy w części dotyczącej obowiązków

pracodawcy w związku z podwyższaniem kwalifikacji zawodowych pracownika. Problem stanowi również brak spójnego systemu edukacyjnego, czy niewielkie powiązanie z rynkiem pracy. Warunkiem efektywności wsparcia w tym zakresie jest analiza przepisów prawnych, wypracowanie oraz wdrożenie rekomendacji zmian przepisów stanowiących istotne bariery.

Niemniej w naszej ocenie, inwestycje w edukację i kształcenie kompetencji jest jednym z kluczowych wyzwań stojących przed Polską w kolejnych latach i w związku z tym udział w alokacji powinien być maksymalnie wysoki, ale realizacja programów uzależniona od ich innowacyjności i realnego wpływu na tempo rozwoju i jakości kapitału ludzkiego i intelektualnego.

Przeznaczenie środków

Z punktu widzenia dynamicznych zmian w gospodarce, powodujących zmianę wymagań na rynku pracy, zapotrzebowanie na nowe zawody i kwalifikacje, najważniejszym obszarem w realizacji tego celu jest kształcenie ustawiczne i propagowanie oraz wspieranie koncepcji uczenia się przez całe życie. Tu istotne będzie przeniesienie inicjatywy oraz finansowania ze strony podażowej (m.in. instytucje szkoleniowe) na popytową (odbiorcy szkoleń), co zwiększy ich efektywność i dopasowanie do wymagań osób chcących podnosić, bądź zmieniać swoje umiejętności zawodowe. Bardzo ważne jest powiązanie potrzeb rynku pracy z ofertą instytucji edukacyjnych. Pozwoli także uniknąć błędów, które pojawiały się w obecnej perspektywie przy wykorzystywaniu środków z PO KL.

Co do zasady kierunki wskazane w dokumencie „Programowanie perspektywy...” są właściwe. Poza obszarami wskazanymi w dokumencie jako kluczowe chcielibyśmy wskazać na jeszcze kilka kwestii:

- należy zadbać o to, aby osoby, które kończą edukację na poziomie wyższym były odpowiednio przygotowane do pracy i nie wymagały natychmiast dodatkowych kursów, studiów podyplomowych itp. aby znaleźć pracę. Uwzględnianie w programie nauczania elementów praktycznych (staże, praktyki) jest krokiem w dobrym kierunku, ale może nie być wystarczające. Uczelnia powinna nawiązywać także kontakt z firmami, wspierać rekrutację i animować kontakty: student-pracodawca; na tego typu programy należy przeznaczać środki;
- należy podjąć działania na rzecz zwiększenia potencjału szkół zawodowych i promowania korzyści związanych z ukończeniem szkoły zawodowej (brakuje wykwalifikowanych pracowników fizycznych) – jednocześnie niezbędna jest współpraca szkół zawodowych z przedsiębiorcami w celu określenia kwalifikacji niezbędnych do wykonywania określonego zawodu, sposobu ich nauki, miejsca odbywania praktyk. W przypadku szkolnictwa zawodowego istotny problem stanowią przedmioty zawodowe i nauczyciele, którzy ich nauczają (potrzebna jest zmiana przepisów, która wprowadziłaby możliwość prowadzenia takich zajęć przez praktyków, którzy nie są nauczycielami);
- konieczne jest wspieranie promowania koncepcji uczenia się przez całe życie poprzez wskazywanie na korzyści z tego płynące (promocja);
- dyskusyjne jest zwiększanie liczby absolwentów kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych – bez właściwej diagnozy nie mamy pewności jakie zawody w latach 2014-2020 będą pożądanymi na rynku pracy. Stąd propozycja „wsparcia dla zwiększenia liczby absolwentów deficytowych, np. wynikających z badań nt zawodów prognozowanych”;
- wsparcie kadr szkolnictwa wyższego oraz kadr nauki powinno być realizowane dwutorowo: uaktualniania kwalifikacji zawodowych potrzebnych do wykonywania zawodu szeroko rozumianego zawodu nauczyciela, a także pomoc w zmianie zawodu (jest to podyktowane zmianami w strukturze demograficznej Polski – mniejsza liczba osób uczących się zmniejszy zapotrzebowanie na zawód nauczyciela);

- brakuje obszaru „potwierdzania kwalifikacji zdobytych drogą nieformalną” (zdobytych nie w trybie instytucjonalnego trybu nauki, a np. poprzez praktyczne wykonywanie zawodu – brak potwierdzonych kwalifikacji będzie przeszkodą w znalezieniu zatrudnienia u innego pracodawcy);
- konieczne jest silne powiązanie oferty edukacyjnej i potrzeb rynku pracy, poprzez m.in. diagnozowanie zapotrzebowania na nowe kwalifikacje oraz współpracę pracodawców z instytucjami edukacyjnymi w zakresie wypracowania programów nauczania, tworzenia nowych zawodów, itp.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan