

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora.

Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

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

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

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL w Polsce – od teorii do praktyki

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, i jej partnerskie, międzynarodowe projekty społeczne, powoli zmierza ku końcowi. Idea i teoretyczne założenia tej Inicjatywy Wspólnotowej były bardzo szlachetne i jednoznacznie pozytywne, o czym można było przeczytać kilka lat temu w niektórych opracowaniach naukowo-popularyzacyjnych¹, jak również w wielu dokumentach Komisji Europejskiej programujących działania tej Inicjatywy.

Polska stając się krajem członkowskim UE w 2004 roku została objęta wsparciem finansowym i w pewnym sensie także „filozofią” tej Inicjatywy, która powiązana była programowo z Europejską Strategią Zatrudnienia i koncepcją *workfare policy*. Poprzez realizację projektów EQUAL w ostatnich trzech latach poszukiwaliśmy nowych narzędzi, metod, instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu i dyskryminacji na rynku pracy. Próbowaliśmy kreować innowacyjne, często alternatywne podejścia do rozwiązywania problemów nierówności w zatrudnieniu. EQUAL miał być platformą do eksperymentowania w

¹ Nawiązuje tutaj m.in. do swoich wcześniejszych prac: Grewiński M., Malinowski K. „Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej”, Warszawa 1999; Grewiński M. „Europejska Strategia Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu i Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jako nowe programy integracji społecznej Unii Europejskiej” w: Niepełnosprawność i Rehabilitacja 3/2002.

obszarze polityki inkluzji i integracji społecznej oraz wzajemnego uczenia się i upowszechniania ponadnarodowych „dobrych praktyk” w zakresie włączania społecznego. Po trzech latach doświadczeń w realizacji projektów EQUAL jesteśmy z jednej strony zadowoleni z danej nam możliwości testowania nowatorskich rozwiązań w prowadzeniu aktywnej polityki społecznej; z drugiej strony duża część z nas jest rozczarowana nadmiarem biurokracji i formalnych barier, które uniemożliwiały Partnerstwom skupienie się na poszukiwaniu nowej jakości rozwiązań i metod pracy z grupami poszkodowanymi na rynku pracy.

Celem artykułu jest przypomnienie zasad i teoretycznych podstaw Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL a następnie próba oceny - co się udało, a co nie w projektach realizowanych w jej ramach. Skupiamy się przede wszystkim na perspektywach i barierach dotyczących Partnerstw, a nie wypracowanych przez nie produktach.

1.1. Geneza Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL

W kwietniu 2000 roku Komisja Europejska zachęcona dobrymi rezultatami poprzednich Inicjatyw Wspólnotowych (NOW, YOUTHSTART, HORIZON, INTEGRA, ADAPT)² postanowiła powołać nową Inicjatywę Wspólnotową EQUAL³. Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej od maja 2004 roku, przystąpiła do drugiej rundy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL⁴.

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jest w 75% finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, pozostałą część finansuje budżet państwa. Ma ona zasadnicze znaczenie w realizacji polityki spójności społeczno – gospodarczej Unii Europejskiej. Jej rezultaty mają przyczynić się do urzeczywistnienia celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Nadrzędnym celem IW EQUAL jest testowanie, wypracowanie i promowanie nowych, dotąd nie realizowanych, sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Jest ona skierowana do osób doświadczających w jakikolwiek sposób dyskryminacji na rynku pracy, m. in. bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz ubiegających się o status uchodźcy. Dobre rezultaty działań w ramach IW EQUAL mają zostać osiągnięte

² Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno – gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, Dom Wydawniczy ELIPSA, s. 159.

³ *Komunikat Komisji dla państw członkowskich ustalający wytyczne dla Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dotyczącej współpracy na płaszczyźnie ponadnarodowej w zakresie promocji nowych środków przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji i nierówności na rynku pracy*, Komisja Europejska, Bruksela 14.04.2000 – COM(2000)853.

⁴ *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Gospodarczego i Społecznego oraz Komitetu Regionów ustanawiający wytyczne dla drugiej rundy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dotyczące współpracy ponadnarodowej na rzecz promowania nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Swobodny Przepływ Dobrych Pomysłów*, Komisja Europejska, Bruksela 30.12.2003 – COM(2003)840.

dzięki szerokiemu forum wymiany doświadczeń między partnerami krajowymi i ponadnarodowymi.

Dokumentem strategicznym wyznaczającym podstawy do wdrażania Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce jest *Program Operacyjny Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006*⁵. Zawiera on szczegółowe wytyczne i priorytety działań w ramach IW EQUAL w Polsce.

Wybór najlepszych projektów, które otrzymały środki na finansowanie działań w ramach IW EQUAL odbywał się w drodze ogólnopolskiego konkursu projektów. Wniosek o środki w ramach IW EQUAL mógł złożyć każdy legalnie działający podmiot, który był w stanie pracować w partnerstwie wraz z innymi podmiotami⁶. W Polsce wybór wniosków złożonych w ramach konkursu miał miejsce tylko raz i można je było składać od 7 czerwca do 31 sierpnia 2004 roku. Łącznie wpłynęło aż 751 wniosków projektowych, z których 107 wybrano do realizacji⁷.

1.2 Istota Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL z założenia pozwala na dużą swobodę działania, gdyż głównym jej celem jest testowanie nowych pomysłów w ramach partnerstw krajowych i ponadnarodowych. Pomimo innowacyjności IW EQUAL wszystkie projekty, jak również partnerstwa były tworzone na podstawie sześciu strategicznych zasad, które pokrótce przedstawione zostały poniżej.

1.2.1 Podejście tematyczne

Komisja Europejska kierując się potrzebą wsparcia wszystkich grup społecznych, które w jakikolwiek sposób są narażone na dyskryminację oraz doświadczają nierównego traktowania na rynku pracy, ustanowiła dziewięć tematów, które będą realizowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL⁸. Osiem tematów jest bezpośrednio związanych z czterema filarami Europejskiej Strategii Zatrudnienia (zatrudnialność, przedsiębiorczość, adaptacyjność oraz równość szans). Ostatni temat dotyczy osób ubiegających się o status uchodźcy. Polska w

⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r. w sprawie przyjęcia programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski, Dziennik Ustaw nr 189.1948 z dnia 31 sierpnia 2004r.

⁶ Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL Informator dla Wnioskodawcy, Warszawa 2005: Ministerstwo Gospodarki i Pracy Fundacja „Fundusz Współpracy”, s. 14.

⁷ 107 Partnerstw na Rzecz Rozwoju, Warszawa 2005: Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr, Fundacja „Fundusz Współpracy”.

⁸ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego,....,op. cit., pkt 4.

ramach IW EQUAL zdecydowała się na realizację pięciu z dziewięciu przedstawionych przez Komisję Europejską tematów:

- Temat A: *Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy wszystkim tym, którzy mają problemy z integracją lub reintegracją na rynku pracy, celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich;*
- Temat D: *Wzmocnienie gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych oraz poprawa jakości miejsc pracy;*
- Temat F: *Wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystania technologii informatycznych i innych nowych technologii;*
- Temat G: *Godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy, poprzez wdrażanie bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz usług towarzyszących;*
- Temat I: *Pomoc w społecznej i zawodowej integracji osób ubiegających się o status uchodźcy⁹.*

Spośród wniosków konkursowych wybranych do realizacji najwięcej projektów związanych jest z Tematem A (36%), a następnie kolejno Tematem D (27%), Tematem F (23%), Tematem G (10%) i Tematem I (4%)¹⁰. Największa liczba wniosków została złożona przez organizacje pozarządowe (64%). Pozostałe wnioski złożyły odpowiednio instytucje prywatne (16%), instytucje publiczne (14%), oraz organizacje międzynarodowe (6%)¹¹.

Podjęcie tematyczne ma na celu usprawnienie realizacji polityk krajowych oraz wzrost spójności społecznej. Jednocześnie powinno wpływać na urzeczywistnianie Strategii Lizbońskiej, której zasadniczym celem jest budowanie najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata, opartej na wiedzy, zdolnej do utrzymania ciągłego wzrostu gospodarczego, a jednocześnie zapewniającej większą i lepszą ilość miejsc pracy dla wszystkich¹².

1.2.2 Partnerstwo na Rzecz Rozwoju (PRR)

Projekty wybrane do realizacji w ramach poszczególnych tematów Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL opierają się przede wszystkim na zasadzie partnerstwa. Reguła ta polega na wspólnym połączeniu wysiłków, działań i zasobów przedstawicieli różnych

⁹ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r...*, op. cit., pkt V.1, s. 80.

¹⁰ www.bkkk-cofund.org.pl <Oficjalna strona internetowa Biura Koordynacji Kształcenia Kadr, które stanowi od 1990 roku część Fundacji „Fundusz Współpracy”. Fundacja stanowi Krajową Strukturę Wsparcia dla Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce>

¹¹ Ibidem.

¹² Łastawski K., *Od idei do integracji społecznej*, Warszawa 2003: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, s. 357.

organizacji i instytucji, które zdecydowały się podjąć trud rozwiązania wybranego problemu i przyczynienia się do zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Dodatkowo, dla zwiększenia efektywności działania partnerstwa, w jego skład musi wchodzić przynajmniej jeden podmiot z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (do partnerstwa mogą przystępować również państwa spoza UE).

Partnerstwa utworzone w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL nazywane są Partnerstwami na Rzecz Rozwoju. Każde partnerstwo posiada lidera, który odpowiada za całokształt prowadzonych działań, jak również za kwestie finansowe związane z realizacją zamierzonych działań. Wszyscy partnerzy wchodzący w skład Partnerstwa na Rzecz Rozwoju są odpowiedzialni za wykonanie określonych uprzednio działań. Zasadniczym celem Partnerstwa na Rzecz Rozwoju jest wdrożenie zaplanowanych innowacyjnych pomysłów, a następnie sformułowanie i upowszechnienie metody, jaką zastosowano podczas realizacji projektu. *Wprowadzenie w Inicjatywie EQUAL zasady partnerstwa doprowadziło do skutecznej współpracy setek organizacji, instytucji i przedsiębiorstw, które w innych okolicznościach nie zetknęłyby się w ogóle, a jeżeli nawet, to nie po to, by osiągać cele, które okazały się dla wszystkich równie ważne*¹³. Zasada tworzenia i upowszechniania partnerstwa jest tak istotnym elementem IW EQUAL, że jej tworzeniu i skoordynowaniu poświęcone jest całe Działanie 1¹⁴.

1.2.3 Zaangażowanie grup dyskryminowanych (*empowerment*)

Zasada *empowerment* polega na aktywnym włączaniu osób doznających dyskryminacji, nierównego traktowania, jak również znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w realizację projektu. Zaangażowanie grup dyskryminowanych powinno być stosowane na każdym etapie wdrażania Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Praktykowanie tej reguły powinno mieć miejsce już na samym początku realizacji zaplanowanych działań, czyli podczas programowania i tworzenia planu działania. Aby stworzyć dobry, rozwiązujący rzeczywiste problemy konspekt działania, Partnerstwa na Rzecz Rozwoju powinny uprzednio przeprowadzić szerokie konsultacje społeczne i dokładnie sprecyzować problemy lokalnego rynku pracy. Działania te powinny przyczynić się do stworzenia projektów adekwatnych do potrzeb grup dyskryminowanych oraz doznających nierównego traktowania.

Zasada zaangażowania powinna być urzeczywistniana nie tylko poprzez czynne włączanie ostatecznych beneficjentów. Dotyczy ona również samych Partnerstw na Rzecz Rozwoju. Szczególną uwagę powinny one poświęcać ciągłej współpracy między partnerami. Realizacja tak innowacyjnych projektów, jakimi są działania zaplanowane w ramach IW EQUAL, wymaga nieustannego zaangażowania wszystkich podmiotów na każdym etapie

¹³ Loos M., *Program o frapującej nazwie*, [w:] *Fundusze Europejskie*, 2006, nr 3(16), s. 28.

¹⁴ Szerzej na temat trzech Działań w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w dalszej części rozdziału.

funkcjonowania partnerstwa. Tylko poprzez trwałe *wciąganie* wszystkich partnerów w działania możliwa jest szybka reakcja na pojawiające się problemy, jak również sprawna i przejrzysta, wypracowana wspólnie, procedura zarządzania projektem. Szczególnie istotną kwestią jest, aby udział partnerów w podjętych działaniach był rzeczywisty, a nie ograniczał się jedynie do deklaracji zapisanej w umowie.

1.2.4 Współpraca ponadnarodowa

Współpraca ponadnarodowa jest kluczowym elementem efektywnej realizacji projektów IW EQUAL. Jej zasadniczym celem jest wymiana informacji i upowszechnianie między partnerami sprawdzonych i dających pozytywne rezultaty sposobów działania.

Partnerstwo na Rzecz Rozwoju ma obowiązek podjęcia współpracy, z co najmniej jednym partnerstwem z innego kraju członkowskiego UE. Działalność podmiotów ponadnarodowych opiera się na zawartej *Umowie o Współpracy Ponadnarodowej*. Umowa taka precyzuje:

- 1) Kto wchodzi w skład partnerstwa;
- 2) Jakie wspólne cele będą realizowane;
- 3) Merytoryczny program prac zawierający harmonogram realizacji poszczególnych działań;
- 4) Budżet przewidziany na realizację wyznaczonych celów;
- 5) Metody zarządzania i podejmowania decyzji
- 6) Mechanizmy oceny wspólnych działań¹⁵.

Współpraca ponadnarodowa w ramach IW EQUAL prowadzona jest na trzech poziomach:

- 1) Między Partnerstwami na Rzecz Rozwoju;
- 2) Między Krajowymi Sieciami Tematycznymi skupiającymi Partnerstwa na Rzecz Rozwoju;
- 3) Między instytucjami odpowiedzialnymi za sprawne wdrożenie IW EQUAL - Instytucją Zarządzającą Krajową Strukturą Wsparcia, oraz kluczowymi osobami i organizacjami w Unii Europejskiej¹⁶.

Praca w ponadnarodowych sieciach tematycznych, związana z nawiązywaniem kontaktów z partnerami w innych krajach członkowskich nadaje europejski wymiar pracy Partnerstwu na Rzecz Rozwoju, jak również daje możliwość nawiązania trwałej współpracy między poszczególnymi podmiotami¹⁷. Poprzez wymóg współpracy ponadnarodowej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL zwiększa się świadomość i otwartość na rozwój wspólnych

¹⁵ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r...*, op. cit., pkt V.4, s. 82.

¹⁶ *EQUAL Przewodnik współpracy ponadnarodowej 2004-2008*, Warszawa 2005: Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr, Fundacja „Fundusz Współpracy”, s.17.

¹⁷ *Ibidem*, s. 18.

dla krajów członkowskich UE polityk europejskich. Ponadto bardzo dużą wartość dodaną projektów stanowią kontakty personalne nawiązane z partnerami z innych krajów.

1.2.5 Innowacyjność

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL dzięki niewyznaczeniu konkretnych sposobów realizacji projektów, jak też dając dużą swobodę działania Partnerstwom na Rzecz Rozwoju jest niejako *platformą badawczą testującą podejścia innowacyjne w stosunku do aktualnie realizowanych programów lub funkcjonujących systemów*¹⁸. Niedookreślenie reguł przyczynia się do tworzenia nowych metod i polityk, a także umożliwia powstawanie dotąd niepraktykowanych technik łączenia już istniejących sposobów zwalczania nierówności na rynku pracy. IW EQUAL daje możliwość sprawdzenia w praktyce nowych form i sposobów włączania na rynek pracy na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim osób wykluczonych, bezrobotnych, czy też doznających dyskryminacji.

Innowacyjność możemy podzielić na trzy sposoby ukierunkowania:

- 1) Ukierunkowanie na proces – testowanie i przyjmowanie nowych zastosowań, metod lub narzędzi;
- 2) Ukierunkowanie na cel – formułowanie nowych celów, zdobywanie nowych kwalifikacji lub tworzenie nowych obszarów zatrudnienia;
- 3) Ukierunkowanie na kontekst – rozwijanie systemów rynku pracy lub innych struktur poprzez adaptację innowacji zastosowanych w innym kontekście¹⁹.

Innowacyjność w projektach realizowanych w ramach IW EQUAL nie musi ograniczać się jedynie do trzech wyżej wymienionych kontekstów. Może przybierać zupełnie nieznaną dotąd formę, ale powinna przyczyniać się do powstawania nowych metod i polityk. Zadaniem Partnerstw na Rzecz Rozwoju jest wypracowanie i zastosowanie innowacyjnych pomysłów podczas realizacji projektu, a także późniejsze upowszechnienie otrzymanych rezultatów w ramach dobrych praktyk.

1.2.6 Włączanie rezultatów do głównego nurtu polityki (*mainstreaming*)

Zasada *mainstreaming* polega na wdrażaniu rezultatów osiągniętych podczas realizacji projektów IW EQUAL do polityk lokalnych, krajowych, bądź europejskich. Oznacza przede wszystkim upowszechnianie wiedzy i pozytywnych rezultatów osiągniętych podczas testowania innowacyjnych pomysłów. Jest ona kluczowym elementem IW EQUAL, gdyż zmusza Partnerstwa na Rzecz Rozwoju i partnerstwa ponadnarodowe do wymiany doświadczeń, i dzielenia się zdobytymi osiągnięciami. Przyczynia się do wzrostu zaufania pomiędzy

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r..., op. cit., pkt V.5, s. 83.

¹⁹ EQUAL Przewodnik współpracy ponadnarodowej 2004-2008, op. cit., s. 11.

partnerami społecznymi, jak również krajami członkowskimi, które są zobowiązane do współpracy i upowszechniania tego, co udało im się wypracować wspólnie. Realizowanie innowacyjnych projektów i osiąganie przy tym nowych rozwiązań nie miałyby większego oddźwięku społecznego, jeśli partnerzy społeczni nie upowszechniliby rezultatów swojej pracy.

Włączanie efektów działań do głównych nurtów polityk nie musi oznaczać *rewolucyjnej* zmiany prawodawstwa, czy działań władz. Rezultaty innowacyjnych pomysłów powinny przede wszystkim przyczynić się do aktywizacji osób, dla których projekty te były realizowane, jak również do upowszechniania dobrych praktyk i zachęcenia do aktywności w środowiskach lokalnych²⁰.

Upowszechnianie osiągniętych rezultatów powinno następować już w trakcie realizacji projektu (Działanie 2), jak również po jego zakończeniu. Wielkim sukcesem IW EQUAL byłoby, gdyby wdrażane projekty przyczyniły się do trwałych działań w środowiskach lokalnych, a rozpoczęte przedsięwzięcia były kontynuowane nawet po zakończeniu IW EQUAL.

Oprócz sześciu wyżej wymienionych naczelnych zasad, EQUAL realizuje także politykę równości płci (*gender*). Inicjatywa wspiera wszelkie formy i działania, które mogą w jakikolwiek sposób przyczynić się do lepszego dostępu kobiet do rynku pracy oraz wpłynąć na jednakowe traktowanie pracowników bez względu na płeć²¹. Wdrażanie polityki *gender* w IW EQUAL jest rozumiana jako: kwestia horyzontalna i działanie pozytywne. Zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn w odniesieniu horyzontalnym powinna być zachowana podczas realizacji tematów priorytetowych. Jest ona szczególnie istotna w kontekście wdrażania Inicjatywy, której zasadniczym celem jest niwelowanie wszelkich nierówności na rynku pracy. Partnerstwa na Rzecz Rozwoju, aby w pełni realizować politykę równości płci, powinny uwzględniać następujące kryteria:

- 1) Jednakowy udział kobiet i mężczyzn w projekcie na każdym etapie jego realizacji;
- 2) Sposoby realizacji projektu uwzględniające takie czynniki jak czas pracy, zasoby finansowe, dostęp do informacji, szkoleń, możliwości kariery zawodowej;
- 3) Społeczne normy i wartości mające wpływ na wdrażanie polityki równości. Dotyczy to stereotypowego postrzegania ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie oraz zadań, jakie przypisuje się obu płciom w życiu rodzinnym, społecznym i zawodowym;

²⁰ Na podstawie rozmowy z Panią Dorotą Bortnowską - Naczelnik Wydziału PIW EQUAL w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w Warszawie (09.10.2006r.).

²¹ *EQUAL Guide on Gender Mainstreaming*, Komisja Europejska 2004.

- 4) Promowanie równości i zwiększanie świadomości społeczeństwa w obszarze dostępnych praw zapewniających równy dostęp do rynku pracy kobiet i mężczyzn²².

Nad prawidłowym urzeczywistnianiem działań w zakresie polityki równości płci czuwa Komitet Monitorujący EQUAL.

1.3 Działania w Inicjatywie Wspólnotowej EQUAL

Projekty realizowane przez Partnerstwa na Rzecz Rozwoju są wdrażane poprzez trzy działania. Działanie 1 to czas przeznaczony na tworzenie Partnerstwa na Rzecz Rozwoju i Partnerstwa Ponadnarodowego. Działanie 2 to okres wdrażania innowacyjnych pomysłów Partnerstw na Rzecz Rozwoju. Działanie 3 to współpraca i *mainstreaming*, czyli upowszechnianie dobrych praktyk. Pomoc finansowa w ramach IW EQUAL jest przeznaczana kolejno na poszczególne działania.

Działanie 1 obejmowało fazę początkową – od momentu wyboru przewidzianego w projekcie Partnerstwa na Rzecz Rozwoju do czasu podpisania umów o partnerstwie. Okres ten był przeznaczony przede wszystkim na wybór konkretnych partnerów do realizacji projektu oraz dokładny podział obowiązków i zadań do wykonania. Szczegółowy i precyzyjny podział ról miał przyczynić się do uniknięcia problemów organizacyjnych w trakcie realizacji projektu. Podmioty wchodzące w skład Partnerstwa na Rzecz Rozwoju powinny ustalić dokładnie, jakie działania będą kolejno realizowane i kto będzie odpowiadał za ich wykonanie. Był to przede wszystkim czas na szerokie konsultacje, dokładne określenie grupy beneficjentów, poznanie się partnerów, zdefiniowanie warunków i sposobów współpracy oraz metod podejmowania wspólnych decyzji. To także odpowiedni moment na zastanowienie się nad ewentualnymi przeszkodami, jakie mogły się pojawić podczas realizacji przedsięwzięcia, jakim jest IW EQUAL.

Partnerstwa powinny sprecyzować dokładny harmonogram i strategiczny plan działania wraz z budżetem, w którym należy uwzględnić koszty związane z funkcjonowaniem partnerstwa ponadnarodowego, jak też krajowego²³.

Zwieńczeniem Działania 1 było podpisanie dwóch umów – *Umowy o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju* i *Umowy o Współpracy Ponadnarodowej*.

²² Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r..., op. cit., s. 84.

²³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r..., op. cit., ss.108-110.

Ważną rolę w realizacji Działania 1 odgrywała Krajowa Struktura Wsparcia²⁴, będąca pod nadzorem Instytucji Zarządzającej EQUAL, która pomagała w wyborze partnerów, jak również udzielała kompetentnych merytorycznych wskazówek podczas formułowania umów.

Działanie 2 to czas na realizację wcześniej określonych przedsięwzięć, które zostały dokładnie ustalone w dwóch umowach o partnerstwie. Już od samego początku realizacji projektów partnerzy powinni zwrócić uwagę na przekazywanie informacji o rezultatach i postępach w działaniu i skutecznieniu zamierzonych celów. Wymiana doświadczeń i dzielenie się wynikami pracy jest kluczowym elementem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

W trakcie tego działania powstały na poziomie krajowym i europejskim sieci tematyczne w ramach poszczególnych tematów wybranych do realizacji przez Partnerstwa na Rzecz Rozwoju. Powstanie takich sieci stanowiło forum wymiany doświadczeń z bieżącej realizacji projektu, jak również spektrum działania i upowszechniania dobrych praktyk.

Propagowanie dobrych praktyk jest skuteczniane poprzez: strony internetowe, materiały prasowe, seminaria i warsztaty, grupy dyskusyjne, biuletyny informacyjne, konferencje organizowane w ramach IW EQUAL, raporty naukowe, czy też raporty ewaluacyjne.

Działanie 3 jest wdrażane już w trakcie trwania Działania 2. Właściwie od początku realizacji projektu partnerzy uczą się popularyzowania i dzielenia się z innymi partnerami rezultatami swoich działań. Włączanie osiągniętych efektów do praktyki i wpływanie na skutecznienie polityk krajowych w walce z bezrobociem, dyskryminacją, i nierównym traktowaniem na rynku pracy jest zasadniczym celem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Każde z Partnerstw na Rzecz Rozwoju samodzielnie, bądź we współpracy z innymi partnerstwami, powinno opracować własną strategię i sposób, w jaki może poprzez zdobyte w trakcie realizacji projektu doświadczenia, wpłynąć pozytywnie na zmiany na rynku pracy.

Rezultaty działań EQUAL będą włączone do nurtów polityk lokalnych, regionalnych, krajowych i europejskich.

Ponadto w ramach poszczególnych działań przewidziane są środki na pomoc techniczną, która polega na przekazaniu niezbędnych finansów na wspieranie wdrażania IW EQUAL. Wkład finansowy przeznaczony na pomoc techniczną powinien przyczynić się do świadczenia usług na wysokim poziomie, jak również do sprawnej komunikacji między Partnerstwami na Rzecz Rozwoju, a instytucjami odpowiedzialnymi za realizację Inicjatywy²⁵.

²⁴ Krajowa Struktura Wsparcia jest instytucją odpowiedzialną za wsparcie merytoryczne i techniczne Partnerstwa na Rzecz Rozwoju podczas realizacji projektu (szerzej na temat zakresu jej funkcji w IW EQUAL w dalszej części pracy).

²⁵ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r....*, op. cit., ss. 113-115.

1.4 Instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL wymusza nie tylko na partnerach społecznych efektywną współpracę w celu realizacji projektu. Nad urzeczywistnieniem i sprawnym funkcjonowaniem Partnerstw na Rzecz Rozwoju czuwa szereg instytucji. Wszystkie z nich współpracują ze sobą i są zaangażowane w skuteczną realizację programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

1.4.1 Instytucja Zarządzająca (IZ)

Instytucja Zarządzająca odpowiada za prawidłowe wdrażanie i zarządzanie Programem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Rolę Instytucji Zarządzającej dla EQUAL pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Do jej zasadniczych zadań należy:

- 1) Przygotowanie dokumentów programowych EQUAL.
- 2) Przygotowywanie rekomendacji do zmian w Programie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL i Uzupełnieniu Programu.
- 3) Negocjowanie PIW EQUAL i Uzupełnienia Programu.
- 4) Współpraca z Komisją Europejską w zakresie PIW EQUAL.
- 5) Reprezentowanie Instytucji Zarządzającej w pracach europejskich grup tematycznych oraz Krajowych Sieci Tematycznych.
- 6) Zapewnianie spójności programów z politykami Unii Europejskiej.
- 7) Opracowanie strategii wdrażania rezultatów PIW EQUAL do polityk krajowych.
- 8) Opiniowanie listy rankingowej projektów wybranych do realizacji otrzymanej od Krajowej Struktury Wsparcia i przekazanie jej do Wydziału Koordynacji celem przedłożenia jej Komitetowi Monitorującemu PIW EQUAL.
- 9) Zatwierdzanie umów o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju.
- 10) Zatwierdzanie Umów o Partnerstwie Ponadnarodowym.
- 11) Bieżąca współpraca oraz nadzorowanie realizacji zadań przez Krajową Strukturę Wsparcia.
- 12) Udział w pracach Komitetu Monitorującego PIW EQUAL.
- 13) Opracowywanie nowelizacji rozporządzeń w ramach PIW EQUAL.
- 14) Opracowywanie strategii informacji i promocji dla PIW EQUAL²⁶.

²⁶ www.mrr.gov.pl

Instytucja Zarządzająca - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego skupia się przede wszystkim na sprawnym zarządzaniu i monitorowaniu działań zaplanowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Podmiot ten nie ma bezpośredniego kontaktu z ostatecznymi beneficjentami, czy też Partnerstwami na Rzecz Rozwoju. Większość informacji na temat postępów działań i problemów partnerstw otrzymuje z Krajowej Struktury Wsparcia. Nie angażuje się w projekty i życie Partnerstw, a jedynie pilnuje, aby wszystkie działania przebiegały prawidłowo i były zgodne z przyjętymi założeniami²⁷. Instytucja Zarządzająca jest przychylna tworzeniu partnerstw społecznych idącej do ich sformalizowania²⁸.

1.4.2 Instytucja Płatnicza

Rolę Instytucji Płatniczej pełni Ministerstwo Finansów, a do jego głównych zadań należy:

- 1) Obsługa rachunku, na którym znajdują się środki finansowe z Europejskiego Funduszu Społecznego (również te przeznaczone na realizację Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL).
- 2) Stwierdzanie wiarygodności wobec Komisji Europejskiej wniosków o: fundusze, dokonywanie płatności, prowadzenia rejestrów i rzetelności kontroli finansowej.
- 3) Przedstawianie Komisji Europejskiej, najpóźniej do 30 kwietnia każdego roku, aktualnej prognozy wydatków na bieżący rok budżetowy i prognozy na rok kolejny.
- 4) Przygotowanie raportów na temat nieprawidłowości finansowych.
- 5) Zbieranie informacji finansowych i statystycznych na temat PIW EQUAL²⁹.

Poza wyżej wymienionymi działaniami Instytucja Płatnicza ma za zadanie przygotować założenia dotyczące zarządzania finansowego i kontroli Instytucji Zarządzającej i Krajowej Struktury Wsparcia pod kątem realizacji zadań związanych ze środkami przeznaczonymi na pomoc techniczną.

1.4.3 Komitet Monitorujący dla Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL

Zgodnie z artykułem 35 Rozporządzenia nr 1260/1999³⁰, które zakłada konieczność nadzoru przez Komitet Monitorujący programów operacyjnych, dnia 16 sierpnia 2004

²⁷ Na podstawie rozmowy z Panią Dorotą Bortnowską - Naczelnik Wydziału PIW EQUAL w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w Warszawie (09.10.2006r.)

²⁸ Ibidem, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowuje projekt ustawy, która nadawałaby partnerstwom społecznym osobowość prawną i przyczyniała się do ich sprawnego funkcjonowania.

²⁹ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r...*, op. cit., s. 118.

³⁰ *Rozporządzenie Rady z 21.06.1999r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych*, (1260/1999/WE), art. 35.

Powołano Komitet Monitorujący dla Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL³¹. Komitet Monitorujący został powołany zgodnie z zasadą partnerstwa i w jego skład wchodzi:

1) Przedstawiciele strony rządowej:

- przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego [...];
- przedstawiciel Instytucji Zarządzającej programem operacyjnym Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL [...] ³²;
- przedstawiciele poszczególnych ministrów, którzy nie pełnią funkcji instytucji pośredniczącej czy zarządzającej, a ze względu na specyfikę programu ich działalność jest objęta programem;
- przedstawiciel Jednostki Monitorująco – Kontrolnej Europejskiego Funduszu Społecznego;
- przedstawiciel Instytucji Płatniczej;

2) Przedstawiciele Samorządowych Jednostek Terytorialnych:

- Konwentu Marszałków Województw;
- ogólnopolskich organizacji samorządowych;

3) Przedstawiciele partnerów gospodarczych i społecznych:

- organizacje pracowników i pracodawców;
- organizacje pozarządowe;
- środowiska naukowe.

Komitet Monitorujący jest odpowiedzialny między innymi za:

- 1) Zgłaszanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie zmian w Programie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL;
- 2) Badanie postępów w realizacji założonych w projektach celów;
- 3) Analizę i zatwierdzanie przygotowanych przez Instytucję Zarządzającą IW EQUAL, sprawozdań okresowych, sprawozdań rocznych oraz końcowych;
- 4) Zatwierdzanie zadań i wydatków z pomocy technicznej w ramach PIW EQUAL;
- 5) Opiniowanie i udzielanie rekomendacji strategii mainstreaming IW EQUAL do polityk krajowych³³.

Komitet powinien zbierać się nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.

1.4.4 Krajowa Struktura Wsparcia (KSW)

³¹ Zarządzenie Nr 20 Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 16 sierpnia 2004 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego program operacyjny Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, na lata 2004 – 2006.

³² Ibidem, § 1, pkt. 3, a, b.

³³ www.mrr.gov.pl

Funkcję Krajowej Struktury Wsparcia (KSW) pełni Fundacja „Fundusz Współpracy”. Posiada ona szczególne prawo do zarządzania działaniami związanymi z pomocą techniczną, z wyjątkiem ewaluacji zewnętrznej Programu.

KSW uzyskuje wsparcie finansowe z budżetu pomocy technicznej przewidzianego w ramach środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Głównym celem Krajowej Struktury Wsparcia jest pomoc Instytucji Zarządzającej IW EQUAL w efektywnym wdrażaniu zadań przewidzianych w programie, jak również wsparcie merytoryczne Partnerstw na Rzecz Rozwoju.

Do zadań Krajowej Struktury Wsparcia należy (bądź należało) w ramach:

1) Pomocy Instytucji Zarządzającej

- przygotowanie i organizacja konkursu i strategii wyboru projektów Partnerstw na Rzecz Rozwoju;
- przygotowywanie oraz ocena umów z wybranymi Partnerstwami;
- gromadzenie danych dla potrzeb stworzenia monitoringu oraz ewaluacji wdrażania projektu na poziomie krajowym;
- stała kontrola działań i efektów pracy Partnerstw;
- pomoc w aktualizacji Europejskiego Systemu Monitoringu oraz kwartalne zbieranie danych dla Wspólnej Bazy Danych EQUAL (ECDB)³⁴;
- przygotowywanie raportów na temat rezultatów pracy i postępów wdrażania Programu EQUAL;
- przygotowywanie corocznych raportów dla Komisji Europejskiej;
- czuwanie nad prawidłowością operacji finansowych związanych z realizacją EQUAL;
- przedkładanie Instytucji Zarządzającej kwartalnych raportów z realizacji projektów w ramach poszczególnych tematów;
- gromadzenie informacji o nieprawidłowościach i przekazywanie ich IZ;
- prognozowanie rocznych wydatków (płatności) z EFS dla IZ;
- pełnienie funkcji sekretariatu dla Sieci Tematycznych;

2) Wspomagania Partnerstw na Rzecz Rozwoju:

- przekazywanie informacji na temat prawidłowego wdrażania Programu EQUAL;
- przygotowywanie krajowych seminariów oraz imprez informacyjnych;

³⁴ Systemem przeznaczonym do monitorowania działań finansowanych z EFS jest PEFS (Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego).

- udzielanie wsparcia podczas zakładania Partnerstw na Rzecz Rozwoju, poszukiwania partnerów krajowych i zagranicznych, oraz pomoc w przygotowywaniu umów;
- świadczenie pomocy Partnerstwom na Rzecz Rozwoju w zakresie metodyki zarządzania projektami, monitoringu, ewaluacji i komunikacji;
- wsparcie w procesie *mainstreaming* oraz tworzenie i koordynacja Krajowych Sieci Tematycznych (KST)³⁵.

Ponadto Krajowa Struktura Wsparcia jest niejako „łącznikiem” pomiędzy Partnerstwami na Rzecz Rozwoju, a Instytucją Zarządzającą. I to na KSW spoczywa niemal cały ciężar merytorycznej pracy i wsparcia Partnerstw w bieżącej realizacji projektów.

1.5 Dotychczasowe doświadczenia Partnerstw na Rzecz Rozwoju powstałych w ramach IW EQUAL

Działania przewidziane w ramach projektów IW EQUAL zmierzają powoli ku końcowi. Oficjalnie wszystkie Partnerstwa na Rzecz Rozwoju powinny zakończyć realizację projektów w lipcu 2008 roku. W kolejnym okresie programowania na lata 2007 -2013 nie uwzględniono kontynuacji IW EQUAL. Finalizacja działań przewidzianych w projektach skłania do zastanowienia się nad tym, co dobrego w kontekście aktywizacji zawodowej grup dyskryminowanych na rynku pracy oraz zwiększania aktywności środowisk lokalnych przyniosły realizowane projekty.

Strategiczne założenia i cele wyznaczone w Inicjatywie Wspólnotowej EQUAL były poważnym wyzwaniem dla podmiotów, które podjęły się realizacji innowacyjnych projektów. Zasady według których powinny być urzeczywistniane zaplanowane przedsięwzięcia, z jednej strony dawały dużą swobodę działania Partnerstwom na Rzecz Rozwoju, z drugiej strony wymusiły na partnerach ciągłe zaangażowanie i współpracę. Wszelkie doświadczenia zdobyte podczas realizacji projektów, zarówno pozytywne, jak również negatywne stanowią cenne źródło wiedzy dla instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie IW EQUAL, a także dla partnerów funkcjonujących w ramach Partnerstw na Rzecz Rozwoju. Zasadnicze podejście do Inicjatywy, jako do platformy eksperymentalnej, mającej przyczynić się do wygenerowania innowacyjnych rozwiązań na rynku pracy, zakłada, że nie wszystkie z podjętych działań będą rzeczywiście skuteczne i przyniosą wysokiej jakości rezultaty. Przy tego typu przedsięwzięciach oprócz dobrego pomysłu niezwykle istotna jest umiejętność rzeczywistego planowania projektu, jak również zarządzania posiadanymi zasobami materialnymi, a przede wszystkim ludzkimi. Ponadto ważne jest, aby umieć dostrzec i wyciągnąć wnioski z działań w projektach, których

³⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004r..., op. cit., s. 120.

realizacja nie powiodła się, gdyż każde tego typu doświadczenie stanowić będzie cenną lekcję dla podmiotów, które być może w przyszłości podejmą się realizacji podobnych przedsięwzięć.

Aby w pełni uzmysłowić sobie, co wniosła w lokalne środowiska Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL warto przyrzeć się pokrótce kwestiom problematycznym z jakimi borykały się partnerstwa.

Na wstępie należy zaznaczyć, że nie wszystkim ze 107 Partnerstw na Rzecz Rozwoju, które wygrały konkurs w ramach IW EQUAL, udało się dotrzeć do Działania 2, czyli rzeczywistej realizacji projektu. Przyczyny tego stanu rzeczy są z pewnością złożone i indywidualne w zależności od partnerstwa. Poniższa tabela przedstawia dane na temat - ile Partnerstw na Rzecz Rozwoju z poszczególnych tematów podpisało umowy na dofinansowanie projektów w ramach Działania 2 i 3. W ramach Działania 3, czyli upowszechniania osiągniętych projektów, Krajowa Struktura Wsparcia postanowiła, że partnerstwa realizujące zbliżone tematycznie projekty będą je upowszechniały wspólnie.

Tabela: Wykaz projektów i Partnerstw, które podpisały umowy na dofinansowanie projektów w ramach Działania 2 i 3.

	Projekty, które otrzymały dofinansowanie do Działania 2	Projekty, które otrzymały dofinansowanie do Działania 3
Temat A	37	26
Temat D	24	18
Temat F	23	17
Temat G	11	6
Temat I	3	1
	98	68

Źródło: Opracowanie własne

Częstym powodem niepowodzeń w realizacji działań był splot różnorodnych czynników, które zaistniały podczas tworzenia Partnerstw na Rzecz Rozwoju, a także niewłaściwe planowanie realizacji projektu. Do najistotniejszych kwestii problematycznych należy zaliczyć brak ciągłości finansowania projektów, drobiazgowość Krajowej Struktury Wsparcia podczas rozliczania projektów, a także bardzo duży stopień zbiurokratyzowania

działań³⁶. Te czynniki w głównej mierze przyczyniły się do tego, że partnerstwa nie mogły zgodnie z harmonogramem realizować zaplanowanych przedsięwzięć, gdyż nie posiadały na to środków finansowych. Tego typu działanie instytucji wdrażającej IW EQUAL zaprzeczało głównemu celowi wyznaczonemu w Programie, czyli testowaniu innowacyjnych rozwiązań, które miały sprzyjać promowaniu rynku pracy dostępnego dla wszystkich grup społecznych. Ponadto było również objawem niemal zupełnego braku zaufania do partnerów realizujących projekty, i przykładem nie odwoływania się do zasad partnerskiej współpracy na poziomie krajowym. Zbyt duży formalizm i trudność w finansowaniu projektów, w wielu przypadkach niweczyły nowatorskie działania partnerów.

Opóźnienia w przekazywaniu środków finansowych Partnerstwom na Rzecz Rozwoju miały odzwierciedlenie w działaniach związanych z realizacją przewidzianego harmonogramem porządkiem projektu³⁷. A także wpływały niekorzystnie na współpracę, która powinna opierać się na zasadach partnerstwa. Wiele organizacji (w szczególności pozarządowych gospodarujących niewielkim budżetem) znacznie zadłużyło się, aby móc terminowo realizować projekty, bądź ostatecznie wycofało się z projektu, gdyż nie były w stanie finansować działań z własnych środków.

Mimo, iż instytucje zarządzające i wdrażające Program na poziomie krajowym doskonale zdawały sobie sprawę, że opóźnienia w finansowaniu projektów mają zdecydowanie negatywny wpływ, to nie uważały za problematyczną sytuacji, w której partnerzy, dla sprawnej realizacji harmonogramu prac byli zmuszeni korzystać z własnych środków. Niestety taka praktyka miała miejsce w wielu przypadkach i powinna być ona traktowana jako działanie awaryjne, a nie standardowe, gdyż nie jest to sytuacja normalna.

Ponadto wiele Partnerstw na Rzecz Rozwoju sygnalizowało problematyczność *małej gotowości programu do finansowania działań nietypowych*³⁸. Prowadziło to do dość paradoksalnej sytuacji, w której z jednej strony partnerzy musieli realizować działania innowacyjne, a z drugiej wymagano od nich maksymalnego bezpieczeństwa w korzystaniu ze środków publicznych. Takie sprzeczności przyczyniały się niekiedy do skrajności, polegających na tym, że realizacja projektów skupiała się przede wszystkim na działaniach formalnych, a projekty ograniczono jedynie do zadań typowych, czyli bezpiecznych. Dodatkowo Partnerstwom na Rzecz Rozwoju zarzucano zbyt małą innowacyjność, jak również ostrożność w eksperymentowaniu i nie najwyższą jakość realizowanych działań³⁹.

³⁶ Cygan A., *Perspektywy i bariery rozwoju partnerstw społecznych na przykładzie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce*, [w:] *Biuletyn Informacyjny Wiadomości Społeczne* (red. M. Grewiński) nr 2/2007, ss.101-107.

³⁷ Jaszczolt K. (lider), *Ewaluacja bieżąca Programu Operacyjnego „Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004 -2006”*. 1 Raport cząstkowy, Warszawa 31 lipca 2006, Kompania Dobrych Usług, ss. 94-95.

³⁸ Ibidem, s. 95.

³⁹ Wywiad z Panią Ireną Wolińską ekspertem ds. Europejskiego Funduszu Społecznego i rynku pracy, *Trzeba eksperymentować*, [w:] *EQUAL Biuletyn nr 3/4 2006*, ss. 6-7.

I tu najwyraźniej można było dostrzec niekonsekwencję w działaniach instytucji odpowiedzialnych za realizację IW EQUAL, gdzie z jednej strony wymagano od PRR nowej jakości i innowacyjności, a z drugiej nie zapewniano im odpowiednich środków finansowych na takie działania i traktowano sytuację, w której partnerzy muszą finansować projekt z własnych środków za oczywistą.

Poza tym należy zauważyć, że trudności te przekładały się na bardzo niski stopień wykorzystania środków finansowych w ramach całego Programu. Według danych na koniec sierpnia 2007 roku, Partnerstwa na Rzecz Rozwoju na dziesięć miesięcy przed zakończeniem projektów wykorzystywały niespełna pięćdziesiąt procent środków finansowych⁴⁰ w Działaniu 2, a około pięć procent środków w Działaniu 3. Dane te świadczą przede wszystkim o dużej nieufności do Partnerstw co do wydatkowania środków publicznych, a jednocześnie są dowodem nieumiejętnego zarządzania Programem w bardzo istotnej kwestii, jaką są finanse.

Ponadto ww. problematyczność związana z finansami jak również ze sprawozdawczością nie służyła budowaniu partnerskich relacji opartych na zaufaniu. Jeśli wymagano od partnerów udokumentowania, każdego, chociażby najmniejszego wydatku, to takie działanie opierało się z założenia na podejrzliwości i braku zaufania do partnerów w kwestii prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Działania oparte na ciągłej kontroli powodowały zniechęcenie i nie przyczyniały się do motywacji Partnerstw na Rzecz Rozwoju. Dodatkowo nie sprzyjały tworzeniu kapitału społecznego, który w zasadniczym stopniu powstaje na bazie wzajemnego zaufania.

Partnerstwa społeczne powstałe i funkcjonujące na zasadach wzajemnego poszanowania, tolerancji i zaufania są w stanie osiągnąć o wiele więcej i przysłużyć się znacznie rozwojowi społeczeństwa niż partnerstwa nieodwołujące się do tych zasad.

Kontynuując analizę czynników, które nie sprzyjały realizacji działań należy uwzględnić jeszcze przynajmniej dwie kwestie. Pierwsza z nich to trudność w tworzeniu rzeczywistego, angażującego wszystkie podmioty Partnerstwa na Rzecz Rozwoju, druga to źle zdefiniowana grupa beneficjentów ostatecznych, a także nierealizowanie zasady *empowerment*.

Tworzenie partnerstwa społecznego jest procesem długotrwałym i wymaga dobrowolnego zaangażowania wszystkich podmiotów uczestniczących w działaniach. Sama deklaracja współpracy zapisana w umowie o partnerstwie nie zawsze była w stanie rzeczywiście skłonić poszczególne podmioty do realizacji wyznaczonych zadań.

Okazało się, że w miarę postępu prac w ramach projektów łatwiej podejmowało się decyzje i zarządzało na poziomie Partnerstw na Rzecz Rozwoju, w skład, których wchodziła mniejsza liczba podmiotów. Owszem partnerzy pozytywnie oceniają zasady oraz współpracę

⁴⁰ www.equal.org.pl

opartą na działaniach partnerskich, jednak instytucje zarządzające i wdrażające Program wymagały od nich konkretnych efektów działań, a te jak widać łatwiej jest generować nie opierając się każdorazowo na zasadzie partnerstwa. Urzeczywistnianie relacji opierających się na zaufaniu i rzetelnej współpracy wymaga czasu. Poznania mocnych i słabych stron poszczególnych partnerów. Wypracowania optymalnych rozwiązań korzystnych dla wszystkich podmiotów. Można opisać cele i podpisać umowy zobowiązujące do wykonania określonych zadań. Owszem są one wiążące dla poszczególnych podmiotów, jednak dopiero podczas ich realizacji okazuje się na ile są one trafne i przyczyniają się do rozwiązywania rzeczywistych problemów, a na ile pozostają tylko deklaracją zapisaną na papierze. Dopiero sposób i jakość realizowanych zadeklarowanych działań odzwierciedla na ile urzeczywistniana jest zasada partnerstwa.

Dodatkowo pomijanie beneficjentów ostatecznych podczas planowania przedsięwzięć w projekcie oraz traktowanie ich niekiedy, jako dodatku do całokształtu Partnerstwa na Rzecz Rozwoju powodowało, że projekty nie były realizowane zgodnie z zasadami jakie zostały wyznaczone w IW EQUAL. Z założenia udział beneficjentów ostatecznych w realizacji projektów nie powinien stanowić kwestii problematycznej, gdyż wszystkie działania przewidziane w ramach IW EQUAL zostały w zasadniczej mierze przygotowane z myślą o ich odbiorcach. Miały one przyczynić się do ich rozwoju, podniesienia kwalifikacji zawodowych oraz lepszego dostępu do rynku pracy dla wszystkich osób doznających wykluczenia, bądź dyskryminacji. Jednak należy pamiętać o grupach, dla których inicjowane są działania IW EQUAL. Adresatami poszczególnych projektów były m. in. osoby długotrwale bezrobotne, wychodzące z bezdomności, byli więźniowie, osoby dotknięte chorobami psychicznymi, niepełnosprawni. Są to bardzo trudni odbiorcy, słabo zmotywowani do działań, wymagający dużego wsparcia i pracy w szczególności nad rozwojem osobistym. Należy pamiętać, że w przypadku takich odbiorców programu, jeśli nawet część beneficjentów podniosła swoje kwalifikacje, znalazła zatrudnienie, czy też w jakikolwiek sposób rozwinęła swoje umiejętności to stanowi to ogromny sukces Partnerstwa na Rzecz Rozwoju.

Założeniem Programu było ażeby beneficjenci ostateczni uczestniczyli w realizacji projektu od samego początku. To oni powinni być (przynajmniej częściowymi) inspiratorami wszelkich działań. Sytuacja w wielu przypadkach była odwrotna. Najpierw Partnerstwa na Rzecz Rozwoju przygotowały własne plany i koncepcje a następnie szukały beneficjentów do realizacji zaplanowanych działań. Taki sposób działania z pewnością nie sprzyjał powstawaniu programów w pełni adekwatnych do potrzeb grup marginalizowanych.

Realizacja projektów, które mają jedynie górnolotne założenia teoretyczne, nieadekwatne do potrzeb rynku jest marnotrawstwem środków publicznych. Beneficjenci

ostateczni powinni od początku trwania programu pomagać oraz współuczestniczyć w tworzeniu planów i harmonogramów działań, gdyż to oni je realizowali. To oni powinni, we współpracy z partnerami, sygnalizować, jakie *narzędzia*, czy umiejętności są im potrzebne, aby powrócić, bądź odnaleźć się na rynku pracy. Dodatkowo brak czynnego uczestnictwa beneficjentów w realizacji działań i traktowanie ich jako *dodatku* do projektu rodzi u wielu z nich postawy roszczeniowe.

Przytoczenie pokrótce trudności z jakimi borykały się Partnerstwa na Rzecz Rozwoju ma na celu przede wszystkim zobrazowanie oraz uświadomienie jak dużym sukcesem jest realizacja działań w poszczególnych projektach, a także jak olbrzymia była determinacja partnerów żeby w pełni urzeczywistnić zaplanowane pomysły. Mając świadomość trudności z jakimi borykały się Partnerstwa na Rzecz Rozwoju, należy zastanowić się nad tym, co dobrego przyniosły działania w ramach IW EQUAL.

Otóż przede wszystkim przyczyniły się one do ożywienia i aktywizacji społeczeństw na poziomie lokalnym, bądź regionalnym. Dzięki projektom Partnerstw na Rzecz Rozwoju udało się przeprowadzić badania, konsultacje, analizę, oraz zdiagnozować sytuację określonych społeczności. Właściwe zdefiniowanie aktualnej sytuacji, a także potrzeb pozwoliło na trafne postawienie celów partnerstwa, jak również na podjęcie właściwych działań zmierzających do niwelowania różnic w dostępie do rynku pracy, w szczególności dla osób doświadczających dyskryminacji, czy nierównego traktowania. IW EQUAL w głównej mierze przyczyniła się do zmotywowania grup dotychczas nieaktywnych na rynku pracy. Wielu beneficjentów ostatecznych otrzymało wiedzę i umiejętności pozwalające na powrót lub podjęcie pracy zawodowej. Były to m.in. specjalistyczne, ściśle dostosowane do potrzeb odbiorców kursy zawodowe, wsparcie psychologiczne, czy też pomoc doradców zawodowych. Dodatkowo istotny jest również fakt, że dzięki projektom EQUAL udało się zmotywować tak trudne grupy społeczne przede wszystkim do wyjścia z domu, oraz współpracy z innymi podmiotami.

Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia zmiany orientacji działań związanych z oferowaniem pomocy osobom wykluczonym. Chodzi tu przede wszystkim o odejście od działań pomocowych skierowanych do poszczególnych grup na rzecz działań nastawionych na pojedyncze jednostki. Indywidualizowanie pomocy dla osób wykluczonych jest przede wszystkim bardziej efektywne, gdyż pozwala trafnie ocenić potrzeby danej jednostki, a poprzez to dostarczyć jej potrzebnej wiedzy, wsparcia, szkoleń itp.

Niezwykle ważny jest również fakt, że najlepsze i najciekawsze rezultaty osiągają partnerstwa, które od samego początku angażowały beneficjentów ostatecznych we współpracę. Urzeczywistnianie zasady *empowerment* jest najprostszym i najlepszym sposobem na tworzenie projektów faktycznie rozwiązujących potrzeby określonej grupy społecznej. Polega to w dużym

stopniu na samopomocy, gdyż odbiorcy działań nie otrzymują gotowych, z góry narzuconych rozwiązań, a jedynie wskazówki, sposoby, możliwości, a niekiedy motywację do realizacji wspólnie zaplanowanych działań. Daje to przede wszystkim poczucie samodzielności i odpowiedzialności za wykonanie wyznaczonych partnersko celów

Ponadto należy również uwzględnić fakt, że zasady na jakich opiera się IW EQUAL były dosyć nowatorskie, jak na polskie warunki. Tak naprawdę wszyscy uczyli się i nadal uczą EQUAL, zarówno Partnerstwa na Rzecz Rozwoju, jak również instytucje zarządzające Inicjatywą na poziomie krajowym. Program ten opiera się na szeroko rozumianym, wielopoziomowym partnerstwie, uwzględniającym zarówno wspólne cele, jak też interesy. Współpraca jest ogromnym wyzwaniem dla partnerów, gdyż wymaga ciągłych konsultacji, a także kompromisów. Jednakże sami partnerzy przyznają, że tylko partnerstwo społeczne jest szansą na wypracowanie innowacyjnych metod działania. Bez partnerstwa nie dałoby się osiągnąć celów jakie wyznaczyły sobie Partnerstwa na Rzecz Rozwoju⁴¹. Promocja partnerskiej współpracy przez podmioty, które same uczestniczą w PRR jest najlepszą rekomendacją dla tego typu działań. Oznacza przede wszystkim, że kooperacja mimo wszelkich trudności, jakie za sobą niesie jest jednocześnie najlepszym sposobem na rozwiązywanie złożonych problemów społecznych w środowiskach lokalnych. Partnerstwo to również najlepszy sposób na zaktywizowanie podmiotów reprezentujących różnorodne sektory w danym środowisku. Współpraca pozwala na lepsze zrozumienie zasad funkcjonowania innych podmiotów, a także przyczynia się do większej otwartości na działalność innych uczestników życia społeczno - gospodarczego. Wielosektorowość w działaniach lokalnych to szansa na lepsze wykorzystanie ograniczonych środków finansowych, oraz dostarczenie wysoce wyspecjalizowanych i konkurencyjnych usług na rynki lokalne.

Przy okazji analizy partnerstwa społecznego należy również pamiętać, że w ramach IW EQUAL została nawiązana współpraca z partnerami z innych krajów. Polskie Partnerstwa na Rzecz Rozwoju, a także beneficjenci ostateczni podczas wizyt studyjnych mieli okazję do podpatrzenia, jakie rozwiązania sprawdziły się u naszych sąsiadów. Ponadto w ramach kooperacji nawiązane zostały różnorodne kontakty, które z pewnością będą w przyszłości wykorzystywane. Dodatkowo należy również pamiętać, że w ramach partnerstw ponadnarodowych wielu partnerów zagranicznych odwiedziło nasz kraj. Była to z pewnością bardzo dobra okazja nie tylko do wymiany doświadczeń w ramach IW EQUAL, ale głównie do promowania kultury polskiej oraz przełamywania wszelkiego rodzaju stereotypów.

⁴¹ Na podstawie wypowiedzi Partnerstw na Rzecz Rozwoju podczas konferencji inauguracyjnej Projekt „*EQUAL upowszechnianie dobrych praktyk na obszarach wiejskich*”, która odbyła się w dniach 24 – 25 września 2007 roku w Józefowie.

Oprócz wszystkich wyżej wyszczególnionych korzyści, jakie przyniosła IW EQUAL najważniejsze są wypracowane przez Partnerstwa na Rzecz Rozwoju *nowe produkty*, tj. innowacyjne rozwiązania przyczyniające się do promowania równego dostępu do rynku pracy. Stworzenie możliwości i aktywizacja zawodowa osób dotychczas dyskryminowanych i doświadczających nierównego traktowania na rynku pracy to główny cel Inicjatywy, który w wielu projektach został urzeczywistniony. Innowacyjne, wypracowane wspólnie rozwiązania jakie zastosowały partnerstwa przyczyniły się do wzrostu integracji i reintegracji osób wykluczonych.

Ponadto EQUAL wpłynął na promowanie zasady równości przede wszystkim na lokalnych rynkach pracy. Równość oznacza w tym przypadku stworzenie takich warunków i możliwości osobom doznającym dyskryminacji, aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społeczno – gospodarczym. Wszelkie działania w ramach IW EQUAL przyczyniły się do zwiększenia integracji społecznej, a także rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, czyli zaangażowanego, aktywnie współpracującego, kierującego się dobrem ogółu, a nie wyłącznie poszczególnych jednostek. Jest to istotne w kontekście urzeczywistniania zasady subsydiarności oraz rozwoju kapitału społecznego.

Społeczeństwo, które opiera swoje działania na wzajemnym szacunku, zaufaniu i szuka ciągle nowych sposobów rozwiązywania problemów społecznych wpływa samoistnie na własny rozwój, jak również na postęp gospodarczy kraju. Uczestnictwo w grupach i sieciach społecznych sprawia, że poszczególne jednostki odczuwają inkluzyjność i spójność społeczną, co daje im poczucie mocy (*empowerment*) i sprawczości⁴². Dodatkowo społeczność zaangażowana w lokalne i państwowe działania, ciągle wypracowuje nowe sposoby komunikowania się, jak również posiada dostęp do bieżących informacji.

Zakończenie

Wysokiemu poziomowi rozwoju gospodarczego powinny towarzyszyć równocześnie warunki sprzyjające rozwojowi społeczeństwa. Faworyzowanie na rynku pracy osób wykształconych, sprawnych i zdolnych sprzyja pogłębianiu się różnic społecznych, a także zjawisku wykluczenia. Zwalczenie ubóstwa i marginalizacji społecznej jest jednym z zasadniczych celów Unii Europejskiej. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL została ustanowiona właśnie po to by aktywnie przeciwdziałać tego typu zjawiskom na rynku pracy. Promowanie i tworzenie warunków przyjaznych każdej osobie sprzyja przede wszystkim optymalnemu

⁴² Nowak A, Praszquier R., *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, [w:] *Trzeci sektor* nr 2- wiosna 2005, s. 148.

wykorzystaniu zasobów ludzkich. Współpraca w partnerstwie społecznym wpływa na aktywizację i wzrost zaangażowania lokalnych podmiotów na rzecz wspólnego przeciwdziałania dotkliwym kwestiom społecznym, a przede wszystkim dyskryminacji i nierównemu traktowaniu.

Mimo dość obszernego wskazania na przeszkody w realizacji projektów ostateczne konkluzje wynikające z niniejszego rozdziału są pozytywne. Partnerstwo społeczne oraz wielostronna współpraca podmiotów reprezentujących różne sektory z pewnością będą się rozwijały się w Polsce. Sprzyja temu nasze członkostwo w Unii Europejskiej, jak również reorganizacja systemu prowadzenia polityki społecznej w kierunku *welfare mix*. Instytucje państwowe, administracja samorządowa oraz organizacje pozarządowe i prywatne coraz częściej współpracują ze sobą w celu rozwiązywania problemów lokalnych⁴³.

Aktualnie innowacyjne projekty społeczne będą mogły być finansowane w nowym okresie programowania na lata 2007-2013 bezpośrednio z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Należy mieć nadzieję, że doświadczenia i produkty wypracowane przy okazji realizacji projektów EQUAL nie pójdą na marne i zostaną w odpowiedni sposób wykorzystane w nowych, być może lepiej realizowanych i wdrażanych projektach innowacyjnych. Aby się tak stało konieczne jest położenie większego nacisku na upowszechnienie rezultatów EQUAL i realne włączanie rezultatów w główny nurt polityki lokalnej lub krajowej (*mainstreaming*).

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora.

Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

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

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

⁴³ Więcej na ten temat: Grewiński M., Kamiński S. „Obywatelska polityka społeczna”, Warszawa 2007 oraz Grewiński M., Tyrowicz J. (red.) „Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej”, Warszawa 2007.

