Dr Mirosław GREWIŃSKI[1]

Niedoskonałości programowania i wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce na przykładzie Europejskiego Funduszu Społecznego (analiza krytyczna)

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 (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl

Publikacja okolicznościowa - pokonferencyjna, Centrum Rozwoju Lokalnego, Opole 2005.

Polityka zatrudnienia w Polsce została w ostatnich kilkunastu miesiącach wzmocniona przez środki pomocowe Unii Europejskiej. Instrumentem finansowym przyjętej przez UE w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia *zintegrowanej filozofii rynku pracy*[2] jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który w przeciwieństwie do krajowego Funduszu Pracy[3], wszystkie swoje środki finansowe przeznacza na działania aktywne. Oznacza to finansowanie tylko takich projektów, które mają charakter rozwojowy, przekładają się na wzmocnienie konkurencyjności gospodarki oraz w szerokim zakresie dotyczą rozwoju zasobów ludzkich w procesie kształcenia i pracy. Wspieranie przez EFS tylko tych działań, **które mają w sposób aktywny** wzmacniać różnorodne grupy społeczne, głównie pozostające poza zatrudnieniem, związane jest z jednej strony z tym, że EFS jest funduszem strukturalnym, mającym

[1] Dr Mirosław GREWIŃSKI, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa; ekspert Krajowego Ośrodka Szkoleniowego EFS w Polsce.

[2] Celowo używam takiego terminu, na podkreślenie faktu łączenia w ramach czterech filarów ESZ (zatrudnialność, przedsiębiorczość, adaptacyjność, równość szans) różnorodnych elementów spójnej polityki gospodarczej i aktywnej polityki zatrudnienia.

[3] Dla przykładu z Funduszu Pracy w Polsce w roku 2003 na działania pasywne przeznaczono 94%, przy 6% środków na instrumenty aktywne. Więcej „Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za rok 2003", Warszawa 2004.

prowadzić do osiągnięcia celów spójności i konwergencji UE[4], z drugiej strony doświadczenia poszczególnych państw członkowskich Wspólnoty z prowadzenia swoich wewnętrznych polityk rynku pracy, jednoznacznie pokazują, że tylko poprzez aktywizowanie bezrobotnych, poszukujących pracy i innych grup marginalizowanych można poradzić sobie z rosnącym i rozszerzającym się bezrobociem[5].

Celem nadrzędnym EFS jest kreowanie nowoczesnej polityki zatrudnienia i rynku pracy, ale interwencje funduszu dotyczą także polityki edukacyjnej, polityki integracji społecznej (przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego), polityki równości szans (w tym głównie polityki *gender*) czy polityki społeczeństwa obywatelskiego. W kontekście nienajlepszej kondycji programowej i finansowej krajowej polityki społecznej oraz rozszerzających się kwestii socjalnych (w tym bezrobocia i ubóstwa) w wielu regionach Polski, należy bardzo poważnie traktować dodatkowe, znaczne środki finansowe, które mogą być wydawane na oddolne projekty społeczne przez różnorodne publiczne, pozarządowe i prywatne instytucje i organizacje, działające w polityce społecznej. Rezultatami działań EFS powinno być w strategii średniookresowej i długookresowej ograniczenie bezrobocia i zwiększenie wskaźnika zatrudnienia. Projekty EFS powinny dodatkowo tworzyć na lokalnym szczeblu konkretne ramy i struktury do budowania przez różnych aktorów rynku pracy partnerstw i paktów na rzecz zatrudnienia.

Perspektywy i możliwości EFS w kontekście programowym

W celu prowadzenia aktywnej polityki zatrudnienia w Polsce i efektywnego wykorzystania EFS podjęto w ostatnich kilku latach w Polsce szereg działań mających stworzyć prawne i strategiczne ramy do bardziej skutecznego i efektywnego rozwoju zatrudnienia i podniesienia konkurencyjności gospodarki. Na szczeblu krajowym przyjęto następujące dokumenty[6]:

- *Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006* , przyjętą w 2000 r. przez Rząd Rzeczpospolitej Polskiej (RP),
- *Wspólną Ocenę Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia,* przyjętą w 2001 r. przez Rząd RP i Komisję Europejską, jak również wnioski wynikające z wdrażania priorytetów *Oceny*,
- *Strategię społeczno-gospodarczą: Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca,* przyjętą przez Radę Ministrów w 2002 r.,
- *Wspólne Memorandum na* rzecz *Integracji Społecznej,* przyjęte w grudniu 2003 r.,

[4] Grewiński M., Głąbicka K. „Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE", Warszawa 2005.
[5] Zobacz np. Piotrowski B. „Analiza komparatywna polityk rynku pracy w wybranych krajach europejskich" w: „Stymulacja ruchliwości pracowniczej", E. Kryńska (red.), Warszawa 2001.
[6] Większość dokumentów dostępnych jest na stronie www.mgip.gov.pl

- *Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku* przyjęte przez Rząd RP w 1999 r. oraz *Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 roku* przyjęte przez Rząd w 2003 r.
- *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR)* przyjęty przez Rząd RP w 2003 r. oraz *programy operacyjne* realizowanych w jego ramach, przez które przechodzą środki funduszy strukturalnych UE,
- *Ramy Odniesienia Polityki Zatrudnienia* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2003 roku,
- *Narodową Strategię Integracji Społecznej na lata 2004*-2006, dokument przyjęty w 2004r,
- *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 20005* - dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r.

Powyższe dokumenty zostały w dużej części przygotowane w duchu europejskich rozwiązań, zapisanych głównie w wytycznych i zaleceniach Rady i Komisji Europejskiej do państw członkowskich w ramach realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ)[7]:

Zgodnie z rozporządzeniem 1784/1999/WE Europejski Fundusz Społeczny może w latach 2000-2006 interweniować w pięciu obszarach wsparcia[8]:

a) aktywne formy zwalczania bezrobocia,
b) przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
c) kształcenie ustawiczne,
d) doskonalenie kadr gospodarki,
e) aktywizacja kobiet.

Instytucja Zarządzająca EFS w Polsce (departament Zarządzania EFS w MGiP) w procesie konsultacji z Komisją Europejską przygotowała w procesie programowania zestaw działań, w ramach których są realizowane różnorodne projekty w obszarze aktywnej polityki społecznej. Europejski Fundusz Społeczny finansuje działania w ramach dwóch programów operacyjnych – wszystkie działania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz sześć działań w ramach drugiego priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. W ramach przygotowanych działań znajdują się trzy możliwości wspierania: usługi dla osób poszkodowanych na rynku pracy (bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy, młodzieży, niepełnosprawnych, kobiet, wykluczonych społecznie), wsparcie kadr publicznych i niepublicznych instytucji społecznych w celu podwyższania kwalifikacji zawodowych oraz wsparcie struktur i systemów instytucji oraz organizacji pracujących z

[7] Więcej na ten temat na stronach: www.mgip.gov.pl
[8] Grewiński M. „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej UE", Warszawa 2001.

grupami poszkodowanymi w zakresie wyposażenia w niezbędny sprzęt komputerowy i multimedialny, techniczny, doskonalenia narzędzi i instrumentów pracy oraz wypracowywania nowatorskich rozwiązań.

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich istnieje możliwość finansowania projektów w ramach trzech priorytetów i następujących działań[9]:

A) *Priorytet 1 – aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej:*

- Działanie 1.1. – rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy,

- Działanie 1.2. – perspektywy dla młodzieży,

- Działanie 1.3. – przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia,

- Działanie 1.4. – integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych,

- Działanie 1.5. – promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka,

- Działanie 1.6. – integracja i reintegracja zawodowa kobiet.

B)*Priorytet 2 – rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy:*

- Działanie 2.1. – zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie,

- Działanie 2.2. - podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy,

- Działanie 2.3. – rozwój kadr nowoczesnej gospodarki

- Działanie 2.4. – wzmocnienie zdolności administracyjnych.

C) *Priorytet 3 – pomoc techniczna:*

- działanie 3.1. – wsparcie zarządzania Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich,

- działanie 3.2. – informacja i promocja działań Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich

- działanie 3.3. – zakup sprzętu komputerowego.

Dopełnieniem działań podejmowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich są działania realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który to program w części finansowany jest z Europejskiego Funduszu Społecznego. Naczelną zasadą podziału działań pomiędzy SPO RZL i ZPORR jest ich komplementarność. Działania w ramach ZPORR odpowiadają na sformułowane w regionalnych strategiach rozwoju potrzeby i problemy poszczególnych regionów. Z EFS przeznaczono 360 mln. euro na następujące działania w ramach Priorytetu 2 ZPORR – *„Wzmocnienie regionalnej bazy ekonomicznej i zasobów ludzkich”*[10]*:*

[9] Na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Warszawa 2004 oraz Uzupełnienia Programu, 2004r.

[10] Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, MGiP, Warszawa 2004.

- działanie 2.1. – rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie,

- działanie 2.2. – wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne,

- działanie 2.3. – reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa,

- działanie 2.4. – reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi,

- działanie 2.5. – promocja przedsiębiorczości,

- działanie 2.6. – regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy.

Wszystkie powyższe działania mają przyczynić się do rozwoju jakości zasobów ludzkich w Polsce i wzmocnić aktywną politykę rynku pracy. Każde działanie SPO RZL i ZPORR jest szczegółowo opisane w programie operacyjnym ze względu na typ i rodzaj projektów, jakie można finansować w jego ramach.

Najwięcej środków EFS zostało przeznaczonych na **ograniczanie i przeciwdziałanie bezrobociu** w Polsce. Projekty dotyczyć powinny przede wszystkim młodzieży bezrobotnej i absolwentów, długotrwałych bezrobotnych, osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie oraz kobiet w celu ich integracji z rynkiem pracy[11]. Możliwe jest finansowanie projektów bezpośrednio dla osób jak i wsparcie struktur i systemów. Oznacza to możliwość przeznaczania środków finansowych na projekty dotyczące bezpośrednio bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem oraz dla instytucji i organizacji zajmujących się problematyką zatrudnienia w celu polepszenia instrumentów rynku pracy i podniesienia kwalifikacji oraz umiejętności samych pracowników systemu publicznych i pozapublicznych instytucji rynku pracy. Projekty mogą dotyczyć także podnoszenia świadomości przedsiębiorcom i pracodawcom w celu ich większego rozumienia i zaangażowania w problematykę zatrudnienia i rynku pracy. Oznacza to interwencje w otoczenie społeczne osób bezrobotnych i szerokie wsparcie nie odnoszące się tylko do aktywności publicznych instytucji zatrudnienia, ale szerokiego wachlarza organizacji i podmiotów, w interesie których jest ograniczenie zjawiska wysokiego bezrobocia.

Drugim obszarem wsparcia z zakresu polityki społecznej jest **sektor edukacyjny**. Działania finansowane w tym sektorze można podzielić na wsparcie infrastruktury i zaplecza technicznego, wyposażenia szkół i uczelni w sprzęt dydaktyczny oraz działania ukierunkowane na rozwój kadr, instrumentów, narzędzi - programów edukacyjnych, czy finansowanie programów stypendialnych dla najuboższych beneficjentów systemu

[11] Wsparcie możliwe jest na bazie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, działania 1.2.,1.3., 1.4., 1.5., 1.6. (Program dostępny na stronach www.efs.gov.pl; www.mgip.gov.pl).

edukacyjnego[12]. Odbiorcą pomocy mogą być publiczne i niepubliczne szkoły oraz państwowe i niepaństwowe uczelnie wyższe. Możliwe jest także otrzymanie dotacji na programy wyrównywania różnic edukacyjnych dla uczniów szkół wiejskich, inwestycje w sprzęt komputerowy i multimedialny, powoływanie i działalność *Centrów kształcenia na odległość,* czy ponoszenie kwalifikacji nauczycieli. Znaczenie takiego wsparcia dla sektora edukacji jest nie do przecenienia. Znana jest zła sytuacja niektórych placówek edukacyjnych. Dla przykładu z badań wynika, że szkoły pogranicza wschodniego są bardzo często pozbawione podstawowych narzędzi i zaplecza dydaktycznego, a odsetek młodzieży mającej dostęp do edukacji na poziomie wyższym jest znacznie niższy niż w innych regionach Polski[13]. W dokumentach programujących możliwości interwencji funduszy strukturalnych dużą wagę przywiązuje się do rozwoju instytucji kształcenia ustawicznego i ich odpowiedniej certyfikacji i nadzoru w celu prowadzenia przez te podmioty wysokiej jakości kształcenia. Jest to zgodne z filozofią myślenia UE o instytucjach kształcenia ustawicznego.

Trzecim obszarem polityki społecznej, który może uzyskać znaczące wsparcie z budżetu EFS jest **pomoc społeczna**, ale tylko w działaniach ukierunkowanych na aktywizowanie osób marginalizowanych czy grup ryzyka socjalnego. Bardzo interesującym rozwiązaniem ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego może być tworzenie i działalność w gminach *Centrów integracji społecznej lub Klubów Integracji Społecznej* – przeznaczonych na aktywizację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, szczególnie na obszarach restrukturyzowanych i wiejskich. Ponadto możliwe jest tutaj finansowanie także innych działań dotyczących szkoleń, warsztatów, subsydiowanego zatrudnienia grup poszkodowanych oraz kreowania badań i ekspertyz dotyczących osób i grup defaworyzowanych. Publiczne instytucje pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe mogą pozyskiwać środki na szkolenia dla swoich pracowników w celu uzyskania wyższych kwalifikacji i umiejętności w pracy z grupami marginalizowanymi.

Niedoskonałości systemu programowania i wdrażania EFS

Instytucje zarządzające (IZ) funduszami strukturalnymi w Polsce (MGiP) dokonały ogromnej pracy. Przygotowały w trybie przyśpieszonym dokumenty programowe[14], na

[12] Wsparcie możliwe jest na bazie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, działania 2.1., 2.2. oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, działania 2.2. (Programy dostępne na stronach www.efs.gov.pl; www.mgip.gov.pl).

[13] Zobacz wyniki badań: Auleytner J., Grewiński M. „Sytuacja dzieci pogranicza wschodniego", materiał opublikowany w *Polityce Społecznej* i *Wiadomościach Statystycznych* w 2000r. Zobacz też: Kołaczek B. „Dostęp młodzieży do edukacji", Warszawa 2004.

[14] Instytucje Zarządzające miały w Polsce stosunkowo niewiele czasu na to, by przygotować programy operacyjne. W ciągu półtora roku powstał np. SPO-RZL. Z doświadczeń państw starej UE wynika, że normalny

podstawie których są ogłaszane konkursy i przetargi na konkretne typy projektów. Programy operacyjne, które są konkretyzowane na poziomie priorytetów, działań i schematów, nie są jednak wolne od błędów i deficytów. Niedoskonałości te wynikają nie tylko ze zbytniego pośpiechu instytucji zarządzających, ale także z faktu braku rzeczywistej, głębokiej analizy sytuacji społecznej w naszym kraju (zabrakło tu czasu na włączenie różnych środowisk naukowych i polityków społecznych w proces diagnozy) oraz realizacji pozornych konsultacji społecznych, które polegały na dialogu tylko z dużymi, silnymi i wpływowymi środowiskami, a nie z podmiotami, działającymi na lokalnym szczeblu, które znają problemy społeczne z praktycznej działalności.

W wyniku tego w dokumentach programowych znalazły się liczne niedoskonałości, polegające na nieadekwatności i nieprecyzyjności niektórych rozwiązań, złym brzmieniu w nazwach niektórych działań i typów projektów, jak również nierealności co do wykonania niektórych komponentów. Także wybór instytucji wdrażających i beneficjentów (projektodawców) pozostawia wiele do życzenia. Roczne doświadczenia z wdrażania EFS pokazują, że niektóre instytucje wdrażające nie radzą sobie ze swoimi działaniami co widać nie tylko po niewielkiej ilości projektów, które są realizowane w ramach tych działań, ale także słychać w opinii potencjalnych beneficjentów, zainteresowanych uzyskaniem wsparcia, którzy nie mogą otrzymać od IW wiarygodnych informacji i interpretacji szczegółowych przypisów i zasad. W chwili obecnej najlepsze wyniki w ilości realizowanych projektów ma Departament Wdrażania EFS w MGiP., najsłabsze rezultaty osiągnął PFRON i niektóre wojewódzkie urzędy pracy, które szczególnie nie radzą sobie z działaniami w ramach priorytetu drugiego ZPORR[15]. Dla przykładu PFRON nie realizował w I kwartale 2005 roku jeszcze żadnego projektu ze schematu konkursowego swojego działania 1.4. (integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych) SPO-RZL[16]. Z kolei wiele wojewódzkich urzędów pracy ma ogromne problemy z uruchomieniem działań 2.3. (Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa) i 2.4. (Reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi) ZPORR. W niektórych WUP-ach nie podpisano jeszcze żadnej umowy w tych działaniach. Pytanie jakie można postawić tutaj jest następujące - czy brak realizowanych projektów w tych działaniach jest wynikiem braku projektów i pomysłów (i być może błędów programowania), czy wynikiem niewydolności i niskiej efektywności instytucji wdrażających? Być może powierzenie wojewódzkim urzędom pracy pięciu działań

czas potrzebny na profesjonalne przygotowanie tego typu programu to około 3 lata.

[15] Na podstawie zestawień statystycznych instytucji zarządzającej EFS w MGiP.

[16] Na podstawie Sprawozdania z realizacji SPO-RZL za I kwartał 2005 roku, Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005.

EFS (dwóch w ramach SPO-RZL i trzech w ramach ZPORR) jest zadaniem przekraczającym wydolność tych instytucji. Wprawdzie otrzymały one do realizacji zadań EFS dodatkowe etaty (najczęściej 20-30 etatów), ale być może w dalszym ciągu liczba osób zajmujących się w WUP-ach sprawami EFS jest zbyt niska[17] lub efektywność i organizacja pracy urzędników daleka jest od doskonałości.

Problem etatowy wojewódzkich urzędów pracy jest jednak niczym w porównaniu do ogromnego deficytu pracowników zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy, które przyjęły na siebie ogromną część zadań EFS. Publiczne służby zatrudnienia na szczeblu powiatów realizują już po raz drugi działanie 1.2. (Perspektywy dla młodzieży) i 1.3. (Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia) SPO-RZL[18] i są gwarantem skutecznego i w miarę efektywnego (jak na swoje możliwości) wykorzystania środków funduszu. Wprawdzie projekty EFS w tych działaniach nie są niczym innym, jak tylko realizacją tych aktywnych instrumentów rynku pracy, które finansuje Fundusz Pracy, to jednak są to zadania dodatkowe dla pracowników tych instytucji (cały czas realizują osobnym torem działania Funduszu Pracy). Ponadto EFS działający w filozofii projektowej ze wszystkimi zasadami i procedurami polityki spójności, stanowi dla powiatowych służb zatrudnienia nowe, trudne zadanie do implementacji. Niezrozumiałym jest więc to, że powiatowe urzędy pracy nie otrzymały żadnego wzmocnienia kadrowego do realizacji projektów EFS (!), lub przynajmniej wyraźnej motywacji finansowej dla osób już zatrudnionych, a zajmujących się zarządzaniem i realizacją projektów EFS[19].

Paradoksalnie, sytuacja utrzymania zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy jest zagrożona ze względu na fakt, że zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku, do końca roku mają zostać rozwiązane umowy z pracownikami świadczącymi zatrudnienie w ramach robót publicznych. Takich pracowników jest zatrudnionych w PUP-ach od 20 do 60% (!). Oznaczać to może nie tylko zachwianie realizacji projektów EFS przez urzędy pracy, ale w ogóle spowodować ograniczenie świadczenia usług rynku pracy przez te instytucje[20]. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że

[17] Jeden z WUP-ów wyliczył, że w celu profesjonalnej obsługi EFS i wykonania wszystkich powierzonych działań byłaby potrzeba uruchomienia około 100 dodatkowych etatów (niewiadomo na ile realny jest to szacunek i czy dotyczy tylko WUP?). Najprawdopodobniej trzeba byłoby to interpretować jako etaty potrzebne w powiatowych urzędach pracy w tym województwie, które rzeczywiście nie otrzymały żadnego wzmocnienia kadrowego, a realizują projekty EFS w ramach działań 1.2. i 1.3. SPO-RZL, a czasami nawet projekty w ramach innych działań i Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

[18] W tamtym roku były to projekty rozszerzone (posiłkowe) dla WUP, w tym roku są to projekty samodzielne.

[19] Z kilku wywiadów pogłębionych, jakie udało mi się przeprowadzić z pracownikami PUP wynika, że nawet pracownicy z 10 letnim doświadczeniem zarabiają w urzędach pracy od 840 do 1000 zł. netto. Pracownicy ci nie otrzymują żadnych dodatkowych środków za realizację projektów EFS.

[20] Filozofia Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, idzie w kierunku demopolizacji pozycji urzędów pracy na rzecz innych instytucji rynku pracy. Należy jednak pamiętać, że ograniczanie zatrudnienia w

wśród osób zatrudnionych na robotach publicznych są także takie osoby jak doradcy zawodowi czy pośrednicy pracy, których generalnie jest znacznie za mało w polskich urzędach pracy[21].

Zła sytuacja kadrowa w powiatowych urzędach pracy, wzmocniona innymi problemami, jak brak czasu pracowników PUP na pracę z klientem ze względu na zbytnie obciążenia formalno-biurokratyczne, zatrudnianie niedoświadczonych stażystów do obsługi klienta, przekłada się na niską jakość działań urzędów wśród społeczeństwa i negatywną opinię na ich temat wśród otoczenia społecznego i biznesowego. To skutkuje z kolei niską chęcią pracodawców do współpracy z urzędami pracy. Pracodawcy coraz częściej są niechętni do przyjmowania bezrobotnych na subsydiowane formy zatrudnienia, tym bardziej, że nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zgodnie z przepisami prawa UE) określiła bardzo wysokie wymagania co do skutków zatrudnienia wspomaganego dla pracodawców. Subsydiowane zatrudnienie powinno kończyć się zatrudnieniem normalnym uczestnika tej formy aktywizacji na dwa lub nawet trzy lata. Osiągnięcie takich wskaźników w polskich realiach jest w większości powiatów niemożliwe, dlatego pracodawcy bardzo ostrożnie podchodzą w tej chwili do tej formy wspierania bezrobotnych. Sytuacja ta ma swoje skutki dla projektów EFS, realizowanych w ramach działań 1.2. i 1.3. SPO-RZL. Pracodawcy, mimo podpisanych umów, wycofują się coraz częściej ze świadczenia subsydiowanego zatrudnienia. To może skutkować z kolei tym, że powiatowe urzędy pracy nie osiągną zakładanych rezultatów projektu.

Będąc przy działaniach 1.2. i 1.3. SPO-RZL krytycznie należy odnieść się do faktu, że z dniem 1 lipca 2005 roku zrezygnowano z otwartych dla różnych podmiotów publicznych i niepublicznych konkursów w ramach tych działań na rzecz konkursów, do których mogą startować tylko powiatowe urzędy pracy. Paradoksem jest to, że konkursy dla PUP nie są tak naprawdę konkursami, bowiem zanim urzędy pracy przedstawiły swoje wnioski do WUP-ów, z góry było wiadomo ile środków przeznaczono z EFS (a właściwie z Funduszu Pracy) dla

powiatowych urzędach pracy może mieć bardzo negatywne konsekwencje dla świadczenia usług rynku pracy i może spowodować wiele negatywnych konsekwencji dla samych bezrobotnych.

[21] Na jednego doradcę zawodowego w PUP przypada w niektórych powiatach nawet 12 tysięcy bezrobotnych (!). Pytanie, jak taki doradca ma świadczyć doradztwo w ramach Indywidualnych Planów Działań, co jest aktualnie standardem UE? W ramach programu Alternatywa I (Phare RZL) na stworzenie jednego IPD przeznaczano 8 godzin czasu pracy doradcy z klientem. W projektach EFS IPD powinno wyglądać podobnie. Tymczasem praktyka jest taka, że doradcy zawodowi z braku czasu poświęcają bezrobotnym znacznie mniej godzin niż wymagają tego standardy i wytyczne programowe/projektowe. W dokumenty sprawozdawcze wpisuje się zawyżone wartości godzinowe pracy doradczej z klientem. Tymczasem gdyby przeliczyć, czy realne jest osiągnięcie np. 8 godzin pracy indywidualnej z klientem przez doradców zatrudnionych w PUP, mogłoby się okazać, że jest to po prostu zadanie niewykonalne.

każdego z nich. Oznacza to zatem, że każdy powiatowy urząd pracy doskonale zdawał sobie sprawę, że bez względu na jakość i innowacyjność projektów pieniądze z EFS i tak otrzyma.

Rezygnacja z przeznaczania 10% środków w ramach działań 1.2. i 1.3. SPO-RZL na konkursy otwarte jest spowodowana najprawdopodobniej błędnymi założeniami w realizacji przez powiatowe urzędy pracy projektów rozszerzonych (posiłkowych) dla WUP. Ogromny chaos, który wkradł się w projekty rozszerzone spowodowany był brakiem jednolitych kryteriów, spójnej metodologii działań, czy jednoznacznych interpretacji wielu szczegółowych zapisów (często technicznych) przez WUPy. Być może rezygnacja z otwartego (dla innych niż PUP beneficjentów) schematu konkursowego w działaniu 1.2. i 1.3. SPO-RZL wynika z faktu średniego zainteresowania potencjalnych projektodawców tymi działaniami[22], a być może jest spowodowana brakiem możliwości dalszego prefinansowania schematu otwartego z tzw. instrumentu specjalnego, co wydaje się bardziej prawdopodobne.

W wojewódzkich urzędach pracy (trzy WUPy w ogóle nie ogłosiły konkursów w pierwszej edycji w ramach schematów otwartych działania 1.2. SPO-RZL – pytanie dlaczego?) podjęto decyzję o realizacji 56 projektów na rzecz młodzieży i 41 projektów na rzecz długotrwałych bezrobotnych. Jest to wynik średnio zadowalający, biorąc pod uwagę, że potencjalnych beneficjentów mogło być tysiące, a problemy których dotyczą działania 1.2. i 1.3. SPO-RZL dotyczą najbardziej dotkliwych kwestii społecznych w Polsce. Wystarczy przypomnieć, że 43% młodych ludzi w Polsce (do 24 roku życia) jest bezrobotna, a bezrobocie długoterminowe dotyczy 51% ogółu bezrobotnych[23]. Może to oznaczać, że dla grup najbardziej poszkodowanych na rynku pracy w Polsce, instytucjom i organizacjom (publicznym, pozarządowym i prywatnym) brakuje pomysłów i propozycji projektowych. Wówczas możemy mówić o słabości instytucjonalnej. Być może jednak było tak, że WUPy nie przeprowadziły wystarczającej kampanii informacyjno-promocyjnej dla tych działań lub przeznaczono na schematy konkursowe za mało środków w stosunku do schematów pozakonkursowych (na projekty rozszerzone).

Zdecydowanie się na realizację działań 1.2. i 1.3. SPO-RZL tylko poprzez powiatowe urzędy pracy to wydanie znacznych środków EFS przez instytucje działające od lat w „znanej strukturze" oraz „systemie". Jest to przynajmniej gwarancja wydania części środków EFS, co dobrze będzie z pewnością wyglądać w sprawozdaniach przesyłanych do Komisji Europejskiej. Niewiadomo jednak, jak będzie z efektywnością absorpcji środków EFS w ramach tych działań, gdyż projekty te nie różnią się niczym od standardowych działań

[22] Beneficjentami (projektodawcami) w otwartych schematach konkursowych mogły być: jednostki samorządu terytorialnego, instytucje rynku pracy, organizacje pozarządowe, szkoły i uczelnie, pracodawcy.
[23] Dane GUS, BAEL 2005.

urzędów pracy z Funduszu Pracy. Projekty EFS realizowane w tych działaniach są duże (nie bazują na zindywidualizowanych działaniach i małych grupach) nie są ani innowacyjne, ani nie generują nowego podejścia, czy wartości dodanej, o czym stanowią podstawowe zasady EFS. Pozostaje więc pytanie jak efektywność absorpcji środków w ramach tych dwóch działań przełoży się na rzeczywistą efektywność zatrudnienia młodzieży i długoterminowo bezrobotnych. Dotychczasowe działania rządu na rzecz tych grup w ramach Funduszu Pracy przynosiły raczej mizerne efekty na rynku pracy[24].

Kolejnym przykładem niedoskonałości w systemie programowania SPO-RZL jest działanie 1.4., dotyczące integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. W działaniu tym zabrakło możliwości szkoleń dla osób niepełnosprawnych (!). Praktycy zajmujący się na co dzień problematyką aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych są zgodni, że bez możliwości szkoleń trudno jest mówić o wspieraniu osób niepełnosprawnych i włączaniu ich na otwarty rynek pracy, co jest zgodne z duchem znowelizowanej w 2002 roku Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. W działaniu tym jest natomiast możliwość bardzo różnorodnego wspierania otoczenia społecznego niepełnosprawnych. Jest to z pewnością bardzo potrzebne w naszym kraju, zważywszy na deficyty instytucjonalne i niską świadomość przedsiębiorców co do konieczności zatrudniania niepełnosprawnych, ale można odnieść wrażenie, że większy nacisk kładzie się tutaj na wspieranie „przyjaciół" osób nie w pełni sprawnych, aniżeli samych niepełnosprawnych. Ponadto należałoby się poważanie zastanowić nad tym, czy nie lepiej w procesie aktywizacji kierować się rodzajem niepełnosprawności a nie grupą inwalidztwa[25]. Z doświadczeń wielu organizacji i ze studiów przypadków wynika bowiem, że osoba niepełnosprawna fizycznie z grupą inwalidztwa w stopniu umiarkowanym ma większe szanse na pracę, aniżeli osoba niepełnosprawna intelektualnie z grupą inwalidztwa w stopniu lekkim[26].

Działanie 1.5. SPO-RZL (Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka) jest jednym z bardziej popularnych działań tego programu operacyjnego. Generalnie jest bardzo potrzebne w obliczu rozszerzania się w naszym kraju zjawiska wykluczenia społecznego i alienacji społecznej. Do niedoskonałości tego działania

[24] Należy mieć świadomość, że ogłaszane ciągle to nowe programy rynku pracy przez MGiP to ciągle te same działania urzędów pracy, realizowane w ramach rutynowych zadań. Za programami tymi nie stoją żadne dodatkowe pieniądze, ani nowe podejście. Nazwy programów są tylko nakładką na zwykłe działania urzędów pracy z Funduszu Pracy. Tymczasem podawanie przez MGiP na stronach internetowych www.mgip.gov.pl efekty np. Programu Pierwsza Praca mogą wprawić w zachwyt i euforię na temat efektywności tego programu. Można byłoby jednak postawić pytanie –„*Tylko dlaczego skoro jest tak dobrze to jest tak źle?"*

[25] Beneficjentem ostatecznym w Działaniu 1.4. SPO-RZL mogą być tylko osoby niepełnosprawne o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

[26] Na podstawie wywiadów pogłębionych przeprowadzonych przeze mnie z pracownikami Warsztatów Terapii Zajęciowej podczas prowadzonych przeze mnie szkoleń w ramach KOSZEFS i ROSZEFS.

należy jednak pominięcie w procesie programowania zakładów karnych i aresztów śledczych jako potencjalnych beneficjentów (projektodawców)[27]. Program operacyjny przewiduje w ramach tego działania objęcie wsparciem osób opuszczających zakłady karne, a nie samych więźniów, co jest niedoskonałością tego komponentu. W aktywnej polityce społecznej działania wspierające dla więźniów powinny się rozpoczynać na rok, dwa przed opuszczeniem zakładów karnych, a nie dopiero w sytuacji opuszczania tych placówek przez skazanych. Tymczasem jak wynika z raportu Centralnego Zarządu Służby Więziennej[28] sytuacja zawodowa i edukacyjna więźniów jest aktualnie szczególnie zaniedbana z powodu przeludnienia więzień i braku środków finansowych na kursy, czy przygotowanie zawodowe w celu zwiększenia szans zatrudnieniowych skazanych po opuszczeniu zakładów karnych. Bardziej przemyślana mogłaby być w tym działaniu także kwestia wspierania młodzieży wychowującej się w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych. Pracownicy powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy społecznej, którzy przymierzają się do realizacji projektów EFS, zwracają uwagę[29], że same szkolenia czy warsztaty dla tych grup to za mało, aby młodzież ta mogłaby się usamodzielnić. Należałoby się zastanowić jak powiązać możliwości interwencyjne EFS z finansowaniem mieszkań socjalnych dla tych osób, gdyż to ten problem jest najbardziej dotkliwą kwestią w chwili obecnej. Ponadto należałoby wprowadzić do działania 1.5. SPO-RZL typ projektu, polegający na długoterminowym monitorowaniu tego co dzieje się z młodzieżą, która opuściła placówki lub rodzinę zastępczą. W chwili obecnej nikt nie monitoruje tego co dzieje się z tymi młodymi osobami nawet w 6 miesięcy po opuszczeniu placówki. Jeszcze większy nacisk w tym działaniu powinno się postawić na Centra Integracji Społecznej, których jest w Polsce ciągle za mało[30]. Do dwóch pozostałych działań wdrażanych przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy- działania 1.1. (Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy) i działania 1.6. (Integracja i reintegracja zawodowa kobiet) nie ma większych zastrzeżeń, za wyjątkiem tego, że w obu działaniach jest bardzo mało projektów badawczych. Najprawdopodobniej MGiP będzie musiało wzmocnić promocję tych działań w najbliższym czasie. Dziwna sytuacja ma miejsce w schemacie pozakonkursowym działania 1.6., gdzie w dalszym ciągu nie jest realizowany żaden projekt Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu

[27] Departament Wdrażania EFS w MGiP , będący IW dla tego działania, przyjął interpretację, że zakłady karne i areszty śledcze mogą być beneficjentami, gdyż będą traktowane jako instytucje szkoleniowe. Niewiadomo jednak do końca na podstawie jakich przepisów wszystkie instytucje więziennictwa w Polsce miałyby być traktowane jako instytucje szkoleniowe?

[28] Podstawowe problemy więziennictwa – informacja przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2004, Centralny Zarząd Służby Więziennej.

[29] Pracownicy PCPR i MOPS zwracają na to uwagę podczas szkoleń w ramach KOSZEFS i ROSZEFS.

[30] W maju 2005 roku w Polsce było tylko 12 CIS-ów.

Kobiet i Mężczyzn. Opóźnienie w realizacji dwóch projektów Pełnomocnika wynosi już 9 miesięcy i jest spowodowane najprawdopodobniej niską jakością przygotowania wniosków. Byłoby to niezrozumiałe, uwzględniając fakt, że specjaliści z Biura Pełnomocnika często biorą udział w ocenie merytorycznej innych wniosków w Komisjach Oceny Projektów.

Realizacja Działań 2.1. (Zwiększenie dostępu do edukacji-promocja kształcenia przez całe życie) i 2.2. (Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy) SPO-RZL także pozostawia wiele do życzenia. Do końca I kwartału 2005 w większości schematów tych działań nie ruszyły żadne projekty, pomimo, że część projektów dotyczy tylko zrobienia zakupów (komputery, multimedia, oprogramowanie) dla szkół, bibliotek, Centrów Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego.

Kontrowersyjnym działaniem jest działanie 2.3. Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Działanie to dotyczy rozwoju kadr nowoczesnej gospodarki. Paradoksem jest w tym działaniu to, co w innych działaniach jest bardzo sensowne i uzasadnione. Chodzi o kwestię niegenerowania żadnych zysków przez projektodawców projektu (działania *non-profit*). Otóż potencjalni projektodawcy, w tym głównie instytucje szkoleniowe, nie mogą generować prowadząc szkolenie lub doradztwo dla przedsiębiorstw żadnych zysków. Oznacza to, że przy drogich, nowoczesnych narzędziach służących ulepszaniu zarządzania i organizacji firm instytucja szkoleniowa powinna nie tylko robić to za darmo, ale powinna do tego dopłacić, sprzedając (a raczej upowszechniając, dając za darmo) swój *know – how*. Taka praktyka może prowadzić do sytuacji, że szkolenia realizować będą tani „słabeusze" lub nowopowstałe instytucje szkoleniowe, powołane sztucznie przez przedsiębiorstwa, które będą chciały wejść w projekty finansowe z działania 2.3.[31] Możliwy jest też scenariusz, że polskie firmy zostaną wyparte przez zachodnie korporacje doradczo-szkoleniowe, które stać jest na dopłacanie przez kilka lat do tego typu projektów po to, by w przyszłości nie mieć żadnej konkurencji. Ciekawostką jest także to, że po stronie odbiorców pomocy, szkoleniami zainteresowane są głównie duże, silne, bogate firmy, które wydając corocznie spore środki na szkolenia swoich pracowników, chcą po prostu zaoszczędzić na tym część swoich budżetów. Biorąc pod uwagę fakt, że działanie 2.3. SPO-RZL jest najbardziej popularnym działaniem z całego programu operacyjnego (co jest dowodem na to, że biznes, mający dostęp do *know-how* szybko reaguje na publiczne pieniądze, w przeciwieństwie do niektórych instytucji i organizacji społecznych, które nie posiadają

[31] Znane są już przypadki wyprowadzania przez duże przedsiębiorstwa swoich działów HRD na zewnątrz, by poprzez takie ich upodmiotowienie mogły prowadzić one jako instytucje szkoleniowe doradztwo, szkolenia, coaching, developing dla własnych macierzystych firm z działania 2.3. SPO-RZL. (*tu jednak mamy zasadę wszystko co nie jest zabronione jest dozwolone).*

zaplecza, wiedzy i zabezpieczeń finansowych) warto byłoby się zastanowić nad wzmocnieniem kadrowym PARP jako instytucji wdrażającej to działanie[32]. Wprawdzie za przyjmowanie wniosków i ocenę formalną odpowiadają Regionalne Instytucje Finansujące, to jednak ponad tysiąc złożonych wniosków powoduje to, że zbytnio wydłuża się merytoryczna ocena projektów. W ramach II i III rundy aplikacyjnej obrady KOP nie zostały zakończone w ustalonym wcześniej terminie.

Problemy programowania i wdrażania działań dotyczą także priorytetu II Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, który finansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Nagłośnione przez media problemy we wdrażaniu działania 2.2. ZPORR (Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne) są powszechnie znane i nie trzeba ich specjalnie rozwijać. Wystarczy przypomnieć główne problemy tego działania jak: niewystarczające środki finansowe, bałagan informacyjny i organizacyjny przy wdrażaniu tego działania na poziomie powiatów, brak przeszkolonej kadry, która zajmowała się stypendiami najczęściej z doskoku, opóźnienia w płatnościach na rzecz ostatecznych beneficjentów, zwrot środków finansowych uczestnikom programów stypendialnych dopiero po dokonaniu zakupu książek czy innych pomocy naukowych (mimo, że młodzież ta pochodziła z bardzo biednych i zaniedbanych środowisk i rodzin, które często nie miały pieniędzy na założenie). Wszystko to powoduje, że należałoby zastanowić się na najbliższą przyszłość, jak zorganizować wypłatę stypendiów, jakie stworzyć kryteria i jakie środki przeznaczyć, aby działanie to nie budziło tylu wątpliwości. Źle wygląda także implementacja działań 2.3. (Reorientacja osób odchodzących z rolnictwa) i 2.4. (Reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi) ZPORR. Z informacji pozyskanych od WUP – ów wynika, że nie ma specjalnego zainteresowania tymi działaniami. Niektóre WUP- y nie podpisały jeszcze żadnej umowy na realizację projektów w ramach tych działań. Można odnieść wrażenie, że w Polsce nie ma rolników i pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw przemysłowych, zainteresowanych tego typu wsparciem (np., w ramach *outplacement*). Średnio atrakcyjne jest także działanie 2.6. (Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy), którego „nie czują" samorządy i potencjalni beneficjenci.

Problemy jakościowe, strategiczne, organizacyjne i techniczne

[32] Dla przykładu w PFRON zatrudnionych jest w działaniu 1.4. SPO-RZL 36 osób, a PARP dla działania 2.3. SPO-RZL 37. Do PFRON-u wpłynęło do maja 2005 roku 186 wnioski o dofinansowanie z EFS, z których tylko 12 uzyskało pozytywną akceptację po ocenie merytorycznej (!). Tymczasem do PARP w ramach działania 2.3. SPO-RZL wpłynęło do maja 2005 około 1100 projektów. Na razie niewiadomo ile projektów przejdzie ocenę merytoryczną.

Problemem EFS w Polsce jest jakość projektów społecznych. Część projektów, realizowanych przez doświadczone instytucje i organizacje (często prywatne, pozarządowe) została przygotowana bardzo profesjonalnie i z pewnością przyczyni się do osiągnięcia zakładanych rezultatów, a być może także do włączenia wyników projektów w główny nurt prowadzonej polityki społecznej na szczeblu lokalnym czy regionalnym (w duchu *mainstreaming*). Niestety duża część wniosków to projekty słabe, przygotowane w pośpiechu, bez znajomości metodologii projektowych i logicznej spójności. W niektórych działaniach, tam gdzie nie ma silnej konkurencji, takie projekty zostają po kilku rundach poprawiania (formalnego i merytorycznego) akceptowane i otrzymują środki finansowe. Problem, który się tu ujawnia to kwestia jaką rzeczywistą skuteczność i efektywność, będą miały te projekty. Należy pamiętać, że środki pomocowe UE należy wydawać na te przedsięwzięcia, które realnie przyczyniać się będą do osiągania założonych wskaźników na poziomie programu operacyjnego i NPR. Nie chodzi tylko o to, żeby środki EFS wydać, ale o to, żeby pozostawiły one trwałe efekty[33]. Ponadto dosyć często składane są projekty, które są typowym skokiem na kasę. Widać to wyraźnie po przedstawianych kosztorysach i niektórych kategoriach budżetowych (np. wynagrodzenia personelu, czy zakup wyposażenia). Instytucje wdrażające zwracają oczywiście na wszystkie te kwestie uwagę, ale w niektórych przypadkach, z braku lepszych wniosków, decydują się na wybór projektów średnich – takich jakie są.

Przyczyny niskiej jakości projektów tkwią w braku świadomości projektodawców i innych potencjalnych beneficjentów na temat podejścia projektowego, nieznajomości pomocnych metodologii i narzędzi, jak się zabrać za złożone przedsięwzięcie społeczne, zbytnim pośpiechu w pisaniu wniosków, a także brakiem motywacji finansowej (szczególnie przy podmiotach publicznych – jednostkach samorządu terytorialnego i ich jednostkach organizacyjnych). Ponadto wieloletnie zaniedbania w zakresie poważnego traktowania projektów społecznych przez władze samorządowe (dla których liczyły się tylko inwestycje twarde- infrastrukturalne) spowodowały nawet wśród niektórych instytucji i organizacji społecznych traktowanie projektów społecznych jako zła koniecznego. Taka mentalność, świadomość, postawa, charakterystyczna dla wielu regionów nie służy widzeniu spraw społecznych we właściwy im sposób. Przekłada się to na jakość projektów społecznych i proponowanych rozwiązań. Jakość projektów społecznych będzie rosła, jeśli zwiększy się konkurencyjność wniosków w poszczególnych działaniach. To będzie możliwe wówczas,

[33] Więcej i szerzej na temat efektywności funduszy pomocowych w kontekście konkurencyjności i konwergencji na obszarze UE można znaleźć min.: Radło M., J. „Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej UE", Warszawa 2003.

kiedy lokalni i regionalni decydenci zrozumieją, że we współczesnym świecie o przewadze konkurencyjnej może decydować nie infrastruktura, ale kapitał społeczny, w który trzeba inwestować poprzez min. projekty społeczne.

Z doświadczeń szkoleniowych i doradczych autora wynika[34], że wiele osób zatrudnionych w podmiotach samorządowych i ich jednostkach organizacyjnych, chętnie składałoby wnioski o dotacje z EFS, ale ich propozycje projektów społecznych są blokowane przez władze samorządowe (radnych). Wynika to m.in. z wymogu współfinansowania przez jednostki samorządowe (na zasadach wkładu własnego) projektów społecznych w wysokości 20% (w przeciwieństwie do organizacji pozarządowych, od których wymaga się tylko 1%); mając ograniczone środki, wiele samorządów woli przeznaczyć je na dofinansowanie projektów infrastrukturalnych. Z kolei największą bolączką organizacji pozarządowych, które chciałyby składać wnioski i mają ciekawe pomysły na EFS, jest problem zabezpieczeń finansowych projektu (na 100% wartości projektu)[35]. Problem ten był szczególnie widoczny przy wyborze projektów EQUAL, gdzie bardzo dobre merytorycznie projekty niektórych organizacji pozarządowych, nie mogły otrzymać wsparcia z powodu braku zabezpieczeń finansowych.

Powyższe problemy EFS należy widzieć także w szerszej perspektywie. Należy podkreślić, że poważnym problemem w Polsce, utrudniającym generowanie dobrych projektów społecznych, jest deficyt dobrych strategii lokalnych i szerokiego partnerstwa horyzontalnego różnorodnych podmiotów z sektora publicznego, pozarządowego i prywatnego. Komisja Europejska ocenia w swoich raportach, że w Polsce istnieje w dalszym ciągu zbyt małe przywiązanie do długookresowego myślenia strategicznego. Chęć korzystania z funduszy strukturalnych wymusiła na naszym kraju konieczność przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, a także sektorowych i regionalnych dokumentów programowych. Myślenie strategiczne konieczne jest także na poziomie lokalnym i regionalnym, a tego w naszym kraju bardzo brakuje. Samorządy powiatowe i gminne powinny dysponować już **strategiami rozwoju** danego regionu, które uwzględniałyby także możliwości kreowania aktywnej polityki społecznej, także w oparciu o środki pomocowe UE. Jest to tym bardziej zasadne, że projekty realizowane na płaszczyźnie lokalnej ze środków funduszy strukturalnych UE powinny wpisywać się, zgodnie z jednym z *Tematów Horyzontalnych UE (lokalne działania),* w lokalne strategie rozwoju. Aktualnie powstają wprawdzie regionalne i lokalne strategie polityki społecznej, regionalne strategie zatrudnienia[36] itd., ale niestety w

[34] Autor jest trenerem i ekspertem KOSZEFS i ROSZEFS.

[35] Do niedawna IW wymagały dla projektów EFS w ramach SPO-RZL i ZPORR dwóch zabezpieczeń (w tym najczęściej zabezpieczenia bankowego). W tej chwili dla SPO-RZL dla projektów do 4 milionów zł. istnieje wymóg min. 1 zabezpieczenia (ale w dalszym ciągu na 100% wartości projektu).

[36] Zobacz np. Regionalne Strategie Zatrudnienia dla województw: śląskiego, lubuskiego, łódzkiego.

dużej części strategie te powstają w ogromnym pośpiechu, co nie służy dokładanej analizie potrzeb regionalnych i ocenie stanu faktycznego w rozwoju regionu. Z obserwacji działań wielu samorządów można wysnuć wniosek, że w wielu przypadkach strategie są przygotowywane tylko po to, aby zrealizować wymagania UE lub zalecenia poszczególnych resortów. Istnieje zagrożenie, że strategie te pozostaną suchymi zapisami na papierze ze względu na fakt, że zabrakło w nich rzeczywistej prognozy, kreowania różnorodnych scenariuszy rozwoju oraz dokładnej oceny potrzeb regionalnych w zakresie określonych grup społecznych i grup „interesariuszy". Kreowane działania i przyporządkowane im instytucje odpowiedzialne za realizację określonych przedsięwzięć oraz osiąganie konkretnych wskaźników często są przypisywane w formie życzeniowej, a nie na bazie dokładnej i szczegółowej diagnozy. W przygotowywaniu wielu strategii brakuje nie tylko czasu[37], ale także szerokich konsultacji społecznych dokumentu, co wynika z ciągle zbyt wąsko rozumianej w Polsce zasady partnerstwa[38]. W celu usprawnienia procesu budowania strategii lokalnych z zakresu polityki społecznej należy wykorzystać doświadczenia wielu regionów państw członkowskich, które musiały poradzić sobie z podobnymi problemami. Być może warto skorzystać także z profesjonalnych narzędzi biznesowych (nowoczesnego zarządzania), które mogą być przydatne w tworzeniu szkieletu strategii.

Kolejnym niezwykle istotnym problemem, który ogranicza kreowanie skutecznych projektów społecznych EFS jest deficyt rozwiązań w zakresie tworzenia szerokiego partnerstwa horyzontalnego między wszystkimi instytucjami i organizacjami społecznymi w regionie. Ważną rolę w kreowaniu takiego partnerstwa lokalnego powinien odgrywać samorząd, który pełni funkcje decyzyjne w regionie. Bez świadomości oraz wyraźnego sygnału do partnerów o potrzebie budowania i rozwijania takiego partnerstwa, środki EFS będą wydawane doraźnie, bez większej efektywności i skuteczności. Brak lub deficyty takiego partnerstwa ujawniają się już dzisiaj i mogą spowodować, że nie będzie sposobu na zorganizowanie i realizację przedsięwzięcia jakim jest projekt, który różni się znacząco od standardowej działalności operacyjnej instytucji społecznych. W celu efektywnego wykorzystania EFS przez samorządy lokalne należałoby rozwijać we wszystkich regionach **Lokalne Partnerstwa (Pakty) na rzecz Zatrudnienia, Edukacji czy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu**, które w sposób komplementarny, spójny i długofalowy określałyby konieczność prowadzenia konkretnych działań, zadań przez instytucje publiczne,

[37] Dobre strategie przygotowuje się od roku do dwóch lat, tym czasem niektóre strategie muszą być przygotowane w miesiąc, dwa co powoduje ich niższą wartość użytkową w praktyce.
[38] W niektórych województwach strategie lokalne robią firmy, które szablonowo produkują strategie w ciągu kilku, kilkunastu dni. Jest to kompletne niezrozumienie, na czym polega planowanie strategiczne.

pozarządowe, samorząd terytorialny i przedsiębiorstwa. Partnerstwa takie mogłyby być doskonałą platformą współpracy, wymiany doświadczeń i tworzenia właściwego klimatu wokół spraw społecznych na szczeblu lokalnym. Z doświadczeń państw członkowskich UE wynika, że Partnerstwa takie generują bardzo wysoką wartość dodaną, polegającą na wzajemnym planowaniu, współdecydowaniu, finansowaniu wraz z podziałem odpowiedzialności na różnorodne podmioty[39].

Powyższe zagadnienia powinny być włączane w szkolenia dotyczące projektów EFS, które prowadzone są przez Krajowy Ośrodek Szkoleniowy Europejskiego Funduszu Społecznego (KOSZEFS) i 23 Regionalne Ośrodki Szkoleniowe EFS (ROSZEFS) . Generalnie pozytywnie trzeba ocenić pomysł na stworzenie struktury instytucji wspierających potencjalnych beneficjentów EFS, którzy uzyskali możliwość odbycia darmowych szkoleń i otrzymania doradztwa przy przygotowywaniu i realizacji projektów EFS, ale działania ROSZEFS nie są pozbawione niedoskonałości. Jednym z poważniejszych problemów jest to jak uzyskać ambitne (często średnio realne) wskaźniki osiągnięcia beneficjentów chętnych do szkoleń i doradztwa oraz jak wygenerować (wymusić) z nimi setki projektów społecznych. Trzeba bowiem mieć świadomość, że w wielu polskich regionach istnieje poważny deficyt instytucji i organizacji, które są w stanie przygotować i zrealizować projekty tego typu. Widać to np. organizacji pozarządowych, których w statystykach jest całkiem sporo, ale w większości są to organizacje mało aktywne lub niezainteresowane realizacją tego typu projektów[40]. Dlatego należałoby się poważnie zastanowić nad pomysłem Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, dotyczącym rozszerzenia ze środków programu Phare, struktury ROSZEFS o kolejne tego typu podmioty działające lokalnie. Może się okazać bowiem, że instytucje te będą miały problem z pozyskaniem klienta. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na fakt, że nie wykorzystany jest zupełnie potencjał praktycznej wiedzy trenerów KOSZEFS i ROSZEFS. Do tej pory ani Departament Zarządzania EFS w MGiP, ani instytucje wdrażające nie były w należyty sposób zainteresowane ogromną wiedzą trenerów KOSZEFS, którzy podczas dziesiątek i setek szkoleń, spotykają się z praktycznymi problemami i rzeczywistymi, często nieuświadamianymi przez biurokrację bolączkami potencjalnych beneficjentów, działających w różnych warunkach środowiskowych i politycznych.

[39] Wspaniałe rozwiązania w tym zakresie autor obserwował w maju 2005 roku we Włoszech w regionie Emilia – Romagna, gdzie partnerstwa społeczne zawiązywane przez instytucje publiczne, pozarządowe, prywatne (także kooperatywy socjalne) kreują świetne strategie społeczne, w części realizowane ze środków EFS i innych funduszy strukturalnych.

[40] Można podać tu przykład Piotrkowa Trybunalskiego, gdzie zarejestrowanych jest 400 organizacji pozarządowych. Tylko kilkanaście z nich jest jednak rzeczywiście zainteresowana lub mogłaby podźwignąć realizację projektu społecznego z EFS. (Na podstawie wywiadu i rozeznania szefa EURO- Centrum p. Grzegorza Kozłowskiego).

Problemem EFS, który ujawnił się mocno w pierwszym roku działalności tego funduszu, jest także ogromny bałagan informacyjny. Liczne zmiany dokumentów programowych (Uzupełnień programów), Podręcznika dla projektodawcy, Rocznych ramowych planów działań, wytycznych, instrukcji wypełniania wniosków i samego generatora w procesie wdrażania EFS (w trakcie konkursów), spowodowały niewyobrażalny chaos informacyjny, a nawet dezinformację. Wielokrotnie z jednej instytucji wdrażającej beneficjenci mogli uzyskać skrajnie różne interpretacje szczegółowych wytycznych czy przepisów. Niejednokrotnie w tym chaosie gubili się nawet najbardziej doświadczeni trenerzy KOSZEFS, a co dopiero tu mówić o beneficjentach, którzy nie mieli czasu na wielogodzinne analizy i studia w tym zakresie. Trzeba z całą mocą pokreślić, że nic nie powinno tłumaczyć takiego bałaganu informacyjnego, który prawdopodobnie zniechęcił niejednego potencjalnego projektodawcę do EFS na długie miesiące, a może nawet lata. Szczególnie zmiany interpretacji zasad zamówień publicznych i kwalifikowalności kosztów mocno dały się we znaki beneficjentom EFS.

Do bardziej technicznych problemów EFS, ale równie istotnych z punktu widzenia prowadzenia sprawnego procesu wdrażania zaliczyć należy zbyt krótkie terminy sprawozdań, powodujące nieterminowość w przekazywaniu sprawozdań przez większość instytucji wdrażających do Instytucji Pośredniczącej w MGiP, w dalszym ciągu nie funkcjonujący system SIMIK, problemy z generatorem wniosków, czy z nie do końca jasnym i przejrzystym wnioskiem do SPO- RZL i ZPORR.

Instytucje wdrażające mają też problemy finansowe, wynikające z opóźnień w przekazywaniu kolejnych transz z Ministerstwa Finansów. Instytucja Płatnicza w pewnym momencie wstrzymała podpisywanie umów pożyczki na prefinansowanie, co spowodowało, że nie były dostępne środki na dotacje dla beneficjentów.

Niewydolność systemu wdrażania EFS pogłębiał fakt, że wiele dokumentów technicznych (np. wzory umów), w których dokonywano ciągłych zmian były załącznikami do Uzupełnienia Programu, które jako rozporządzenie wymagało długotrwałych i skomplikowanych procedur legislacyjnych. Powodowało to marnotrawstwo czasu i bezradność wielu instytucji.

Wiele niedoskonałości we wdrażaniu EFS wynika także z faktu rozdzielenia w instytucjach wdrażających (IW) wydziałów kontraktowania i rozliczania (monitoringu). Jest to błąd popełniony na poziomie twiningu. Utrudnia on w zasadniczy sposób pozyskiwanie wiedzy o projekcie i przepływ informacji z wydziałów kontraktujących do monitorujących. Jest to poważny problem, gdyż między złożeniem wniosku a podpisaniem umowy dochodzi do wielu

zmian w projekcie, o których powinno się informować wydział monitoringu, ale jest to często niemożliwe ze względu na brak czasu i zablokowane kanały przepływu informacji między strukturami urzędu. Projekt powinien być raczej przypisany tylko jednemu pracownikowi, który miałby pełną wiedzę na temat tego co dzieje się w projekcie w każdym momencie jego oceny formalnej, merytorycznej, a następnie na poziomie realizacji. System taki jest stosowany m.in. w Wielkiej Brytanii. Maksymalna liczba projektów przypisana jednemu pracownikowi nie powinna przekroczyć jednak pod żadnym względem 15 projektów.

Pracownicy instytucji wdrażających zwracają uwagę także na kwestie związane z jakością oceny formalnej i merytorycznej, która może być nie w pełni profesjonalna ze względu na deficyt osób zatrudnionych w IW, zbytni pośpiech w ocenie oraz presję otoczenia. Poza tym część pracowników oceniających wnioski formalnie i merytorycznie, nie do końca czuje kwestie związane z zamówieniami publicznymi, pomocą publiczną, czy też znajomością szerszego kontekstu realizowanej polityki społecznej w naszym kraju.. Nie we wszystkich IW po ocenie dochodzi także do spotkań ekspertów merytorycznych z dyrekcją IW w celu przedstawienia uzasadnienia oceny i poddania jej pod dyskusję. A na tym etapie jest przecież jeszcze możliwość zmiany decyzji i oceny. Eksperci merytoryczni nie powinni oceniać dziennie więcej niż trzech projektów oraz nie powinni mieć ze sobą żadnego kontaktu; niestety zdarzają się wypaczenia w tej kwestii[41].

W celu profesjonalizacji systemu wdrażania EFS należałoby zastanowić się także, czy negocjacje między IW a projektodawcą nie powinny mieć charakteru bezpośredniego. Negocjacje polegające na wymianie korespondencji niepotrzebie wydłużają proces kontraktowania i nie wyjaśniają w sposób ostateczny wielu zagadnień.

Problemem niektórych beneficjentów (instytucji rynku pracy, publicznych służb zatrudnienia) przy realizacji projektów EFS stała się nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dla przykładu powiatowe urzędy pracy, realizujące projekty w ramach działania 1.2. i 1.3. SPO-RZL nie mogą pokrywać kosztów wymaganego audytu ze środków Funduszu Pracy. Z kolei wojewódzkie urzędy pracy jako instytucje wdrażające nie mogą w myśl ustawy dawać dotacji organizacjom pozarządowym.

Niektóre instytucje wdrażające są zawiedzione także zbyt dalekim asekuranctwem Jednostki Monitorująco-Kontrolnej, która wydając opinie nt. kwalifikowalności, często zaprzeczała sama sobie lub ustanawiała niespójne reguły dla różnych programów operacyjnych. Ponadto zabrakło chyba także całościowej wizji wykorzystania Pomocy Technicznej EFS.

[41] Na podstawie wywiadów i rozmów przeprowadzonych z pracownikami IW EFS w październiku 2005.

Na zakończenie tej próby krytycznej oceny EFS po roku działalności trzeba jednak podkreślić najważniejszy aktualny problem w systemie wdrażania funduszu. Jest nim zbyt wysoka fluktuacja kadr w instytucjach wdrażających i Instytucji Zarządzającej. Jeżeli w dalszym ciągu decydenci nie znajdą sposobu, aby zwiększyć zarobki pracowników instytucji zajmujących się EFS to prawdopodobnie efekty tego funduszu będą znacznie gorsze od zakładanych. Nie chodzi tylko o podniesienie niskich wynagrodzeń pracowników merytorycznych, ale o wprowadzenie takich mechanizmów, które zablokowałyby masowe odejścia najlepszych specjalistów do instytucji konsultingowych. Jeżeli średni staż pracy pracowników jednej z IW wyniósł w lipcu 2005 roku cztery miesiące to oznacza, że podmiot ten właściwie nie jest w stanie realizować swoich zadań (przyjmując ciągle nowych, niedoświadczonych pracowników). Powstaje tylko pytanie kto poniesie odpowiedzialność za niską skuteczność i efektywność wdrażania funduszu? Nie pierwszy już raz powtarzany jest ten sam błąd - że nie potrafimy docenić dobrych, wyspecjalizowanych kadr[42].

Zakończenie

Przedstawione powyżej przykłady niedoskonałości programowania i wdrażania EFS są tylko wybranymi elementami, które mogą zagrozić skutecznemu wykorzystaniu środków EFS. W absorpcji EFS nie chodzi przecież tylko i wyłącznie o wydanie dużych pieniędzy, ale o osiągnięcie konkretnych rezultatów, które przełożą się na wskaźniki i zdynamizują polską i regionalną gospodarkę w kierunku większej konkurencyjności, także społecznej. Należy zatem podjąć natychmiastową dyskusję dotyczącą poprawy systemu działania EFS, by efekty wykorzystania funduszu prowadziły do generowania wysokiej wartości dodanej dla aktywnej polityki społecznej. Warto pamiętać, że środki EFS są niezwykle potrzebne polskiej polityce społecznej, która przez lata nie posiadała znacznych środków finansowych na kreowanie

[42] Problem niedofinansowania kadr zatrudnionych przy EFS jest zresztą szerszy. Dotyczy on także potencjalnych beneficjentów, szczególnie pracowników publicznych służb zatrudnienia i innych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, które mogę realizować projekty EFS. Osoby pracujące na etatach w tych jednostkach, zajmujące się projektami EFS, nie będą mogły w żaden sposób skorzystać na tym finansowo. Całe ich miesięczne (roczne) wynagrodzenie traktowane będzie jako wkład własny samorządu w projekt. Oznacza to w praktyce, że pracownicy etatowi np. urzędu pracy, ośrodków pomocy społecznej, którzy oprócz swoich „starych" obowiązków, dodatkowo realizują merytorycznie lub od strony zarządzania, projekty EFS, nie mogą w ramach projektu zarobić żadnych dodatkowych środków. Jest to działanie dalece niemotywacyjne i wręcz szkodliwe dla jakości wdrażania projektów EFS przez te instytucje. Tym bardziej, że już pracownicy zewnętrzni projektu, mogą brać rynkowe stawki za godzinę pracy, które oscylują od 70 do 200 złotych za godzinę (!!!). Dla przykładu zatem doradca zawodowy PUP, mający miesięczne wynagrodzenie 1300 zł brutto, nie będzie mógł za prowadzone doradztwo w ramach projektu EFS wziąć złotówki, natomiast w projekcie można zatrudnić innego doradcę na godziny (np. kilkadziesiąt godzin za np. 100 zł za godzinę). Może to rodzić patologię zatrudniania krzyżowego (na wymianę) lub spowodować demotywację w realizacji projektów EFS przez te instytucje.

oddolnych inicjatyw społecznych, które powinny mieć charakter aktywny, innowacyjny, trwały.

EFS jest bardzo potrzebny wielu polskim instytucjom i organizacjom społecznym, jak również wielu grupom socjalnym, które nie otrzymały z różnych przyczyn w ostatnich latach profesjonalnej pomocy ze strony państwa, samorządu czy organizacji pozarządowych, w celu wyjścia z trudnej sytuacji życiowej. Fundusz będzie się przyczyniał do wielu pozytywnych zjawisk, których mamy w Polsce deficyt. Chodzi o generowanie różnych form formalnego i nieformalnego partnerstwa, poszukiwania dobrych praktyk, wprowadzania nowych rozwiązań, czy tworzenie sieci współpracy. Wszystko to będzie się przyczyniać się do tworzenia **nowej jakości lokalnej polityki społecznej**. Aby jednak osiągnąć cele funduszu powinniśmy stworzyć dogodne ramy organizacyjne dla wszystkich podmiotów, które uczestniczą w tym procesie efektywnego wykorzystania EFS. Dużo już zrobiono, wiele jednak jeszcze przed nami.

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 (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl