

Efektywność i skuteczność działań Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w Polsce

1. Wprowadzenie

W Polsce mamy co najmniej kilka różnych systemów polityki społecznej, które w sposób kompleksowy mają za zadanie rozwiązywać bezpośrednio lub pośrednio problem wykluczenia społecznego i ubóstwa. Do najważniejszych instrumentów państwa należy:

- system pomocy i integracji społecznej,
- system świadczeń rodzinnych,
- system ubezpieczeń społecznych,
- opieka zdrowotna,
- polityka zatrudnienia i rynku pracy,
- polityka edukacyjna i kształcenia ustawicznego.

Wszystkie powyższe systemy mają za zadanie: asekurowanie obywateli przed ryzykami socjalnymi, wyrównywanie szans, a także przyczynianie się do włączania grup defaworyzowanych do społeczeństwa i przyczynianie się do większej spójności społecznej.

Niestety nie wszystkie powyżej wymienione systemy polityki społecznej są wspierane przez Unię Europejską w ramach funduszy strukturalnych, w tym głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Unia Europejska poprzez swoje fundusze wspiera przede wszystkim te działania, które mają związek z większą aktywizacją i mobilizacją zasobów ludzkich na rynku pracy, rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego oraz osiąganiem większej integracji społecznej. Z tego też powodu EFS od blisko 5 lat wspiera w naszym kraju działania, przede wszystkim w ramach następujących polityk: zatrudnienia i rynku pracy, edukacji i kształcenia ustawicznego, polityki integracji społecznej.

Warto podkreślić, że EFS, który od ponad 50 lat interweniuje w państwach Wspólnoty, aktualnie największe środki przeznacza w latach 2007 - 2013 dla Polski, która jest głównym odbiorcą pomocy. Polska w najbliższych latach otrzyma blisko 10 mld euro na działania związane z aktywną polityką społeczną.

Europejski Fundusz Społeczny poprzez działania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO-RZL) na lata 2004 - 2006 oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007 - 2013 charakteryzował się wspieraniem następujących obszarów:

- mobilizacją niewykorzystanych zasobów pracy,
- mobilizacją instytucji i aktywnych instrumentów rynku pracy,
- rozwijaniem różnorodności metod wspierania (welfare mix),

- poszukiwaniem innowacyjności w aktywnej polityce społecznej (np. w ramach EQUAL),
- rozwijaniem partnerstw i sieci międzyinstytucjonalnych powiązań ,
- upowszechnianiem dobrych praktyk,
- kreowaniem zmiany w postrzeganiu klienta instytucji polityki społecznej (upodmiotowienie beneficjenta - empowerment),
- rozwój kapitału ludzkiego i społecznego.

Wydaje się, że po blisko 5 - letnim okresie działalności EFS w Polsce warto się przyjrzeć dokonaniom EFS, w kontekście rozwiązywania problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego.

2. Efektywność EFS w ramach działań SPO RZL w latach 2004-2006

Jeśli chodzi o lata 2004 - 2006 w Polsce to interwencje EFS były finansowane głównie w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, który to program zawierał następujące działania¹:

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 - kształcenie 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 latach 2004 - 2006 w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich były działania realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który to program w części finansowany był z Europejskiego

¹ Na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, MPiPS, Warszawa 2004 oraz Uzupełnienia SPO RZL, Warszawa, MGIP 2004r.

Funduszu Społecznego. Naczelną zasadą podziału działań pomiędzy SPO RZL i ZPORR była ich komplementarność. Działania w ramach ZPORR odpowiadały 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”²:

- 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 SPO RZL i ZPORR miały przyczynić się do rozwoju jakości zasobów ludzkich w Polsce i wzmocnić aktywną politykę rynku pracy i tym samym zapewnić większą inkluzję społeczną. Każde działanie SPO RZL i ZPORR zostało szczegółowo opisane w programie operacyjnym ze względu na typ i rodzaj projektów, jakie można finansować w jego ramach.

W pierwszym okresie programowania najwięcej środków EFS zostało przeznaczonych na ograniczanie i przeciwdziałanie bezrobociu w Polsce. Projekty dotyczyły przede wszystkim młodzieży bezrobotnej i absolwentów, długotrwałych bezrobotnych, osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie oraz kobiet w celu ich integracji z rynkiem pracy³. Możliwe było finansowanie projektów bezpośrednio dla osób, jak i wsparcie struktur i systemów. Oznaczało 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 dotyczyły także podnoszenia świadomości przedsiębiorców i pracodawców w zakresie podnoszenia ich kwalifikacji w celu większego zaangażowania w problematykę zatrudnienia i rynku pracy. Oznaczało 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 było ograniczenie zjawiska wysokiego bezrobocia.

Drugim obszarem wsparcia EFS z zakresu polityki społecznej był sektor edukacyjny. Działania finansowane w tym sektorze podzielono na wsparcie

² Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, MGIP, Warszawa 2004.

³ Wsparcie możliwe było 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).

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 edukacyjnego⁴. Odbiorcą pomocy były zarówno publiczne, jak i niepubliczne szkoły, oraz państwowe i niepaństwowe uczelnie wyższe. Możliwe było m.in. 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. W SPO RZL dużą wagę przypisano rozwojowi instytucji kształcenia ustawicznego i ich odpowiedniej certyfikacji i nadzoru w celu prowadzenia przez te podmioty wysokiej jakości kształcenia.

Trzecim obszarem polityki społecznej, który wspierano z budżetu EFS, była pomoc społeczna, ale tylko w działaniach ukierunkowanych na aktywizowanie osób marginalizowanych oraz grup ryzyka socjalnego. Bardzo interesującym rozwiązaniem ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego było umożliwienie tworzenia i działalności w gminach Centrów integracji społecznej lub Klubów Integracji Społecznej - przeznaczonych na aktywizację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, szczególnie na obszarach restrukturyzowanych i wiejskich. Ponadto możliwe było 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 mogły pozyskiwać środki na szkolenia dla swoich pracowników w celu uzyskania wyższych kwalifikacji i umiejętności w pracy z grupami marginalizowanymi.

Poniższa tabela ukazuje liczbę wszystkich projektów społecznych finansowanych w ramach SPO RZL oraz liczbę wszystkich uczestników w ramach interwencji EFS w latach 2004 - 2006. Warto zwrócić w niej uwagę na to, ile projektów było odrzucanych w wyniku oceny merytorycznej (po ocenie formalnej) oraz jaki procent kobiet brał udział w poszczególnych interwencjach.

Tabela: Liczba projektów i uczestników Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 - 2006, stan wdrażania na 17.09.2008r. (w myśl zasady n+2).

⁴ Wsparcie możliwe było 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).

⁵ Lata 2004 -2006 oznaczają okres zakontraktowania środków. W rzeczywistości wiele projektów SPO-RZL była realizowanych, zgodnie z zasadą n+2, nawet do końca 2008 roku; stąd też dane w tabeli 1 pokazują stan faktyczny w realizacji projektów na IX 2008r.

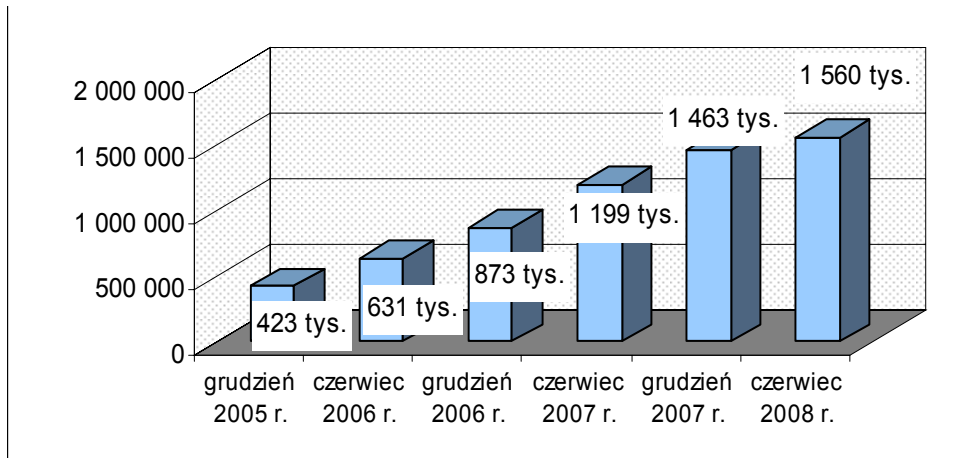
Działanie	Po formalnej ocenie	Realizowane (umowa)	Uczestnicy	W tym kobiety (%)
1.1. Instytucje i instrumenty	498	259	19 148	76 %
1.2. Młodzież	1064	850	341 348	62 %
1.3. Długotrwale bezrobotni	1030	853	289 485	50,6 %
1.4. Niepełnosprawni	949	216	69 037	56 %
1.5. Wykluczenie społeczne	1105	422	65 690 (+ 19 277)	52 % (81%)
1.6. Kobiety	1301	336	54 746	100 %

2.1. kształcenie ustawiczne	206	79	125 000 podmiotów	-----
2.2. Jakość edukacji	38	34		-----
2.3. Kadry gospodarki	3207	703	516 900	brak danych
2.4. Zdolności administracyjne	16	16	13 350	brak danych
Ogółem (z PT)	10000	4011	1 560 000	59 %

Źródło: Opracowanie własne na bazie danych wewnętrznych Departamentu Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Powyższa tabela obrazuje, że największa liczba projektów w ramach SPO - RZL była realizowana w Polsce z działań 1.2. i 1.3., które dotyczyły bezrobotnej młodzieży i długotrwale bezrobotnych. Głównymi realizatorami projektów były tutaj powiatowe urzędy pracy, a także inne instytucje rynku pracy. W sumie w ramach tylko tych dwóch działań udzielono kompleksowego wsparcia ponad 600 tys. bezrobotnych. Wiele projektów realizowanych było także dla osób pracujących, chcących podnosić swoje kwalifikacje w celu poprawy konkurencyjności na rynku pracy. Z działania 2.3. SPO RZL zrealizowano ponad 700 projektów dla ponad 500 tys. osób. W sumie blisko 200 tysięcy osób niepełnosprawnych, wykluczonych społecznie i kobiet uzyskało możliwość aktywizacji w ramach działań 1.4., 1.5., 1.6. SPO RZL. Warto zwrócić także uwagę na fakt, że aż 125 tysięcy podmiotów edukacyjnych w naszym kraju otrzymało konkretne wsparcie (techniczne lub merytoryczne) ze środków EFS w ramach działania 2.1. i 2.2. SPO RZL. Biorąc pod uwagę wszystkich uczestników SPO RZL – EFS udzielił wsparcia aż 1.560 tys. osób, a procentowy udział kobiet wyniósł blisko 60%.

Wykres: Liczba osób objętych wsparciem SPO RZL w latach 2005 - 2008



Źródło: Dane Departamentu Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Z badań ewaluacyjnych przeprowadzonych na zlecenie Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) wynika, że w pierwszym okresie programowania 2004 - 2006 najbardziej popularnymi instrumentami wsparcia różnorodnych grup społecznych z EFS były: poradnictwo zawodowe, szkolenia uczące kluczowych kompetencji na temat radzenia sobie na rynku pracy, szkolenia zawodowe, staże, porady nt. możliwości założenia własnej działalności gospodarczej, kursy z zakresu technologii informatycznych, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Najmniej popularnymi instrumentami było wypłacanie dodatków szkoleniowych i pokrycie opieki nad dziećmi.

Tabela: Najbardziej popularne instrumenty wsparcia w ramach SPO RZL

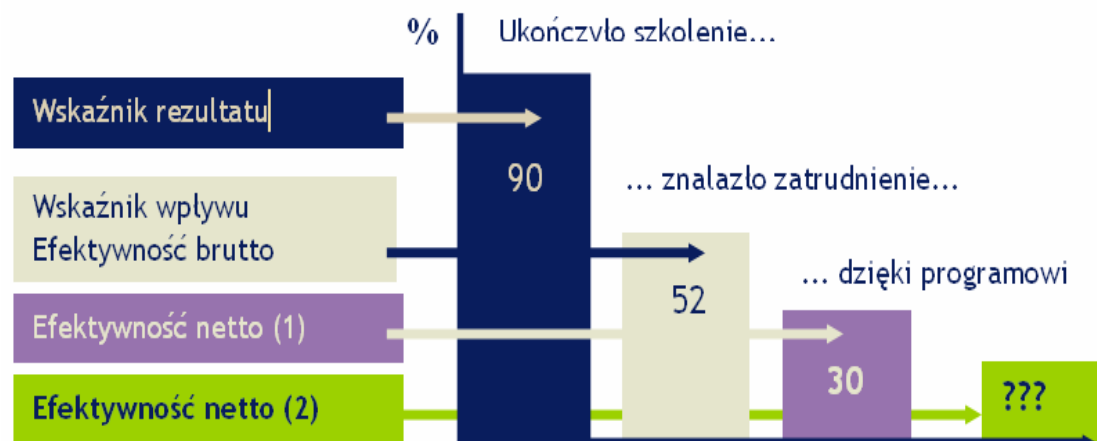


Źródło: Materiały wewnętrzne MRR

Mówiąc o skuteczności działań EFS w pierwszym okresie programowania warto zwrócić uwagę na fakt, że rezultaty działalności SPO RZL można oceniać z punktu widzenia efektywności brutto i netto. Generalnie najczęściej przedstawia się efektywność brutto, gdyż jest ona bardziej optymistyczna, rzadziej efektywność netto. Poniższy rysunek obrazuje nam, że oba rodzaje efektywności różnią się

znacznie od siebie. Efektywność brutto oznacza osiągnięcie jakiegoś zamierzonego rezultatu po zakończeniu udziału w projekcie czy programie. Natomiast efektywność netto jest to osiągnięcie zamierzonego rezultatu, ale w odniesieniu do grupy kontrolnej, która spełnia te same kryteria, ale nie brała udziału w projekcie czy programie. Dzięki zastosowaniu takiego zabiegu wiemy, co udało się osiągnąć uczestnikom projektu tylko i wyłącznie dzięki projektowi lub programowi, a tym samym oddzielić efekty innych okoliczności, nie mających związku z uczestnictwem w programie.

Wykres: Efektywność brutto i netto w działaniach społecznych



Źródło: M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.) „Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej”, Warszawa 2007

Z badań ewaluacyjnych prowadzonych na zlecenie MRR na próbie 7 tysięcy uczestników projektów EFS wynika, że efektywność brutto w ramach SPO RZL jest lepsza od tej zakładanej przed uruchomieniem programu. Poniższe dane ukazują, co się działo z bezrobotnymi uczestnikami projektów SPO RZL po pół roku od zakończenia działań w projekcie:

- 42% osób posiadało pracę (!),
- 16% prowadziło własną działalność gospodarczą (!),
- 14% pozostawało bez pracy, ale się uczyło,
- 28% pozostawało bez pracy i nie uczyło się,
- pracę minimalnie częściej otrzymywali mężczyźni aniżeli kobiety,
- 20% osób niepełnosprawnych objętych wsparciem trafiło na rynek pracy,
- w skali 1-10 uczestnicy SPO RZL ocenili jakość działań w projektach na 7,7.

Poniższa tabela pokazuje, jakie były zakładane ex-ante rezultaty programu SPO RZL w kwestii posiadania zatrudnienia i jakie rezultaty wyszły z badania ewaluacyjnego, prowadzonego na próbie 7 tysięcy uczestników projektów EFS w latach 2004 - 2006.

Tabela: Odsetek osób, które po około 6 miesiącach od zakończenia udziału w projektach SPO RZL wykonywały stałą pracę

Grupa beneficjentów ostatecznych			Odsetek osób, które po około 6 miesiącach od zakończenia udziału w projektach wykonywały stałą pracę	
			Zakładany w Uzupełnieniu SPO RZL	Wśród objętych ankietażem BO SPO RZL
Priorytet I	Ogółem	Ogółem	28%	58%
		Mężczyźni	26%	68%
		Kobiety	30%	51%
	Młodzież 15-24 lata ⁴⁸	Ogółem	30%	54%
		Mężczyźni	29%	63%
		Kobiety	31%	49%
	Długookresowo bezrobotni ⁴⁹	Ogółem	25%	53%
		Mężczyźni	24%	61%
		Kobiety	26%	48%
	Niepełnosprawni ⁵⁰	Ogółem	25%	37%
		Mężczyźni	24%	42%
		Kobiety	26%	35%

Źródło: Raporty ewaluacyjne MRR, 2007

Z danych zamieszczonych w powyższej tabeli widać wyraźnie, że we wszystkich kategoriach osób bezrobotnych (młodzież, długookresowo bezrobotni, niepełnosprawni) osiągnięto znacznie lepsze rezultaty od zakładanych. Można zatem postawić tezę, że EFS w sposób skuteczny nie tylko osiągnął zakładane rezultaty, ale osiągnął bardzo dobre wskaźniki w zatrudnieniu ostatecznych beneficjentów projektów.

Nieźle wskaźniki efektywności brutto zostały osiągnięte także dla kategorii uczestników, którzy po pół roku od zakończenia udziału w programie podjęli stałą pracę lub rozpoczęli prowadzenie własnej działalności gospodarczej.

Efektywność projektów SPO RZL dla tej kategorii odbiorców wygląda następująco:

- Działanie 1.3. - długotrwale bezrobotni - 65% uczestników podjęło pracę lub pracę na własny rachunek;
- Działania 1.2. - młodzież bezrobotna - 59% uczestników podjęło pracę lub pracę na własny rachunek;
- Działanie 1.6. - kobiety - 40% uczestniczek podjęło pracę lub pracę na własny rachunek;
- Działanie 1.5. - grupy wysokiego ryzyka - 33% uczestników podjęło pracę lub pracę na własny rachunek;
- Działanie 1.4 - niepełnosprawni - 20% uczestników podjęło pracę lub pracę na własny rachunek.

Powyższe dane świadczą o nieźle efektywności brutto projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, chociaż można zauważyć, że efekty te są gorsze wśród takich kategorii osób poszkodowanych, jak niepełnosprawni czy osoby z grup wysokiego ryzyka socjalnego.

Mniej optymistyczne są natomiast informacje płynące z oceny efektywności netto programu. Dla przykładu wskaźnik efektywności netto rezultatów działań na rzecz młodzieży i absolwentów jest stosunkowo niski, gdyż wyniósł tylko 11%. Dla osób dorosłych powyżej 25 roku życia ten sam wskaźnik wyniósł 16%. Efektywność netto dla kobiet powyżej 25 roku życia jest bardzo niska - wyniosła tylko 8%. Może to oznaczać, że skonfrontowanie uczestników programu z grupami kontrolnymi prowadzi do konkluzji, że podjęcie stałej pracy lub nauki przez uczestników programu w dużej mierze wynikało z uwarunkowań niezależnych od otrzymanego wsparcia.

Generalnie w osiąganiu rezultatów twardej efektywności netto mogłaby być pewnie lepsza. Znacznie lepiej przedstawia się ta efektywność, kiedy analizujemy opinie uczestników i nie-uczestników programu na temat miękkich kompetencji i umiejętności (rezultatów miękkich). Widoczna jest tutaj znaczna przewaga pozytywnych opinii bezrobotnych, którzy brali udział w projektach SPO RZL, od tych, którzy nie brali udziału we wsparciu. Oznaczać to może, że EFS w dużym stopniu zmienia postawy uczestników projektów. Uczestnicy projektów EFS są często bardziej zmotywowani, asertywni, pewniejsi siebie. Potrafią lepiej radzić sobie na rynku pracy oraz z innymi problemami i ryzykami socjalnymi.

3. Perspektywy EFS w ramach PO KL 2007 - 2013

Równocześnie z realizacją części projektów w ramach SPO RZL, od roku 2007 Polska otrzymała od Komisji Europejskiej kolejne znaczne środki finansowe z Europejskiego Funduszu Społecznego (około 10 mld euro!), tym razem na realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013 (PO KL). Projekty będą mogły być realizowane do końca 2015 roku (zasada n+2). PO KL składa się z dziewięciu merytorycznych priorytetów, które są zdefiniowane w następujący sposób:

- Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna
- Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących
- Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty
- Priorytet IV: Szkolnictwo wyższe i nauka
- Priorytet V: Dobre rządzenie
- Priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich
- Priorytet VII: Promocja integracji społecznej
- Priorytet VIII: Regionalne kadry gospodarki
- Priorytet IX: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Pierwsze pięć priorytetów stanowi komponent centralny Programu, czyli koncentruje się przede wszystkim na wsparciu systemowym, i jest wdrażana przez instytucje centralne. Natomiast kolejne 4 priorytety stanowią komponent regionalny, gdzie wsparcie nakierowane jest na konkretne grupy społeczne. Priorytety te są wdrażane przez samorządy województw.

Celem głównym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, czyli umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. Cel główny ma zostać osiągnięty poprzez cele szczegółowe, jakimi są:

- Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy;
- Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego;
- Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa oraz powiązanie ich z rynkiem pracy;
- Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa;
- Wzrost spójności terytorialnej.

Z uwagi na fakt, że w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 główny nacisk położony był na wspieranie z EFS krajowej polityki zatrudnienia i rynku pracy, to niewiele było w sumie projektów realizowanych przez publiczne instytucje pomocy społecznej, o czym świadczą dane zamieszczone w poniższej tabeli.

Tabela: Ilość projektów w ramach SPO RZL realizowanych przez publiczne instytucje pomocy społecznej

Ilość projektów	1.5. Grupy ryzyka socjalnego	1.6. Kobiety defaworyzowane na rynku pracy	Razem
ROPS	4	0	4
PCPR/MOPS	28 + 1 (DPS)	4	33
OPS	12	3	15
Razem	45	7	52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Wdrażania EFS w MPiPS, listopad 2007r.

Ze względu na fakt, że w ramach SPO RZL pod koniec 2007 r. publiczne instytucje pomocy społecznej z całego kraju realizowały tylko 52 projekty (konkursowe) w ramach EFS, a jednocześnie istnieją w Polsce duże potrzeby w kwestii wychodzenia z ubóstwa i wykluczenia społecznego, w ramach nowego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 zadbano już o to, aby włączać do działań projektowych w szerszej skali publiczne służby społeczne w ramach tzw. projektów systemowych (obligatoryjnie kierowanych do OPS, PCPR i ROPS).

Z punktu widzenia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu najważniejsze znaczenie w PO KL mają priorytety – pierwszy i siódmy. Celem Priorytetu I: Zatrudnienie i integracja społeczna jest:

- podniesienie potencjału instytucji działających w obszarze rynku pracy, integracji i pomocy społecznej;
- upowszechnienie i wdrażanie ogólnopolskich i ponadregionalnych programów wspierających zatrudnienie i integrację społeczną.

Tabela 2. Szczegółowy opis Priorytetu I PO KL 2007 – 2013

PRIORYTET I: ZATRUDNIENIE I INTEGRACJA SPOŁECZNA			
Działanie	Poddziałanie	Forma aplikowania	Przykładowe formy wsparcia
1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej		Projekty systemowe	Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej Rozwój krajowego systemu szkoleń tematycznych i specjalistycznych (szkolenia dotyczące kwestii o zasięgu krajowym) oraz doskonalenia kadr instytucji pomocy i integracji społecznej: szkolenia/kursy, doradztwo, studia, studia podyplomowe, wizyty studyjne, specjalizacje, coaching, superwizje.
1.3 Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej	Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej projekty konkursowe	OPS, PCPR może występować o wsparcie w ramach konkursu	Projekty na rzecz społeczności romskiej z zakresu: integracji społecznej, zatrudnienia i edukacji.
	Poddziałanie 1.3.3 Centralny Zarząd Służby Więziennej projekty systemowe	W zakresie projektów współpracy: instytucje i organizacje działające w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej, instytucje rynku pracy i pomocy społecznej	Projekty współpracy jednostek penitencjarnych z instytucjami rynku pracy, pomocy i integracji społecznej, partnerami społeczno – gospodarczymi w celu przygotowania do zatrudniania i integracji ze społeczeństwem osób odbywających karę pozbawienia wolności
	Poddziałanie 1.3.4 Ministerstwo Sprawiedliwości projekty	W zakresie projektów współpracy: instytucje	Projekty wspierające integrację zawodową i społeczną osób przebywających w zakładach poprawczych oraz

		i integracji społecznej instytucje rynku pracy i pomocy społecznej	integracji społecznej, partnerami społeczno – gospodarczymi w celu przygotowania do zatrudniania i integracji ze społeczeństwem osób przebywających w tych placówkach
	Poddziałanie 1.3.5 PFRON projekty systemowe	Instytucje i podmioty bezpośrednio realizujące zadania na rzecz osób niepełnosprawnych	Ogólnokrajowe i ponadregionalne projekty aktywizacji zawodowej i integracji społecznej, skierowane do osób niepełnosprawnych i ich otoczenia (ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania nowoczesnych technologii oraz projektów promujących elastyczne i innowacyjne formy zatrudnienia) - identyfikacja i promocja najlepszych rozwiązań z zakresu pomocy osobom niepełnosprawnym

Źródło: A. Żak „ Program Operacyjny Kapitał Ludzki – nowe możliwości i wyzwania” w: M. Grewiński, J. Tyrowicz „Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej”, Warszawa 2007

Priorytet ten, a szczególnie działanie 1.2. (pierwsza kolumna od góry) jest ważny dla instytucji pomocy społecznej ze względu na szerokie wsparcie systemowe. Realizowane działania mają charakter ogólnopolski. Priorytet odpowiada na problemy całego systemu instytucjonalnego, w tym również jego pracowników z OPS, PCPR i ROPS. Znaczącym problemem instytucji systemu pomocy społecznej jest wysoka fluktuacja kadr oraz niedostateczny poziom przygotowania merytorycznego pracowników do wykonywania powierzonych im zadań. Stworzenie spójnego systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego dla pracowników pomocy społecznej umożliwi podniesienie jakości świadczonych przez nie usług. W ramach Priorytetu I wypracowany zostanie także ogólnopolski system wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy jednostkami świadczącymi pomoc oraz wprowadzone zostaną jednolite standardy usług społecznych⁶.

Tabela: Szczegółowy opis Priorytetu VII PO KL

PRIORYTET VII: PROMOCJA INTEGRACJI SPOŁECZNEJ			
Działanie	Poddziałanie	Forma aplikowania	Przykładowe formy wsparcia
7.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji	Poddziałanie 7.1.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji	Projekty systemowe ośrodki pomocy społecznej i ich	Rozwój form aktywnej integracji poprzez: kontrakty socjalne, (w tym: indywidualne programy wychodzenia

⁶ Źródło: A. Żak: „ Program Operacyjny Kapitał Ludzki – nowe możliwości i wyzwania” w: M. Grewiński, J. Tyrowicz „Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej”, Warszawa 2007, str. 84-93.

		i ich pracownicy, realizujący działania w zakresie integracji i pomocy społecznej w regionie.	zatrudnienia poprzez zatrudnienie socjalne, szkolenia oraz zajęcia reintegracji zawodowej u pracodawcy, - usługi o charakterze edukacyjnym, zdrowotnym i społecznym, których celem jest wsparcie mobilności na rynku pracy, pozwalające na przezwyciężenie indywidualnych barier w powrocie na rynek pracy
	Poddziałanie 7.1.2 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez powiatowe centra pomocy rodzinie – projekty systemowe	Projekty systemowe powiatowe centra pomocy rodzinie i ich pracownicy; - inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej i ich pracownicy realizujący działania w zakresie integracji i pomocy społecznej w regionie;	Rozwój form aktywnej integracji poprzez kontrakty socjalne, (indywidualne programy integracji uchodźców, osób ubiegających się o status uchodźcy, osób z pobytem tolerowanym, posiadających zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony oraz indywidualne programy usamodzielnienia osób opuszczających rodziny zastępcze czy placówki opiekuńczo-wychowawcze) oraz programy aktywności lokalne.
	Poddziałanie 7.1.3 Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej – projekty systemowe	Projekty systemowe regionalne ośrodki polityki społecznej. pracownicy ROPS; - pracownicy i wolontariusze OPS i PCPR oraz innych jednostek pomocy i integracji społecznej;	Szkolenia oraz specjalistyczne doradztwo dla kadr instytucji pomocy społecznej, działających na terenie regionu, powiązane bezpośrednio z potrzebami oraz ze specyfiką realizowanych zadań.

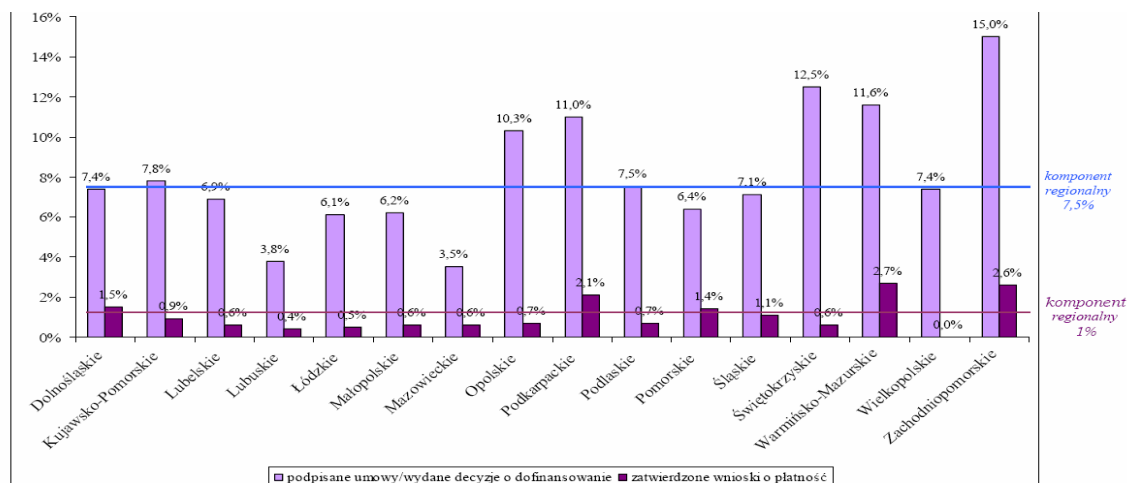
Źródło: A. Żak „Program Operacyjny Kapitał Ludzki – nowe możliwości i wyzwania” w: M. Grewiński, J. Tyrowicz „Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej”, Warszawa 2007

Z kolei w ramach regionalnego Priorytetu VII PO KL - Promocja integracji społecznej - wsparcie nakierowane jest głównie na konkretne grupy społeczne zagrożone wykluczeniem społecznym. Celem priorytetu jest zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, wykluczonym oraz dyskryminowanym na rynku pracy, a także podwyższenie ich statusu zawodowego i społecznego poprzez przygotowanie ich do wejścia na rynek pracy. Ponadto w ramach tego priorytetu można będzie rozwijać ideę gospodarki społecznej dlatego, że wiele typów operacji dotyczy wsparcia instytucjonalnego przy tworzeniu i rozwoju działalności podmiotów gospodarki społecznej. Poniższa tabela ujmuje to w całościowym zestawieniu⁷.

⁷ Ibidem

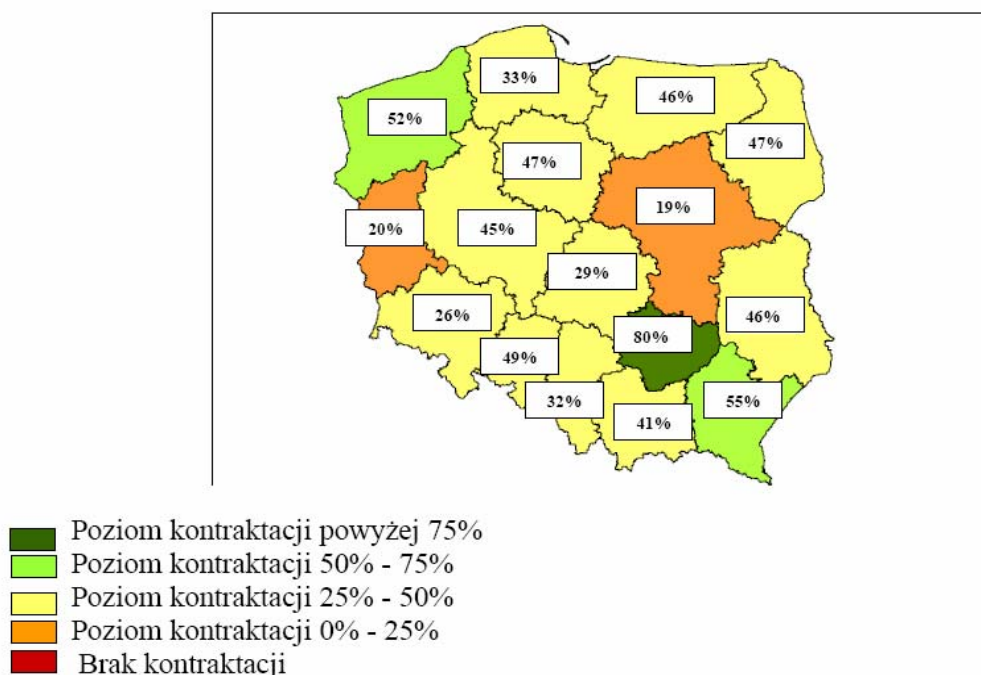
Ze względu na fakt, że projekty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowane są od stosunkowo niedawna za wcześnie jest oceniać efektywność Programu. Można natomiast poddać ocenie system implementacji, czyli system instytucjonalny wdrażania poszczególnych komponentów programu. W tym celu posłużymy się przykładem implementacji działań regionalnych PO KL z podziałem na zaawansowanie wdrażania programu w poszczególnych województwach.

Wykres: Stopień zaawansowania wdrażania priorytetów regionalnych (VI-IX) PO KL z podziałem na poszczególne województwa. Stan na 31.08.2008r.



Źródło: Materiały wewnętrzne MRR

Mapka: Stan zaawansowania poziomu kontraktacji środków w ramach regionalnych komponentów PO KL. Stan na IX 2008r.



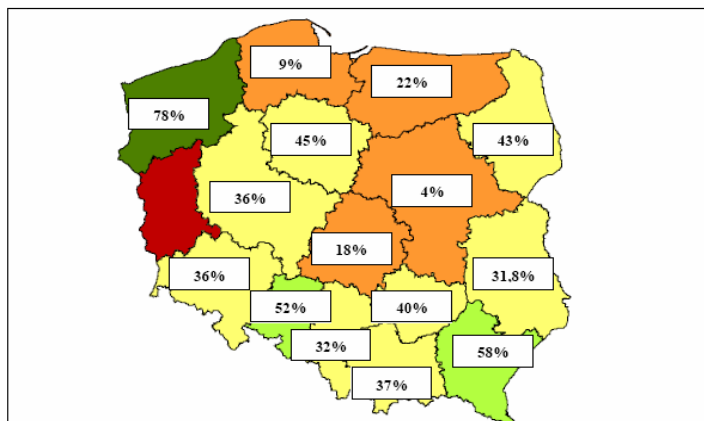
Źródło: Materiały wewnętrzne MRR

Powyższy wykres i mapka pokazują, jaki był stan kontraktacji regionalnych działań PO KL (całego komponentu regionalnego) w poszczególnych województwach we wrześniu 2008r. z alokacji przeznaczonej na rok 2008. Dane zamieszczone powyżej jednocześnie obrazują, jak skutecznie pracują instytucje pośredniczące i wdrażające wydatkowanie środków europejskich na cele społeczne.

Jak widać najlepsze wskaźniki kontraktacji miały województwa: świętokrzyskie, zachodniopomorskie i podkarpackie (powyżej 50% środków). Najgorsze dane płyną z województw lubuskiego oraz mazowieckiego, gdzie wysokość zakontraktowanych środków nie przekroczyła 20% alokacji. Pozostałe województwa mieszczą się w przedziale 25-49%. Szczególnie niepokojące jest słabe wydatkowanie środków w województwie mazowieckim, które jako duży region z wieloma różnorodnymi problemami socjalnymi nie powinien sobie pozwalać na takie opóźnienia. Niestety niedawno powołana instytucja wdrażająca, jaką jest Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, nie radzi sobie wyraźnie z obsługą i implementacją poszczególnych działań regionalnych PO KL. Brak dobrze przygotowanej kadry, duża fluktuacja personelu, chaos organizacyjny i nieznanomość procedur powoduje znaczne opóźnienia w wydatkowaniu środków EFS na Mazowszu. Podobne problemy występują zresztą w części także w innych regionach.

Jeśli chodzi o zakontraktowanie środków w ramach regionalnego priorytetu VII, który przede wszystkim dotyczy wspierania inicjatyw na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu ze środków PO KL, to w 2008r. w wielu regionach mieliśmy ogromne opóźnienia. Podobnie jak dla komponentu regionalnego, także tutaj przodują województwa: zachodniopomorskie, podkarpackie, ale też opolskie (powyżej 50% zakontraktowanej alokacji na 2008r.). Najgorzej wypadły województwa: lubuskie („0%” zakontraktowanych środków na dzień 1.09.2008r.) oraz mazowieckie (4%). Nienajlepsza sytuacja miała miejsce także w województwach: pomorskim, łódzkim, warmińsko-mazurskim.

Mapka: Stan zaawansowania poziomu kontraktacji środków w ramach priorytetu VII PO KL. Stan na IX 2008r.



- Poziom kontraktacji powyżej 75%
- Poziom kontraktacji 50% - 75%
- Poziom kontraktacji 25% - 50%
- Poziom kontraktacji 0% - 25%
- Brak kontraktacji

Źródło: Materiały wewnętrzne MRR

Warto w tym miejscu zaprezentować także liczbę projektów społecznych, które są już realizowane w poszczególnych priorytetach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, stan na wrzesień 2008r. Pozwala to rozeznaczyć się w ogólnej liczbie inicjatyw, która jest finansowana w chwili obecnej ze środków EFS w kontekście porównań do tego, co udało się zrobić ze środków SPO RZL.

Tabela: Liczba projektów i uczestników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2004 - 2006, stan wdrażania na 17.09.2008r.

Priorytet	Wnioski zatwierdzone	Wnioski odrzucone	Podpisane umowy	% Planu Działań 07-08
Zatrudnienie i integracja społeczna	16	0	14	64 %
RZL i adaptacja firm	18	0	10	94 %
System oświaty	49	106	9	62 %
Szkoły wyższe	86	135	0	0 %
Dobre rządzenie	315	152	7	10 %
Rynek pracy - regionalny	1648	1247	862	73%

Promocja integracji społecznej	1867	695	881	30%
Regionalne kadry gospodarki	1182	971	291	18%
Rozwój kompetencji w regionach	1730	1910	562	7,3%
Ogółem	6911	5216	2636	41,2%

Źródło: Opracowanie własne na bazie danych wewnętrznych Departamentu Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Dane zamieszczone w powyższej tabeli pokazują, że na dzień 17 września 2008r. w Polsce realizowanych było 2636 projektów społecznych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Aż 5216 projektów zostało odrzuconych z powodów formalnych lub merytorycznych przez instytucje wdrażające, co może świadczyć o niskiej jakości projektów składanych do oceny. Nie wszystkie projekty jakościowo dobre, które zostały zatwierdzone, otrzymują dofinansowanie. Świadczy o tym liczba 6911 projektów, które zostały pozytywnie ocenione, ale tylko część z nich otrzymała dofinansowanie z EFS. Z punktu widzenia polityki inkluzji społecznej najważniejszymi priorytetami są priorytet I i VII PO KL. W ramach priorytetu I realizowano 14 dużych projektów systemowych przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich przy MPiPS. W ramach priorytetu VII realizowano w całej Polsce 881 projektów, w tym wiele w ramach projektów systemowych OPS, PCPR i ROPS. Oznacza to, że przez pierwsze dwa lata nowego okresu programowania rozpoczęto realizację wielu projektów, ale w dalszym ciągu wiele instytucji wdrażających jest spóźniona z implementacją poszczególnych działań PO KL. Pod wieloma aspektami także jakość obsługi i samych projektów pozostawia wiele do życzenia.

4. Zakończenie

Podsumowując należy stwierdzić, że grupy zagrożone wykluczeniem społecznym, a także podmioty zajmujące się problematyką środowisk marginalizowanych i dysfunkcyjnych otrzymały w ostatnich latach, po okresie marazmu finansowego, ogromne wsparcie na podejmowanie oddolnych inicjatyw ze środków europejskich. Główny nacisk w projektach EFS położony został na działania aktywizujące i integrujące w kierunku większej inkluzji społecznej i włączania osób marginalizowanych na rynek pracy oraz przywracania ich do społeczeństwa.

Wydaje się, że Europejski Fundusz Społeczny 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. Może się on przyczynić do wielu pozytywnych

zjawisk społecznych, ale należy monitorować jego skuteczność i efektywność działań. Na dzień dzisiejszy wiele udało się już w Polsce sfinansować ze środków EFS, ale wiele jeszcze przed nami, szczególnie uwzględniając pojawianie się nowych wyzwań, związanych z pogłębiającym się światowym kryzysem gospodarczym. To, co udało się zrobić ze środków EFS, można podsumować w następujących punktach:

- Przy okazji EFS nastąpiło przeorientowanie myślenia o aktywnej polityce rynku pracy (APRP) i aktywnej polityce społecznej (APS).
- Tylko z SPO RZL objęliśmy wsparciem ponad 1,5 mln osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- Dowartościowaliśmy z EFS finansowo sektory, które do tej pory były biedne (np. NGOs, instytucje pomocy i integracji społecznej, instytucje rynku pracy).
- Wzmocniliśmy umiejętności działania projektowego wielu podmiotów i ich pracowników.
- Daliśmy szansę różnorodnym usługodawcom na realizację obywatelskiej polityki społecznej.
- Trenowaliśmy trudne partnerstwa i tworzyliśmy sieci międzyinstytucjonalnych powiązań.
- Wzmocniliśmy instytucje i służby społeczne.
- Poznaliśmy i upowszechniliśmy wiele przykładów dobrych praktyk (często innowacyjnych projektów).
- Zadbaliliśmy o lepszą efektywność, skuteczność i konkurencyjność naszych projektów społecznych.
- Stworzyliśmy tysiące miejsc pracy na rynku pracy, ale także w projektach.

To, nad czym warto byłoby jeszcze popracować w celu zwiększenia skuteczności działań EFS, sprowadza się do następujących elementów:

- Zwiększenia elastyczności w realizacji działań projektowych.
- Usprawnienia działań instytucji wdrażających i pośredniczących.
- Dowartościowania ekspertów i asesorów oceniających projekty tak, by wnioski oceniali najlepsi specjaliści z danej dziedziny, a nie przeciętni.
- Stworzenia katalogu dobrych praktyk do implementacji w innym miejscu.
- Poprawienia polityki promocji i upowszechniania rezultatów.
- Rzeczywistego włączenia rezultatów IW EQUAL w ramach mainstreamingu.
- Dalszego monitorowania i oceny skuteczności i efektywności działań w celu racjonalizacji wydatków publicznych na zadania społeczne.

Bibliografia:

1. „Badanie beneficjentów ostatecznych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 - 2006. Osoby objęte wsparciem jako niepracujące - Raport Końcowy”, Raport dla IŻ EFS, Warszawa 2008
2. „Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystywaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego”, Raport dla IŻ EFS, Warszawa 2005
3. „Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu instytucjonalnego rynku pracy oraz pomocy społecznej w ramach EFS”, Opracowanie dla MRR, Warszawa 2008
4. Grewiński M.: „Europejski Fundusz Społeczny jako instrument welfare mix w: „Twoja wiedza - Twój sukces. Książka podsumowująca III edycję projektu OHP, Warszawa 2006

5. Grewiński M.: „Niedoskonałości programowania i wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce na przykładzie EFS” w: „Pomost – pismo samopomocy”, zeszyt 7 (Pomorskie seminarium EFS), Gdańsk 2006
6. „Informacja miesięczna z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013”, (wg stanu na dzień 31 sierpnia 2008 r.), Materiały wewnętrzne MRR
7. „Sprawozdanie okresowe realizacji programu PO KL, stan na III kwartał 2008 r.”, materiały wewnętrzne MRR, 2008
8. „Stan realizacji PO KL - na podst. KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 sierpnia 2008 r.”, materiały wewnętrzne MRR, 2008
9. „Ścieżki do zatrudnienia – badanie ścieżek prowadzących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do zatrudnienia w ramach działania 1.5. SPO RZL 2004 - 2006 – Raport Końcowy dla IZ EFS”, Warszawa 2006
10. Żak A.: „Program Operacyjny Kapitał Ludzki – nowe możliwości i wyzwania” w: M. Grewiński, J. Tyrowicz „Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej”, Warszawa 2007