

Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Badanie dla:

Ministerstwa Rozwoju
Regionalnego
Departamentu Zarządzania EFS



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Raport końcowy

Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

STRESZCZENIE	4
SUMMARY	7
WPROWADZENIE	10
KRÓTKI OPIS BADANIA	11
SCHEMAT BADANIA.....	12
OSOBY OBJĘTE BADANIEM	13
METODOLOGIA BADANIA	14
ANALIZA DOKUMENTÓW.....	14
ANALIZA AKTÓW PRAWNYCH	14
WYWIADY POGŁĘBIONE O CHARAKTERZE EKSPLORACYJNYM.....	15
ZOGNISKOWANE WYWIADY GRUPOWE.....	15
INDYWIDUALNE WYWIADY TELEFONICZNE	16
PANEL EKSPERTÓW	16
GŁÓWNE WNIOSKI	17
PROBLEMY HORYZONTALNE	21
PROBLEM ZAANGAŻOWANIA INTERESARIUSZY W PROCES KOORDYNACJI I KREOWANIA POLITYK PUBLICZNYCH	21
PROBLEM KOORDYNACJI DZIAŁAŃ NA POZIOMIE KRAJOWYM I REGIONALNYM	26
ZATRUDNIENIE	28
PROBLEM ZBYT SZCZEGÓŁOWEGO POZIOMU REGULACJI W USTAWIE O PROMOCJI ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY	28
PROBLEM WSPÓŁPRACY POMIĘDZY POSZCZEGÓLNYMI INSTYTUCJAMI DZIAŁAJĄCYMI NA POZIOMIE LOKALNYM.....	33
PROBLEM SŁABOŚCI SYSTEMU MONITOROWANIA I MIERZENIA EFEKTÓW DZIAŁANIA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA	36
PROBLEM KOORDYNACJI POLITYK PUBLICZNYCH.....	38
PROBLEM NIESPÓJNOŚCI MIĘDZY AKTAMI PRAWNYMI I DOKUMENTAMI OKREŚLAJĄCYMI ZASADY REALIZACJI PROJEKTÓW SYSTEMOWYCH PRZEZ OPS-Y I PCPR-Y W PO KL.	42
PROBLEM TZW. „PUŁAPKI RENTOWEJ”	44
PROBLEM BRAKU USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWIE SPOŁECZNYM	46
EDUKACJA	49
PROBLEM BRAKU ZDEFINIOWANIA PODMIOTU ODPOWIEDZIALNEGO ZA REALIZACJĘ POLITYKI „UCZENIA SIĘ PRZEZ CAŁE ŻYCIE”	49
NIEWYSTARCZAJĄCA WSPÓŁPRACA SZKÓŁ Z PRACODAWCAMI.	51
PROBLEM DOSTĘPU OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH DO SYSTEMU EDUKACJI.....	54
PROBLEM BRAKU PODSTAWY PRAWNEJ DLA ZAKŁADANIA MAŁYCH PRZEDSZKOLI LUB INNYCH FORM OPIEKI PRZEDSZKOLNEJ PRZEZ PODMIOTY PROWADZĄCE DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ	56
PROBLEM ZATRUDNIENIA NAUCZYCIELI.....	57

ADAPTACYJNOŚĆ.....	59
PROBLEM BRAKU DEFINICJI PRAWNEJ OSOBY ZAGROŻONEJ ZWOLNIENIEM.....	59
PROBLEM BRAKU ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH ZAPEWNIAJĄCYCH JAKOŚĆ KWALIFIKACJI.....	62
PROBLEM BRAKU MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA BONU SZKOLENIOWEGO.....	65
PROBLEM RÓŻNIC MIĘDZY POTRZEBAMI SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA I POTRZEBAMI LEKARZY W ZAKRESIE KSZTAŁCENIA.....	67
PROBLEM OGRANICZONEGO DOSTĘPU DO SZKOLEŃ DLA OSÓB ZATRUDNIONYCH NA PODSTAWIE NIESTANDARDOWYCH FORM ZATRUDNIENIA.....	68
PROBLEM OGRANICZONEGO KORZYSTANIA Z ZASTĘPSTWA W TRAKCIE SZKOLENIA.....	70
DOBRE RZĄDZENIE	72
PROBLEM OGRANICZONYCH MOŻLIWOŚCI ZATRUDNIENIA PRACOWNIKÓW KONTRAKTOWYCH W SŁUŻBIE CYWILNEJ.....	72
NIEDOSTOSOWANIE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH DO ZAŁOŻEŃ PROJEKTÓW INFORMATYCZNYCH.....	73
SYSTEM WDRAŻANIA	77
PROCEDURY ODWOŁAWCZE	77
PROBLEM NIEJASNEGO STATUSU PROJEKTÓW SYSTEMOWYCH.....	79
PROBLEM ZWIĄZANY Z ZASADAMI PLANOWANIA I WYDATKOWANIA ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH W RAMACH EFS.....	81
OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH.....	86
PROBLEM WSPÓŁPRACY SEKTORA PUBLICZNEGO Z SEKTOREM NIEPUBLICZNYM.....	88
ZAKRES KONTROLI PROJEKTÓW	90
TABELA PODSUMOWUJĄCA WYNIKI BADANIA	92
TABELA REKOMENDACJI	98
LISTA DOKUMENTÓW UWZGLĘDNIONYCH W BADANIU	104
LISTA BADAŃ I ANALIZ.....	104
LISTA AKTÓW PRAWNYCH.....	107

Streszczenie

Badanie pt.: „Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego” zrealizowane zostało w okresie październik – grudzień 2012 r., na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, pełniącego rolę Instytucji Zarządzającej (IZ) EFS.

Celem badania była identyfikacja luk i barier prawnych ograniczających skuteczność realizowanych programów w ramach EFS w obecnej (2007-2013) i przyszłej perspektywie finansowej (2014-2020). W badaniu zostało określonych sześć obszarów analizy: zatrudnienie, adaptacyjność, edukacja, wykluczenie i integracja społeczna, dobre rządzenie i system wdrażania EFS. Cele szczegółowe objęty analizę: a) w jaki sposób można zmodyfikować wsparcie w ramach EFS, aby osiągnąć możliwie najlepsze efekty przy istniejącym stanie prawnym, b) które, ze zidentyfikowanych luk i barier prawnych, są oceniane przez przedstawicieli poszczególnych obszarów, jako najważniejsze, c) jakie są różnice w postrzeganiu problemów prawnych między różnymi interesariuszami i d) w jakim stopniu ograniczenia luk i barier prawnych, mogą mieć konsekwencje finansowe.

Metodologia badania składała się z trzech głównych etapów:

- I. *strukturyzacji* – miał on na celu identyfikację pojawiających się problemów, poprzez wstępną analizę dokumentów oraz wywiady pogłębione z kluczowymi reprezentantami IZ PO KL.
- II. *zbierania danych* – poprzez wywiady indywidualne, zogniskowane wywiady grupowe, które odbyły się z przedstawicielami: instytucji centralnych odpowiedzialnych za poszczególne obszary EFS, samorządów wojewódzkich, partnerów społecznych i ekspertów. Dodatkowo zostały przeprowadzone wywiady telefoniczne z projektodawcami i pogłębiona analiza aktów prawnych dotyczących poszczególnych obszarów.
- III. *analizy i wnioskowania* – w tej fazie opracowano wstępną wersję raportu końcowego i zorganizowano panel ekspertów z przedstawicielami IZ, wybranych instytucji pośredniczących i ekspertów, których wnioski zostały uwzględnione w raporcie końcowym.

W wyniku badania zidentyfikowano trzy typy problemów: a) konkretne zapisy prawne utrudniające lub niemożliwiające skuteczną realizację projektów unijnych, b) złożone luki i bariery prawne, gdzie różne kwestie są ze sobą powiązane, uniemożliwiając wskazanie jednego konkretnego problemu oraz c) problem interpretacji przepisów prawa.

W wyniku badania stwierdzono, że w/w problemy wiążą się z niskim poziomem kompetencji w zakresie stosowania prawa, jakością i przeregulowaniem aktów prawnych. Dlatego też, wyodrębniono dwie ścieżki poprawy owego stanu rzeczy: **zmniejszenie ilości regulacji prawnych poszczególnych obszarów i potrzeba uregulowania kwestii dotyczących poprawy jakości zarządzania, co dotyczy głównie zasad koordynacji i zarządzania politykami publicznymi oraz monitorowania ich efektów.**

Badanie skupiło się na analizie problemów horyzontalnych i poszczególnych obszarów. Na poziomie problemów horyzontalnych wyodrębniono dwie kwestie. Pierwsza to problem zaangażowania interesariuszy w proces koordynacji i kreowania polityk publicznych. Wiąże się to głównie z niskim poziomem uwzględniania głosów praktyków i przeprowadzania konsultacji społecznych, co wpływa na niską skuteczność programów i rozwiązań. Druga kwestia dotyczy problemu koordynacji działań na poziomie krajowym i regionalnym. Dotyczy to spójności działań między poziomem kraju a województwami. Prawnie współpraca w przygotowaniu programów operacyjnych, na tych dwóch poziomach **jest uregulowana, jednak w praktyce, zapisy prawne nie określają zasad koordynacji poszczególnych obszarów w ramach polityk publicznych.**

Wyodrębnione problemy z poszczególnych obszarów

A/ Zatrudnienie:

- Zbyt szczegółowy poziom regulacji, szczególnie w zakresie zasad dostępu do usług i instrumentów rynku pracy oraz zasad ich wykorzystania. Prowadzi to do zmniejszenia trafności i skuteczności działań prowadzonych przez urzędy pracy.
- Niski stopień współpracy pomiędzy instytucjami rynku pracy a innymi aktorami, np. instytucji pomocy społecznej.
- Problem z uzyskaniem rzetelnych i wiarygodnych danych o rzeczywistych efektach pracy poszczególnych urzędów pracy. Jest to wynikiem słabego systemu monitorowania i mierzenia efektów tych jednostek, które skupiają się na rozliczaniu z efektów, a nie poprawności prowadzonych działań.

B/ Integracja społeczna:

- Niski poziom koordynacji działań instytucji zaangażowanych w promowanie integracji społecznej na poziomie lokalnym. W rezultacie, brakuje kompleksowej oferty dla osób potrzebujących.
- Niewykorzystanie, ze względu na brak podstawy prawnej, wybranych typów projektów systemowych instytucji pomocy społecznej.
- Ryzyko utraty prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ogranicza motywację osób bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia (pułapka rentowa).

C/ Edukacja:

- Brak podmiotu odpowiedzialnego za koordynację polityki uczenia się przez całe życie.
- Niski poziom współpracy pomiędzy szkołami i pracodawcami.
- Ograniczony dostęp osób niepełnosprawnych do systemu oświaty. Dotyczy to zwłaszcza osób młodocianych, odbywających praktyczną naukę zawodu. Dodatkowo w systemie kwalifikacji brak jest kwalifikacji dostosowanych do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych.
- Brak regulacji prawnych do nawiązywania współpracy między małymi firmami a jednostkami samorządu terytorialnego w celu tworzenia małych przeszkoli.
- Ograniczenia dotyczące źródeł finansowania wynagrodzeń nauczycieli w przypadku gdy ich wynagrodzenie przekroczy poziom średni. W rezultacie nauczyciele muszą być zatrudniani na umowy cywilno-prawne, a to wymaga przeprowadzenia postępowania przetargowego.

D/ Adaptacyjność:

- Brak definicji prawnej osoby zagrożonej zwolnieniem.
- Brak regulacji prawnych zapewniających jakość kwalifikacji.
- Ograniczony dostęp do szkoleń osób zatrudnionych na podstawie umów cywilno-prawnych.
- Niski udział osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie. Często wynika to z ograniczonej możliwości korzystania z zastępstwa w trakcie szkolenia.

E/ Dobre rządzenie:

- Problem ograniczonych możliwości zatrudnienia pracowników kontraktowych w służbie cywilnej. W praktyce, do zarządzania i realizacji projektów, są wykorzystywane zasoby kadrowe urzędów publicznych.

- Niedostosowanie obowiązujących przepisów prawa do założeń projektów informatycznych.
- Brak prawnego obowiązku sporządzania Oceny Skutków Regulacji (OSR) w trakcie obowiązywania aktu prawnego.

F/ System wdrażania:

- Dualizm procedury odwoławczej dotyczący oceny wniosku o dofinansowanie oraz w odniesieniu do odzyskiwania środków uznanych za niekwalifikowalne.
- Niejasno zdefiniowany status projektów systemowych, ich celów, zakresu działania i sposobu realizacji.
- Problemy związane z zarządzaniem środkami budżetowym, polegające na dualizmie sposobów planowaniu i wydatkowaniu środków budżetowych (tradycyjne i zadaniowy), sztywności zasad planowania tych środków oraz obowiązkiem zwrotu do budżetu państwa środków krajowych, niewykorzystanych z końcem roku budżetowego.
- Problem z ochroną danych osobowych. Choć ta kwestia jest prawnie uregulowana, dalej budzi wątpliwości odnośnie tego kto jest administratorem danych osobowych zbieranych w związku z realizacją projektów.
- Problem współpracy między sektorem publicznym i niepublicznym, zwłaszcza w kwestii finansów publicznych i tworzenia partnerstw międzysektorowych.
- Problem zakresu kontroli projektów realizowanych w ramach środków finansowanych z EFS.

Rekomendacje

- Deregulacja przepisów dotyczących polityki społecznej, w tym szczególnie zatrudnienia i integracji społecznej.
- Wdrożenie i usprawnienie funkcjonujących mechanizmów koordynacji polityk publicznych, w tym szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym.
- Odejście od szczegółowego definiowania w dokumentach programowych typów wsparcia. Opisy powinny w większym stopniu koncentrować się na określaniu problemów, celów i rezultatów działań/poddziałań oraz ich adresatów.
- Instytucja Zarządzająca powinna ograniczyć zakres i liczbę wydawanych interpretacji do kwestii niezbędnych, które znacząco utrudniają lub uniemożliwiają wdrażanie programu. Wprowadzanie zmian do programu lub wydanie interpretacji powinno być poprzedzone analizą skali występowania problemu oraz oceną alternatywnych rozwiązań. Dopiero na tej podstawie powinny być podejmowane dalsze decyzje dotyczące ewentualnych działań.
- Uwzględnienie, w ramach prowadzonych ewaluacji, prawnych aspektów wdrażania poszczególnych priorytetów, działań/poddziałań w ramach EFS w przyszłym okresie programowania.
- Inwestowanie w rozwijanie i doskonalenie umiejętności w zakresie stosowania prawa przez pracowników instytucji, uczestniczących w wydatkowaniu EFS.

Summary

The research “*Evaluation of barriers and legal gaps for the effective realization of the European Social Fund’s support*” was undertaken from October to December 2012 for the Ministry of Regional Development, which acts as a Managing Authority for the realization of ESF projects in Poland.

The main objective of the study was to identify barriers and gaps in the Polish legal system, which prevent sufficient use of the ESF in the current financial perspective 2007-2013, and to learn lessons for the new financial perspective 2014-2020. The research focused on analysing problems in six areas: employment, adaptability, education, social integration, good governance and ESF’ system implementation. Additional questions included: a) how to modify the support within the ESF, in order to gain the best results within the current legal system? b) which, from the identified legal barrier and gaps, are of the highest priority for the representants of each of the analysed areas? c) what are the differences in portraying the legal problems amongst the projects’ stakeholders? d) to what extent the legal barriers and gaps, enable sufficient project implementation and in consequence can lead to some financial consequences?

Research methodology consisted of three main steps:

- I. *structuring* – identification of problems through initial desk analysis and individual depth interviews (IDI) with the key representatives of the Managing Authority.
- II. *data collection* – (qualitative and quantitative) based on focus group interviews (FGI) with the representatives of the central institutions, representatives of the voivodeships, social partners and experts from each of the analysed areas. Additionally, there were conducted telephone interviews with the project providers and deep analysis of the legal acts.
- III. *analysis and deduction* – at this stage was written the first draft of the final report, which was later on completed with the results from a panel of experts (with the representatives of the Managing Authority, Intermediate Bodies, 2nd Intermediate Bodies and independent experts).

As a result of the research there were identified three types of problems: a) specific acts enabling effective and sufficient realization of the European projects; b) more complicated problems, as a result of interlinked legal acts, where it is difficult or impossible to expose some specific legal barriers; c) interpretation of the legal regulations.

Problems, mentioned above, are the results of low level of legal knowledge of people responsible for projects’ and programme’s implementation, poor quality of law and its overregulation. Thus, the researchers presented two ways of addressing those issues. First, is deregulation of the areas where the legal system is too complicated and confusing because of vast number of acts and regulations, and to regulate issues which are too vague. The second, is deep analysis of the rules of coordination, good governance of the public policies and ways of monitoring their effectiveness.

The research analysed the legal problems by distinguishing between horizontal ones and those specific for each of the analysed areas. Among the horizontal ones, there are two main. The first, are difficulties in engaging stakeholders in the process of coordinating and creating public policies. This is mainly the result of dismissing their voice and low level of social consultations. This results in poor quality of the projects. The second problem is low level of cohesion in the ESF’s implementation on the country and regional levels. Legally, the cooperation between country and regional public administrations is

regulated, however in practice, the law does not define the rules of that coordination in each of the analysing areas. This concerns for example the Ministry of Labour and Social Policy.

RESULTS FOR EACH OF THE ANALYSED AREAS

Employment:

- Overregulation of the code of conduct and in accessing the services and instruments in the labour market.
- Low level of cooperation between institutions of the labour market and others, e.g. of the social support system.
- Difficulties in accessing reliable information about the work of Labour Offices, as a result of weak monitoring system.

Social integration:

- Poor cooperation between actors promoting social integration on a local level. Thus, there is a lack of comprehensive form of support for people in need.
- Lack of cohesion between legal acts and documents describing guidelines for the realization of systemic projects.
- The risk of losing disability pension lowers the motivation of the unemployed to search for work (pension trap).

Education:

- Lack of institutional body responsible for lifelong learning policy.
- Low level of cooperation between schools and employers.
- Limited access to secondary/higher education for the disabled. This is the problem mainly of the young (until 18-year old) undertaking vocational training. Additionally, the qualification system does not go in line with the needs of disabled people.
- Lack of legal requirements for establishing cooperation between small enterprises and local authorities for the creation of nurseries.
- Limitations in relation to sources of funding for the teachers who engage in the realization of projects but whose emoluments are above the average level. Thus, their employment for the realization of the projects needs to be based on civil-law contracts, and that requires from them going through the public procurement procedure.

Adaptability:

- Lack of legal definition of a person endangered sacking.
- Lack of regulations for quality of qualifications.
- Limited access to trainings/courses for the employed on the basis of civil-law contracts.
- Low level of adults undertaking additional training throughout their lives. Often, it is the result of having difficulties in finding someone to cover at work.

Good governance:

- Difficulties in employing in the civil services, people working on contracts. As a result, for the realization of projects are used the resources of the public administration.
- Off target regulations for the use of information projects.
- Lack of requirement for undertaking Regulatory Impact Assessments during the validation of the legal acts, not only before policy making.

Implementation system:

- Dualism of the appeal procedure when rating funding applications and reclaiming financial means defined as unclassified.
- Lack of clear definition of the systemic projects, their aims, scope and means for realization.
- Dualism in budget planning and spending funds within ESF programmes.
- Difficulties in securing collections of personal data. Though it is legally regulated, there are a lot of uncertainties who is the main administrator of those data.
- Difficulties in the cooperation between the public and non-public sectors, especially in relation to the public finance and creation of partnerships between different sectors (public, private and non-governmental).
- Problem of making additional interpretations of already defined (legally) issues, on the basis of a rule, that if something is not allowed, it is forbidden.

Recommendations

- Deregulation of social policy acts related to employment and social integration.
- Improvement of coordination systems in the public policies on regional and local levels.
- Moving from detailed definition of types of support to better description of problems, programmes' aims and results, and to whom the support should be given.
- Managing Authority should limit the number of interpretations it provides to necessary ones, meaning those which significantly aggravate programmes' implementation. Before giving an interpretation or making changes to a programme, analysis of the scale of a problem and alternative solutions should be made.
- In relation to the new operational programme, evaluations' of the current EFS implementation should give more attention to legal aspects.
- Developing knowledge of legal aspects among workers of institutions/organizations responsible for programmes/projects funded by EFS.

Wprowadzenie

Europejski Fundusz Społeczny jest jednym z podstawowych instrumentów polityki spójności Unii Europejskiej, a także głównym instrumentem Wspólnoty w zakresie rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu.

Polska jest największym odbiorcą pomocy z EFS – na lata 2007-2013 w unijnym budżecie przewidziano dla naszego kraju ponad 10 mld euro z tego funduszu. Wraz z krajowym współfinansowaniem całkowita wartość interwencji wyniesie ok 11,8 mld euro. Obecnie, zarówno na poziomie europejskim jak i w Polsce, trwają intensywne prace przygotowujące do nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Opracowane zostały projekty Rozporządzeń Parlamentu i Wspólnot Europejskich, w tym również projekt Rozporządzenia dotyczącego EFS, gdzie określono priorytety inwestycyjne:

- Promowanie zatrudnienia i mobilności pracowników,
- Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa,
- Wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej.

Środki te mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego. Istnieje jednak ryzyko, że wydatkowanie ich w sposób nieefektywny może nie przynieść oczekiwanych korzyści.

Dotychczasowe doświadczenia wykazują, że na skuteczność programu, rozumianą jako osiąganie założonych rezultatów, duży wpływ mają warunki jego wdrażania, w tym m.in. regulacje prawne. Nie zawsze mogą one być dostosowane do programu czy programów współfinansowanych z EFS. Tym bardziej potrzebna jest możliwie wczesna identyfikacja potencjalnych problemów lub trudności, co być może umożliwi wybór najbardziej adekwatnego sposobu działania (zmiany przepisów lub zmiany założeń programów).

Uwarunkowania prawne mogą wpływać na skuteczność programu lub programów finansowanych z EFS na co najmniej dwóch poziomach. Po pierwsze, mogą ograniczać lub wręcz uniemożliwiać wykorzystanie konkretnych instrumentów, ocenianych jako potrzebne, jak też utrudniać dostęp do programu wybranym grupom odbiorców. Po drugie, mogą przyczynić się do zmniejszenia skuteczności oferowanego wsparcia. W tym kontekście możemy mówić o barierach w wykorzystaniu dostępnych instrumentów zgodnie z potrzebami odbiorców wsparcia. W niniejszej analizie podjęto trud zdiagnozowania obu typów problemów prawnych.

Dla zapewnienia skuteczności wdrażania EFS w Polsce niezwykle potrzebne jest zidentyfikowanie luk i barier prawnych na każdym z powyższych poziomów. Kolejnym krokiem jest refleksja nad pożądanym zakresem zmian w prawie. Przedstawienie propozycji konkretnych zmian prawnych możliwe jest w przypadku problemów identyfikowanych na pierwszym z wymienionych poziomów. Jednak przemyślenie i zaproponowanie zmian umożliwiających ograniczenie problemów związanych ze skutecznością wsparcia jest zadaniem zdecydowanie bardziej złożonym i czasochłonnym, wymagającym uprzedniego uzgodnienia pomiędzy kluczowymi interesariuszami, w jaki sposób zapisy prawa powinny zostać zmienione, aby możliwe było osiągnięcie pożądaných rezultatów. W wielu obszarach możliwość zaproponowania zakresu możliwych zmian wykracza poza ramy niniejszego badania. W takich przypadkach wskazane są możliwe kierunki dalszych poszukiwań i debaty publicznej.

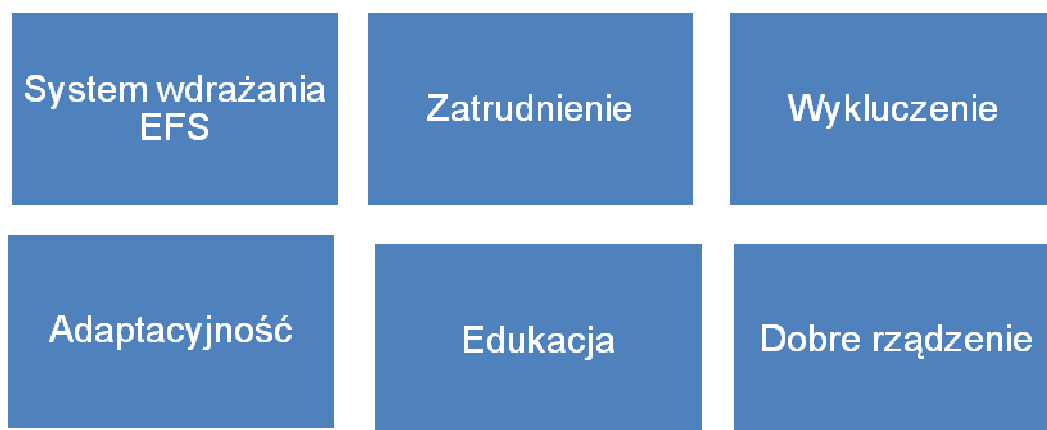
Krótki opis badania

Głównym celem niniejszego badania był **przeгляд obecnego stanu prawnego w kontekście zakresu wsparcia z EFS oraz identyfikacja i wskazanie istniejących (a także możliwych do zaistnienia w najbliższej przyszłości) luk i barier, uniemożliwiających lub utrudniających skuteczne wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego w obecnej i przyszłej perspektywie w zakresie systemu wdrażania, jak też poszczególnych obszarów**, takich jak zatrudnienie, wykluczenie społeczne, adaptacyjność przedsiębiorstw, zdrowie, edukacja i wzrost potencjału administracji publicznej.

Na potrzeby niniejszego badania przyjęto, że barierami prawnymi są istniejące przepisy prawne, które ograniczają skuteczność wdrażania EFS. Natomiast przez lukę prawną rozumie się brak regulacji, który znacząco utrudnia lub wręcz uniemożliwi stosowanie instrumentów ocenianych jako ważne i potrzebne dla osiągnięcia celów EFS. Należy przy tym zaznaczyć, że nie w każdym przypadku brak przepisów prawnych jest tożsamy z luką prawną. Dlatego też za każdym razem analizowano, na ile wprowadzenie regulacji w danym obszarze przyczyni się do poprawy skuteczności wdrażania EFS.

Analiza prowadzona była w sześciu obszarach wdrażania EFS w Polsce. Obszary te przedstawione są na poniższym schemacie:

Rysunek 1. Główne obszary analizy



W trakcie analizy stwierdzono, że część problemów ma charakter horyzontalny, czyli występuje w więcej niż jednym z obszarów. Dlatego też wyodrębniono również taką kategorię problemów prawnych.

Pytania badawcze

1. Jakie są bariery i luki prawne ograniczające skuteczność wsparcia realizowanego w EFS?
2. Jakie są bariery i luki prawne utrudniające korzystanie ze wsparcia przez poszczególne grupy docelowe EFS?
3. Jakie są bariery i luki prawne w odniesieniu do instytucji, które uczestniczą w systemie realizacji EFS?

4. Jakie mogą być potencjalne bariery i luki prawne w stosunku do obszarów wsparcia proponowanego w ramach projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006?
5. Jakie są bariery i luki prawne dla osiągnięcia celów tematycznych EFS?
6. Jakie skutki wywołują zidentyfikowane bariery i luki prawne dla realizacji EFS?
7. Jakie działania należy podjąć, które konkretnie przepisy prawa i w jakim kierunku należy zmienić aby zniwelować istniejące lub potencjalnie mogące się pojawić bariery i luki prawne, w tym wynikające z systemu wdrażania wsparcia?
8. W jaki sposób można zmodyfikować wsparcie w ramach EFS, aby osiągnąć możliwie najlepsze efekty przy istniejącym stanie prawnym.
9. Które ze zidentyfikowanych luk i barier prawnych, w ramach poszczególnych obszarów, oceniane są przez przedstawicieli poszczególnych środowisk, jako najważniejsze.
10. Czy istnieją różnice w postrzeganiu luk i barier prawnych, a także ich znaczenia dla wdrażania programu, między różnymi interesariuszami.
11. W przypadku których barier lub luk prawnych wskazane jest przeprowadzenie pilotaży (np. w formie projektów innowacyjnych) przed rozwiązaniem.
12. W jakim stopniu ograniczenie luk lub barier prawnych może mieć konsekwencje finansowe.

Schemat badania

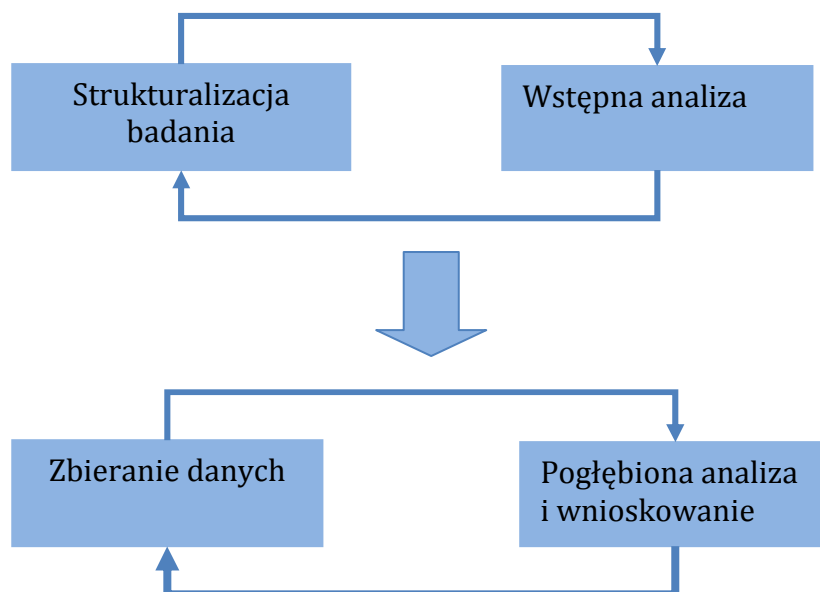
Struktura badania zakładała stosunkowo szeroki zakres analizy w początkowej fazie badania, co służyło identyfikacji możliwie wielu istniejących i potencjalnych luk i barier prawnych. Wraz z postępowaniem badania zakres analizy był zawężany do kwestii zidentyfikowanych jako problemowe, zmierzając do ich pełniejszego i bardziej pogłębionego zrozumienia. Należy przy tym zaznaczyć, że zakres analizy był niezwykle szeroki – dotyczył niemal całego systemu polityki społecznej państwa, a także systemu wdrażania EFS. Stanowiło to wyzwanie, ale również ograniczenie dla badania.

Poszczególne działania w ramach badania, prowadzone były w trzech, wzajemnie uzupełniających się fazach:

- Faza strukturalizacji badania – na tym etapie przeprowadzone było rozpoznanie zakresu badania, a także opracowane zostały projekty narzędzi badawczych.
- Faza zbierania danych – na tym etapie prowadzone były działania zmierzające do pozyskania danych niezbędnych do przygotowania ekspertyzy.
- Faza analizy i wnioskowania – na tym etapie zebrane dane zostały poddane analizie. Sformułowane zostały wnioski, a także zalecenia dotyczące dalszych działań. Każda konkluzja bazowała na zebranych i poddanych systematycznej analizie dowodach.

Specyfika niniejszego badania powodowała, że jego poszczególne etapy wzajemnie się przeplatały i wzmacniały. Wstępna analiza danych silnie warunkowała strukturalizację badania. Faza zbierania danych była inspirowana przez wykonane analizy i uzyskane wnioski, natomiast analiza prowadzona była na podstawie zebranych danych. Tym samym proces analityczny przebiegał w sposób heurystyczny.

Rysunek 2. Wzajemne powiązania pomiędzy fazami badania



Osoby objęte badaniem

Realizacja Zamówienia wymagała dotarcia do starannie dobranej grupy osób: dobrze poinformowanych, posiadających wieloletnie doświadczenie związane z wdrażaniem EFS w poszczególnych obszarach, zarówno jako pracownicy instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie programu, jak też przedstawiciele partnerów społecznych, projektodawców, komórek merytorycznych w poszczególnych ministerstwach i instytucjach, eksperci i konsultanci. Zaangażowanie do badania szerokiego kręgu osób pozwoliło na uwzględnienie wielu punktów widzenia, opinii i sugestii dotyczących problemów prawnych.

Badane osoby były głównym źródłem informacji o istniejących lub potencjalnych lukach i barierach prawnych. Wynikało to z założenia, które leżało u podstaw koncepcji badania, zgodnie z którym identyfikacja luk i barier prawnych najczęściej możliwa jest w praktyce – w zderzeniu z realnymi wyzwaniami związanymi z wdrażaniem projektu lub programu. W takich sytuacjach, bowiem najczęściej ujawniają się problemy i niejasności, które powinny być poddane dalszej analizie eksperckiej.

Metodologia badania

Analiza dokumentów

Celem analizy dokumentów była identyfikacja oraz wstępna analiza i kategoryzacja:

- luk i barier w poszczególnych obszarach wsparcia EFS i w odniesieniu do poszczególnych poziomów wdrażania Programu (IZ, IP/IP2, beneficjenci),
- najczęściej pojawiających się problemów prawnych w poszczególnych obszarach wsparcia EFS, ze wskazaniem tych, które mogą mieć szczególnie istotne znaczenie dla programowania EFS na lata 2014-2020, czyli wymagające albo jak najszybszych działań w zakresie zmian legislacyjnych albo przyjmowania rozwiązań, które w razie dalszego braku odpowiednich rozwiązań prawnych musiałyby być podejmowane, by EFS był skuteczny.

Osiągnięcie tego celu umożliwiło dopracowanie narzędzi do przeprowadzenia wywiadów grupowych z ekspertami i przedstawicielami IP/IP2, a także indywidualnych wywiadów telefonicznych z wybranymi beneficjentami.

Analiza objęła:

- dokumenty programowe i zarządcze PO KL,
- tzw. bazę wiedzy utworzoną na potrzeby instytucji uczestniczących w realizacji PO KL (tj. IZ, IP, IP2),
- interpretacje wydane przez IZ PO KL,
- raporty z badań ewaluacyjnych zrealizowanych w ramach PO KL,
- dostępne analizy i ekspertyzy prawne.

Lista dokumentów uwzględnionych w badaniu przedstawiona została w załączniku do niniejszego raportu.

Analiza aktów prawnych

Zgodnie z oczekiwaniem Zamawiającego badanie objęło analizę ustaw i ich aktów wykonawczych, które powiązane są z obszarami wsparcia EFS. Analiza ta objęła zasadniczo dwie kategorie takich aktów prawnych:

- tych, które odnoszą się do obszarów wsparcia EFS,
- ustaw o charakterze ustrojowo-finansowym, np. o finansach publicznych, zadaniach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także ich dochodach.

Analiza poszczególnych aktów prawnych miała na celu pogłębioną analizę poszczególnych luk i barier prawnych. W pierwszej kolejności badaniu poddane zostały kwestie zidentyfikowane we wcześniejszych etapach projektu. Ponadto dokonany został przegląd aktów prawnych pod kątem identyfikacji kolejnych problemów i trudności związanych z wdrażaniem EFS w Polsce.

Podobnie jak w przypadku analizy dokumentów wyzwaniem okazał się tutaj krótki czas realizacji badania, a także liczba i złożoność przepisów, odnoszących się do obszarów wsparcia EFS.

Wywiady pogłębione o charakterze eksploracyjnym

Indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone zostały w początkowej fazie badania. Miały charakter eksploracyjny. Ich podstawowym celem było poznanie opinii przedstawicieli Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki odnośnie pojawiających się problemów i trudności o charakterze prawnym. Ważnym wątkiem w ramach wywiadów było także omówienie dotychczasowych doświadczeń związanych z rozwiązywaniem problemów wynikających z istniejących wcześniej luk i barier prawnych. Pozwoliło to określić możliwe scenariusze działań wobec zidentyfikowanych kwestii problemowych.

W toku badania okazało się, że zasadne jest zmodyfikowanie podejścia i w sumie przeprowadzono następujące wywiady:

- z pracownikami Wydziału Zarządzania Departamentu Zarządzania EFS w MRR,
- z naczelnikami i Zastępcą Dyrektora DZF odpowiedzialnymi za kwestie pomocy technicznej, systemów informatyczny i kontroli,
- z Zastępcą Dyrektora DZF odpowiedzialnym za kwestie finansowe,
- z Dyrektorem DZF,
- z Dyrektorem Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unijnych w MRR,
- przedstawicielem organizacji pozarządowych.

Wywiady zostały przeprowadzone w formie wywiadów swobodnych, na podstawie ogólnych dyspozycji, określających zagadnienia, które powinny być poruszone. Wywiady prowadzone były przez ekspertów, posiadających dużą wiedzę na temat EFS i polskiego prawa.

Zogniskowane wywiady grupowe

W badaniu wykorzystano, jako jedną z głównych metod badawczych, zogniskowane wywiady grupowe. Wywiady służyły trzem podstawowym celom:

- omówieniu i pogłębieniu kwestii problemowych zidentyfikowanych na wcześniejszych etapach badania,
- identyfikacji i wstępnemu omówieniu dodatkowych kwestii,
- wskazaniu możliwych działań zmierzających do ograniczenia wpływu danej kwestii na skuteczność wdrażania EFS.

Przeprowadzono 6 zogniskowanych wywiadów grupowych, poświęconych następującym zagadnieniom:

- system wdrażania EFS w Polsce,
- zatrudnienie,
- wykluczenie społeczne,
- adaptacyjność i zdrowie,
- edukacja i kształcenie,
- dobre rządzenie.

Do udziału w każdym z wywiadów zaproszeni zostali przedstawiciele następujących instytucji:

- Instytucji Zarządzającej PO KL,
- Instytucji Pośredniczącej / Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia PO KL, zarówno dla komponentu centralnego, jak i komponentu regionalnego,
- Ministerstw liniowych,
- Instytucji centralnych (np. PARP, PFRON, OHP),
- Partnerzy społeczni i gospodarczy (organizacje pozarządowe, organizacje pracodawców, związki zawodowe),
- Instytucji Rynku Pracy,
- Instytucji Pomocy Społecznej,
- Ekspertów w poszczególnych obszarach.

Indywidualne wywiady telefoniczne

Uzupełnieniem wywiadów grupowych były telefoniczne wywiady indywidualne z przedstawicielami projektodawców, które miały na celu pozyskanie informacji na temat luk i barier prawnych z ich punktu widzenia. Wywiady zostały przeprowadzone z celową dobraną grupą projektodawców, zróżnicowaną ze względu na obszar wsparcia (zatrudnienie, wykluczenie społeczne, adaptacyjność i zdrowie, edukacja, dobre rządzenie) jak również typ realizowanych projektów (systemowe / konkursowe).

Wywiady zostały przeprowadzone telefonicznie. Takie podejście pozwoliło na elastyczne dopasowanie terminu wywiadu do możliwości rozmówcy, znosiło ograniczenia terytorialne, a także umożliwiało relatywnie szybką realizację badania. W sumie przeprowadzono **10** wywiadów telefonicznych.

Panel ekspertów

W końcowej fazie badania przeprowadzony został panel ekspertów. Jego celem było zaprezentowanie wstępnych wyników badania, a następnie poddanie ich dyskusji i ocenie ekspertów.

W panelu wzięli udział przedstawiciele: Instytucji Zarządzającej PO KL, Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS, Powiatowego Urzędu Pracy, organizacji pozarządowych, Instytutu Badań Edukacyjnych, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ośrodka Rozwoju Edukacji.

Główne wnioski

W trakcie badania zidentyfikowano trzy typy luk i barier prawnych. Pierwszy typ dotyczy konkretnych zapisów, które uniemożliwiają lub znacząco utrudniają realizację poszczególnych przedsięwzięć finansowanych z EFS. Przykładem takiej bariery prawnej są zapisy Ustawy Karty Nauczyciela, ograniczające możliwość zatrudniania nauczycieli w projektach. W przypadku tego typu problemów starano się zaproponować w ramach badania konkretne zmiany w prawie, które należy wprowadzić, aby rozwiązać tego typu problem.

Drugi typ dotyczy luk i barier prawnych o bardziej złożonej naturze, ograniczających skuteczność działań podejmowanych w ramach EFS, co często wiąże się z niską skutecznością danej polityki publicznej. W tym przypadku trudno jest zwykle wskazać jeden, konkretny przepis prawa, którego zmiana spowodowałaby zdecydowaną poprawę skuteczności działania. Konieczne jest dokonanie zmian o bardziej kompleksowym i złożonym charakterze, a w niektórych przypadkach uprzedniego rozstrzygnięcia dotyczącego docelowego kształtu polityki w danym obszarze, co zdecydowanie wykracza poza zakres niniejszego badania. W przypadku barier i luk prawnych tego typu wskazano możliwe kierunki pożądanych zmian.

Trzeci typ problemów prawnych wiąże się z trudnościami wynikającymi z interpretacji i stosowania przepisów prawa, które często przez swój ogólny charakter sprawiają, że podmioty je stosujące nie zawsze potrafią samodzielnie je wykorzystać w praktyce.

Generalnie w trakcie badania zidentyfikowano stosunkowo niewiele luk i barier prawnych pierwszego typu. Podejście do wdrażania EFS w sposób ewolucyjny dostosowuje się do istniejącego prawa. Zdobyte doświadczenia, związane z wdrażaniem od 2004 r. EFS w Polsce, pozwoliły na wypracowanie rozwiązań, które w większości przypadków nie budzą już poważnych wątpliwości prawnych. Przy czym widoczne jest dopasowanie „dwustronne” tzn. w odpowiednich aktach prawnych wprowadzono zapisy dotyczące wdrażania EFS, z drugiej strony dokumenty programowe EFS w coraz większym stopniu uwzględniają istniejący dorobek prawny. Wydaje się, że można mówić o postępującej konwergencji polskiego systemu prawnego i programów finansowanych z EFS, ze wszystkimi, zarówno pozytywnymi jak i negatywnymi, tego konsekwencjami.

Luki lub bariery prawne identyfikowane były głównie przez przedstawicieli IZ i IP PO KL oraz ekspertów i przedstawicieli partnerów społecznych. Badani projektodawcy wskazywali przede wszystkim na ograniczenia systemu wdrażania PO KL, lecz nie identyfikowali poważniejszych barier czy też luk prawnych. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że badanie ma charakter jakościowy i ekspercki, w związku z czym możliwe są sytuacje w których niektórzy beneficjenci napotykają na bariery lub luki prawne, które nie zostały zidentyfikowane w niniejszym badaniu ze względu na brak możliwości dotarcia do wielu beneficjentów.

Kwestie prawne drugiego typu, ograniczające skuteczność EFS, często mają charakter systemowy. Oznacza to, że wiążą się one z istniejącymi rozwiązaniami wpływającymi na

skuteczność polityki publicznej w danym obszarze. Wprowadzenie zmian wymaga często wypracowania nowych podejść i rozwiązań, które będą miały wpływ na całokształt funkcjonowania państwa w danym obszarze. Innymi słowy, ograniczenia skuteczności EFS są odbiciem barier i luk prawnych ograniczających funkcjonowanie całej administracji publicznej.

W tym kontekście kwestią kluczową jest jakość prawa. W wielu obszarach widoczne jest przeregulowanie, polegające na odchodzeniu od aktów prawnych o charakterze generalnym i ramowym, a przechodzenie do aktów prawnych o charakterze szczegółowym (choć jeszcze nie indywidualnym). Jest to efekt oczekiwań wyrażanych przez instytucje odpowiedzialne za realizację polityk publicznych. Część z nich formułuje postulaty uszczegółowienia zapisów aktów prawnych i ich doprecyzowania lub wpisania odpowiednich wyjątków. Takie postępowanie prowadzi do inflacji prawa, zmniejszania czytelności i przejrzystości istniejących rozwiązań, pojawiania się kolejnych wątpliwości i postulatów dotyczących doprecyzowania zapisów. W efekcie istniejące ustawy „kluczowe” dla poszczególnych obszarów, takie jak np. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Ustawa o pomocy społecznej, Ustawa o systemie oświaty są bardzo obszerne, złożone, trudne do zrozumienia i mało klarowne. Rodzi to potrzebę wydawania kolejnych interpretacji, odnoszących się do konkretnych przypadków. W efekcie ograniczana jest skuteczność EFS, redukując możliwość podejmowania niestandardowych działań. Natomiast szczegółowość przepisów nie ogranicza zapotrzebowania na kolejne interpretacje. Problem ten i tego rodzaju podejście jest również prezentowane przez część osób odpowiedzialnych za wdrażanie EFS, które w trakcie badania formułowały postulaty wprowadzenia wyłączeń, czy też doprecyzowań ze względu na fundusze strukturalne.

Skutkuje ono nieczytelnością przepisów, a także wiąże się m.in. z niewystarczającym poziomem kompetencji w zakresie stosowania prawa. Badane osoby wielokrotnie wskazywały na trudności związane z stosowaniem w praktyce przepisów generalnych, określających ogólne zasady działania. Przykładem może być tutaj ustawa o ochronie danych osobowych, która ma ramowy charakter i wymaga interpretacji zawartych w niej zapisów w odniesieniu do przypadków indywidualnych. Działanie na podstawie takich zapisów wymaga wysokiego poziomu profesjonalizmu, rozumianego jako zdolność do refleksyjnego i pozbawionego automatyzmu podejmowania działań adekwatnych do zaistniałej sytuacji. Z drugiej strony trzeba przyznać, że język aktów prawnych nie należy do prostych, co zapewne jest kolejnym powodem, dla którego osoby z nich korzystające chciałyby, by zawarte w nich przepisy regulowały specyficzne sytuacje, którymi one się zajmują. Zdajemy sobie sprawę, że dylemat ten nie jest prosty do rozwiązania. Ważne jest jednak, aby podjąć debatę na ten temat i wspólnie z kluczowymi interesariuszami poszukiwać optymalnego poziomu regulacji.

Kwestia przeregulowania wiąże się również z brakiem zaufania w samorządność, widoczną wśród głównych aktorów działających na poziomie centralnym. Reforma samorządowa przeniosła odpowiedzialność za wiele sfer na samorząd terytorialny. Władzom centralnym pozostawiła jednak bardzo silny instrument zarządzania poszczególnymi obszarami polityk publicznych w postaci prawa i - w niektórych przypadkach - finansów. Instytucje centralne, nie wierząc w skuteczność i jakość działania urzędów samorządowych, doprecyzowując coraz bardziej zasady ich działania, ograniczają w ten sposób swobodę działania, elastyczność i możliwość dopasowania wsparcia do potrzeb lokalnych. Niestety prowadzi to do obniżenia jakości prawa oraz skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Uznając kompetencje instytucji centralnych w zakresie określania polityk publicznych, konieczne jest poszukiwanie kompromisu pomiędzy szczegółowością i elastycznością poszczególnych aktów prawnych.

Przeprowadzone w ramach niniejszego badania analizy wskazują na istnienie pewnego paradoksu: obok obszarów przeregulowanych występują kwestie, które nie są w wystarczającym stopniu uregulowane. Dotyczy to przede wszystkim – naszym zdaniem – wymagają instrumentów nowoczesnego zarządzania, czyli zasad koordynacji i zarządzania politykami publicznymi oraz monitorowania ich efektów. Stąd, w przypadku niektórych z

omawianych problemów rekomendowane jest wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych w tym zakresie.

Jednym z celów badania była identyfikacja luk i barier prawnych związanych z przyszłym okresem wdrażania EFS. Okazuje się jednak, że identyfikacja takich problemów prawnych wymaga uprzedniego określenia, jakiego typu działania proponuje się w nowym okresie programowania. Określenie barier prawnych „tak w ogóle”, bez znajomości szczegółowych rozwiązań, okazało się trudne, jeśli nie niemożliwe, do wykonania. Dlatego też w niniejszym opracowaniu koncentrujemy się na tych problemach i barierach prawnych, które są szczególnie istotne dla obecnego okresu wdrażania. Większość z nich znajduje jednak również zastosowanie w odniesieniu do przyszedłego okresu polityki spójności.

W wielu obszarach podstawową barierą dla wdrażania EFS nie są bariery lub luki prawne, ale brak lub niedostatek polityki publicznej, rozumianej jako określenie celów działania, wyznaczenie sposobów ich osiągania, określenie podmiotów odpowiedzialnych za działania itd. Dotyczy to szczególnie takich obszarów jak: aktywne i zdrowe starzenie się społeczeństwa, uczenie się przez całe życie. Wypracowanie wspólnie z interesariuszami polityk w tych obszarach pozwoli dopiero na identyfikację koniecznych zmian prawnych i ewentualnych luk lub barier prawnych.

W przypadku EFS widoczne jest stałe napięcie między dwoma podejściami. Z jednej strony niska skuteczność czy też nieadekwatność polityk publicznych powoduje, że w ramach EFS widoczna jest tendencja do „naprawiania” bądź „omijania” istniejących rozwiązań, w tym prawnych. Powoduje to, po pierwsze istnienie w niektórych obszarach dwóch, częściowo niezależnych polityk publicznych. Skutkuje to również pojawianiem się pytań i wątpliwości, formułowanych głównie przez instytucje systemu wdrażania EFS i opracowywanie interpretacji, które na dodatek często zmieniają się w czasie. Widoczna jest przy tym tendencja Instytucji Zarządzającej PO KL do pozytywnego odpowiadania na pojawiające się zapytania i doprecyzowywania zapisów programu i dokumentów programowych. Czyni to program jeszcze bardziej złożonym i trudniejszym w zarządzaniu. Trudno jednak ocenić, na ile przekłada się to na rzeczywistą poprawę jego skuteczności.

Z drugiej strony przedstawiciele różnych środowisk biorący udział we wdrażaniu PO KL podkreślali, że nie jest dobrym podejściem dążenie do zapisywania i precyzowania/uszczegóławiania wszystkiego w prawie. Znacznie lepszym rozwiązaniem, które może mieć pozytywne skutki dla skuteczności EFS, jest definiowanie nowych pojęć czy narzędzi używanych w EFS na poziomie programu operacyjnego (np. zielone miejsca pracy, ekonomia społeczna).

Naszym zdaniem konieczne jest poszukiwanie za każdym razem rozsądnego kompromisu. EFS powinien zasadniczo służyć osiąganiu celów polityk publicznych określonych na poziomie centralnym i regionalnym. Może on uzupełniać istniejące rozwiązania. W takich przypadkach, jeśli podejmowane działania mieszczą się w kompetencjach poszczególnych instytucji, nie ma potrzeby poszukiwania dodatkowych podstaw prawnych. Jeśli jednak EFS wchodzi w sferę, która jest już w dużym stopniu uregulowana, konieczne jest uwzględnienie istniejących rozwiązań prawnych. Jeśli jednak okazuje się, że istniejące przepisy prawne ograniczają skuteczne wdrażanie EFS, czyli osiąganie wyznaczonych celów, konieczne jest przeanalizowanie problemu – również przy wykorzystaniu wyników niniejszego badania i w razie konieczności, wyszukiwanie sposobów ich rozwiązywania poprzez np. poszukiwanie nowych interpretacji lub przygotowanie propozycji zmiany prawa. Działania takie powinny być prowadzone już na etapie programowania, tak aby eliminować ryzyko ograniczonej możliwości wdrażania zaplanowanych działań. Niemniej jednak rekomendowane jest podejście, zgodnie z którym w przypadku istnienia przepisów ogólnych nie dąży się do uszczegóławiania ich w odniesieniu do indywidualnych potrzeb EFS, lecz doprecyzowuje się ich brzmienie na poziomie programu operacyjnego. Decyzja o tym, jakie zagadnienia wymagają albo doprecyzowania ogólnych zapisów prawa albo zmian/nowelizacji, wypracowana musi być wspólnie przez IZ z podmiotami odpowiedzialnymi za poszczególne obszary i uczestniczącymi w realizacji zadań w danym obszarze.

Analiza relacji między EFS a istniejącym porządkiem prawnym wskazała na występowanie niepokojącego zjawiska. Szanując to, że co do zasady prawo powinno służyć tym, którzy je stosują, zauważyliśmy w trakcie badania, iż instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy europejskich starają się unikać pewnych rozwiązań prawnych (określonych przepisów), poprzez wyłączenie ich zastosowania w imię szybkości i efektywności wydatkowania środków oraz kontroli tego wydatkowania. Jest to niebezpieczna tendencja, gdyż w efekcie prowadzi do instrumentalnego traktowania prawa, jako środka do osiągnięcia celów społecznych, politycznych, czy ekonomicznych. Przy takim podejściu prawo przestaje być stałą i niezmienną konstytucją społeczeństwa i obywatela. Zaczyna być formą przekazywania decyzji i poleceń umożliwiających mniej lub bardziej skuteczne zarządzanie sprawami państwowymi¹. Należy przy tym zauważyć, że etapem najbardziej wydłużającym różnego rodzaju sprawy są postępowania sądowe. Natomiast tego nie da się ominąć w żaden sposób, gdyż jest to konstytucyjna gwarancja wynikająca z art. 77 ust. 2 Konstytucji, która stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Dlatego też właściwym kierunkiem jest dążenie do poprawienia skuteczności funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości.

¹ Konferencja UW WPiA na temat nadużycia prawa, wykład dr Janusza Kochanowskiego, *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa*.

Problemy horyzontalne

W trakcie badania zidentyfikowane zostały bariery prawne o charakterze horyzontalnym. Dotyczą one kilku obszarów, a równocześnie nie można tych kwestii przyporządkować do systemu wdrażania.

Problem zaangażowania interesariuszy w proces koordynacji i kreowania polityk publicznych

Jedną z kluczowych barier prawnych dla skutecznego wdrażania EFS jest słabość mechanizmów służących angażowaniu interesariuszy w przygotowanie, zatwierdzenie i realizację polityk publicznych. Niedostateczne uwzględnianie opinii i głosów praktyków przekłada się na niską jakość planowania, realizacji i oceny polityk publicznych, co bezpośrednio wpływa też na skuteczność wdrażania EFS.

Słabość mechanizmów konsultacji jest zagadnieniem bardzo złożonym i uwarunkowanym wieloma czynnikami. Niewątpliwie duże znaczenie ma tutaj tradycja, normy kulturowe, postawy i nastawienie przedstawicieli poszczególnych instytucji. Jednak w tym opracowaniu koncentrujemy się na aspektach prawnych. Takie podejście jest uzasadnione dotychczasowymi doświadczeniami związanymi z angażowaniem przedstawicieli partnerów społecznych. Jak wynika z badania dotyczącego efektywności mechanizmów konsultacji społecznych: „po stronie urzędów administracji publicznej podstawowym powodem dla prowadzenia konsultacji społecznych są wymagania ustawowe”². To właśnie w przepisach prawa zdefiniowane są obowiązki jak również mechanizmy dotyczące angażowania interesariuszy.

Mechanizmy angażowania interesariuszy, w obszarach dotyczących EFS, zdefiniowane są przez przepisy krajowe. Zwykle występują one w formie różnych ciał konsultacyjno - doradczych. W przypadku rynku pracy są to rady zatrudnienia, w przypadku pomocy społecznej – Rada Pomocy Społecznej, w obszarze rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych mamy do czynienia z Krajową Radą Konsultacyjną ds. Osób Niepełnosprawnych, jak również wojewódzkimi i powiatowymi społecznymi radami ds. osób niepełnosprawnych. W przypadku działalności pożytku publicznego funkcjonuje Rada Działalności Pożytku Publicznego, jak również istnieją wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego.

Jednak, na co zwracali uczestnicy wywiadów grupowych i co znajduje potwierdzenie w prowadzonych badaniach, partnerzy społeczni mają poczucie niewielkiego wpływu na podejmowane decyzje. W ich opinii wiele z prowadzonych konsultacji ma charakter pozorny. Są oni zazwyczaj informowani o tym, co się dzieje w powiecie, regionie czy też na poziomie kraju, nie są jednak z nimi prowadzone rzeczywiste, pogłębione konsultacje, szczególnie na etapie projektowania programów / rozwiązań.

Obserwacje te potwierdzają wyniki prowadzonych badań. W analizie funkcjonowania rad zatrudnienia stwierdzono, że „jednym z kluczowym zagrożeniami dla funkcjonowania rad

² Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

zatrudnienia jest pozorność prowadzonego dialogu, który zgodnie z koncepcją rad ma służyć wypracowywaniu rozwiązań właściwych dla danego rynku pracy. Taka pozorność stwarza ryzyko instrumentalizacji działalności rad. Oznacza to niebezpieczeństwo zredukowania roli rad jedynie do legitymizacji decyzji w zakresie polityki rynku pracy, podejmowanych przez organy zatrudnienia³.

Podobne problemy widoczne są w trakcie konsultowania programów, aktów prawnych czy też projektów rządowych. Szereg barier dla prowadzenia efektywnych konsultacji społecznych zidentyfikowano w przywoływanym już badaniu efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, wykonanym przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia i MillwardBrown SMG/KRC. Sposób prowadzenia konsultacji, m.in.: krótki czas na ustosunkowanie się, przesyłanie dużych, trudnych dokumentów, brak zdefiniowania kluczowych problemów, brak informacji zwrotnej na temat zgłoszonych uwag, powodują, że partnerzy społeczni i gospodarczy krytycznie odnoszą się do prowadzonych konsultacji, odczuwając silnie fasadowość prowadzonych konsultacji i brak realnego wpływu na przyjmowane rozwiązania. Częsty argument administracji publicznej, czyli presja czasu, traktowany jest jako zabieg mający skłonić partnerów do szybkiego zatwierdzenia propozycji przedstawionych przez administrację publiczną.

Wynika to m.in. z traktowania przez administrację publiczną istniejących rozwiązań jako konsultacyjno – doradczych. W wielu przypadkach uznaje się, że opinie partnerów społecznych nie muszą być uwzględniane przez administrację publiczną. W praktyce instytucje publiczne sprowadzają te mechanizmy do funkcji informacyjnych (informowanie partnerów społecznych o podejmowanych decyzjach) lub legitymizujących (zaangażowanie partnerów społecznych służy uwiarygodnieniu decyzji już podjętych), a nie poprawieniu jakości procesu decyzyjnego. W efekcie uczestnicy różnych form dialogu z instytucjami publicznymi zniechęcają się, ograniczają swoją aktywność lub delegują do tych zadań osoby o niskich kompetencjach. Mechanizmy te stają się w coraz większym stopniu rytuałem, bez realnego odniesienia do rzeczywistości. W takiej sytuacji administracja publiczna utwierdza się w przekonaniu, że nie może liczyć na partnerów społecznych i gospodarczych.

Uczestnicy badania zwracali uwagę, że fasadowość prowadzonych konsultacji przejawia się również w ograniczaniu ich zakresu do podmiotów wskazanych w aktach prawnych i pomijania adresatów prowadzonych działań. Dotyczy to np. zmian w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które często nie są konsultowane z powiatowymi urzędami pracy⁴.

Oczywiście efektywność konsultacji społecznych jest warunkowana również przez postawy i zachowania partnerów społeczno – gospodarczych, np. gotowość do działania na rzecz wspólnie uzgodnionych celów zamiast ograniczenia udziału w konsultacjach do partykularnych interesów danego podmiotu. Jednak ostatecznie o efektywności całego procesu decyduje podmiot odpowiedzialny, zarządzający konsultacjami.

Różne są identyfikowane przyczyny takiej sytuacji. Część osób zwraca uwagę na kwestie mentalności, kultury działania niektórych jednostek publicznych, bardzo sztywnego trzymania się zapisów aktów prawnych i dokumentów programowych. W efekcie bardzo mało pozostaje miejsca na dyskusję o problemie i otwartości na opinie i stanowiska interesariuszy. Jak pokazują badania, np. dotyczące funkcjonowania komitetów monitorujących w ramach polityki spójności, to właśnie postawa jednostki administracji,

³ *Diagnoza działalności rad zatrudnienia kadencja 2004-2008*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.

⁴ Należy zaznaczyć, że w ostatnim okresie kwestia ta ulega zmianie. MPiPS podejmuje dialog z urzędami pracy, konsultując z nimi propozycje zmian.

która odpowiada za proces konsultacji ma kluczowe znaczenie dla jego jakości⁵. Konieczna jest zatem zmiana nastawienia administracji publicznej: zrozumienie, że zaangażowanie interesariuszy może przyczynić się do poprawy jakości polityk publicznych, a także poprawy jakości samego procesu konsultowania i angażowania partnerów społecznych.

Jednak w tym opracowaniu należy zwrócić szczególną uwagę na przyczyny prawne. Istniejące w różnych ustawach przepisy prawa zazwyczaj bardzo ogólnie określają obowiązek konsultacji społecznych i w niewielkim stopniu regulują sposób ich prowadzenia. Przykładowo, w przypadku rad zatrudnienia ich zadania oraz skład określone są w Ustawie o promocji zatrudnienia, natomiast tryb działania określony jest bardzo ogólnie w odpowiednim rozporządzeniu. Przepisy te nie określają jednak np. na ile wcześniej materiały powinny być wysyłane do członków rady zatrudnienia. Przepisy nie przewidują również udziału rady w przygotowaniu poszczególnych decyzji. Zidentyfikować można również pewne niespójności, np. wśród zadań wojewódzkiej rady zatrudnienia nie wymienia się choćby opiniowania regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia. W art. 17 Ustawy o pomocy społecznej określa się, jako jedno z zadań własnych gminy, opracowanie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Brak jest jednak zapisów dotyczących prowadzenia konsultacji na etapie przygotowywania i zatwierdzania tego dokumentu. Wydaje się, że wzmocnieniem dla jakości prowadzonych konsultacji społecznych mogłyby być zmiany przepisów prawa, regulujących tę kwestię.

Innym zagadnieniem jest zakres odpowiedzialności partnerów społecznych. Ograniczenie funkcji różnego rodzaju ciał do konsultacyjno-doradczej, a w praktyce do informowania i legitymizowania decyzji już podjętych, prowadzi do obniżenia zaangażowania partnerów społecznych. Dlatego też należy rozważyć możliwość powierzenia partnerom społecznym większej odpowiedzialności, w tym również roli decyzyjnej. Takie rozwiązania funkcjonują zarówno w Polsce (Komisja Trójstronna, Komitety Monitorujące PO), jak też na całym świecie.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Jest to problem na poziomie IZ i poszczególnych IP. Nieskuteczne zaangażowanie interesariuszy ogranicza skuteczność przyjmowanych rozwiązań i skuteczność wdrażania EFS.

Konsekwencje

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest niższa skuteczność, efektywność, trafność i użyteczność prowadzonych polityk na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Pociąga to za sobą konkretne skutki finansowe: pieniądze publiczne wydawane są nie w pełni efektywnie, kierowane nie tam, gdzie mogłyby przynieść najwyższą korzyść. Nieskuteczność mechanizmów angażowania interesariuszy prowadzić może do uzyskiwania nieproporcjonalnego wpływu na podejmowane decyzje przedstawicieli interesariuszy posiadających lepszy dostęp do instytucji publicznych. Może to pogłębiać problem niskiej trafności podejmowanych decyzji.

Nieskuteczność mechanizmów angażowania interesariuszy przyczyniać się może również do popełniania błędów w aktach prawnych, programach co wiąże się z koniecznością ich częstej nowelizacji i przekłada się na wzrost kosztów funkcjonowania administracji publicznej.

⁵ *Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Główni aktorzy, w tym zwłaszcza przedstawiciele administracji publicznej, muszą sobie uświadomić, że uwzględnienie opinii interesariuszy przekłada się na przygotowanie lepszych jakościowo dokumentów programowych i legislacyjnych, zmniejszenie prawdopodobieństwa popełnienia błędów, przyjęcia bardziej trafnych rozwiązań. Przyczyniać się również może do lepszego rozumienia przyjmowanych rozwiązań i wyższego poziomu akceptacji społecznej.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wykorzystanie skuteczniejszych mechanizmów konsultacji społecznych może wiązać się z większymi kosztami: wydłużeniem czasu procesu decyzyjnego, poniesieniem nakładów niezbędnych do tego, aby zaangażować interesariuszy. Są to jednak koszty, które w ogólnym rozrachunku warto ponieść, ponieważ mogą się przełożyć na poprawę jakości funkcjonowania sektora publicznego.

Znajduje to swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w jakości i skuteczności działań finansowanych z EFS. **Niska jakość polityk publicznych, w tym istniejących programów, aktów prawnych i projektów jest jednym z głównych ograniczeń dla zapewnienia wysokiej skuteczności EFS.**

Możliwe sposoby rozwiązania

Efektywność mechanizmów konsultacji społecznych jest kwestią złożoną. Dlatego też konieczne jest podejmowanie różnorodnych działań.

Z punktu widzenia niniejszego badania wskazane jest rozważenie wprowadzenia zapisów w aktach prawnych określających minimalne standardy prowadzonych konsultacji społecznych (np. czasu konsultacji, form zasięgnięcia opinii uczestników, sposobu komunikacji informacji zwrotnej). Zapisy takie mogą być wprowadzone w poszczególnych ustawach sektorowych (np. Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Ustawie o pomocy społecznej itd.). Jednak bardziej właściwym rozwiązaniem jest wprowadzenie ogólnego aktu prawnego, określającego w sposób jasny minimalne standardy procesu konsultacji społecznych. Rekomendujemy również podjęcie dyskusji na temat zakresu kompetencji decyzyjnych, które mogłyby być przekazane organom służącym konsultacjom społecznym, np. radom zatrudnienia. Przykładowo, rada zatrudnienia mogłaby nie opiniować, ale zatwierdzać propozycje wydatkowania Funduszu Pracy. Rada mogłaby też zatwierdzać programy specjalne. Przekazanie części decyzji ciałom społecznym zwiększy poczucie współodpowiedzialności i zaangażowanie partnerów społeczno – gospodarczych. Wiązałoby się to z wdrożeniem modelu zarządzania trójstronnego, polegającego na tym, że partnerzy nie tylko konsultują i opiniują propozycje instytucji publicznych, ale są zaangażowani w proces decyzyjny i współuczestniczą w podejmowaniu kluczowych decyzji, dotyczących np. sposobu dysponowania środkami publicznymi, kierunków kształcenia, zakresu współpracy z partnerami społecznymi.

Wskazane jest przeprowadzenie pilotażu takiego rozwiązania, np. w jednym województwie lub w jednym obszarze polityk publicznych. Czas realizacji pilotażu powinien objąć co najmniej dwa lata.

W pilotażu należy wykorzystać efekty wsparcia udzielonego w ramach Działań 5.4 i 5.5 PO KL, które zakładały wzmocnienie partycypacji partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, szczególnie w tworzeniu i wdrażaniu polityk, których dotyczy realizacja PO KL. W ramach zrealizowanych projektów zdiagnozowano stan obecny, stworzono modele współpracy partnerów z administracją. Modele te są też wdrażane w ramach aktualnych projektów. Obecnie nie jest znany wpływ tych rozwiązań na jakość prowadzonych konsultacji.

Kto odpowiedzialny

Institucja odpowiedzialna za koordynację EFS w nowej perspektywie finansowej 2014-2020

Ramka 1.

Upowszechnienie metod współpracy z interesariuszami, które dają większe szanse na ich autentyczne zaangażowanie. Badanie na temat zaangażowania interesariuszy w tworzenie i funkcjonowanie krajowego systemu kwalifikacji pozwoliło na wypracowanie pewnych zaleceń, które mogą być wykorzystane również w innych obszarach. Poniżej przedstawiono listę czynników, które wpływają na zaangażowanie interesariuszy:

Poczucie wpływu - kluczowe znaczenie dla zaangażowania interesariuszy ma to, czy faktycznie mają oni wpływ na przyjmowane rozwiązania. Pozorowany dialog lub dyskusja, która nie prowadzi do konkretnych ustaleń powoduje, że interesariusze stopniowo tracą zainteresowanie udziałem w debacie. Oczywiście część interesariuszy bierze udział również w przedsięwzięciach, które nie wiążą się z możliwością autentycznego oddziaływania na rzeczywistość. W takich przypadkach uzyskiwaną przez nich korzyścią jest budowanie własnej pozycji, sieci kontaktów, uzyskiwanie dostępu do najbardziej aktualnej wiedzy.

Jasne określenie celów angażowania interesariuszy. Jeśli interesariusze wiedzą możliwie dokładnie, co ma być efektem podejmowanych działań, czemu mają one służyć i jakie jest ich znaczenie w szerszym kontekście podejmowanych prac, to wtedy zaangażowanie rośnie. Oznacza to, że z punktu widzenia interesariuszy istotnym jest trafne i możliwie precyzyjne zdefiniowanie problemów, którymi mają się oni zająć. Z powyższym wiąże się też konieczność jasnego określenia statusu podejmowanych działań, tzn. jakie będzie przełożenie prac interesariuszy na ostateczne decyzje.

Dobór skali zaangażowania interesariuszy oraz metod pracy do celów. Określeniu celów angażowania interesariuszy powinno towarzyszyć zdefiniowanie skali ich angażowania i sposobu współpracy z nimi. Nie ma bowiem jednego uniwersalnego modelu. Należy tu stosować podejście pragmatyczne. Przykładowo, na etapie diagnozowania problemu możliwe jest angażowanie szerokiego grona interesariuszy i określenie głównego problemu w sposób ogólny. W przypadku wypracowywania konkretnych rozwiązań wskazane jest angażowanie niewielkiej ich grupy, reprezentujących kluczowe instytucje, posiadających odpowiednie przygotowanie merytoryczne. Na etapie konsultowania poszczególnych rozwiązań wskazane jest zaproszenie do udziału w dyskusji szerokiego grona interesariuszy, przy jednoczesnym zawężeniu pola dyskusji do kluczowych kwestii problemowych. W przypadku delegowania funkcji zarządczych wskazane jest również powierzenie tego zadania niewielkiej grupie kluczowych interesariuszy i jasne określenie zakresu ich odpowiedzialności i zadań.

Powierzenie części odpowiedzialności za funkcjonowanie systemu interesariuszom – jedną z podstawowych kwestii, które powinny być rozważone na etapie projektowania systemu, jest określenie zakresu odpowiedzialności, który powinien być powierzony interesariuszom. Doświadczenia innych krajów pokazują, że takie rozwiązania funkcjonują i sprawdzają się. W Szkocji przykładowo powierzono całość zarządzania Szkocką Ramą Kwalifikacji Partnerstwu, w skład którego wchodzi kluczowi interesariusze.

Stworzenie mechanizmów trwałego zaangażowania interesariuszy. Konieczne jest wypracowanie mechanizmów, które zapewnią stałe zaangażowanie interesariuszy.

Oznacza to zazwyczaj powołanie (w sposób formalny) odpowiedniego zespołu, rady lub komitetu oraz przeznaczenie niezbędnych środków na funkcjonowanie takiego ciała.

Przekazywanie informacji zwrotnej – wiąże się to z poprzednim punktem. Interesariusze powinni uzyskiwać możliwie dokładną informację, w jaki sposób zostały lub nie zostały uwzględnione ich opinie i uwagi. Pozwala to na utrzymanie zaangażowania interesariuszy.

Dostosowanie sposobu komunikacji do roli i znaczenia poszczególnych kategorii interesariuszy. Komunikacja jest jednym z kluczowych czynników budowania relacji z interesariuszami. Dlatego też szczególny nacisk powinien być położony właśnie na ten aspekt. Oznacza to, że konieczne jest aktywne podejście do zarządzania komunikacją: identyfikacja potrzeb informacyjnych poszczególnych kategorii interesariuszy, wybór najbardziej adekwatnych metod, technik, itd.

Sposób prowadzenia pracy z interesariuszami. Należy możliwie precyzyjnie określić, do czego ma doprowadzić każde spotkanie, na tej podstawie wypracować możliwie szczegółowy scenariusz prac, z uwzględnieniem wielkości grupy i jej zróżnicowania. W przypadku bardziej skomplikowanych kwestii, wymagających dyskusji bardziej pogłębionych, wskazane jest organizowanie debaty w jeszcze mniejszych grupach.

Przeznaczenie odpowiednich zasobów. Angażowanie interesariuszy wymaga czasu, zasobów ludzkich i środków finansowych. Są to koszty, które trzeba ponieść, aby włączenie interesariuszy było autentyczne i przyniosło oczekiwane korzyści.

Problem koordynacji działań na poziomie krajowym i regionalnym

Kwestia koordynacji działań była poruszona przez uczestników badania w kilku obszarach, dlatego została potraktowana jako horyzontalna. Wydaje się, że kwestia ta staje się szczególnie istotna w kontekście przygotowania do nowej perspektywy finansowej, w ramach której przewiduje się, że znaczna część EFS będzie wdrażana na poziomie regionalnym.

Kwestia koordynacji działań dotyczy szczególnie procesów planowania i wdrażania EFS na poziomie krajowym oraz sposobu zapewniania spójności pomiędzy poziomem centralnym a wojewódzkim. Z punktu widzenia przyszłej perspektywy kluczowe znaczenie ma dyskusja na temat zakresu autonomii władz regionalnych w planowaniu wsparcia z EFS. Zakres tej dyskusji uzależniony będzie od uzgodnionej z Komisją Europejską architektury programów operacyjnych. Wydaje się, że kwesta ta będzie szczególnie istotna w przypadku podjęcia ostatecznej decyzji o realizacji programów regionalnych finansowanych lub współfinansowanych z EFS.

Kwestie odpowiedzialności oraz koordynacji działań do pewnego stopnia uregulowane są w istniejących aktach prawnych. W Ustawie o samorządzie województwa w art. 11 stwierdza się, że samorząd województwa tworzy strategię rozwoju oraz prowadzi politykę rozwoju województwa, uwzględniając przy jej tworzeniu ponadregionalne dokumenty strategiczne. Natomiast regionalny program operacyjny jest instrumentem służącym realizacji tej strategii. Zasady przygotowania programu operacyjnego określa Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z art. 28 ust. 2 tejże ustawy regionalny program operacyjny przygotowany jest przez samorząd województwa we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego. Minister ten prowadzi negocjacje programu z Komisją Europejską. Jak zatem widać, na poziomie aktów prawnych zapewniono mechanizmy koordynacji przygotowania programów operacyjnych.

Zapisy te jednak nie określają zasad koordynacji w ramach poszczególnych polityk publicznych. Budzi to obawy, m.in. przedstawicieli MPiPS, związane z zapewnieniem spójności polityki krajowej z polityką planowaną i realizowaną na poziomie regionalnym.

W przypadku obszaru zatrudnienia kwestię tę rozstrzyga Ustawa o promocji zatrudnienia. Zgodnie z art. 4 ust. 6 tejsze Ustawy minister właściwy ds. pracy koordynuje publiczne służby zatrudnienia m.in. poprzez planowanie i realizowanie we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego zadań dotyczących promocji zatrudnienia, realizowanych przez instytucje rynku pracy, wynikających z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w zakresie należącym do kompetencji ministra właściwego do spraw pracy.

Wynika z tego, że minister właściwy ds. pracy uzgadnia z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego zakres zadań związanych z polityką rynku pracy, finansowanych ze środków EFS. A zadaniem ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jest współpraca z samorządem województwa przy tworzeniu programów operacyjnych. Konstrukcję tą należy ocenić jako zasadną. Wyznacza ona ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako centralny element systemu koordynacji. Z jednej strony jest on odpowiedzialny za koordynację planowania EFS w strukturach rządu, z drugiej strony współpracuje z władzami regionalnymi przy tworzeniu regionalnych programów operacyjnych. Dzięki temu jest jeden punkt kontaktowy w rządzie dla władz regionalnych. Wymusza to też większą spójność działań realizowanych w poszczególnych obszarach.

Należy jednak zaznaczyć, że brak jest takich mechanizmów w Ustawie o pomocy społecznej, Ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, Ustawie o systemie oświaty. Dlatego też nie wiadomo, w jaki sposób ministerstwa odpowiedzialne za kreowanie polityki krajowej będą koordynować planowanie i realizację regionalnych programów operacyjnych.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

IZ i IP na etapie programowania wsparcia z EFS, a także na etapie wdrażania programów finansowanych z EFS w okresie 2014-2020.

Konsekwencje

Zbyt słabe mechanizmy koordynacji planowania i realizacji polityk publicznych są jednym z ważniejszych ograniczeń dla skuteczności wdrażania EFS. Brak mechanizmów koordynacji na polityk publicznych określanych na poziomie centralnym z działaniami władz regionalnych mogą prowadzić do swoistego dualizmu i niewystarczającej spójności między działaniami podejmowanymi na poziomie centralnym i regionalnym. Może to mieć znaczenie szczególnie w przypadku wypracowania w programach krajowych rozwiązań, o charakterze systemowym, które następnie powinny być wdrażane na większą skalę na poziomie regionalnym. W trakcie badania uczestnicy badania wskazywali na trudności tego typu, pojawiające się już przy wdrażaniu PO KL.

Słabość mechanizmów koordynacji wiązać się może z konsekwencjami finansowymi, np. brakiem możliwości wdrożenia rozwiązań wypracowanych na poziomie krajowym w programach regionalnych.

Możliwe sposoby rozwiązania

Pewnym rozwiązaniem mogłoby być szersze opisanie mechanizmów koordynacji działań podejmowanych na różnych poziomach administracji publicznej (w tym szczególnie na poziomie krajowym i wojewódzkim) w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla przyszłego okresu programowania, w którym zwiększy

się decentralizacja EFS, a tym samym potrzeba koordynowania działań na różnych poziomach jego wdrażania.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powinno określić zasady koordynacji jeszcze przed rozpoczęciem prac nad nowymi programami operacyjnymi.

Zatrudnienie

Działania związane z EFS służą przede wszystkim poprawie zatrudnialności osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym szczególnie osób pozostających bez pracy. Dlatego też skuteczność tych działań można rozpatrywać z punktu widzenia możliwości dopasowania wsparcia do indywidualnych potrzeb osób lub społeczności lokalnych.

Problem zbyt szczegółowego poziomu regulacji w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Jednym z podstawowych problemów prawnych, utrudniającym skuteczne wdrażanie EFS, identyfikowanym przez badane osoby, jest zbyt szczegółowe prawo dotyczące wspierania osób pozostających bez pracy. Dotyczy to szczególnie Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie.

Ustawa ta, wraz z 28 rozporządzeniami, precyzyjnie określają sposób prowadzenie polityki rynku pracy, w tym szczególnie działalność publicznych służb zatrudnienia. Zdaniem badanych osób, w tym również przedstawicieli urzędów pracy, nazbyt szczegółowe zapisy ustawy utrudniają adekwatne dopasowanie wsparcia do potrzeb odbiorców. W efekcie realizowane są głównie standardowe projekty, w których niedostatecznie uwzględniane są potrzeby osób bezrobotnych i ich indywidualna sytuacja. Szczegółowe regulowanie celów oraz sposobów działania urzędów pracy na poziomie centralnym powoduje, że przynajmniej niektóre z nich w większym stopniu czują się odpowiedzialne za realizację polityki centralnej i zapisów ustawy, niż za rozwiązywanie lokalnych problemów rynku pracy.

W trakcie prowadzonych wywiadów uczestnicy wskazywali na przykłady zapisów ograniczających możliwość elastycznego działania publicznych służb zatrudnienia. Wymieniali m.in. zapisy poszczególnych rozporządzeń, w tym Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy, określające szczegółowo sposób realizacji poszczególnych usług, zawierających wiele szczegółowych definicji i doprecyzowań. Rozporządzenie liczy niemal 60 stron. Dodatkowo MPiPS wydało szereg szczegółowych interpretacji jego zapisów. Zdaniem przedstawicieli urzędów pracy przedmiotowe rozporządzenie, choć miało stać się instrumentem poprawiającym jakość działań podejmowanych przez urzędy pracy, w praktyce utrudnia funkcjonowanie urzędu, narzucając szczegółowe procedury dostarczania usług i instrumentów rynku pracy. Równocześnie zaznaczają, że standardy jako takie są potrzebne. Obecnie kończy się badanie na temat funkcjonowania standardów, realizowane na zlecenie MPiPS. Na jego podstawie możliwe będzie określenie nowego podejścia do standardów.

Zapisy prawne dotyczące standardów są również ograniczeniem dla świadczenia usług rynku pracy przez inne podmioty niż publiczne służby zatrudnienia. Standardy te są bowiem przygotowane pod kątem funkcjonowania urzędu pracy. Natomiast art. 24 Ustawy o promocji zatrudnienia mówi, że samorząd terytorialny może zlecić realizację usług rynku pracy innym podmiotom, przy uwzględnieniu w sposobie ich realizacji standardów usług

rynku pracy. W praktyce pozbawia to podmioty, które mogłyby realizować takie usługi, autonomii w wyborze sposobu jej świadczenia.

Kolejnym przykładem bariery prawnej utrudniającej skuteczne działanie urzędów pracy są przepisy określające uprawnienia do skorzystania z usług i instrumentów rynku pracy. W art. 49 Ustawy określone są kategorie osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do których mogą być kierowane instrumenty rynku pracy. Takie rozwiązanie podyktowane jest dążeniem do wspierania tych grup, które bez wsparcia nie poradzą sobie na rynku pracy. Jednak w praktyce ogranicza to możliwość doboru instrumentów rynku pracy adekwatnie do indywidualnej sytuacji konkretnej osoby bezrobotnej. Przy czym barierą nie jest zbyt wąsko lub szeroko określony katalog osób znajdujących się w szczególnej trudnej sytuacji na rynku pracy, ale samo istnienie takiego katalogu w ustawie, co utrudnia dopasowanie prowadzonej polityki rynku pracy do potrzeb osób najbardziej tej pomocy potrzebujących. Umożliwienie identyfikowania takich osób oraz doboru instrumentów powinno odbywać się na poziomie lokalnym, a nie na poziomie ustawowym⁶.

Ponadto przepisy ustawy powinny umożliwiać prowadzenie działań prewencyjnych – kierowania wsparcia do osób, które są bezrobotne krócej niż 6 miesięcy i mogą mieć trudności w samodzielnym poradzeniu sobie na rynku pracy. Podjęcie działań na odpowiednio wczesnych etapach pozwala na ograniczenie negatywnych, psychologicznych skutków bezrobocia i redukuje zapotrzebowanie na wykorzystanie znacznie droższych, bardziej czasochłonnych i mniej skutecznych działań kierowanych do osób długotrwale bezrobotnych. Jednak identyfikacja osób potrzebujących wsparcia, diagnoza ich sytuacji i wybór odpowiednich usług i instrumentów może być dokonywana na poziomie lokalnym, przez pracownika urzędu pracy.

W art. 50 ust. 1 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stwierdza się, że urząd pracy powinien w ciągu 6 miesięcy od zarejestrowania przedstawić propozycje pracy lub instrumentu rynku pracy bezrobotnym do 25 roku życia, powyżej 50 roku życia oraz tym, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia. Trudno stwierdzić, dlaczego, zdaniem ustawodawcy, tego typu działaniami nie powinny zostać objęte inne kategorie osób bezrobotnych, np. kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni samotnie wychowujący dzieci, bezrobotni i poszukujący pracy niepełnosprawni lub też bezrobotni zwolnionych z przyczyn zakładu pracy, czy też bezrobotni, których kwalifikacje uległy dezaktualizacji. W przypadku tych osób wczesna interwencja mogłaby okazać się równie skuteczna. Decyzja o wykorzystaniu instrumentów rynku pracy w stosunku do tych kategorii osób powinna być podejmowana na poziomie lokalnym, a nie na poziomie krajowym.

W ustawie znajdują się również zapisy, które ograniczają możliwość elastycznego stosowania poszczególnych instrumentów rynku pracy. Przykładowo, w art. 53e. 1, określono wymiar czasu odbywania przygotowania zawodowego dorosłych, który nie może przekraczać 8 godzin zegarowych dziennie i 40 godzin zegarowych tygodniowo. Zapis ten wyklucza możliwość odbywania przygotowania zawodowego dorosłych u pracodawców, którzy mają inną, bardziej elastyczną organizację czasu pracy, zgodną z zapisami Kodeksu Pracy.

Szczegółowe regulacje prawne powodują wzrost kosztów wykorzystania instrumentów i usług rynku pracy. Przykładem mogą być zapisy dotyczące prac społecznie użytecznych. Zgodnie z art. 73a. Ustawy starosta może skierować bezrobotnego do wykonywania prac społecznie użytecznych w wymiarze do 10 godzin w tygodniu. W praktyce oznacza to 40 godzin w miesiącu. Jednak urzędy pracy zobowiązane są do rozliczania czasu pracy w trybie tygodniowym, co znacznie zwiększa zakres prac do wykonania.

⁶ Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej, MPiPS, Warszawa 2008, s. 58.

Sztywność i szczegółowość zapisów ustawy ogranicza również możliwość realizacji przedsięwzięć niestandardowych, innowacyjnych. Tego typu projekty, choć formalnie możliwe do realizowania, zwykle jednak przysparzają trudności i są „niepożądane”. Potwierdzają to wyniki badań ewaluacyjnych. W ramach jednego z nich rekomendowano wprowadzenie większej elastyczności doboru form wsparcia w urzędach pracy. Zdaniem ewaluatorów „Należy rozpatrzyć uzupełnienie form aktywizacji zawodowej o program przygotowania wejścia na rynek pracy. Bezrobotni długotrwale pozostający bez pracy często nie są przygotowani mentalnie do aktywności zawodowej. Program aktywizacji zawodowej mógłby obejmować pakiet usług:

- diagnoza cech psychofizycznych oraz kwalifikacji zawodowych osoby bezrobotnej;
- trening osobowości i rozwoju kompetencji społecznych;
- szkolenia zawodowe lub przygotowanie zawodowe dorosłych;
- szkolenia z zakresu samodzielnego poszukiwania pracy;
- staże;
- stała opieka doradcy zawodowego;
- coaching/mentoring.

Zezwolenie projektodawcom systemowym na wyjście poza ramy określone w Ustawie (programy specjalne) mogłyby być realizowane poprzez określenie maksymalnego udziału (%) „niestandardowych” form wsparcia w budżecie projektu⁷.

Należy przy tym zaznaczyć, że w Ustawie przewidziano możliwość realizacji projektów pilotażowych, polegających na wdrażaniu nowych metod, narzędzi i sposobów pomocy bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom w celu przygotowywania rozwiązań o charakterze systemowym. Takie rozwiązanie jest niewątpliwie potrzebne, jednak nie jest ono wystarczające dla stymulowania mniej standardowych sposobów działania publicznych służb zatrudnienia, które są rozliczane standardowo na podstawie innych przesłanek.

Z punktu widzenia jakości i zakresu regulacji, pozytywnym przykładem są przepisy określające sposób działania Ochotniczych Hufców Pracy (OHP). Rozdział 5 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczący tej instytucji, liczy dwie strony i 6 artykułów. Ustawa określa:

- status OHP oraz instytucje nadzorujące OHP,
- cele działania OHP,
- zakres działań OHP,
- grupy docelowe działań OHP,
- rodzaje instrumentów wykorzystywanych przez OHP,
- delegacje do refundowania pracodawcom zwrotu kosztów na zatrudnienie młodocianych pracowników,
- kwestie współpracy OHP z innymi instytucjami,
- podstawowe założenia organizacyjne OHP,
- delegacje do wydania trzech rozporządzeń.

⁷ Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL, GHK, Warszawa, 2011.

Ograniczony zakres regulacji w żadnym stopniu, zdaniem przedstawiciela OHP biorącego udział w badaniu, nie stanowi bariery skuteczności funkcjonowania tej instytucji, w tym również wdrażania projektów finansowanych z EFS. Równocześnie działania podejmowane przez nią oceniane są, jako trafne i skuteczne. Przykład ten pokazuje, że **możliwa jest realizacja polityki rynku pracy przy znacznie niższym poziomie regulacji.**

Należy jednak dodać, że ułatwieniem dla zapewnienia skuteczności działania OHP jest scentralizowana struktura tej instytucji. Komenda Główna określa standardy działania poszczególnych jednostek organizacyjnych OHP i sposoby organizacji wsparcia.

Ramka 2.

Teza o narastającym stopniu uregulowania sposobu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia znajduje potwierdzenie w analizie historii kolejnych ustaw regulujących obszar zatrudnienia i instytucji rynku pracy, w tym ich objętości (mierzonej ilością stron i ilością artykułów).

- 29.XII.1989 – ustawa o bezrobociu [16 stron, 46 artykułów]
- 16.X.1991 – ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu [28 stron, 70 art.]
- 4.XII.1994 – ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu [33 strony, 78 art.]; Kilkadziesiąt nowelizacji
- 20.IV.2004 – ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [ok. 100 stron, 152 art. + 29 rozporządzeń]
- II. 2009 – duża nowelizacja [120 stron]; łącznie od 2004 było już 28 nowelizacji.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Problem dotyczy przede wszystkim projektodawców reprezentujących publiczne służby zatrudnienia: ogranicza on elastyczność ich działania i możliwość dopasowania wsparcia do potrzeb osób bezrobotnych.

Jest to również bariera prawna dla organizacji pozarządowych oraz instytucji prywatnych, gdyż w praktyce możliwość realizacji przez te podmioty usług i instrumentów rynku pracy jest ograniczona. Problem ten dotyczy również odbiorców wsparcia, zarejestrowanych w PUP, utrudnia on, bowiem ich dostęp do adekwatnych do ich potrzeb instrumentów rynku pracy.

Konsekwencje

Nadmierna szczegółowość Ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie wpływa na skuteczność wdrażania projektów realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach PO KL. Przy czym dotyczy to zarówno projektów systemowych, jak również projektów konkursowych realizowanych przez te instytucje, w tym szczególnie w ramach Poddziałiań 6.1.1 i 6.2 PO KL. Jak wskazują autorzy metaewaluacji projektów systemowych realizowanych przez PUP-y, ogranicza to możliwość udzielania nietypowych form wsparcia, nieprzewidzianych w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Stanowi to również barierę dla zatrudniania specjalistów takich, jak na przykład psycholog czy doradca finansowy, którzy mogliby efektywnie wspomóc realizację projektu

oraz zwiększyć skuteczność oferowanego wsparcia (np. skierowanego do osób długotrwale bezrobotnych)⁸.

Zbyt szczegółowe zapisy wymuszają pewien automatyzm działania instytucji rynku pracy, ograniczają ich elastyczność i możliwość dopasowania sposobu działania do diagnozowanych potrzeb. Paradoksalnie, zbyt szczegółowe regulacje przyczyniają się, w opinii pracowników urzędów pracy, do ograniczania skuteczności wsparcia, a nie do jej poprawy.

Rodzi to wymierne konsekwencje finansowe. Obniża to skuteczność działań publicznych służb zatrudnienia, co oznacza niższą efektywność wydatkowania środków publicznych, w tym również środków EFS. Niektóre działania podejmowane są ze względu na zapisy ustawy, a nie ze względu na występowanie określonych problemów na lokalnym rynku pracy. Deregulacja zasad prowadzenia polityki rynku pracy mogłoby obniżyć koszty administracyjne funkcjonowania tych służb i zwiększyć efektywności wydatkowania środków publicznych.

Możliwe sposoby rozwiązania

Podstawowym działaniem powinno być dążenie do deregulacji funkcjonowania urzędów pracy. Działania te powinny być podejmowane w porozumieniu z urzędami pracy.

Należy zaznaczyć, że w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace zmierzające do poprawy skuteczności działania urzędów pracy. Zmierzają one w kierunku zwiększenia elastyczności funkcjonowania tych instytucji oraz wzrostu zaangażowania podmiotów prywatnych w realizację polityki rynku pracy.

Proponowane zmiany wychodzą z założenia o nadmiernej restrykcyjności obecnych zasad przyznawania usług i instrumentów. Planowane modyfikacje idą w kierunku:

- segmentacji bezrobotnych na trzy kategorie, ze względu na indywidualną sytuację i szansę poradzenia sobie na rynku pracy,
- wzrostu indywidualizacji usług kierowanych do bezrobotnych, uwzględniających ich specyficzną sytuację i potrzeby,
- wzrostu swobody pracowników powiatowych urzędów pracy w doborze form wsparcia osoby poszukującej pracy,
- odejścia od podziału pracowników na osoby zajmujące się pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym i informacją zawodową, pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizacją szkoleń na rzecz jednego pracownika – doradcy ds. pracy. Stanowisko to będzie miało charakter zbliżony do doradcy klienta w instytucjach niepublicznych, a jego istotą będzie zintegrowanie wszelkich informacji i możliwości udzielenia dostępnych form wsparcia. Skupienie wszystkich funkcji doradczo – wspierających w ramach jednej osoby pozwoli na zacieśnienie relacji pomiędzy pracownikiem a osobą zarejestrowaną w PUP⁹.

Jak zatem wynika z powyższego zestawienia, proponowane zmiany dążą do zdecydowanie większej elastyczności w sposobie pracy urzędów pracy.

⁸ Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

⁹ <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art.5543.6011.spotkanie-jacka-meciny-sekretarza-stanu-z-przedstawicielami-powiatowych-urzedow-pracy-w-krakowie.html>; 15.12.2012.

Kto odpowiedzialny

Minister właściwy ds. pracy w porozumieniu z MRR i przedstawicielami regionalnych i lokalnych służb zatrudnienia.

Problem współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami działającymi na poziomie lokalnym

Jednym z czynników wpływających na skuteczność działań prowadzonych w ramach Aktywnej Polityki Rynku Pracy (APRP) jest współpraca poszczególnych aktorów na poziomie lokalnym. Przekazanie władzom samorządowym odpowiedzialności za politykę zatrudnienia, pomoc społeczną czy też edukację miało doprowadzić m.in. do wzmocnienia tej współpracy.

Jak wynika z prowadzonych badań, instytucje rynku pracy współpracują dosyć powszechnie z instytucjami pomocy społecznej¹⁰. Dużo rzadziej współpracują natomiast z jednostkami odpowiedzialnymi np. za politykę edukacyjną (wydziałami starostw, które odpowiedzialne są za kształcenie na poziomie ponadgimnazjalnym)¹¹.

Zdaniem dużej części uczestników wywiadów grupowych kwestia współpracy jest determinowana przez postawy i wzorce kulturowe. W związku z tym, kwestie prawne nie mają większego wpływu na tę współpracę. Jednak szczegółowa analiza wskazuje, że obraz ten jest nieco bardziej złożony.

W trakcie badania zidentyfikowano bariery prawne, ograniczające współpracę. Znacząca część przepisów kluczowych ustaw (takich jak np. Ustawa o promocji zatrudnienia czy też Ustawa o pomocy społecznej) pisanych jest „do środka”, tj. mówią o tym, co i jak dany urząd ma robić (wyliczając enumeratywnie zadania). W mniejszym stopniu nacisk kładziony jest na rozwiązywanie problemów i współpracę. Jest to podejście koncentrujące uwagę na działaniu - wskazany jest zakres działania danej jednostki administracji publicznej, jak również dość restrykcyjnie określony sposób jego osiągnięcia.

Wydaje się, że odpowiednie zapisy w aktach prawnych mogą do pewnego stopnia stymulować współpracę. Przykładem mogą być prace społecznie użyteczne (PSU), których organizacja wymaga sformalizowanej współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Analiza prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim pokazała, że większość OPS-ów i PUP-ów sformalizowała zasady współpracy dotyczące wykorzystania tego instrumentu - zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W połowie przypadków porozumienia obejmują kwestie wspólnych działań na rzecz aktywnej integracji. Tylko nieliczne porozumienia dotyczą bardziej zaawansowanych form współpracy, jak np. wspólnej realizacji projektów czy też realizacji kontraktów socjalnych. Trudno na tej podstawie wyciągnąć jednoznaczne wnioski, czy to obowiązek podpisania porozumień skłonił część instytucji do intensywniejszej współpracy, czy raczej te, które już wcześniej współpracowały, wykorzystały tę okazję do uregulowania zasad i zakresu swojej współpracy. Podkreślić jednak należy, że w wielu przypadkach to zapisy prawne stały się stymulatorem podpisania porozumień. Warto jednak zastanowić się, w jaki sposób podpisanie takiego porozumienia (czyli spełnienie wymogu formalnego) wpływa na poprawę współpracy między instytucjami

Wyniki przywołanego badania nie są jednak jednoznaczne – nie możemy tutaj na pewno mówić o twardych dowodach wpływu regulacji prawnych na poziom współpracy. Jednak

¹⁰ Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku. MPiPS, Warszawa 2009.

¹¹ Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej, MPiPS, Warszawa 2008, s.80.

obserwować można pewne zjawiska, które sugerują pozytywny związek między przepisami prawa a poziomem współpracy. Większej skali wykorzystanie prac społecznie użytecznych towarzyszy lepsza ocena współpracy między jednostkami pomocy społecznej a instytucjami rynku pracy. A pozytywna ocena współpracy zwiększa prawdopodobieństwo jej wykorzystania.

Oczywiście same rozwiązania prawne nie mogą stanowić gwarancji nawiązania i rozwijania współpracy. Pomimo istnienia przywołanych rozwiązań prawnych w części powiatów województwa podlaskiego współpraca taka nie występuje, natomiast w niektórych spośród nich współpraca ta mogła się rozwijać również bez omawianych zapisów prawnych. Jednak wprowadzanie mechanizmów wymuszających pewną współpracę **stwarza warunki do uczenia się współdziałania, co zwiększa prawdopodobieństwo, że taka współpraca będzie się upowszechniać**. W tym kontekście przepisy prawa mogą być rozpatrywane jako stymulator pewnej zmiany społecznej. Innymi słowy, jeśli stworzonych zostanie dostatecznie wiele okazji do współpracy, to z czasem zmieniać się będzie poziom kompetencji społecznych, postawy i przekonania na temat współpracy. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że regulowanie kwestii współpracy pomiędzy instytucjami działającymi na poziomie lokalnym prowadzić może do działań pozornych, rutynowych.

Warto się jednak zastanowić, jakie są bariery prawne dla intensyfikacji współpracy. Niewątpliwie taką barierą jest nadmierna szczegółowość ustaw o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także o pomocy społecznej. Ustawy te zbyt szczegółowo regulują sposób wykorzystania poszczególnych instrumentów i usług. W przypadku większości z nich nie ma miejsca na współpracę z innymi instytucjami (wyjątkiem są instrumenty aktywnej integracji, takie jak prace społecznie użyteczne, skierowanie na kontrakt socjalny itd.). Istnieją również bariery prawne dla przekazywania danych dotyczących wsparcia poszczególnych osób.

Pewnym wyjątkiem jest art. 50 ust. 2 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którym powiatowy urząd pracy może skierować do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub programie zatrudnienia socjalnego bezrobotnych, należących do jednej z kategorii określonych w art. 49 tejże Ustawy. W takim przypadku urząd pracy i ośrodek pomocy społecznej zobowiązane są do wzajemnego informowania się o podejmowanych działaniach. Jednak zapisy te nie wymuszają współpracy, o której pisaliśmy powyżej. Skierowanie przez urząd pracy następuje na wniosek ośrodka pomocy społecznej – jest to więc inicjatywa jednej ze stron, a nie efekt wspólnych ustaleń. Informowanie się o wzajemnych działaniach jest najbardziej podstawową formą współpracy, może jednak nie być wystarczające dla zapewnienia skuteczności wsparcia (brak jest np. wspólnego ustalania dalszych działań, monitorowania efektów dotychczasowych itd.).

Artykuł ten warto analizować w kontekście innych przepisów. Dotyczy to szczególnie zasad diagnozowania i planowania wsparcia. W art. 34a Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa się sposób tworzenia indywidualnych planów działania dla bezrobotnych. W artykule tym nie wskazuje się jednak, że w przypadku osób bezrobotnych, będących równocześnie klientem pomocy społecznej, indywidualny plan działania przygotowany jest wspólnie przez obie instytucje. W ust. 2 pkt. 1 określa się, że plan ten powinien uwzględniać działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy – z pominięciem usług świadczonych przez inne instytucje, np. ośrodek pomocy społecznej. Jest to przykład przepisu pisanego „do siebie”, z perspektywy instytucji rynku pracy, a nie z perspektywy klienta tej instytucji. W przypadku niektórych instrumentów, np. prac społecznie użytecznych, w art. 34a ust. 4, stwierdza się, że przygotowanie indywidualnego planu działania następuje po zakończeniu uczestnictwa w tych pracach. Stawia to pod znakiem zapytania ideę włączenia tego instrumentu w proces integracji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych. Przykład ten pokazuje, że zapisy dotyczące współpracy pomiędzy oboma typami instytucji powinny pojawiać się w odniesieniu do konkretnych usług i instrumentów rynku pracy.

Barierą dla współpracy instytucji rynku pracy i pomocy społecznej jest również roczny cykl zarządzania finansowego budżetami tych instytucji (również w ramach projektów systemowych). Powoduje to, że zapewnienie płynnego przejścia od działań z zakresu integracji społecznej do działań z zakresu aktywizacji zawodowej może okazać się trudne, jeśli zdarzy się to np. na przełomie roku. Zakończenie wsparcia przez OPS w IV kwartale w praktyce oznacza, że osoba ta musi czekać na wsparcie ze strony urzędu pracy do I kwartału kolejnego roku, kiedy zostaną uruchomione nowe środki. Kilkumiesięczna przerwa może powodować zaprzepaszczenie efektów integracji społecznej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że barierą dla współpracy poszczególnych instytucji jest segmentacja polityki społecznej na poziomie lokalnym, co wynika z odrębnych regulacji prawnych, różnych logik poszczególnych systemów i różnych rozwiązań.

W kontekście EFS szczególne znaczenie ma wspólna realizacja projektów. Na podstawie doświadczeń z realizacji projektów EFS wskazać można na trudności w nawiązywaniu współpracy, ale nie jest pewne, na ile proces ten powinien być zinstytucjonalizowany. Wprowadzenie zapisów art. 28 a do Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (wybór partnera projektu) z jednej strony zapewniło transparentność i większą otwartość tego procesu, z drugiej zaś wprowadziło dodatkowe obciążenia administracyjne i obowiązki związane z przygotowaniem samego partnerstwa. Zdaniem uczestników wywiadów, jest to proces, który powinien się dziać oddolnie i samoistnie - problem w tym, że w takiej formie jednak nie jest on jednak zbyt popularny.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Problem dotyczy projektodawców. Słabość mechanizmów koordynacji stanowi barierę dla skutecznego działania instytucji rynku pracy i pomocy społecznej, w tym również wdrażania projektów finansowanych z EFS. Problem ten dotyczy również odbiorców wsparcia: zbyt słaba koordynacja powoduje oferowanie zbyt wąskiego, sektorowego wsparcia, co utrudnia rozwiązanie złożonych problemów.

Konsekwencje

Słabość mechanizmów współpracy wiąże się z bardzo konkretnymi konsekwencjami dla działalności systemu wsparcia osób w trudnej sytuacji. Wpływa również na skuteczność wsparcia w ramach PO KL. W Programie realizowanych jest mało projektów partnerskich, angażujących, co najmniej instytucje pomocy społecznej i rynku pracy. W efekcie wsparcie oferowane w ramach tych projektów jest fragmentaryczne i nie pozwala na rozwiązanie w sposób kompleksowy problemów osób będących odbiorcami wsparcia. Mogą oni uzyskać inne formy pomocy w ośrodku pomocy społecznej, a inne w urzędzie pracy. Co do zasady instrumenty te powinny się uzupełniać. **Kluczowe jest jednak zapewnienie ich spójności na poziomie pojedynczego odbiorcy.** Bez współdziałania tych instytucji jest to jednak utrudnione. Brak współpracy na tym poziomie prowadzi do sytuacji, kiedy urzędy pracy, niedysponujące instrumentami służącymi integracji społecznej, nie są w stanie zaproponować skutecznej pomocy osobom w najtrudniejszej sytuacji. Natomiast ośrodki pomocy społecznej starają się oferować swoim klientom instrumenty aktywizacji zawodowej (doradztwo, szkolenia zawodowe, staże), jednak nie są do tego dostatecznie przygotowane.

W efekcie skuteczność działania każdej z tych instytucji jest mniejsza, niż mogłaby być gdyby działania podejmowane były wspólnie.

Niedostateczna współpraca i koordynacja działań wiąże się również z konsekwencjami finansowymi. Działania poszczególnych instytucji nakładają się na siebie lub pojawiają się luki między ich aktywnością. Niedostateczna koordynacja działań powodować też może do dublowania działań, np. w każdej instytucji prowadzona jest diagnoza danej osoby lub

w jednej instytucji podejmowane są działania bez wiedzy o tym, jakie wsparcie uzyskuje dana osoba w innej instytucji. Prowadzić to może do nieefektywnego wykorzystania dostępnych środków publicznych.

Możliwe sposoby rozwiązania

Opracowanie zapisów Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także Ustawy o pomocy społecznej, które regulować będą podstawowe zasady współpracy między kluczowymi instytucjami:

- Wzajemne informowanie się o sytuacji klienta obu instytucji – wymaga to jednak wdrożenia, choć w minimalnym zakresie instrumentów informatycznych, pozwalających na uzyskiwanie informacji o tym, że dana osoba jest klientem innej instytucji.
- Współpraca przy ustalaniu sposobu działania na rzecz danej osoby (np. wspólne przygotowywanie indywidualnych planów działania w przypadku osób będących klientami instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy lub w przypadku klientów, których pełna integracja wymaga współdziałania).
- Współpraca na etapie monitorowania realizacji przyjętych działań (np. wspólna ocena efektów dotychczasowych działań i podejmowanie wspólnych decyzji dotyczących dalszego działania).
- Zabezpieczenie środków finansowych dla osób, dla których określono indywidualny plan działania. Środki te powinny być uwalniane w miarę postępu w realizacji indywidualnego planu działania). Wymaga to wprowadzenie instrumentu w formie promesy, oznaczającego zabezpieczenie środków finansowych na realizację ustalonego zestawu działań.

Kto odpowiedzialny

Minister właściwy ds. pracy w porozumieniu z ministrem właściwym ds. zabezpieczenia społecznego.

Problem słabości systemu monitorowania i mierzenia efektów działania publicznych służb zatrudnienia

Dla zapewnienia skuteczności wdrażania EFS istotne znaczenie ma jakość systemów monitorowania i oceny efektywności udzielanego wsparcia. Rzetelny system monitorowania pozwala uzyskać wiarygodną informację zwrotną na temat efektów prowadzonych działań i lepiej ukierunkować wsparcie.

Działalność PSZ i MPiPS oceniana jest m.in. na podstawie statystyk określonych przez Ministerstwo. Przy czym istniejący sposób liczenia efektywności zatrudnieniowej budzi wiele wątpliwości, dotyczących m.in. metodologii liczenia i wiarygodności pozyskiwanych danych. Przedstawiciele urzędów pracy podważają wiarygodność podawanych informacji, wskazując, że w wielu przypadkach aktywizacja odbywa się, niestety, tylko „na papierze”. Ponadto urzędy pracy mają wiele możliwości wpływania na statystyki bezrobocia. Przykładowo, fakt, że wysłanie do prac interwencyjnych czy też innych instrumentów rynku pracy liczy się przy obliczaniu efektywności powoduje, że wielu dyrektorów PUP-ów kieruje klientów do uczestnictwa w takich instrumentach, maksymalizując wskaźniki efektywności. Niekoniecznie musi się to przekładać na zmianę sytuacji tych osób.

Słabość systemu monitorowania należy analizować łącznie z kwestią przeregulowania zasad funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Niedostateczna wiarygodność informacji zwrotnej na temat efektów prowadzonych działań powoduje, że administracja rządowa, dążąc do zapewnienia wysokiej jakości usług i instrumentów rynku pracy, precyzyjnie reguluje zasady ich przyznawania i realizacji. Prowadzi to do koncentracji urzędów pracy na prawidłowości działań, a w mniejszym stopniu na ich efektach. Wzmocnienie systemu monitorowania jest jednym z koniecznych elementów zmiany sposobu zarządzania usługami publicznymi, świadczonymi przez instytucje lokalne – pozwala na odejście od drobiazgowego regulowania zasad udzielania wsparcia i przejście w kierunku rozliczania poszczególnych instytucji za efekty ich działań. W tym celu konieczna jest jednak możliwie wiarygodna informacja na temat tych efektów, uzyskiwana na poziomie poszczególnych powiatów. Taka zmiana będzie miała również znaczenie z punktu widzenia skuteczności wdrażania EFS. Wdrożenie bardziej skutecznych mechanizmów zarządzania w publicznych służbach zatrudnienia przybliży sposób ich działania do podstawowych założeń wdrażania EFS. Można się spodziewać, że przyczyni się również do poprawy skuteczności realizowanych projektów.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie polityką rynku pracy.

Konsekwencje

Brak dobrego, wiarygodnego systemu monitorowania efektywności utrudnia ocenę rzeczywistych efektów działania urzędów pracy. Jest to jeden z czynników prowadzących do nadmiernej regulacji funkcjonowania urzędów pracy, co negatywnie wpływa na ich skuteczność.

Możliwe sposoby rozwiązania

Powierzenie badania efektywności instrumentów i usług rynku pracy podmiotom niezależnym od dostarczycieli tych usług, czyli urzędu pracy. Wydaje się, że powinno to być jedno z zadań realizowanych przez obserwatoria rynku pracy, tworzone w ramach wojewódzkich urzędów pracy. W art. 8 ust. 1 pkt. 13 lit. d określono, że zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie analiz skuteczności szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych i staży. Takie zawężenie zakresu oceny skuteczności wynika z konstrukcji zapisu (pkt. 13 dotyczy współpracy samorządu województwa z samorządem powiatowym w zakresie organizacji szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych i staży). Wskazane jest uzupełnienie katalogu zadań samorządu województwa o monitorowanie efektywności i skuteczności usług i instrumentów rynku pracy.

Kto odpowiedzialny

Minister właściwy ds. zatrudnienia.

Promowanie włączenia społecznego

Problem koordynacji polityk publicznych

Punktem wyjścia do analizy barier prawnych powinno być określenie obszaru analizy, czyli kwestii włączenia społecznego. Za punkt wyjścia należy przyjąć analizę aktów prawnych dotyczących EFS. Jest to tym bardziej istotne, gdyż w projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2014-2020, znacznie szerzej niż w rozporządzeniu dotyczącym okresu 2007-2013 zdefiniowano cele stawiane przed EFS związane z integracją społeczną. W latach 2007-2013 nacisk był kładziony przede wszystkim na integrację z rynkiem pracy, co w praktyce oznaczało zawężenie działań z zakresu integracji społecznej.

W nowej perspektywie przewiduje się znacznie szersze podejście. Znamienna jest już zmiana używanych określeń. W treści Rozporządzenia pojawiają się takie określenia, jak: aktywna integracja, integracja społeczności marginalizowanych, dostęp do usług, w tym usług zdrowotnych i socjalnych, gospodarka społeczna i wspieranie społeczności lokalnych. Porównanie zakresu integracji społecznej w obu perspektywach zamieszczone zostało w poniższej tabeli:

Tabela 1. Porównanie zapisów rozporządzeń dotyczących Europejskiego Funduszu Społecznego

2007-2013	2014-2020
<p>Zwiększanie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w celu ich trwałej integracji na rynku pracy oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji na rynku pracy, w szczególności poprzez wspieranie:</p> <ul style="list-style-type: none">• Metod integracji z rynkiem pracy oraz ponownego wejścia na rynek pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak osoby doświadczające wykluczenia społecznego, osoby wypadające z systemu edukacji, przedstawiciele mniejszości, osoby niepełnosprawne i osoby opiekujące się osobami będącymi na ich utrzymaniu.	<p>Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa przez:</p> <ul style="list-style-type: none">(i) aktywną integrację;(ii) integrację społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie;(iii) zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną;(iv) ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym;(v) wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych;(vi) lokalne strategie rozwoju realizowane przez społeczność;

Uwaga: zapisy dotyczące okresu 2014-2020 bazują na projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego EFS. Mogą się one jeszcze zmienić w toku negocjacji.

Obszar integracji społecznej, z punktu widzenia prawnego, jest bardzo złożony. Istnieje kilkanaście aktów prawnych, w randze ustawy, które regulują kwestie polityki społecznej. Należy wymienić tutaj takie akty prawne jak:

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej,

- Ustawa z dnia 7 maja 2009 roku o spółdzielniach socjalnych,
- Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- Ustawa z dnia 27 września 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- Ustawa z dnia 13 października o systemie ubezpieczeń społecznych,
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego,
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,
- Ustawa z dnia 28 listopada o świadczeniach rodzinnych,
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych,
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W każdym z powyższych aktów prawnych zdefiniowane zostały zadania pomocy społecznej, często odnoszące się do działań zmierzających do integracji społecznej poszczególnych grup docelowych. Część tych zapisów dotyczy konkretnych kategorii osób, np. chorujących psychicznie, uzależnionych o alkoholu czy też narkotyków, doświadczających przemocy itd. Jednak każda z tych kategorii problemowych współwystępuje równocześnie z innymi trudnościami i ograniczeniami: ubóstwem, niezaradnością życiową, problemami rodzinnymi, brakiem pracy, trudnościami mieszkaniowymi itd., czyli czynnikami wykluczenia społecznego. W przytoczonych ustawach wiele zadań zostało przypisane jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej.

Obok niezwykle szerokiego zakresu merytorycznego, sfera integracji społecznej charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem instytucjonalnym. Oprócz podstawowych jednostek, takich jak ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie czy też regionalne ośrodki polityki społecznej, funkcjonuje szereg wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych. Działają one na podstawie ustawy o pomocy społecznej (np. domy pomocy społecznej, ośrodki interwencji kryzysowej, ośrodki wsparcia, środowiskowe domy samopomocy, rodzinne domy pomocy) lub na podstawie innych ustaw (np. ustawa o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych reguluje funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej, ustawa o zatrudnieniu socjalnym określa zasady działania centrów i klubów integracji społecznej).

Instytucje te mogą mieć różny status:

- Samorządowych jednostek organizacyjnych, w postaci jednostek budżetowych, posiadających niezależny od OPS-ów czy PCPR-ów budżet,
- Innych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych, kościołów, osób prawnych, osób fizycznych,

- Wydzielonych komórek organizacyjnych w strukturach OPS-ów czy też PCPR-ów, jak również innych podmiotów¹².

W ustawie o pomocy społecznej zapisane są pewne instrumenty nadzoru PCPR-u nad jednostkami działającymi na poziomie lokalnym. W art. 112 ust. 8 Ustawy o pomocy społecznej stwierdza się, że starosta przy pomocy PCPR sprawuje nadzór nad działalnością jednostek specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, oraz ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej i ośrodków interwencji kryzysowej. Ponadto w ust. 7 tego samego artykułu stwierdza się, że zarząd powiatu zatrudnia kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej po zasięgnięciu opinii kierownika powiatowego ośrodka pomocy rodzinie. Nie są to jednak mechanizmy zapewniające faktyczną koordynację działań poszczególnych jednostek.

Funkcjonowanie niezależnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej tworzy wyzwanie dla tworzenia zintegrowanego systemu polityki społecznej na poziomie lokalnym, dostarczania całościowych, spójnych usług odpowiadających na potrzeby społeczności lokalnej czy też nawet pojedynczych osób.

Nakłada się na to podział na zadania realizowane na poziomie gminy i powiatu, który nie zawsze jest do końca przejrzysty i zrozumiały. Dotyczy to np. wsparcia osób niepełnosprawnych, chorujących psychicznie. Co jednak szczególnie istotne, brak jest mechanizmów koordynacji działania OPS-ów i PCPR-ów, a także współdziałania tych instytucji z powiatowymi urzędami pracy.

Pomoc osobom w trudnych sytuacjach życiowych wymaga zaangażowania, poza jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, szeregu innych instytucji o bardzo różnych charakterze, zakresie działania, formie prawnej. Należy tu wymienić:

- powiatowe urzędy pracy,
- instytucje ochrony zdrowia (w tym instytucje ochrony zdrowia psychicznego),
- szkoły i placówki oświatowe, działające w systemie edukacji formalnej i pozaformalnej,
- instytucje szkoleniowe,
- organizacje pozarządowe i związki wyznaniowe,
- sądy i służbę więzienną,
- policję.

Działania tych instytucji, aby mogły być skuteczne, muszą być skoordynowane na poziomie lokalnym. Obecnie w Ustawie o pomocy społecznej, jak również w innych ustawach, nie ma podmiotu wyznaczonego do pełnienia funkcji koordynatora polityki integracji społecznej na poziomie lokalnym. Współpraca między poszczególnymi instytucjami, jeśli jest nawiązywana, uzależniona jest od dobrej woli kadry i pracowników. Jak ujmuje to autorzy diagnozy przygotowanej na potrzeby wprowadzenia standardów usług pomocy społecznej, brak współpracy w działaniach poszczególnych szczebli organizacyjnych pomocy społecznej to przyczyna braku koordynacji i chaosu organizacyjnego, który powstaje w wyniku niejasnych zapisów kompetencji oraz rozproszenia odpowiedzialności za rozwiązanie problemów poszczególnych osób pomiędzy poszczególnymi instytucjami.

W niektórych badaniach formułowana jest hipoteza, zgodnie z którą słabość współpracy, np. pomiędzy instytucjami pomocy społecznej i instytucjami rynku pracy, jest efektem nie słabej jakości przepisów prawa, ale kwestii kultury i woli takiej współpracy. Jednak naszym zdaniem nie jest to wystarczająca odpowiedź. Po pierwsze, sama współpraca, choć konieczna, nie jest wystarczająca dla poprawy skuteczności prowadzonych działań.

¹² *Krajowy Raport Badawczy: Pomoc i integracja społeczna wobec grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucjonalnych*; red. R. Szarfenberg, Wrzos, Warszawa 2011, s. 324.

Koordinowanie oznacza harmonizowanie działań niezależnych podmiotów, co ma ułatwić osiągnięcie zamierzonych celów, m.in. poprzez eliminowanie rozbieżności i konkurencji¹³. Współpraca może ułatwić wymianę informacji i współdziałanie, ale nie jest wystarczającym mechanizmem koordynacji. Po drugie, bazowanie na rozwiązaniach takich, jak wola współpracy, nie jest wystarczające, jeśli logika aktów prawnych nie wspiera tego typu postaw i zachowań.

Dlatego też konieczne jest wypracowanie mechanizmów koordynacji działań jednostek organizacyjnych pomocy społecznych, funkcjonujących na poziomie lokalnym.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Problem dotyczy głównie instytucji działających na poziomie lokalnym i projektodawców. Słabość mechanizmów koordynacji ogranicza skuteczność ich działań i możliwość oferowania wsparcia adekwatnego do potrzeb osób lub społeczności. Problem ten ma kluczowe znaczenie dla odbiorców wsparcia – uzyskują oni pomoc fragmentaryczną, niedopasowaną do ich potrzeb.

Konsekwencje

Brak koordynacji działań poszczególnych instytucji na poziomie lokalnym prowadzić może do oferowania klientom fragmentarycznego wsparcia, co przeciwdziała rozwiązaniu ich problemów. Utrudnia to całościowe podejście do problemu danej osoby lub jej rodziny – dostarczenie wsparcia adekwatnego do ich rzeczywistych potrzeb. W efekcie skuteczność prowadzonych działań jest niższa, niż można by oczekiwać. Skutkuje to również niższą efektywnością wydatkowania środków publicznych, w tym również tych pochodzących z EFS. Instytucje nie posiadają informacji o wcześniejszych działaniach wobec danej osoby, w efekcie często dublują działania prowadzone już wcześniej. Z drugiej strony poszczególne instytucje, bez współdziałania z lokalnymi partnerami, nie dysponują zasobami niezbędnymi do rozwiązania wszystkich problemów danej osoby.

Problem ten dostrzeżono również w prowadzonych badaniach. Analiza warunków rozwoju ekonomii społecznej w Polsce, przeprowadzona przez OECD, wskazuje, że istnieje pilna potrzeba zajęcia się kwestią rozdrobnienia polskiego systemu wsparcia integracji społecznej. Według wyników tego badania, najważniejszym czynnikiem warunkującym skuteczność instytucji, polityk i programów na rzecz integracji społecznej jest współpraca instytucji pomocy społecznej i innych podmiotów lokalnych.

Słabość mechanizmów koordynacji polityki społecznej na poziomie lokalnym wpływa również na skuteczność wsparcia oferowanego w ramach EFS. Istnieje ryzyko, że projekty realizowane w kolejnej perspektywie finansowej będą stanowiły odbicie zidentyfikowanych słabości – w ich ramach będzie oferowana pomoc fragmentaryczna lub też poszczególne instytucje będą próbować dostarczać usługi i instrumenty, których stosowanie wykracza poza ich kompetencje. Powodować to będzie niższą skuteczność oferowanego wsparcia.

Możliwe sposoby rozwiązania

Wprowadzenie skutecznych mechanizmów koordynacji jest zadaniem złożonym i wymagającym dużo czasu. Prawdopodobnie nie jest to kwestia prostej zmiany np.

¹³ *Krajowy Raport Badawczy: Pomoc i integracja społeczna wobec grup –diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucjonalnych*; red. R. Szarfenberg, Wrzos, Warszawa 2011, s. 326.

w Ustawie o pomocy społecznej, lecz gruntownego przemyślenia rozwiązań organizacyjnych w pomocy społecznej. Praca ta powinna być prowadzona przy intensywnym zaangażowaniu przedstawicieli lokalnych interesariuszy.

Trzeba również opracować ogólne, wspólne ramy instytucjonalne – czyli wskazać podmioty odpowiedzialne za koordynację działań z zakresu integracji społecznej, podmioty współpracujące na etapie identyfikacji i diagnozy (policja, szkoła, szpital), jak również podmioty dostarczające specjalistycznego wsparcia (poradnie, ośrodki interwencji, CIS, KIS, WTZ itd.). W takim modelu zmieniałaby się rola ośrodka pomocy społecznej – z instytucji zajmującej się głównie dystrybucją zasiłków stałaby się w większym stopniu podmiotem zarządzającym infrastrukturą integracji społecznej¹⁴. Dokonanie takiej reformy oznacza znaczącą zmianę konstrukcji ustawy o pomocy społecznej.

Jednym z rozwiązań mogłaby być również idea „one stop shop” (wszystko pod jednym dachem), z której korzystają władze publiczne w wielu krajach OECD. Rozwiązanie to daje szansę na wykształcenie nowego podejścia do takich trudnych problemów jak wykluczenie społeczne. W tym podejściu powoływane są partnerstwa publiczno-prywatno-społeczne, a zasoby wielu agencji i organizacji mobilizuje się i przenosi między poziomami i sektorami w celu promocji spójnych rozwiązań takich trudnych problemów. Zwykły model polega na powołaniu „repcji i zaplecza” lub „węzła centralnego” w celu powiązania różnych agencji publicznych i uczestników prywatnych w ramach bardziej holistycznego podejścia. Typowy klient mający takie trudne problemy kontaktuje się wówczas z jedną osobą lub pracownikiem socjalnym. Niezależnie, czy problemem jest bezdomność, długotrwałe bezrobocie, uzależnienie, poważna niepełnosprawność, wykluczenie społeczne, czy kilka z nich na raz, jeden przedstawiciel socjalny sporządza streszczenie różnych problemów, z jakimi boryka się klient. Potem problemy te omawiane są przez zespół współpracowników na „zapleczu”. Różne związane ze sobą zadania są później rozdzielane w zespole w celu dostarczenia skoordynowanego, holistycznego podejścia do rozwiązania tych problemów. Takie skoordynowane, holistyczne podejście jest możliwe jedynie wtedy, gdy różne agencje, sektory, poziomy rządu i różni uczestnicy publiczni i prywatni współpracują ze sobą, a także wypracowane są sprawne mechanizmy koordynacji.¹⁵

Kto odpowiedzialny

MPiPS we współpracy z partnerami społecznymi, interesariuszami, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego (w zakresie współfinansowania ze środków EFS wypracowania koncepcji rozwiązań systemowych oraz ich wdrożenia, przy czym działania te powinny być finansowane również z innych środków krajowych).

Problem niespójności między aktami prawnymi i dokumentami określającymi zasady realizacji projektów systemowych przez OPS-y i PCPR-y w PO KL.

Działania realizowane w ramach Priorytetu VII PO KL w formie projektów systemowych wdrażanych przez instytucje pomocy społecznej prowadzona są na podstawie dokumentu przygotowanego przez Instytucję Zarządzającą pt. *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów*

¹⁴ *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną*, OECD Warszawa, 2009.

¹⁵ Tamże.

pomocy rodzinie oraz regionalnego ośrodka pomocy społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej Zasady). W dokumencie tym zdefiniowane zostały instrumenty i metody aktywnej integracji.

Jednak nie wszystkie typy przedsięwzięć, przewidziane w tym dokumencie, miały swoją podstawę prawną. W efekcie niektóre typy, jak np. vouchery na samodzielny zakup usług opiekuńczych, nie były stosowane lub były tylko w niewielkiej skali.

Analizując ten problem należy przeanalizować, na ile konieczne jest wskazywanie podstawy prawnej dla proponowanych metod i instrumentów aktywnej integracji w takim dokumencie jak Zasady. Zgodnie z art. 28 ust. 1 Ustawy o zasadach polityki rozwoju, projekt systemowy realizowany jest na podstawie odrębnych przepisów dotyczących beneficjentów systemowych. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie określa poziomu swobody Instytucji Zarządzającej w definiowaniu projektów systemowych.

W Zasadach wybrano podejście pośrednie. Określono trzy narzędzia realizacji projektu aktywnej integracji: kontrakt socjalny, program aktywności lokalnej i program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Dla każdego z nich wskazana została podstawa prawna (często więcej niż jedna). Realizacji każdego narzędzia służą instrumenty aktywnej integracji, dla których nie określano szczegółowo podstawy prawnej. Jednak w praktyce większość z nich znajduje odniesienie do przepisów odpowiednich ustaw, w tym szczególnie ustawy o pomocy społecznej.

Problemem są instrumenty, dla których brak jest bezpośredniej podstaw prawnych – w tym m.in. voucher na samodzielny zakup usług opiekuńczych. Wydaje się jednak, że w tym przypadku sednem problemu nie jest kwestia istnienia lub braku podstawy prawnej, lecz skomplikowana natura tego instrumentu. Poszczególni projektodawcy mogą mieć liczne wątpliwości związane z jego wykorzystaniem, zasadami rozliczania, podstawą wyboru instytucji świadczących usługi itd. Wątpliwości te mogą być podobne jak w przypadku bonu szkoleniowego, opisanego w dalszej części raportu. Dlatego też nie dziwi niska skala wykorzystania tego instrumentu, szczególnie wobec ryzyka uznania poniesionych wydatków za niekwalifikowane.

Podsumowując, instrumenty i metody działania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej mieszczą się w zadaniach instytucji pomocy społecznej określonych w Ustawie o pomocy społecznej. Bariera może być skomplikowana natura niektórych instrumentów i brak opisanie zasad ich wykorzystania.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Bariera prawna napotykana przez beneficjentów systemowych. Problem ten dotyczy również IP i IZ, które odpowiedzialne są za realizację programu.

Konsekwencje

Trudne i skomplikowane instrumenty, których zasady wykorzystania nie są opisane, nie są w praktyce wykorzystywane.

Trudno jest ocenić konsekwencje finansowe zidentyfikowanego problemu. Nieznana jest bowiem skala wykorzystania i potencjalna skuteczność instrumentów, które nie były stosowane.

Możliwe sposoby rozwiązania

Istnieje kilka możliwych rozwiązań tego problemu:

- Rezygnacja z tych instrumentów aktywnej integracji, dla których nie można znaleźć podstawy prawnej. Dotyczy to szczególnie vouchera na samodzielny zakup usług opiekuńczych oraz trenera pracy. Oznaczałoby to jednak w praktyce ograniczenie skuteczności projektów realizowanych przez instytucje pomocy społecznej.
- Wprowadzenie tych instrumentów do Ustawy o pomocy społecznej, pod warunkiem nadania im ramowego charakteru, pozostawiając swobodę działania instytucjom pomocy społecznej. Takie rozwiązanie rodziłoby najmniej wątpliwości prawnych, dotyczących możliwości stosowania danego instrumentu. Umożliwiłoby również wykorzystanie danego instrumentu poza projektami finansowanymi z EFS.
- Wydaje się jednak, że wystarczające może być bardziej szczegółowe opisanie tych instrumentów w Zasadach w taki sposób, aby rozwiązać wątpliwości jednostek pomocy społecznej. Punktem odniesienia, w odniesieniu do vouchera na samodzielny zakup usług opiekuńczych, mogą być tutaj zapisy projektu pilotażowego realizowanego przez MPiPS pt. „Twoja Kariera – Twój Wybór”. Jest to rozwiązanie najłatwiejsze do wprowadzenia i zapewniające największą elastyczność, niesie jednak ze sobą pewne ryzyko zakwestionowania w przyszłości poprawności realizacji tego typu działań.
- Opracowanie oddzielnego aktu prawnego, o charakterze bardzo ramowym, określającego możliwe do realizacji instrumenty aktywnej integracji. Być może oznaczałoby to zasadność powrotu do projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej. Jest to sposób działania najbardziej ambitny, lecz równocześnie najtrudniejszy.

Kto odpowiedzialny

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ustalić sposób rozwiązania problemu wspólnie z ministrem właściwym ds. zabezpieczenia społecznego.

Problem tzw. „pułapki rentowej”

Jedną z poważniejszych barier dla aktywizacji osób niepełnosprawnych jest ich obawa przed utratą prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Zgodnie z art. 12 Ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych, niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania sprawności odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Przy czym niezdolność do pracy może być całkowita, co oznacza utratę zdolności do wykonywania jakiegokolwiek pracy, jak też częściową, co oznacza utratę zdolności do pracy zgodnie z poziomem posiadanych kwalifikacji w stopniu znacznym.

Zgodnie z art. 13 tejże ustawy przy ocenie stopnia i przewidywanego okresu niezdolności do pracy bierze się pod uwagę:

- Stopień naruszenia sprawności organizmu oraz możliwość przywrócenia sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji,
- Możliwość wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej pracy oraz celowość przekwalifikowania zawodowego.

Zasadniczo niezdolność do pracy, poza wyjątkowymi sytuacjami, orzekana jest na 5 lat. W praktyce zdecydowana większość orzeczeń na potrzeby rentowe to orzeczenia ponowne (w roku 2010: 81%). Przy czym w przypadku 75% z nich ustalona została niezdolność do pracy¹⁶. Wśród osób niepełnosprawnych istnieje w związku z tym obawa, że podjęcie pracy może wiązać się z orzeczeniem o zdolności do pracy i utratą uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Wyniki badania prowadzonego wśród osób niepełnosprawnych w województwie podkarpackim wskazują, że obawa przed utratą renty jest drugą w kolejności barierą utrudniającą podejmowanie pracy, wskazywaną przez niepracujące osoby niepełnosprawne (wskazało na nią 45,9% tej grupy osób)¹⁷. Pierwszą była niepełnosprawność i stan zdrowia.

Należy przy tym zaznaczyć, że problem ma charakter prawny, a nie świadomościowy. Problemem nie jest specyficzna „mentalność” osób niepełnosprawnych, ale przyjęte rozwiązania.

„Pułapka rentowa” funkcjonuje też na poziomie językowym. Orzeczenie o niezdolności do pracy odczytywane jest zarówno przez osoby niepełnosprawne, jak również przez niektórych pracodawców jako potwierdzające faktyczną „niezdolność do jakiegokolwiek pracy”. Sformułowanie to koncentruje uwagę na dysfunkcjach osoby niepełnosprawnej i może potwierdzać stereotypowe jej postrzeganie, zarówno przez nią samą, jak i przez otoczenie. Dotyczy to szczególnie osób posiadających orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Bariera prawna napotykana przez projektodawców. Problem dotyczy również odbiorców wsparcia: wzmacnia postawy bierne i ogranicza motywację do udziału w projektach.

Konsekwencje

Istnienie pułapki rentowej jest czynnikiem ograniczającym skuteczność działań aktywizujących, kierowanych do osób niepełnosprawnych. Utrudnia zmotywowanie ich do udziału w projektach. W przypadku osób, które w projekcie uczestniczyły, może ograniczać ich motywację do poszukiwania i podejmowania pracy.

Problem ten wiąże się również z konsekwencjami finansowymi. Istniejące rozwiązania zniechęca część osób do podejmowania aktywności zawodowej, co zmniejsza wpływy do budżetu państwa z tytułu płaconych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne.

Możliwe sposoby rozwiązania

Rozwiązanie tego problemu wymaga przeformułowania koncepcji renty z tytułu niezdolności do pracy. Obecnie w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskiej toczą się prace nad koncepcją przyznawania renty nie z tytułu niezdolności do pracy, ale z powodu podwyższonych kosztów utrzymania takiej osoby. Wskazane jest przeanalizowanie możliwości wprowadzenia odpowiednich zmian do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Należy jednak podkreślić, że jest to zmiana o charakterze

¹⁶ *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2010*, ZUS, Warszawa 2011.

¹⁷ Ł. Kutyło, P. Stronkowski, I. Wolińska, M. Zub, *Barier i możliwości integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych w województwie podkarpackim*, WYG International, Warszawa 2009.

systemowym, wymagająca bardzo poważnej debaty wszystkich interesariuszy i rozważenia wszelkich możliwych konsekwencji takiej decyzji, również finansowych.

Kto odpowiedzialny

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego.

Problem braku Ustawy o przedsiębiorstwie społecznym

Od kilku lat trwają prace nad projektem Ustawy o przedsiębiorstwie społecznym. Niektóre analizy rozwoju sektora ekonomii społecznej w Polsce wskazują na potrzebę wypracowania i przyjęcia ustawowej definicji ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego¹⁸. Istotne jest jednak rozważenie, w jakim stopniu wprowadzenie ustawy, w kształcie wypracowanym przez Zespół ds. Rozwiązań systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, wpłynie na skuteczność wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Podstawowym argumentem formułowanym na rzecz przyjęcia ustawy jest zawarcie w niej definicji przedsiębiorstwa społecznego. Zdaniem niektórych ekspertów pozwoli to na lepsze zaplanowanie wsparcia adresowanego do sektora ekonomii społecznej w ramach nowej perspektywy finansowej.

W omawianym projekcie zaproponowana została definicja przedsiębiorstwa społecznego. Budzi ona jednak wątpliwości i zastrzeżenia samych przedstawicieli sektora ekonomii społecznej. Główny zarzut dotyczy zbyt wąskiego podejścia do definiowania przedsiębiorstwa społecznego. Sformułowano bowiem dwa kluczowe kryteria:

- Prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej,
- Świadczenie usług użyteczności publicznej.

Przyjęcie takiej definicji wiąże się z przywilejami finansowymi dla przedsiębiorstw społecznych, przewidzianymi w projekcie ustawy. Stąd wynika konieczności precyzyjnego i raczej zawężającego zdefiniowania grupy adresatów wsparcia. W przeciwnym przypadku możliwe jest pojawienie się nieprawidłowości i nadużyć w stosowaniu tej ustawy. Z drugiej jednak strony podana definicja nie obejmuje szeregu podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą w celu realizacji celów społecznych, co budzi opór środowiska przedsiębiorców społecznych. Jak zatem widać, projekt ustawy nie rozstrzyga zasadniczej wątpliwości w sposób satysfakcjonujący dla większości aktorów.

Analiza projektu aktu prawnego wykazała jednak, że z punktu widzenia EFS wprowadzenie w życie ustawy nie jest konieczne. Zakres podmiotów uprawnionych do otrzymania wsparcia może być określany na poziomie krajowego dokumentu strategicznego, np. w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej, opracowywanym przez MPIPS. Operacjonalizacja tej definicji może być dokonywana na poziomie poszczególnych programów operacyjnych. Takie rozwiązanie umożliwia zachowanie elastyczności podmiotom zarządzającym programami operacyjnymi. W celu zapewnienia pewnej porównywalności między poszczególnymi województwami możliwe jest uzgodnienie z regionami minimalnego, wspólnego zakresu wsparcia dla ekonomii społecznej, zgodnie z zapisami Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jest to kwestia ważna, gdyż część instytucji na poziomie regionalnym już teraz, przygotowując wieloletnie plany rozwoju i upowszechniania ekonomii społecznej, kieruje swoje działania do szerszej kategorii

¹⁸ *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną*, OECD, Warszawa, 2009.

podmiotów ekonomii społecznej, w której oprócz przedsiębiorstw społecznych uwzględniane są również podmioty integracji społecznej czy też firmy społeczne działające poza obszarami wskazanymi w ustawie. Wprowadzenie węższej definicji przedsiębiorstwa społecznego, zgodnie z proponowanym projektem ustawy, może zatem paradoksalnie ograniczyć niektórym podmiotom dostęp do środków EFS.

Rozmówcy, z którymi rozmawialiśmy w trakcie prowadzonego badania wskazywali również na inne czynniki, uzasadniające konieczność przyjęcia ustawy:

- Wprowadzenie ustawy pozwoli na uporządkowanie systemu wsparcia przedsiębiorstw społecznych: ustawa zapewni podstawę prawną dla akredytacji ośrodków wsparcia podmiotów ekonomii społecznej.
- Ustawa ułatwi stosowanie przy zamówieniach publicznych klauzul społecznych, czyli uwzględnienie wpływu dostawy dóbr i usług na sytuację np. osób niepełnosprawnych.
- Ustawa jasno określi, jaki jest status przedsiębiorstw społecznych z punktu widzenia pomocy publicznej. W tej chwili brak jest jasnych zasad i każdy rozstrzyga te kwestie indywidualnie.

Poniżej odnosimy się do każdego z tych argumentów.

W projekcie ustawy brak jest zapisów dotyczących systemu wsparcia sektora ekonomii społecznej. Dlatego też trudno odnieść się do argumentu, że przyjęcie ustawy ma ułatwić tworzenie takiego systemu. Wydaje się ponadto, że system taki może być tworzony na podstawie zapisów dokumentów programowych EFS.

Uregulowanie kwestii zamówień publicznych, w tym szczególnie klauzul społecznych, może stanowić wsparcie dla rozwoju ekonomii społecznej. Należy jednak zaznaczyć, że w obowiązującej ustawie Prawo Zamówień Publicznych istnieją już zapisy pozwalające na stosowanie tzw. „klauzul społecznych”. Art. 29 ust. 4 ustawy PZP mówi, że Zamawiający może określić wymagania związane z przedmiotem zamówienia dotyczące zatrudnienia osób bezrobotnych lub młodocianych, niepełnosprawnych czy też zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Proponowany w projekcie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym zapis pozwala jednostkom finansów publicznych, przy podejmowaniu decyzji o zakupie towarów lub usług niepodlegających przepisom o zamówieniach publicznych, może, jeżeli nie sprzeciwiają się temu względy interesu publicznego, ograniczyć zakres potencjalnych dostawców tych towarów lub usług do przedsiębiorców, którzy uzyskali status przedsiębiorstwa społecznego.

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych możliwe jest stosowanie w określonych w ustawie sytuacjach, trybów zamówień publicznych charakteryzujących się niskim poziomem konkurencyjności. Tryb zamówienia z wolnej ręki pozwala na udzielenie zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą (art. 66 Ustawy PZP). Natomiast w przypadku dostawy dóbr lub usług powszechnie dostępnych, o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż określona w przepisach na podstawie art. 11 ust. 8, możliwe jest wykorzystanie trybu zapytania o cenę, polegającego na kierowaniu zapytania o cenę do wybranych przez Zamawiającego wykonawców (art. 69 Ustawy PZP). W związku z tym zapis w ustawie o przedsiębiorstwie społecznym nie zmienia sytuacji faktycznej.

Analogicznie, w przypadku pomocy publicznej istniejące przepisy stosunkowo jasno określają, kiedy możliwe jest występowanie pomocy publicznej i jakie są możliwe do wykorzystania wyłączenia.

Podsumowując, żaden z argumentów nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla uznania, że brak ustawy o przedsiębiorstwie społecznym jest barierą dla jego wdrażania.

Możliwe rozwiązania

Z punktu widzenia EFS brak ustawy o przedsiębiorstwie społecznym nie powinien być traktowany jako bariera lub luka prawna.

Edukacja

Problem braku zdefiniowania podmiotu odpowiedzialnego za realizację polityki „uczenia się przez całe życie”

Kształcenie osób dorosłych może odbywać się w formie edukacji formalnej, pozaformalnej i uczenia się nieformalnego.

Edukacja formalna obejmuje kształcenie/szkolenie/uczenie się w ramach realizowanych przez szkoły, uczelnie i inne podmioty programów, które prowadzą do uzyskania kwalifikacji.

Edukacja pozaformalna obejmuje kształcenie/szkolenie/uczenie się, które nie prowadzi wprost do uzyskania kwalifikacji, w ramach programów organizowanych przez różne podmioty (np. pracodawców, organizacje obywatelskie, ale także uczelnie, szkoły i osoby indywidualne),

Uczenie się nieformalne oznacza dochodzenie do nowych kompetencji bez korzystania z programów prowadzonych przez podmioty kształcące/szkolące (bez nauczyciela /instruktora/ trenera), przez samodzielną aktywność podejmowaną w celu osiągnięcia określonych efektów uczenia się i/lub przez uczenie się nieintencjonalne (niezamierzone)¹⁹.

Kwestia uczenia się osób dorosłych jest złożona i dotyczy obszarów działania wielu podmiotów. W związku z tym od wielu lat toczy się dyskusja, który z resortów jest odpowiedzialny za politykę publiczną w tym obszarze: czy minister właściwy ds. oświaty, czy też minister właściwy ds. rynku pracy. Brak jednoznacznego określenia podmiotu odpowiedzialnego za tak ważną sferę polityki publicznej przyczynia się do niewystarczającej koordynacji działań w tym obszarze.

Zadania ministra właściwego ds. pracy określa Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy minister właściwy ds. rynku pracy, w ramach koordynacji publicznych służb zatrudnienia, „określa instrumenty stymulujące rozwój kształcenia ustawicznego, rozumianego jako kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do bezrobotnych, poszukujących pracy, pracowników i pracodawców”. Zapis ten znajduje swoją konkretyzację m.in. w opracowaniu na zlecenie MPiPS standardów kwalifikacji zawodowych czy też wprowadzeniu instrumentów rozwoju zasobów ludzkich do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (m.in. funduszu szkoleniowego). Jednak faktyczne wykorzystanie tych instrumentów jest stosunkowo niewielkie, a **działalności ministra właściwego ds. rynku pracy koncentruje się na podnoszeniu kompetencji osób bezrobotnych.**

Zadania ministra właściwego ds. oświaty określa Ustawa o systemie oświaty. W ustawie tej określono zadania związane z edukacją formalną osób dorosłych. W art. 68 tejże ustawy określa się, jakie podmioty mogą uczestniczyć w kształceniu ustawicznym: szkoły dla dorosłych, placówki kształcenia praktycznego, placówki kształcenia ustawicznego i ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego. Natomiast kwalifikacyjne kursy zawodowe mogą być prowadzone przez:

- Szkoły prowadzące kształcenie zawodowe,
- Placówki kształcenia ustawicznego i praktycznego,
- Instytucje rynku pracy,
- Podmioty prowadzące działalność oświatową.

¹⁹ *Słownik kluczowych pojęć związanych z krajowym systemem kwalifikacji*, Instytut Badań Edukacyjnych, wrzesień 2011.

Ponadto, w tym samym artykule, stwierdza się, że ustawa nie dotyczy kształcenia ustawicznego prowadzonego na zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, nieobejmującego prowadzenia szkoły, placówki lub zespołu szkół. Oznacza to, że ustawa nie dotyczy kształcenia pozaformalnego, czyli w praktyce dużego i istotnego segmentu kształcenia osób dorosłych.

Można zatem stwierdzić, że istnieje szeroki obszar kształcenia osób dorosłych, który nie znajduje się w obszarze zainteresowania żadnego z resortów. Prowadzi to do braku spójnej polityki kształcenia osób dorosłych i utrudnia wprowadzenie systemu kwalifikacji, który zapewniałby wysoką jakość kształcenia.

Obecnie funkcjonuje Międzyresortowy Zespół do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, działający na podstawie Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 13 z dnia 17 lutego 2010 r. W skład zespołu weszli przedstawiciele kluczowych dla tego obszaru ministerstw, w tym Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Zespół ten opracował dokument pt. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*. Jest to niewątpliwie krok w słusznym kierunku, jednak zespół ten nie ma wystarczających kompetencji do koordynacji bieżących działań służących realizacji celów strategicznych. W efekcie planowanie strategiczne nie jest w wystarczającym stopniu powiązane z wdrażaniem zapisów dokumentów strategicznych. Funkcjonowanie tego zespołu wiąże się również z rozproszeniem odpowiedzialności. Istnieje ryzyko, że poszczególni aktorzy czują się nadal odpowiedzialni za „swoje obszary”, lecz nie za osiągnięcie wspólnie wyznaczonych celów.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy:

Problem o charakterze systemowym. Stanowi on ograniczenie dla beneficjentów systemowych, szczególnie działających w obszarze edukacji i rynku pracy: utrudnia wdrożenie do systemu edukacji wypracowanych w ramach projektów systemowych rozwiązań. Jest to również problem na poziomie IZ i IP: brak wskazanego podmiotu odpowiedzialnego za kwestie kształcenia osób dorosłych utrudnia planowanie interwencji EFS w tym obszarze.

Konsekwencje

Brak przypisania w przepisach prawa odpowiedzialności za kształcenie osób dorosłych utrudnia opracowanie i realizację spójnej polityki państwa w tym obszarze. Podejmowane są działania częściowe, dotyczące różnych obszarów kształcenia osób dorosłych, jednak nie jest zapewniona spójność między nimi. Utrudnia to również zapewnienie jakości i spójności działań finansowanych ze środków EFS. Stanowi to również barierę dla wdrożenia np. krajowego systemu kwalifikacji, który obejmuje cały system kształcenia osób dorosłych.

Niedostateczna koordynacja działań w obszarze uczenia się przez całe życie powoduje niską skuteczność działań publicznych. Może to wiązać się z niską efektywnością wydatkowanych środków. Pomimo znaczących zasobów, przeznaczanych na wspieranie uczenia się przez całe życie, dostępne badania i analizy pokazują brak istotnego wpływu tych działań na uczenie się dorosłych Polaków.

Możliwe sposoby rozwiązania

Uwzględnienie kwestii kształcenia osób dorosłych w Ustawie o działach administracji rządowej. Zadanie to powinno być realizowane przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania w porozumieniu z ministrem właściwym ds. pracy.

Alternatywnym rozwiązaniem jest powierzenie odpowiedzialności za kształcenie osób dorosłych instytucji, która będzie odpowiedzialna również za rozwój krajowego systemu kwalifikacji. W tej chwili nie ma ostatecznej decyzji, kto będzie za to odpowiadał. Jednak

w przypadku podjęcia takiej decyzji, powinno zostać rozważone przypisanie jej zadań związanych z koordynowaniem całości działań związanych z kształceniem osób dorosłych.

Kto odpowiedzialny

Kwestia ta powinna zostać rozstrzygnięta przez Prezesa Rady Ministrów we współpracy z ministrem właściwym ds. oświaty i wychowania i ministrem właściwym ds. rynku pracy.

Niewystarczająca współpraca szkół z pracodawcami

Istnieje wiele czynników wpływających na słabość polskiego systemu kształcenia zawodowego. Jednym z nich jest niewystarczający poziom współpracy między instytucjami edukacyjnymi a przedsiębiorcami. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest brak rozwiązań systemowych zachęcających pracodawców do współpracy ze szkołami i placówkami, szczególnie z tymi oferującymi kształcenie zawodowe. Współpracę tą można rozpatrywać na dwóch poziomach:

- Współpraca przy opiniowaniu programów nauczania, ocenie jakości i efektów nauczania,
- Współpraca związana z praktyczną nauką zawodu, organizowaną w siedzibie pracodawcy.

Współpraca z pracodawcami, w zakresie ustalania programów nauczania, powinna przyczynić się do poprawy jakości nauczania i adekwatności efektów nauczania do potrzeb rynku pracy. Jednak w praktyce pracodawcy nie współpracują w wystarczającym stopniu ze szkołami. Wydaje się, że wynika to przede wszystkim z postawy samych szkół i placówek.

Istniejące w tym zakresie rozwiązania, np. porozumienia ze związkami pracodawców, nie sprawdzają się – nie przyniosły żadnej odczuwalnej zmiany w tym obszarze. Nieskuteczne są też, w ocenie uczestników badania, mechanizmy angażowania powiatowych rad zatrudnienia. Opiniują one bowiem tylko nowe kierunki, lecz nie wypowiadają się na temat modyfikacji już istniejących, jakości nauczania czy też jego efektów. Ponadto, jak wykazano w rozdziale poświęconym rynkowi pracy, ich opinia rzadko ma istotne znaczenie dla lokalnych władarzy.

W prawie istnieją zapisy mające na celu zwiększenie zakresu współpracy między szkołami a pracodawcami. Przykładowo w 62a ust. 4 Ustawy o systemie oświaty stwierdza się, że centrum kształcenia praktycznego i ustawicznego współpracuje z pracodawcami. Nie określono już jednak celów tej współpracy oraz instrumentów dla jej realizacji. W art. 68b ust. 10 stwierdza się, że pracodawcy powinni być włączeni do komisji przyznających akredytację placówkom oferującym kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych. Są to jednak mechanizmy współpracy określone zbyt wąsko.

W opinii uczestników badania większe zaangażowanie przedstawicieli pracodawców w zarządzaniu procesem kształcenia i zapewnieniu jakości nauczania, wymaga poprawienia regulacji w tym zakresie. Regulacje te powinny wskazywać wprost na **zakres i mechanizmy zaangażowania pracodawców w proces zarządzania kształceniem zawodowym na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym**.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na rolę samorządu wojewódzkiego. W obecnym porządku prawnym samorząd województwa nie ma możliwości wpływania na politykę edukacyjną prowadzoną przez samorządy powiatów, co utrudnia koordynację działań na poziomie regionalnym, lepsze zaplanowanie działań inwestycyjnych, trafniejsze wykorzystanie istniejącej bazy infrastrukturalnej i bardziej adekwatne dopasowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Ustawa o systemie oświaty nie przewiduje żadnych realnych mechanizmów współpracy samorządów powiatowych z samorządem wojewódzkim. Z drugiej strony znane są przykłady wypracowywania takich rozwiązań, np. w

woj. opolskim samorząd współpracuje z samorządami powiatowymi w zakresie formułowania oferty m.in. za pośrednictwem *Regionalnego Forum Kształcenia Zawodowego*. Niewątpliwie takie działania warto wzmacniać, należy jednak mieć świadomość, że samorząd powiatowy nie jest zobowiązany do uwzględnienia ustaleń poczynionych na poziomie regionalnym, a decyzje dotyczące oferty kształcenia zawodowego podejmowane są w praktyce m.in. ze względu na dostępną infrastrukturę czy też profil kompetencji nauczycieli zatrudnionych w szkołach działających na terenie danego powiatu. Należy też zaznaczyć, że ostatecznie o profilu kształcenia decydują uczniowie, wybierając taką, a nie inną szkołę czy też profil kształcenia.

W przypadku drugiego z poziomów, czyli bezpośredniego zaangażowania pracodawców w kształcenie zawodowe, dotychczasowe doświadczenia pokazują, że współpraca ta opiera się w dużym stopniu na kontaktach nieformalnych i uzależniona jest od postawy i zaangażowania osób zarządzających szkołą lub placówką edukacyjną. Potwierdzają to również wyniki prowadzonych badań²⁰. Pracodawcy, którzy nie współpracują ze szkołami, często nie wiedzą o takiej możliwości, nie są też świadomi możliwości uzyskania środków na pokrycie związanych z tym kosztów. Zgodnie z art. 70a Ustawy o systemie oświaty, szkoły przekazują pracodawcom, u których odbywa się praktyczna nauka zawodu w formie praktyk zawodowych, środki na pokrycie dodatków i premii dla opiekunów praktyk.

Zdaniem ekspertów wskazane jest wprowadzenie mechanizmów finansowych, zachęcających pracodawców do angażowania się w praktyczną naukę zawodu. Takie mechanizmy funkcjonują w przypadku dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianego pracownika tym pracodawcom, którzy zawarli z takim pracownikiem umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego. Warunkiem wypłacenia dofinansowania jest zdanie egzaminu kwalifikacyjnego przez młodocianego pracownika (art. 70b ust. 1 Ustawy o systemie oświaty).

Wysokość dofinansowania wynosi:

- 8081 zł w przypadku nauki zawodu przy okresie kształcenia wynoszącym 36 miesięcy,
- 254 zł za każdy miesiąc w przypadku przyuczenia do wykonywania określonej pracy²¹.

Mechanizm ten sprawdza się – jest stosunkowo pozytywnie oceniany przez pracodawców²² i charakteryzuje się stosunkowo wysoką efektywnością zatrudnieniową. Jak pokazują badania losów absolwentów OHP, 87,6% z nich utrzymuje się z pracy samodzielnej.²³ Należy zauważyć, że przywołane kwoty są porównywalne z kosztami aktywizacji zawodowej bezrobotnych absolwentów. Wydaje się zatem, że są to środki, które po prostu opłaca się zainwestować w kształcenie uczniów, gdyż pozwoli to poprawić jakość i efektywność kształcenia zawodowego, zmniejszyć niedopasowanie na rynku pracy i ograniczyć poziom bezrobocia wśród absolwentów szkół zawodowych.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Problem ma charakter systemowy. Zidentyfikowana bariera stanowi ograniczenie dla skuteczności działań finansowanych z EFS na poziomie IP i IZ. Poszczególne projektodawcy, którzy są zainteresowani współpracą z pracodawcami, wypracowują swoje własne podejście i modele. Ograniczony zakres współpracy szkół z pracodawcami stanowi

²⁰ *Badanie funkcjonowania systemu kształcenia zawodowego w Polsce; Raport z badania jakościowego wśród ekspertów*; Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2011.

²¹ Podane kwoty, zgodnie z zapisami Ustawy, podlegają indeksacji.

²² *Diagnoza potrzeb i oczekiwań pracodawców*, Ochotnicze Hufce Pracy, Warszawa 2010.

²³ *Badanie absolwentów dotyczące losów i pozycji społeczno – zawodowej*, Komenda Główny Ochotniczych. Warszawa 2010.

też problem na poziomie uczniów – wpływa to na jakość edukacji i efektów nauczania, co ma bezpośrednie przełożenie na ich szanse na rynku pracy.

Konsekwencje

Niedostateczne zaangażowanie pracodawców w proces kształcenia zawodowego wpływa na jego jakość i adekwatność w stosunku do potrzeb rynku pracy. Nieadekwatna oferta edukacyjna ogranicza również skuteczność projektów finansowanych z EFS.

Powoduje to też konkretne konsekwencje finansowe: wysokie bezrobocie wśród młodzieży i konieczność przeznaczania znaczących środków na aktywizację absolwentów ze środków Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego. Generuje to również koszty po stronie uczniów, związane z negatywnymi konsekwencjami bezrobocia w młodym wieku.

Niezadowolająca jakość kształcenia zawodowego stanowi również jedno z kluczowych wyzwań dla polskiego rynku pracy i polskiej gospodarki. Staje się ona przez to mniej konkurencyjna w stosunku do innych gospodarek.

Możliwe sposoby rozwiązania

Istnieje potrzeba wprowadzenia do Ustawy o systemie oświaty zapisów dotyczących włączenia pracodawców do procesów zarządzania kształceniem, w tym szczególnie kształceniem zawodowym. Organizacje pracodawców powinny być zaangażowane w określanie programu nauczania, ocenę jego jakości i adekwatności jego efektów. Instrumentem może być rada nadzorcza w szkole, w skład której wchodziłoby pracodawcy, przedstawiciele urzędu pracy, rodzice. Wskazane jest również wzmocnienie kompetencji samorządu powiatowego w tym obszarze.

Wzmocnienie roli samorządu wojewódzkiego w procesie zarządzania rozwojem kształcenia zawodowego na poziomie regionu. Obecnie w art. 21 ust. 1 Ustawy o systemie oświaty stwierdza się, że politykę oświatową państwa realizuje minister właściwy ds. oświaty i wychowania, który współdziała w tym zakresie z wojewodą. W praktyce ustawa przewiduje bardzo marginalną rolę samorządu wojewódzkiego w kreowaniu i prowadzeniu polityki oświatowej.

Samorząd wojewódzki powinien, z zachowaniem autonomii samorządów powiatowych, współpracować z samorządami powiatowymi przy określaniu oferty edukacyjnej. W ustawie o systemie oświaty powinny znaleźć się zapisy, zobowiązujące samorząd powiatowy do konsultowania z samorządem wojewódzkim oferty edukacyjnej.

Konieczne jest również wprowadzenie mechanizmów finansowych, zwiększających atrakcyjność angażowania się w kształcenie zawodowego dla pracodawców.

Działania te powinny zostać poprzedzone pilotażem. Zalecamy przetestowanie różnych wariantów rozwiązań w różnych województwach i systematyczne porównywanie ich efektów (co wymaga prowadzenia rygorystycznych badań ewaluacyjnych). Możliwe warianty:

- Zaangażowanie przedstawicieli pracodawców do zarządzania szkołą lub polityką oświatową na poziomie lokalnym. Oznacza to stworzenie forum, na poziomie szkoły lub powiatu, które będzie odpowiedzialne za wspieranie organu prowadzącego w zapewnieniu jakości szkolnictwa zawodowego,
- Uruchomienie schematów finansowych, kierowanych do pracodawców, zachęcających ich do angażowania się w praktyczną naukę zawodu,
- Schemat mieszany, obejmujący zarówno włączenie przedstawicieli pracodawców do systemu zarządzania, jak również schemat finansowy.

Porównanie efektów wprowadzonych rozwiązań pozwoli na wypracowanie optymalnego modelu działania, który następnie mógłby zostać upowszechniony w całym kraju.

Kto odpowiedzialny

IZ we współpracy z IP powinna uruchomić projekty innowacyjne, pozwalające na przetestowanie poszczególnych schematów.

Zmiany w ustawie o systemie oświaty powinny zostać zaproponowane przez ministra właściwego ds. oświaty i edukacji.

Problem dostępu osób niepełnosprawnych do systemu edukacji

Jedną z ważniejszych barier zidentyfikowanych przez uczestników badania jest ograniczony dostęp osób niepełnosprawnych do systemu edukacji, jak również ograniczenia formalne, które utrudniają uzyskanie przez te osoby kwalifikacji umożliwiających im funkcjonowanie na rynku pracy. Uczestnicy badania wskazali co najmniej dwa problemy o charakterze prawnym.

Pierwszy z nich dotyczy kwestii młodocianych pracowników, odbywających praktyczną naukę zawodu u pracodawcy. Kwestia ta jest uregulowana w Dziale IX Kodeksu pracy. Jednak regulacja ta nie uwzględnia specyficznej sytuacji osób z niektórymi typami niepełnosprawności, które nie zawsze mogą uczyć się tym samym trybem i w tym samym tempie co osoby sprawne. Dotyczy to szczególnie niepełnosprawności intelektualnej. W niektórych przypadkach osoby te potrzebują więcej czasu na naukę. Równocześnie w ich przypadku szczególnie ważne jest zapewnienie możliwości zdobywania pod okiem instruktora/opiekuna praktycznych umiejętności, które być może pozwolą im usamodzielnić się i wejść na rynek pracy. Nieuwzględnienie specyfiki osób niepełnosprawnych przy definiowaniu osób posiadających status młodocianego pracownika w praktyce ogranicza możliwość pełnego korzystania przez nie z tego elementu systemu edukacji.

Drugi problem dotyczy braku kwalifikacji dostosowanych do możliwości osób niepełnosprawnych. Zdaniem badanych istnieją kwalifikacje, które przy odpowiednim dostosowaniu mogłyby być nabywane przez osoby niepełnosprawne. Jednak osoby te nie miałyby szans na zdobycie pełnych kwalifikacji, gdyż często to wymaga przyswojenia nie tylko umiejętności praktycznych, ale również odpowiedniego przygotowania teoretycznego. W efekcie osoby te nie mogą zdobyć żadnych kwalifikacji, co ogranicza ich możliwości zatrudnienia.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Problem na poziomie grupy docelowej. Brak wskazanych rozwiązań prawnych ogranicza możliwość pełnego korzystania z systemu edukacji przez osoby niepełnosprawne.

Konsekwencje

Najpoważniejszą konsekwencją jest niedostosowanie istniejących rozwiązań do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych. Dotyczy to szczególnie niektórych typów niepełnosprawności, w tym niepełnosprawności intelektualnej. Powoduje to, że dzieci i młodzież niepełnosprawna mają ograniczone możliwości zdobycia kompetencji i kwalifikacji, które mogłyby im pomóc zaistnieć na rynku pracy. Przekłada się to na niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych, szczególnie tych z niepełnosprawnością intelektualną.

Należy również zauważyć, że niedostateczny dostęp młodzieży niepełnosprawnej do kształcenia zawodowego, dostosowanego do jej możliwości i potrzeb, generuje koszty finansowe – osoby te są zwykle bierne zawodowo po zakończeniu edukacji lub podejmują aktywność w ramach zakładów aktywności zawodowej lub warsztatów aktywności zawodowej, co jest jednak stosunkowo kosztownym rozwiązaniem. Należy przy tym zaznaczyć, że w systemie edukacji przeznaczają się bardzo duże środki na kształcenie osób

niepełnosprawnych. Pozbawienie ich możliwości nabycia kwalifikacji powoduje w praktyce marnotrawienie tych środków.

Kwestia ta ma również kluczowe znaczenie dla EFS. Kwestia dostępu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do systemu edukacji i systemu kwalifikacji to obszar, który przez ekspertów oceniany jest jako jedna z poważniejszych luk w aktualnej polityce oświatowej państwa. Należy rozważyć, w jakim stopniu kwestia dostosowania systemu edukacji do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych mogłaby stać się jednym z celów EFS w nowej perspektywie finansowej.

Należy przy tym zauważyć, że wprowadzanie jakichkolwiek rozwiązań powinno być uprzednio starannie przemyślane, tak, aby uniknąć stygmatyzacji dzieci i młodzieży niepełnosprawnych.

Możliwe sposoby rozwiązania

Wprowadzenie odpowiednich zapisów w Kodeksie pracy, w Dziale IX dotyczącym zatrudnienia młodocianych pracowników. Oznacza to rozszerzenie definicji młodocianego pracownika, zawartej w art. 190 Kodeksu pracy, o osoby w wieku do 26 lat w przypadku osób posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Uwzględnienie „mniejszych” (niższego stopnia) kwalifikacji w systemie kwalifikacji. Wprowadzenie zmian wymaga określenia, jakie powinny być kwalifikacje dostosowane do osób niepełnosprawnych, w tym szczególnie niepełnosprawnych intelektualnie. Następnie odpowiednie kwalifikacje powinny zostać opracowane i wprowadzone do systemu kwalifikacji. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.

Należy przy tym dodać, że w istniejącym rozporządzeniu uwzględniona jest tylko jedna kwalifikacja dla osób niepełnosprawnych intelektualnie w stopniu lekkim: pracownik pomocniczy obsługi hotelowej. Nie wiadomo, dlaczego uznano, że tylko taką kwalifikację może nabyć osoba niepełnosprawna, nie wiadomo również, dlaczego ograniczono możliwość nabycia kwalifikacji tylko do osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim. Jak pokazują doświadczenia podmiotów ekonomii społecznej, również osoby z umiarkowanym i znacznym poziomem niepełnosprawności mogą wykonywać pracę.

Dodatkowo wskazane jest rozważenie możliwości wprowadzenia dodatkowych poziomów kwalifikacji nadawanych przez izby rzemieślnicze, np. pomocnik czeladnika.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, zadaniem państwa jest tworzenie warunków dla włączania osób niepełnosprawnych do różnych sfer życia społecznego. Edukacja jest jednym z podstawowych instrumentów zwiększania szans tych osób na prowadzenie satysfakcjonującego życia.

Kto odpowiedzialny

IZ w zakresie wsparcia udziału osób niepełnosprawnych w systemie edukacji w nowej perspektywie finansowej.

Minister właściwy ds. oświaty i wychowania w zakresie zmian w systemie kwalifikacji (w porozumieniu ze Związkiem Rzemiosła Polskiego).

Minister właściwy ds. rynku pracy, we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w zakresie zmian w Kodeksie pracy.

Problem braku podstawy prawnej dla zakładania małych przedszkoli lub innych form opieki przedszkolnej przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą

Część podmiotów, które chciałyby świadczyć usługi przedszkolne lub inną formę opieki przedszkolnej, prowadzi działalność gospodarczą. Szczególnie na obszarach wiejskich są to często małe podmioty, które nie mają wystarczającego potencjału aby realizować samodzielnie projekty. W takim przypadku możliwym rozwiązaniem byłoby nawiązanie współpracy z jednostką samorządu terytorialnego w formie partnerstwa. Okazuje się to jednak trudne.

Tryb przewidziany w ustawie o działalności pożytku publicznego ograniczony jest do organizacji pozarządowych oraz spółek, które nie działają w celu osiągnięcia zysku.

Tryb przewidziany w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym okazuje się dla tych podmiotów zbyt skomplikowany. Samorząd terytorialny nie jest też zainteresowany budowaniem partnerstw z takimi podmiotami w trybie określonym w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że problem ten nie został zidentyfikowany w prowadzonych badaniach ewaluacyjnych, np. „Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego, utworzonych lub wspartych ze Środków finansowych EFS w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL”, przygotowanym przez Ośrodek Ewaluacji na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Wynikało to jednak z nieuwzględnienia tej kwestii w badaniu.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Problem na poziomie beneficjentów. Małe podmioty, działające na obszarach wiejskich, napotykają na bariery w dostępie do środków i możliwość świadczenia usług edukacyjnych.

Konsekwencje

Ograniczenie dostępności usług edukacyjnych na poziomie lokalnym, szczególnie na obszarach wiejskich. Zmniejsza to też możliwość wykorzystania tańszych, niestandardowych sposobów dostarczania usług opiekuńczych.

Możliwe rozwiązania

Problem ten dotyczy braku wypracowanych procedur umożliwiających tego typu podmiotom świadczenie usług. Dlatego też wskazane jest wypracowanie modelowych procedur na podstawie istniejących przepisów (np. Ustawy o działalności pożytku publicznego).

Pewnym rozwiązaniem może być budowanie przez te podmioty, wspólnie z samorządem terytorialnym, większych struktur: np.: spółdzielni socjalnych osób prawnych. W tym przypadku tego typu podmioty mogą uzyskać wsparcie od funkcjonujących Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej.

Kto odpowiedzialny

Minister właściwy ds. zabezpieczenie społeczne.

Problem zatrudnienia nauczycieli

Zgodnie z zapisami PO KL jednym z typów projektów jest indywidualizacja nauczania w klasach I-III. Uwzględnienie w Programie przedsięwzięć tego typu jest efektem wprowadzenia odpowiednich zapisów do podstawy programowej wychowania przedszkolnego i nauczania ogólnego.

Istniejące przepisy ograniczają jednak możliwość wykorzystania tego instrumentu w ramach projektów finansowanych z EFS. Zgodnie z zapisami ustawy Karta Nauczyciela, czas pracy nauczyciela nie może przekraczać 40 godzin na tydzień (art. 42 ust. 1), za które nauczyciel powinien uzyskać średnie wynagrodzenie określone w ustawie.

Zgodnie z zapisami Karty Nauczyciela (art. 30 ust. 10b) zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia dla nauczycieli ponad wynagrodzenie średnie może odbywać się wyłącznie z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to, że w przypadku nauczycieli, wykonujących dodatkową pracę w projektach finansowanych ze środków EFS, dodatkowe wynagrodzenie może być pokrywane wyłącznie ze środków własnych JST.

Środki uzyskiwane w ramach projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał ludzki mogą zostać uznane za dochody własne tylko w zakresie dotacji celowej, przekazywanej na pokrycie wkładu własnego, co odpowiada do 15% wartości projektu. Pozostałe środki, pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, zgodnie z art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie mogą zostać uznane za dochody własne samorządu. W związku z powyższym nie mogą być z nich finansowane wynagrodzenia nauczycieli wykraczające ponad średnie kwoty określone w Karcie Nauczyciela.

Prowadzi to do tego, że szkoły czy też ich organy prowadzące, chcące zaangażować nauczycieli do realizacji projektów finansowanych ze środków PO KL, zatrudniają ich na podstawie umów cywilno-prawnych. Oznacza to konieczność prowadzenia uciążliwych i kosztowych procedur zamówień publicznych. Ponadto, w wyniku tych procedur, do prowadzenia zajęć w danej szkole mogą być zaangażowane podmioty zewnętrzne, a nie nauczyciele z danej szkoły. Wprowadzenie zajęć prowadzonych przez nauczycieli z zewnątrz prowadzi do obniżenia skuteczności i efektywności prowadzonych działań.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Problem na poziomie projektodawców. Utrudnia im to realizację projektów zgodnie z założeniami, w sposób, który zapewnia skuteczność oferowanego wsparcia. Wpływa to również na efektywność wsparcia – zdaniem ekspertów projekty są zdecydowanie bardziej efektywne, gdy do ich prowadzenia angażowani są nauczyciele, na co dzień pracujący ze szkołą.

Konsekwencje

Opisane powyżej bariery prawne powodują, że w ramach projektów finansowanych z EFS zatrudniani są nauczyciele wyłonieni w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Powoduje to znaczący wzrost kosztów administracyjnych realizacji projektów, a nie przekłada się to na poprawę jakości świadczonych usług czy też uzyskania lepszej jakości w stosunku do ceny.

Istnieje ryzyko, że część podmiotów realizujących projekty stosuje przepisy prawa zamówień publicznych tylko pozornie, dążąc do wyboru nauczycieli zatrudnionych na co dzień w szkole (co paradoksalnie wiąże się z troską tych podmiotów o dobro dzieci). W przypadku niektórych podmiotów istnieje ryzyko wyłonienia w przetargu podmiotu

zewnątrznego. W praktyce oznacza to, że część zajęć będzie prowadzona przez nauczycieli spoza danej szkoły, co zmniejsza skuteczność wsparcia.

Rozwiązanie

Wprowadzenie zmian do przepisów do ustawy Karta Nauczyciela, umożliwiających finansowanie dodatkowych kosztów wynagrodzenia nauczycieli, związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków EFS, z dochodów JST. Zmiany w Karcie Nauczyciela mogłyby wprost odwoływać się do sytuacji zatrudnienia nauczycieli w ramach projektów realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Wymaga to dodania odpowiedniego zapisu w art. 30 Karty Nauczyciela.

Kto odpowiedzialny

Minister właściwy ds. oświaty i wychowania.

Adaptacyjność

Podczas realizacji badania w obszarze adaptacyjności podnoszone były zagadnienia, pojawiające się w związku z realizacją w ramach PO KL projektów z zakresu współpracy biznesu z sektorem B+R, które jednak w wyniku przeprowadzonej analizy nie mogą zostać zaliczone do luk i barier prawnych. Niemniej jednak ze względu na to, że budziły one wątpliwości postanowiliśmy je opisać w kontekście przeprowadzonej przez nas analizy odrębnie od problemów, jaki zidentyfikowane zostały w tym obszarze EFS.

Jedną z podnoszonych kwestii był brak prawnej definicji pracownika naukowego. Niemniej art. 108 Ustawy o szkolnictwie wyższym stanowi, że nauczycielami akademickimi są: pracownicy dydaktyczni, pracownicy naukowo-dydaktyczni, pracownicy naukowci i dyplomowani bibliotekarze oraz dyplomowani pracownicy dokumentacji i informacji naukowej. Natomiast art. 111 określa obowiązki pracowników naukowo-dydaktycznych i naukowych. W związku z tym pracownikiem naukowym jest nauczyciel akademicki, który obowiązany jest prowadzić badania naukowe i prace rozwojowe, rozwijać twórczość naukową albo artystyczną oraz uczestniczyć w pracach organizacyjnych uczelni. Uszczegółowieniem tej definicji są przepisy ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych.

Inną, wskazywaną przez część badanych osób, luką prawną był **brak regulacji opisujących zasady odbywania staży w jednostkach badawczo-rozwojowych**, czyli m.in. w instytutach naukowo-badawczych, czy w jednostkach naukowych. Art. 2 ust.2 Ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych określa zadania realizowane przez takie jednostki. Nie jest to jednak lista zamknięta, ale jedynie wskazanie najważniejszych, z punktu widzenia ustawodawcy, zadań. Dlatego wydaje się, że w przypadku wprowadzania w ramach EFS możliwości odbywania staży w takich jednostkach należałoby stosować zasadę, *co nie jest zabronione jest dozwolone*. Zasady odbywania staży powinny być określone w umowie między stronami. Takie rozwiązanie przewidziane jest, w przypadku staży studentów studiów o profilu technicznym w podmiotach gospodarczych, w Ustawie o szkolnictwie wyższym. W art. 168a stanowi ona, że umowa pomiędzy uczelnią a podmiotem gospodarczym może określać m.in. sposoby realizacji praktyk i staży. Takie podejście pozwala na swobodne kształtowanie relacji pomiędzy zainteresowanymi współpracą stronami, nie wiąże się przy tym z ryzykiem zbyt szczegółowego określenia w przepisach prawa zasad odbywania staży, co prowadzić by mogło w praktyce do ograniczenia możliwości dopasowania formuły stażu do woli obu zainteresowanych stron, np. poprzez pominięcia warunków czy zasad niemożliwych do wskazania w momencie konstruowania przepisów.

Problem braku definicji prawnej osoby zagrożonej zwolnieniem

W ramach EFS w obecnej perspektywie finansowej możliwe jest realizowanie projektów typu outplacement w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL *Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie*. Jest ono kierowane do osób zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Jak wskazano w jednym z badań „Celem outplacementu jest zwiększenie szans zwalnianych pracowników na zachowanie ciągłości zatrudnienia. Pracodawca ograniczający zatrudnienie może, w ramach outplacementu, umożliwić osobom zagrożonym utratą pracy skorzystanie z doradztwa zawodowego lub szkoleń, pomóc im w znalezieniu ofert pracy, a także udzielić wsparcia podtrzymującego lub zwiększającego ich aktywność na rynku

pracy”²⁴. Pracodawcom, jak wynika z prowadzonych badań, takie działania przynoszą szereg korzyści, takich jak: „poprawa ich wizerunku, procentująca zwłaszcza wobec pracowników pozostających w zakładzie pracy oraz przy naborze kandydatów do pracy, a także uniknięcie problemów, jakie mogliby stwarzać pracownicy z powodu zwolnień, w tym akcji protestacyjnych”²⁵. Stosowanie tego narzędzia przynosi więc korzyści zarówno pracownikom, jak i pracodawcom.

Instrument ten, w ramach PO KL, kierowany być może do osób znajdujących się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy, jak i do osób zagrożonych zwolnieniem, a więc formalnie będących jeszcze pracownikami przedsiębiorstwa. W praktyce jednak osoby należące do drugiej kategorii odbiorców były dotychczas w niewielkim stopniu obejmowane wsparciem. Jako barierę wskazywano brak definicji prawnej osoby zagrożonej zwolnieniem. W obowiązującym stanie prawnym Kodeks pracy operuje bowiem określeniem pracownika w okresie wypowiedzenia, który de facto otrzymał już wypowiedzenie stosunku pracy, a więc nie jest zagrożony zwolnieniem, lecz jest nim już dotknięty.

Istniejąca definicja, zapisana w Szczegółowym Opisie Priorytetów (SzOP) PO KL²⁶ definiuje taką osobę jako pracownika przedsiębiorstwa, które już dokonało zwolnień z przyczyn nie leżących po stronie pracownika.

Problem ten ma istotne znaczenie dla realizacji projektów outplacementowych w ramach PO KL. Kierowane są one do osób zwalnianych z przyczyn dotyczących zakładu pracy (które otrzymały już wypowiedzenia) i bezrobotnych, a więc tych którzy utracili już pracę. Ograniczona jest natomiast możliwość wspierania takich osób, które wypowiedzenia stosunku pracy jeszcze nie otrzymały, ale które w związku z restrukturyzacją firmy, czy jej modernizacją mogą ją utracić albo których stanowisko pracy może zostać zlikwidowane i w związku z tym potrzebują wsparcia pomagającego im w utrzymaniu zatrudnienia. W trakcie wywiadów grupowych stwierdzono, że nie jest to może luka prawna, ale istotna bariera w realizacji projektów outplacementowych, kierowanych do osób zagrożonych zwolnieniem. Potwierdzają to również wyniki badań dotyczących Poddziałania 8.1.2. PO KL, w ramach którego realizowane są projekty typu outplacement.

Trudność w rekrutacji osób, które są zagrożone zwolnieniem, a nie są (jeszcze) w okresie wypowiedzenia, wiąże się z obowiązkiem przedkładania stosowanego zaświadczenia od pracodawcy bądź oświadczenia pracownika. Takie oświadczenie składać mogą osoby w okresie wypowiedzenia oraz już zwolnione²⁷. Wynika to z tego, że pracodawcy niechętnie udzielają informacji o problemach, z którymi boryka się przedsiębiorstwo i które prowadzić mogą do zwalniania pracowników. Obawiają się z jednej strony konfliktu z pracownikami, a z drugiej strony nie chcą ujawniać niekorzystnych informacji swoim konkurentom na rynku.

²⁴ *Analiza i identyfikacja potrzeb w zakresie wykorzystania outplacementu jako instrumentu zwiększającego potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*, Dyspersja, Warszawa 2009.

²⁵ Tamże.

²⁶ Dotyczy osób zatrudnionych u pracodawcy, który w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu potencjalnego uczestnika dokonał rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn niedotyczących pracowników, zgodnie z przepisami Ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2003 r. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.) lub zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z tych przyczyn u pracodawcy zatrudniającego mniej niż 20 pracowników.

²⁷ *Ocena skuteczności i efektywności wsparcia w projektach wdrażających programy typu outplacement w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL w województwie pomorskim*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Warszawa 2012.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Problem dotyczy przede wszystkim projektodawców/beneficjentów, którzy napotykają na trudności w rekrutacji do projektów osób zagrożonych zwolnieniem. Problem dotyczy również osób zagrożonych zwolnieniem, które mają ograniczone możliwości skorzystania ze wsparcia odpowiednio wcześniej.

Konsekwencje

Opisany powyżej problem, związany z brakiem definicji prawnej osoby zagrożonej zwolnieniem, skutkuje w obecnej perspektywie finansowej realizacją projektów *quasi* outplacementowych, które *de facto* kierowane są przeważnie do osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy, a nie zagrożonych takimi zwolnieniami. Potwierdza to jeden z wniosków wspomnianego już wcześniej badania: „Dopuszczenie w ramach PO KL do realizacji projektów „typu” outplacementowego, skierowanych do zgłaszających się z własnej inicjatywy osób nie tylko zagrożonych bezrobociem, ale też bezrobotnych (choć tylko w okresie do 6 miesięcy od ustania stosunku pracy) wypacza sens pojęcia „outplacement” i utrudnia ocenę zarówno wiedzy o outplacementie (zarówno wśród pracodawców, jak i pracowników) oraz zapotrzebowania na ten rodzaj działań. Czym innym jest szacowanie zapotrzebowania na usługi realizowane wewnątrz firm, z ich znaczącym udziałem, odnoszących się do całej załogi, a często też do rodzin zwalnianych pracowników, czym innym zaś szacowanie zapotrzebowania na podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Oczywiście przyjęta szeroka definicja outplacementu nie wyklucza realizacji projektów typowych dla outplacementu, trudno jednak dziwić się zarówno pracodawcom, jak i – zwłaszcza – projektodawcom, że korzystają z możliwości realizacji prostszych projektów, skoro jest taka możliwość”²⁸.

Należy przy tym zaznaczyć, że skuteczność tych projektów oceniana jest dobrze, ich uczestnicy poprawili bowiem swoją sytuację na rynku pracy dzięki podjęciu samozatrudnienia, znalezieniu nowej pracy czy utrzymując dotychczasowe zatrudnienie. Trzeba jednak zaznaczyć, że uczestnikami tych projektów są osoby zmotywowane, a więc takie, które i bez wsparcia EFS szukałyby możliwości złagodzenia negatywnych skutków zwolnienia ich z pracy, natomiast poza zakresem wsparcia pozostają często pracownicy nieposiadający formalnie statusu zwalnianych, w tym w szczególności w mikro- i małych firmach, zatrudniających do 20 pracowników.

Problem ten skutkuje również tym, że w rzeczywistości projekty typu outplacement nie zapobiegają przechodzeniu do bezrobocia, obejmują bowiem wsparciem właśnie bezrobotnych, co z kolei oznacza, że narzędzie, które z punktu widzenia polityki państwa powinno chronić przed koniecznością generowania dodatkowych wydatków, związanych z bezrobociem, w rzeczywistości ma w tym zakresie ograniczone zastosowanie. W tym zakresie instrument ten pokrywa się z działaniami publicznych służb zatrudnienia, których zadaniem jest m.in. wspieranie osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Można nawet powiedzieć, że zamiast prewencyjnego ma ono charakter reaktywny i w związku z tym przynosi ono ograniczone korzyści.

Możliwe sposoby rozwiązania

Należy stwierdzić, że opracowanie prawnej, pełnej definicji osoby zagrożonej zwolnieniem z punktu widzenia prawa jest w naszej ocenie praktycznie niemożliwe. Pracownik może pozostawać albo w stosunku pracy, albo w okresie wypowiedzenia. Ponadto, obowiązują

²⁸ Tamże.

obecnie przepisy definiujące pracowników zagrożonych zwolnieniem grupowym²⁹ czy pracodawców, którzy zamierzają dokonać zwolnień³⁰.

Dlatego wydaje się, że należy odejść od obecnego modelu opisywania wsparcia w formie outplacementu, który koncentruje się na definiowaniu jego adresatów, czyli m.in. osoby zagrożonej zwolnieniem. W zamian należy wskazywać na to, że instrument outplacementu kierowany jest do pracowników przedsiębiorstw, w tym w szczególności MMSP, które zamierzają ograniczyć liczbę zatrudnionych lub restrukturyzować zatrudnienie. Takie podejście pozwoliłoby na koncentrowanie wsparcia na firmach, które przechodzą procesy restrukturyzacyjne, a nie na tym, czy dany pracownik jest czy też nie jest zagrożony zwolnieniem. Identyfikacja przedsiębiorstw, których pracownicy powinni być objęci instrumentem outplacementu powinna odbywać się na podstawie prowadzonych na poziomie lokalnym diagnoz i analiz oraz informacji pochodzących od samych pracodawców. Również identyfikacja pracowników, którzy powinni zostać objęci wsparciem powinna odbywać się we współpracy z pracodawcą. Tylko on bowiem (lub oczywiście kadra zarządzająca) może określić prawdopodobieństwo zwolnienia danego pracownika. Takie rozwiązanie jest niewątpliwie trudniejsze do wdrożenia – wymaga bowiem intensywnej współpracy z przedsiębiorstwem, może jednak pozwolić na osiągnięcie celów instrumentu.

Z uwagi na to, że istotą outplacementu jest pomoc zarówno pracodawcom, jak i pracownikom, nie jest możliwe w obecnym stanie prawnym wyłączenie tego typu wsparcia spod zasad dotyczących pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom. Niemniej jednak można próbować negocjować z Komisją Europejską wyłączenie tych zasad w przypadku stosowania outplacementu w kolejnym okresie programowania.

Kto odpowiedzialny

IZ EFS w trakcie programowania EFS na lata 2014-2020 powinny zadbać, by opisane powyżej konsekwencje szczegółowego opisywania adresatów poszczególnych form wsparcia nie skutkowały wypaczeniem ich charakteru.

Problem braku rozwiązań prawnych zapewniających jakość kwalifikacji

Jedną z przywoływanych w trakcie badania barier dla zapewnienia wysokiej jakości wsparcia w zakresie kształcenia pozaformalnego jest brak rozwiązań zapewniających jakość uzyskiwanych kwalifikacji. Kwestia ta jest przedmiotem realizowanego od kilku lat przez Instytut Badań Edukacyjnych projektu systemowego pt. „Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”. W ramach tego projektu wypracowane są założenia dla krajowego systemu kwalifikacji, którego jednym z kluczowych elementów będzie system zapewniania jakości nabywanych kwalifikacji. Wypracowane rozwiązania będą musiały być wprowadzone w formie aktu prawnego.

Niewątpliwie nie wszystkie szkolenia i kursy muszą kończyć się kwalifikacjami, czyli formalnym potwierdzeniem nabytych dzięki udziałowi w kształceniu kompetencji (np. certyfikatem, dyplomem, tytułem). Część szkoleń dotyczy rozwijania kompetencji miękkich, których efekty trudno jest potwierdzić, część jest zbyt krótka, aby umożliwiła nabycie takich kompetencji, które mogą być potwierdzone.

²⁹ Art.1 Ustawy o szczególnych zasadach rozwiązania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

³⁰ Art. 70 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Jednak duża część szkoleń i kursów kończy się jakąś formą sprawdzenia efektów uczenia się i ich formalnym potwierdzeniem, czyli wydaniem kwalifikacji. Obecnie w Polsce istnieje bardzo wiele kwalifikacji, lecz nie wszystkie są wiarygodne. Część z nich jest regulowana przez przepisy prawa (np. kwalifikacje nadawane przez izby rzemieślnicze zrzeszone w Związku Rzemiosła Polskiego), inne funkcjonują bez podstawy prawnej (np. ECDL – Europejskie Komputerowe Prawo Jazdy). W ramach EFS możliwe jest nabywanie obu typów kwalifikacji. Jednak część IP preferuje takie szkolenia, które prowadzą do nabywania kwalifikacji regulowanych przez prawo.

Wiąże się to z tym, że nie istnieje żaden ogólny, regulowany przez prawo mechanizm, który określałby, jakie kryteria musi spełnić kwalifikacja, aby mogła być uznana za wysokiej jakości. Szczególnie ważne jest, by zaświadczenia, certyfikaty wydawane w związku z nabyciem efektów uczenia się, rzetelnie określały, jakiego rodzaju kompetencje zostały nabyte i w związku z tym, jakie mogą mieć znaczenie dla pracodawcy.

Dlatego też istnieje potrzeba stworzenia rozwiązań prawnych zapewniających jakość kwalifikacji. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji, który obejmowałby:

- krajową ramę kwalifikacji – czyli przyporządkowanie każdej kwalifikacji do określonego poziomu, co zwiększy transparentność systemu i ułatwi użytkownikom poruszanie się w nim,
- krajowy rejestr kwalifikacji – czyli spis wszystkich kwalifikacji. Kwalifikacje nabywane w ramach kształcenia pozaformalnego byłyby zgłaszane do rejestru przez instytucję dostarczającą kwalifikację.
- systemu walidacji efektów uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

Warto w tym miejscu przypomnieć również o tym, że 5 września 2012 r. ukazał się projekt Zalecenia Rady w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Zgodnie z proponowanymi w nim zapisami, każdy kraj członkowski powinien:

- Zapewnić do 2015 r. ustanowienie krajowych systemów walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.
- Krajowe systemy walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego powinny się skupiać na następujących czterech aspektach walidacji: identyfikacji efektów uczenia się, ich dokumentowaniu, ich ocenie w stosunku do uzgodnionych norm oraz ich poświadczaniu.
- Zapewnić, w formie właściwej dla każdego krajowego kontekstu, powszechną dostępność informacji dotyczących możliwości walidacji (w szczególności dla grup w niekorzystnej sytuacji) oraz zagwarantować, że walidacja i odpowiednie poradnictwo i doradztwo będą dostępne oraz przystępne pod względem kosztów dla wszystkich obywateli, którzy chcą się poddać procedurze walidacji.
- Zapewnić obywatelom możliwość poddania się audytowi umiejętności i kompetencji w ciągu trzech miesięcy od momentu, gdy stwierdza się taką potrzebę.
- Włączyć w proces tworzenia mechanizmów walidacji i dokumentowania efektów uczenia się, osiągniętych w wyniku uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, partnerów społecznych i inne zainteresowane strony.
- Promować partnerstwa i inne inicjatywy ułatwiające dokumentowanie efektów uczenia się, powstałych w obrębie MŚP i innych małych organizacji.
- Ustanowić zachęty dla pracodawców, organizacji młodzieżowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby promowali i ułatwiali identyfikację i dokumentowanie efektów uczenia się osiągniętych w pracy lub podczas działalności wolontariackiej.

- Ustanowić zachęty dla organizatorów kształcenia i szkolenia, aby ułatwiali dostęp do formalnego kształcenia i szkolenia i przyznawali odstępstwa³¹ na podstawie efektów uczenia się osiągniętych w warunkach pozaformalnych i nieformalnych.

Oznacza to, że jeśli utrzymane zostaną dotychczasowe propozycje zapisów w rozporządzeniu ogólnych dotyczącym funduszy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020 może okazać się, iż będziemy rozliczani z wykonania tego Zalecenia, czyli luka ta może mieć negatywne skutki dla wielkości środków finansowych przekazywanych na realizację polityki spójności.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy

Institucja koordynująca EFS oraz IP odpowiedzialne za poszczególne dziedziny np. ochrona zdrowia, czy edukacja formalna, kształcenie ustawiczne.

Konsekwencje

Brak rozwiązań prawnych regulujących kwestie zapewniania jakości kwalifikacji powoduje, że na rynku usług edukacyjnych funkcjonuje wiele certyfikatów, dyplomów itd., których jakość jest nieznana. Nie wiadomo również, jakie konkretne kompetencje one potwierdzają, dlatego też ich użyteczność, z punktu widzenia pracodawców, jest ograniczona.

Brak mechanizmów zapewniania jakości kwalifikacji powoduje, że realizowanych jest wiele form kształcenia pozaformalnego, które nie przyczyniają się do osiągnięcia pożądaných efektów uczenia się przez uczestników.

Rodzi to wymierne konsekwencje finansowe. Niska jakość szkoleń i kursów oznacza w niższą efektywność środków publicznych, w tym również środków EFS. Brak wiedzy o jakości poszczególnych kwalifikacji powoduje ponadto, że pracodawcy samodzielnie weryfikują kompetencje kandydatów do pracy, co podnosi koszty dopasowania popytu i podaży na rynku pracy.

Możliwe sposoby rozwiązania

Sfinalizowanie prac nad koncepcją krajowego systemu kwalifikacji, a następnie wdrożenie go (poprzez przygotowanie odpowiednich przepisów prawa) i ciągłe udoskonalanie. Pierwsze doświadczenia związane z wdrażaniem krajowej ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego pokazują, że nie zawsze efekty są zgodne z oczekiwaniami.

Wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji wymaga wprowadzenia odpowiednich regulacji ustawowych. Konieczna jest również współpraca wielu resortów: edukacji, pracy, szkolnictwa wyższego, gospodarki.

Kto odpowiedzialny

Ministrowie właściwi dla kwestii kształcenia ustawicznego.

³¹ Sformułowanie zawarte w tłumaczeniu Zalecenia. Autorom prawdopodobnie chodziło o postulat uznawania efektów uczenia się nieformalnego i pozaformalnego przy wejściu na ścieżkę formalną, czyli o odstępianie od wyłączności kwalifikacji uzyskanych w edukacji formalnej.

Problem braku możliwości wykorzystania bonu szkoleniowego

Bon szkoleniowy to pomysł, który pojawił się w celu poprawy jakości szkoleń oferowanych w ramach PO KL, a wzoruje się na rozwiązaniach włoskich. Niestety okazuje się, że wprowadzenie modelu wykorzystanego we Włoszech napotyka na barierę prawną w postaci zapisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych.

Przykład włoski zakłada, że mieszkańcy danego regionu mają prawo do skorzystania z określonego zakresu szkoleń organizowanych przez firmy znajdujące się na oficjalnej liście. Jak wynika z analiz prawnych prowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, zastosowanie takiego rozwiązania w Polsce, z wykorzystaniem przepisów Prawa zamówień publicznych jest niemożliwe, gdyż *postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego musi zmierzać do zawarcia z wyłonionym wykonawcą umowy, na mocy której zostanie mu powierzona realizacja określonego zamówienia publicznego*³². Oznacza to, że nie ma możliwości wyboru grupy instytucji w postępowaniu o zamówienie publiczne, z którymi podpisane zostaną umowy, jeśli nie będzie im towarzyszyć faktyczna realizacja usługi szkoleniowej.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

IZ oraz IP, ale także beneficjenci i uczestnicy projektów.

Konsekwencje

Powyższe skutkuje tym, że w rzeczywistości idea bonu szkoleniowego nie jest wdrażana. Nie przeprowadza się wyboru kilku firm szkoleniowych, które świadczyłyby szkolenia w zakresie wymaganym przez podmiot sektora finansów publicznych i do których zgłaszałiby się zainteresowani. Takie rozwiązanie umożliwiłoby lepsze dopasowanie szkoleń finansowanych ze środków publicznych do potrzeb konkretnych osób, zarówno bezrobotnych, jak i pracujących.

Wykorzystanie bonu szkoleniowego mogłoby pozwolić na bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że szkolenia wybierane indywidualnie przez uczestników mogą okazać się droższe niż kupowane w trybie zamówienia publicznego. Jednak badani przedstawiciele projektodawców zwracali uwagę, że szkolenia kupowane w trybie zamówienia publicznego, na podstawie kryterium ceny, choć tańsze od tych dostępnych na rynku, charakteryzują się zdecydowanie niższą jakością. W efekcie relacja między jakością a ceną może być zdecydowanie lepsza w przypadku szkoleń kupowanych poprzez bon edukacyjny.

Możliwe rozwiązania

Wydaje się, że jest co najmniej kilka sposobów na wdrożenie idei bonu szkoleniowego.

Jedną z nich jest wybór operatora. Już w chwili obecnej podejmowane są próby testowania takiego rozwiązania³³. Wybierany jest operator (pośrednik) spoza sektora finansów publicznych, który następnie udziela bonu szkoleniowego zainteresowanym pracownikom, czy osobom poszukującym pracy. Operatora wybiera się na podstawie przepisów PZP, z zachowaniem konkurencji. Wydaje się, że można by także przetestować model, w którym

³² Ekspertyza prawna przygotowana na zlecenie MRR przez Kancelarię Prawną Stopczyk i Mikulski.

³³ *Przegląd dobrych praktyk w obszarze adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw w skali mikro i makro*, M. Szymczak, Wrocław 2011.

operator wybierany byłby w drodze konkursu ofert na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. W przypadku tego rozwiązania niezwykle istotne jest sprawdzenie, kto odpowiada za diagnozowanie potrzeb szkoleniowych pracownika (czy instytucja publiczna finansująca szkolenie, np. urząd pracy czy też operator), jak również kwestia zapewnienia jakości oferowanych szkoleń. Ze względu na asymetrię informacji osoba bezrobotna lub poszukująca pracy może mieć trudności z oceną jakości oferty szkoleniowej oferowanych przez instytucje szkoleniowe. Dlatego też rozwiązanie to powinno być wprowadzone po wdrożeniu krajowego systemu kwalifikacji i dotyczyć tych szkoleń, które umożliwiają nabycie kwalifikacji wpisanych do rejestru kwalifikacji.

Inne podejście testowane jest obecnie w ramach rządowego programu „Młodzi na rynku pracy”, w ramach którego realizowany jest projekt pilotażowy „Twoja Kariera – Twój Wybór”, w ramach którego osobom bezrobotnym wręczany jest bonus szkoleniowy o wartości odpowiadającej przeciętnemu wynagrodzeniu (3586 zł). W ramach tej kwoty osoba bezrobotna może sfinansować koszty szkolenia, dojazdów, zakwaterowania i badań lekarskich³⁴. Przedsięwzięcie to ma charakter projektu pilotażowego, realizowanego zgodnie z zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co oznacza testowanie nowych rozwiązań. Wyniki pilotażu powinny zostać poddane szczegółowej analizie pod kątem wprowadzenia ewentualnych zmian do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Należy przy tym zaznaczyć, że już obecnie istnieją w tej ustawie przepisy, pozwalające na finansowanie kosztów szkolenia na wniosek osoby bezrobotnej (art. 40 ust 3 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Innym rozwiązaniem mogłoby być pilotażowe wykorzystanie art. 99 ustawy PZP, który umożliwia zawieranie umów ramowych na realizację np. usług szkoleniowych, tj. umów nie nakładających na zainteresowanych obowiązku zawarcia umowy przyrzeczonej³⁵, w celu przetestowania tego, jak należy przeprowadzić przetarg, by w jego efekcie możliwym było zawarcie umowy ramowej z więcej niż jedną firmą szkoleniową. Wynikiem takiego pilotażu mogłyby być dobre praktyki, czy zalecenia, co do warunków jakie powinny być postawione wykonawcom, którzy umowy ramowe podpiszą, a także sposób udzielenia zamówienia tym wykonawcom zgodnie z art. 101 ustawy PZP.

Kto odpowiedzialny

IZ i IP równolegle do programowania EFS na lata 2014-2020. Rolą IZ i IP byłoby upowszechnianie idei kontraktowania operatorów w oparciu o przepis ustawy PZP bądź ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Wskazany jest także, by instytucje te w porozumieniu ze sobą opracowały projekt pilotażowy, umożliwiający przetestowanie procedury określonej w art. 99 i art. 101 ustawy PZP. Wypracowane w nim podejście musiałyby zostać upowszechnione przez wszystkie IZ EFS oraz IP w przyszłym okresie programowania.

³⁴ Program „Młodzi na rynku pracy” Działania na rzecz zmniejszenia bezrobocia młodzieży – tekst ujednolicony, Warszawa 2012.

³⁵ Problemy związane z udzielaniem zamówień publicznych w projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych (analiza przyczyn, propozycje rozwiązań), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Problem różnic między potrzebami systemu ochrony zdrowia i potrzebami lekarzy w zakresie kształcenia

Opisany poniżej problem nie ma charakteru problemu prawnego, lecz wiąże się z polityką państwa w obszarze ochrony zdrowia. Niemniej jednak z uwagi na to, że zarówno w tym okresie programowania, jak i w nadchodzącym, wsparcie EFS w zakresie ochrony zdrowia ma istotne znaczenie, zdecydowaliśmy się na opisanie poniższego problemu.

W przypadku systemu ochrony zdrowia EFS powinien dofinansowywać szkolenia, wskazywane przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Problem w tym, że jak wskazują wyniki badań ewaluacyjnych potrzeby rynku ochrony zdrowia nie idą w parze z potrzebami lekarzy. „Indywidualne potrzeby szkoleniowe personelu medycznego nie pokrywają się z potrzebami systemu ochrony zdrowia wynikającymi ze zmian demograficznych (w tym przede wszystkim starzenie się społeczeństwa)”³⁶. Np. brakuje lekarzy medycyny pracy czy onkologów. W takiej sytuacji NFZ chciałby aby EFS inwestował w tego rodzaju szkolenia, ale nie ma na nie popytu wśród lekarzy. Jednocześnie są to obszary niedoinwestowane w całym systemie ochrony zdrowia, co powoduje, że zainteresowanie nimi samych lekarzy jest również mniejsze i przegrywa z tymi dziedzinami medycyny, w których lekarze mogą prowadzić prywatne praktyki. Wynika więc z tego, że najpierw należałoby zainicjować zmiany w samym systemie ochrony zdrowia i opracować programy zdrowotne dotyczące tych dziedzin, które z punktu widzenia zmian demograficznych i wyników badań nad stanem zdrowia społeczeństwa wymagają szczególnej uwagi i wsparcia. Dopiero wtedy EFS mógłby stanowić cenne źródło dofinansowania zaplanowanych działań. W przeciwnym razie można odnieść wrażenie, że z jednej strony zastępuje on środki krajowe, kierowane dzięki temu do innych dziedzin medycyny, a z drugiej strony nie zmienia stanu zastanego, a więc nie przynosi pożądaných efektów w postaci większej liczby lekarzy medycyny pracy, onkologów, czy kardiologów.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Problem na poziomie IP, związany z trudnościami w zaplanowaniu wsparcia.

Konsekwencje

Podobnie, jak w przypadku efektów Priorytetu VIII można odnieść wrażenie, że w przypadku szkoleń finansowanych z EFS w ochronie zdrowia występuje znaczny efekt „biegu jałowego” czyli trafili na nie ci, którzy i tak chcą się szkolić. Nie udaje się natomiast zwiększyć zainteresowania określonymi szkoleniami. Wyjątek stanowią studia podyplomowe dla pielęgniarek i położnych, które spotykają się z dużym zainteresowaniem tej grupy docelowej, a skala tego rodzaju studiów bez środków EFS nie byłaby możliwa do osiągnięcia.

Konsekwencje finansowe opisywanego problemu to przede wszystkim wyższe koszty dla budżetu państwa, związane z koniecznością obejmowania różnego rodzaju świadczeniami kompensacyjnymi coraz większej liczby osób w wieku aktywności zawodowej. To także niższe dochody budżetu państwa z tytułu podatków płaconych przez osoby pracujące. Zatem zaniedbywanie inwestowania w programy zdrowotne w ramach kluczowych dziedzin medycyny skutkować będzie koniecznością ponoszenia coraz wyższych kosztów złej kondycji zdrowotnej społeczeństwa, co w obliczu zmian demograficznych jest niezwykle groźne.

³⁶ *Analiza potrzeb szkoleniowych personelu medycznego oraz pracowników wykonujących zawody niemedyczne w ramach systemu opieki zdrowotnej w Polsce*, 2011, IBC Group Central Europe Holding SA.

Możliwe sposoby rozwiązania

Nie wydaje się, by konieczne były w tym zakresie zmiany w prawie. Bardziej chodzi o dostosowanie programów zdrowotnych, a więc także polityki państwa w obszarze ochrony zdrowia, do zachodzących zmian demograficznych i społecznych. Chodzi o to, by EFS stanowił uzupełnienie działań krajowych w tym zakresie, a nie „zatykał” dziurę finansową istniejącą w danej dziedzinie medycyny, która w ramach polityki państwa pozostaje ciągle niedoinwestowana. Jednym ze sposobów wskazywania rodzajów szkoleń/specjalizacji, które z punktu widzenia celów EFS mają szczególne znaczenie, mogłoby być różnicowanie stopnia ich dofinansowania ze środków Funduszu. W taki sposób być może udałoby się stymulować popyt lekarzy na tego rodzaju szkolenia i tym samym wypełniać identyfikowane braki w zakresie określonych specjalizacji.

Kto odpowiedzialny

IZ oraz IP z obszaru ochrony zdrowia w trakcie programowania EFS na lata 2014-2020.

Problem ograniczonego dostępu do szkoleń dla osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych form zatrudnienia

W ramach EFS oferowane są szkolenia adresowane do różnych grup docelowych. Jedną z nich są pracownicy, którymi w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy są osoby zatrudnione na umowę o pracę, na podstawie powołania, mianowania, wyboru lub spółdzielczej umowy o pracę. W trakcie badania wskazano natomiast na problem związany z obejmowaniem szkoleniami osób zatrudnionych na umowy cywilno-prawne i/lub samozatrudnionych, które w związku z obowiązującą definicją pracownika napotykają na ograniczenia w dostępie do nich.

Problem ten dotyczy wyłącznie szkoleń objętych pomocą publiczną, czyli takich, na które swoich pracowników kierują pracodawcy. Zgodnie, bowiem z definicją pracownika, jaką zawarto w par. 2 pkt. 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w PO KL przez pracownika należy rozumieć:

- a) pracownika w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.2),
- b) właściciela, pełniącego funkcje kierownicze,
- c) wspólnika, w tym partnera prowadzącego regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiącego z niego korzyści finansowe.

Oznacza to, że w szkoleniach objętych pomocą publiczną mogą brać udział pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania, wyboru lub spółdzielczej umowy o pracę, właściciele bądź wspólnicy/partnerzy (w tym również osoby samozatrudnione, gdyż zgodnie z odpowiedzią IZ adresowaną do Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej z maja 2012 r. „osoby samozatrudnione wpisują się w definicję pracownika – właściciela przedsiębiorstwa jednoosobowego”³⁷). Nie ma natomiast możliwości obejmowania takimi szkoleniami osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów.

W trakcie wywiadu grupowego wskazano na ten problem jako lukę prawną. Takie podejście powoduje bowiem nierówność w dostępie do szkoleń dla osób pracujących, uzależniając go od typu umowy, na podstawie jakiej dana osoba wykonuje pracę. Pracownicy zatrudniani na

³⁷ Pismo z dnia 11.05.2012 r., sygnatura: DZF-I-82202-28-JZ/12.

podstawie umów niestandardowych traktowani są inaczej, niż pracownicy zatrudniani na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania, wyboru lub spółdzielczej umowy o pracę. Takie podejście wynika z dążenia do ograniczenia stosowania umów cywilno-prawnych, które postrzegane są jako mniej korzystne. W praktyce prowadzi to jednak do pogorszenia sytuacji osób pracujących na podstawie tych umów, ograniczając im możliwość rozwoju zawodowego i w efekcie osiąganie bardziej stabilnej sytuacji na rynku pracy. Przyjęte rozwiązanie pomija również fakt, że praca na podstawie umów cywilno-prawnych dotyczy nie tylko prac prostych, wymagających niższych kwalifikacji, ale również ekspertów, wykonujących pracę wymagającą wyższych kwalifikacji, a nie związanych z jednym pracodawcą.

Należy zaznaczyć, że kwestia objęcia szkoleniami osób pracujących na podstawie umów cywilno-prawnych wiąże się również z dalszymi wątpliwościami: czy różnicować możliwość udziału w szkoleniach ze względu na liczbę pracodawców, z którymi współpracuje dana osoba (być może inaczej powinien być traktowany pracownik wykonujący pracę dla jednego podmiotu, a inaczej pracujący dla wielu zamawiających), czy też typ umowy (czy należy różnicować uprawnienia dla umów zlecenie i umów o dzieło).

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Problem ten dotyczy zarówno beneficjentów, jak i grupy docelowej wsparcia (osób pracujących na podstawie umów cywilno-prawnych).

Konsekwencje

Powyższy problem może ograniczać możliwości szkolenia na potrzeby pracodawcy osób zatrudnionych u niego na podstawie umowy cywilno-prawnej czy samozatrudnionych, które z jego punktu widzenia są cenne dla firmy oraz w których kwalifikacje chciałby inwestować. W odniesieniu do pracowników powoduje ono natomiast ograniczony dostęp do rozwijania swoich umiejętności w odniesieniu do potrzeb pracodawcy, co w efekcie istotnie wpływa na ich możliwości rozwoju zawodowego, utrwalając w ten sposób stereotypowe myślenie o umowach niestandardowych.

Możliwe sposoby rozwiązania

Wprowadzenie definicji pracownika, uwzględniającej także osoby zatrudnione na umowy cywilno-prawne oraz prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek (samozatrudnionych) i stale współpracujące z pracodawcą do rozporządzeń regulujących zasady udzielania pomocy publicznej w ramach EFS. Przy czym należałoby także rozważyć ograniczenie takiej możliwości do osób zatrudnionych jedynie na podstawie umów zlecenia. Jeśli zaś chodzi o poruszoną kwestię umów zlecenia podpisywanych przez jedną osobę z kilkoma pracodawcami, w naszej ocenie nie powinno się tego regulować, lecz pozostawić do decyzji przedsiębiorcy. To w końcu on podejmuje decyzje o inwestowaniu w swoich pracowników, w związku z tym jemu należy pozostawić swobodę określania dodatkowych kryteriów kierowania na szkolenie osób, zatrudnionych przez niego na podstawie umowy zlecenia. Rekomendowanym jest również, by w przypadku nowego rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy w ramach EFS zapisano, iż przez pracownika rozumie się również osoby samozatrudnione. Tego rodzaju rozwiązanie może mieć istotne znaczenie dla przyszłego okresu programowania, w którym wsparcie kierowane ma być w szczególności do MMSP często zatrudniające pracowników na podstawie umów niestandardowych.

Kto odpowiedzialny

Institucja koordynująca EFS równoległe do programowania EFS na lata 2014-2020 poprzez uwzględnienie proponowanych rozwiązań w treści rozporządzeń dotyczących zasad udzielania pomocy publicznej w ramach EFS.

Problem ograniczonego korzystania z zastępstwa w trakcie szkolenia

W ramach szkoleń oferowanych w PO KL w obecnym porządku prawnym (kodeks pracy) możliwe jest stosowanie tzw. zastępstwa w trakcie szkolenia. Zgodnie z kodeksem pracy art. 25 § 1. umowa na zastępstwo jest to umowa, która zawarta zostaje, jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności. Niemniej jednak rozwiązanie to nie jest wykorzystywane przez pracodawców. Generuje, bowiem dodatkowe koszty po ich stronie - pracodawca nadal ponosi koszty pracy pracownika będącego na szkoleniu oraz pracownika zatrudnionego na zastępstwo. Dlatego umowa na zastępstwo stosowana jest najczęściej, gdy pracownik zastępowany przebywa na urlopie bezpłatnym, wychowawczym bądź jest chory, a więc wówczas, gdy obciążenia związane z kosztami danego pracownika nie są pokrywane przez pracodawcę.

Także możliwość skorzystania z dofinansowania zatrudnienia osoby bezrobotnej na zastępstwo przewidziana w art. 69 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie jest powszechnie wykorzystywana. Może to z jednej strony wiązać się z niedostateczną informacją jaką w tym zakresie mają pracodawcy, a z drugiej ograniczonym zaufaniem do zatrudniania na zastępstwo bezrobotnych. Z pewnością barierą dla stosowania tego przepisu jest również to, iż aby móc skorzystać z dofinansowania szkolenie musi trwać, co najmniej 22 dni robocze, a więc miesiąc pracy, co sprawia, że nie jest możliwe skorzystanie z dofinansowywanego przez Fundusz Pracy zatrudnienia na zastępstwo w przypadku szkoleń, trwających krócej niż 22 dni robocze.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Problem ten dotyczy przede wszystkim pracowników, a więc grupy docelowej wsparcia. Można też jednak stwierdzić, iż pośrednio odnosi się także do beneficjentów, którymi mogą być pracodawcy.

Konsekwencje

W Polsce, pomimo nakładów na kształcenie pracowników, udział osób dorosłych w kształceniu przez całe życie jest nadal bardzo niski. Wynika to m.in. z małego zainteresowania pracodawców, szczególnie zaliczanych do kategorii MMSP, kieraniem pracowników na szkolenia, ponieważ ich nieobecność zmniejsza wydajność pracy w firmie, a zatrudnienie osoby na zastępstwo generuje dodatkowe koszty, co z punktu widzenia pracodawcy nie jest efektywne.

Możliwe sposoby rozwiązania

Przygotowanie projektu innowacyjnego, umożliwiającego przetestowanie i zbadanie efektywności rozwiązań w zakresie pracy na zastępstwo w przypadku kierowania pracownika na szkolenie. Można tutaj wykorzystać dorobek PIW EQUAL, a także innych państw członkowskich o podobnej do naszej kulturze prawnej (np. Francja czy Niemcy). Efektem projektu innowacyjnego powinno być wypracowanie propozycji zmian do obowiązujących przepisów kodeksu pracy, a także Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które skutkowałyby zwiększoną skalą zastosowania tego instrumentu przez pracodawców, a tym samym wzrostem udziału pracowników w szkoleniach na potrzeby firmy, w której pracują.

Kto odpowiedzialny

IZ w trakcie programowania EFS na lata 2014-2020 oraz od początku wdrażania programów krajowych finansowanych z EFS.

Dobre rządzenie

W trakcie badania w obszarze dobre rządzenie zidentyfikowane zostały problemy, które ostatecznie przyporządkowane zostały do obszaru system wdrażania. Dotyczą one bowiem projektów systemowych, czy przepływów finansowych w ramach EFS. Poniżej opisano natomiast problemy, które wskazane zostały przez uczestników wywiadu grupowego i które mogą mieć znaczenie dla realizacji projektów finansowanych w ramach EFS w przyszłym okresie programowania.

Problem ograniczonych możliwości zatrudnienia pracowników kontraktowych w służbie cywilnej

W PO KL projektodawcami mogą być wszystkie podmioty, z wyłączeniem osób fizycznych (nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą lub oświatową na podstawie przepisów odrębnych). Oznacza to, że beneficjentami mogą być zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne. W przypadku tych pierwszych beneficjentami mogą być m.in. jednostki samorządu terytorialnego, jak i administracja rządowa.

W praktyce oznacza to, że do zarządzania i realizacji projektu, realizowanego przez administrację samorządową bądź rządową, wykorzystywane są zasoby kadrowe urzędów publicznych. Jednak realizacja dodatkowych zadań wiąże się z koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników. Osoby te – zgodnie z obowiązującymi przepisami – mogą być zatrudnione na podstawie umów o pracę na czas określony lub na czas nieokreślony, przy czym w przypadku umów na czas nieokreślony zastosowanie ma ogólna zasada zawarta w Kodeksie pracy, zgodnie z którą trzecia umowa na czas określony staje się umową na czas nieokreślony. Z punktu widzenia zarządzania jednostką publiczną, która realizuje projekty, powinny być one zatrudnione na okres realizacji projektu. Szczególnie dotyczy to osób zatrudnianych do zarządzania projektami, które nie muszą znać się na zadaniach merytorycznych realizowanych przez konkretną jednostkę, ale posiadać kwalifikacje w zakresie zarządzania.

Waga problemu: średnia.

Kogo problem dotyczy:

Beneficjenci z administracji publicznej (jednostki sektora finansów publicznych).

Konsekwencje

Opisany powyżej problem wskazuje na ograniczoną elastyczność zatrudnienia w administracji publicznej. Zawieranie stosunku pracy wyłącznie na podstawie umowy o pracę ma na celu zapewnienie stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej, lecz generuje koszty tam, gdzie mogłyby one zostać zracjonalizowane, np. poprzez wprowadzenie możliwości zatrudniania pracowników kontraktowych (na czas wykonywania określonej pracy) w ramach realizowanych projektów. Niestety nie sposób w ramach niniejszego badania dokładnie oszacować konsekwencji finansowych braku opisanego rozwiązania. Niedostateczna elastyczność zatrudnienia w administracji publicznej powoduje także pewną jej inercję i problemy w doborze zespołu zarządzającego projektem.

Możliwe sposoby rozwiązania

Zdajemy sobie sprawę, że opisany powyżej problem może być dyskusyjny. Zasadniczo, założeniem jest, by zapewniać odpowiednią jakość zasobów ludzkich w sektorze publicznym. Niemniej jednak należy rozważyć specyfikę zarządzania realizacją projektów,

która wiąże się z koniecznością realizacji zadań zarządczych i koordynacyjnych, a niekoniecznie związanych z merytoryką zadań publicznych realizowanych w danym urzędzie. Dlatego w przyszłości warto rozważyć wprowadzenie odpowiednich zapisów w Ustawie o służbie cywilnej, które pozwoliłyby na zatrudnianie pracowników kontraktowych w urzędach.

Niemniej jednak, w celu wypracowania optymalnego modelu, jaki mógłby w tym zakresie funkcjonować, wprowadzenie zmian prawnych warto byłoby poprzedzić pilotażem takiego rozwiązania w ramach przyszłej perspektywy finansowej. W ten sposób możliwe byłoby wypracowanie rozwiązania, które będzie mogło być wykorzystywane przez zainteresowanych. Uniknie się tym samym wprowadzania rozwiązania, które choć z teoretycznego punktu widzenia jest zasadne, to w praktyce nie jest wykorzystywane.

Kto odpowiedzialny

Institucja koordynująca EFS we współpracy z przyszłą IZ w obszarze dobre rządzenie powinna opracować założenia do pilotażu .

Niedostosowanie obowiązujących przepisów prawnych do założeń projektów informatycznych

Problem ten został zidentyfikowany w trakcie wywiadu grupowego. Co prawda w obecnym okresie programowania i wdrażania EFS nie ma on większego znaczenia, niemniej jednak jego waga może wzrosnąć w przyszłym okresie programowania. Dlatego zdecydowaliśmy się na jego opisanie w niniejszym raporcie.

Zgodnie z założeniami dotyczącymi obszarów wsparcia EFS, zawartymi w projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego, wykorzystanie tego instrumentu przyczynia się do *zwiększania dostępności, wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych przez rozwój kultury informatycznej, inwestycje w e-integrację, e-umiejętności i umiejętności związane z przedsiębiorczością* (w powiązaniu z e-administracją). W ramach celu tematycznego drugiego, w ramach planowanych kierunków interwencji EFS, znajduje się m.in.: (i) zwiększenie jakości i dostępności usług publicznych, (ii) kontynuowanie wsparcia w zakresie rozwoju usług elektronicznych administracji, jej funkcjonowania oraz rozwój i zwiększenie dostępu do usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną, (iii) kontynuacja wsparcia informatyzacji sektora ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie powszechnego dostępu do usług telemedycznych oraz (iv) wsparcie informatyzacji sądownictwa.

Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, związanych z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na realizację projektów informatycznych, obecny stan prawny utrudnia wprowadzanie zmian w sposobie świadczenia usług, polegających na wprowadzaniu usług elektronicznych w miejsce tradycyjnych. W wielu przypadkach, np. w prawie budowlanym, istniejące przepisy wymagają dostarczania dokumentów w formie papierowej, potwierdzonych własnoręcznymi podpisami. Stąd w momencie wprowadzania usług elektronicznych możliwe jest tylko częściowe ich wykorzystanie.

Jest to bariera wynikająca z obecnie obowiązujących przepisów, które nie zostały przeanalizowane pod kątem ich adekwatności dla wprowadzania usług elektronicznych. Dotyczy to różnych dziedzin, np. prawa budowlanego czy przepisów odnoszących się do funkcjonowania systemu sprawiedliwości. Nie została przeprowadzona inwentaryzacja przepisów prawa pod kątem cyfryzacji, co, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia,

powoduje, że niektóre projekty są wstrzymywane bądź znacząco modyfikowane dopiero na etapie ich wdrażania.

Waga problemu: średnia.

Kogo problem dotyczy:

IZ, IP i beneficjenci, ponieważ w przypadku wszystkich tych podmiotów niedostosowanie prawa do wprowadzania usług elektronicznych powoduje ograniczenie skuteczności osiągnięcia celów projektów, a więc także EFS.

Konsekwencje

Dotychczasowe doświadczenia płynące z wdrażania projektów informatycznych wskazują, że z powodu braku wcześniejszego przeglądu/inwentaryzacji prawa pod kątem wprowadzanych zmian, realizacja niektórych z nich musiała zostać wstrzymana, bądź wypracowane w ich ramach produkty mają ograniczone zastosowanie. Skutkuje to tym, że nie uzyskuje się spadku kosztów świadczenia usług publicznych, a wręcz przeciwnie – możliwe jest ich zwiększenie. W związku z tym wydatki ponoszone na informatyzację usług publicznych zamiast przynosić efekty w postaci zmniejszenia ich kosztów wymagają ciągle znaczących nakładów budżetowych.

Możliwe sposoby rozwiązania

W związku z powyższym rekomendowanym jest, by już w momencie przygotowywania programów operacyjnych na lata 2014-2020, ale także projektów dotyczących opracowywania usług elektronicznych, które będą w ich ramach wdrażane zarówno instytucje odpowiedzialne za programowanie, jak i sami beneficjenci diagnozowali, czy istniejące regulacje prawne umożliwiają wprowadzanie w danym obszarze usług elektronicznych. W przypadku, gdyby istniały w tym zakresie bariery czy luki należałoby przygotować modyfikację przepisów, by w konsekwencji realizacji projektu umożliwiły one pełne korzystanie z jego produktów.

Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że działania, mające na celu eliminowanie luk i barier prawnych utrudniających wdrażanie usług elektronicznych są już podejmowane. Przykładem tego jest opracowana nowelizacja Ustawy o informatyzacji państwa, której wejście w życie planowane jest na I kwartał 2013 r. Proponuje ona zmiany w zakresie kodeksu postępowania administracyjnego, ordynacji wyborczej i kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi, a podstawowym celem tej nowelizacji jest możliwie największe ułatwienie stronom kontaktów z administracją publiczną i sądami kontrolującymi jej działalność. Osiągnięcie tego celu ma nastąpić dzięki informatyzacji czynności w postępowaniu administracyjnym, a także wykorzystaniu, rozwojowi i usprawnieniu funkcjonowania e-PUAP, tj. elektronicznej platformy usług administracji publicznej.

Warto także wskazać, że w przygotowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji projekcie diagnozy dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa wskazano również m.in. na to, że: „Istotną barierą na drodze do dalszego rozwoju e-administracji są obecne regulacje prawne i proceduralne. W celu wprowadzenia usprawnień w zakresie funkcjonowania e-administracji niezbędne jest stworzenie odpowiednich ram prawnych umożliwiających wprowadzenie w życie nowych rozwiązań. Planowane zmiany obejmą m.in.:

- zdefiniowanie w jednym akcie prawnym wszystkich pojęć istotnych z punktu widzenia procesów informatyzacji, tak aby nie zachodziła potrzeba definiowania ich w innych aktach prawnych dotyczących wykonywania zadań publicznych drogą elektroniczną,
- pełne zrównanie formy elektronicznej z formą pisemną,

- zrównanie podpisu odręcznego z podpisem elektronicznym,
- wprowadzenie zasady, że obywatele oraz przedsiębiorcy mogą wedle własnego wyboru realizować swoje prawa i obowiązki na drodze elektronicznej,
- uregulowanie kwestii wnoszenia opłat za czynności administracyjne podczas załatwiania spraw drogą elektroniczną przez wprowadzenie odrębnej wysokości opłat za poszczególne czynności w przypadku ich realizacji na drodze elektronicznej,
- określenie zasad przetwarzania przez administrację publiczną w Polsce swoich danych w chmurze obliczeniowej, itp”³⁸.

Kto odpowiedzialny

Instytucja koordynująca EFS we współpracy z IZ EFS, a także beneficjenci realizujący projekty informatyczne w ramach polityk publicznych. W przypadku Instytucji koordynującej EFS diagnoza tego, jakie obszary i w jakim zakresie wymagają modyfikacji obowiązujących przepisów prawa powinna zostać przeprowadzona równoległe do programowania EFS na lata 2014-2020.

Brak obowiązku sporządzania Oceny Skutków Regulacji (OSR) w trakcie obowiązywania aktu prawnego

Obowiązek przygotowania OSR został wprowadzony w 2001 r. Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. (M.P. NR 13, poz. 221) – wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych. Tak więc, co do zasady OSR powstaje na etapie przygotowywania określonego aktu prawnego.

Wśród ekspertów uczestniczących w badaniu pojawiła się opinia na temat niewystarczającej skuteczności wprowadzanych rozwiązań prawnych lub programowych. Dlatego też należałoby rozważyć obowiązek wprowadzenia ponownej oceny skutków regulacji (lub ewaluacji) w trakcie obowiązywania danego aktu prawnego.

Nie jest to pomysł całkiem nowy, gdyż w Ministerstwie Gospodarki prowadzone są prace nad szerszym wykorzystaniem OSR. Do wewnętrznych procedur tej instytucji wprowadzono już zapis o dokonywaniu okresowego, systematycznego i kompleksowego przeglądu obowiązujących regulacji w obszarze działania resortu.

Brak takiego obowiązku w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa można uznać za pewną lukę prawną. Dlatego też wydaje się, że dobrym pomysłem jest wprowadzenie jako powszechnie obowiązującej zasady obowiązku przygotowania OSR np. po roku lub dwóch latach od wprowadzenia aktu prawnego lub jego istotnej zmiany. Pozwoliłoby to na ocenę pierwszych efektów wprowadzanych rozwiązań, zarówno pozytywnych, jak również rozumianych jako błędy, niespójności, utrudnienia. Natomiast ocena długofalowego wpływu możliwa byłaby po dłuższym okresie obowiązywania danego rozwiązania, np. trzy lub pięcioletnim, w zależności od charakteru regulacji.

To rozwiązanie jest korzystne nie tylko z punktu widzenia EFS. Może ono przyczynić się do poprawy jakości regulacji na etapie jej tworzenia, w tym również lepszą jakość OSR-u na etapie powstawania projektu aktu prawnego, jak również pozwala na zapewnienie wyższej jakości rozwiązań prawnych.

³⁸ Wersja Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa z dnia 28 listopada 2012 r.

Należy jednak pamiętać, że głównym ograniczeniem dla jakości prowadzonych OSR są: przygotowanie pracowników administracji oraz niedostateczne zasoby. Dlatego też, dążąc do ograniczenia ryzyka powstawania „formalnych” OSR, warto rozważyć wprowadzenie obowiązku przygotowania odpowiednich analiz dla zmian prawnych o kluczowym znaczeniu dla gospodarki, finansów publicznych, rynku pracy (przykładowo, jako kryterium mogą być konsekwencje finansowe rozwiązania przekraczające 100 mln PLN). Przyczynić się to może do bardziej strategicznego ukierunkowania wysiłków.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy:

IZ a nawet nie sama IZ, ale Rada Ministrów (RM), gdyż to jej regulamin wprowadził obowiązek sporządzania OSR na etapie przygotowywania i uchwalania aktu prawnego.

Konsekwencje

Brak obowiązku przeprowadzenia oceny skutków regulacji w pierwszym okresie obowiązywania aktu prawnego przyczynić się może do funkcjonowania rozwiązań o niskim poziomie trafności, skuteczności i efektywności. Może to nieść ze sobą znaczące konsekwencje finansowe, związane z wdrażaniem rozwiązań nie spełniających w wystarczającym stopniu powyższych kryteriów. Brak obowiązku prowadzenia OSR utrudnia odpowiednio wczesną identyfikację nietrafionych działań i podjęcie odpowiednich działań korygujących.

Obowiązek sporządzania OSR w pierwszym okresie obowiązywania danego rozwiązania może dodatkowo przyczynić się do lepszego zrozumienia, na czym polega problem, jakie są jego źródła i w jaki sposób powinien zostać rozwiązany. Może to przyczynić się do większej trafności ewentualnych działań korygujących.

Możliwe sposoby rozwiązania

Zmiana regulaminu RM poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania OSR w określonym czasie obowiązywania nowego lub zmienionego aktu prawnego. Obowiązek ten powinien dotyczyć aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla gospodarki, finansów publicznych i rynku pracy. Możliwym do rozważenia kryterium: dane rozwiązanie generuje konsekwencje finansowe o wartości co najmniej 100 mln zł.

Dodatkowo IZ EFS mogłaby rozważyć wykorzystanie tego instrumentu w odniesieniu do aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla wdrażania EFS-u.

Kto odpowiedzialny

Ministerstwo Gospodarki jako podmiot koordynujący kwestie wykorzystania OSR w procesie decyzyjnym w administracji publicznej.

Instytucja Zarządzająca w zakresie wykorzystania tego instrumentu w odniesieniu do aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla wdrażania EFS-u.

System wdrażania

Procedury odwoławcze

Podstawową barierą prawną jest dualizm proceduralny dotyczący postępowań odwoławczych w zakresie oceny wniosku o dofinansowanie i odzyskiwania środków uznanych za niekwalifikowane.

Sam fakt uregulowania dwóch postępowań odwoławczych w różnych aktach prawnych (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Ustawa o finansach publicznych i kodeks postępowania administracyjnego) nie powinien rodzić problemów, gdyż dotyczą one całkowicie odmiennych etapów realizacji projektu.

Odwołania od negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie służą weryfikacji poprawności oceny i jest to etap związany z konkursem. Natomiast odzyskiwanie środków uznanych za niekwalifikowane dotyczy projektów realizowanych w sposób nieprawidłowy.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju odnośnie procedury odwoławczej dotyczącej oceny wniosku o dofinansowanie stanowi, że do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 37 ustawy). Ponadto, w kwestii szczegółów procedury odwoławczej, odsyła do dokumentu niestanowiącego źródła prawa, tj. systemu realizacji programu operacyjnego (art. 30b ustawy). Jednocześnie ustawa wprowadza, w przypadku negatywnego wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 30c ustawy) oraz złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podsumowując, procedurę odwoławczą od negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie można podzielić na dwa etapy: etap obejmujący dwa środki odwoławcze tj. protest i odwołanie – czyli tzw. etap przedsądowy – oraz etap sądowy, obejmujący skargę do sądu administracyjnego i ewentualnie skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Procedura ta została, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. P 1/11), uznana za niekonstytucyjną właśnie z uwagi na uregulowanie praw uczestników konkursów w przepisach nie stanowiących powszechnie obowiązującego prawa. Jednakże TK odroczył o 18 miesięcy utratę mocy obowiązujących przepisów. Powyższe oznacza, że do czasu upływu w/w terminu lub wcześniejszej zmiany Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przez ustawodawcę obowiązują zakwestionowane przepisy i procedura odwoławcza w dotychczasowym kształcie.

Fakt wyłączenia stosowania k.p.a. w zakresie ubiegania się o dofinansowanie należy ocenić pozytywnie, gdyż przyczynia się do elastyczności i szybkości działania. Również dobrym rozwiązaniem są odmienne terminy wprowadzone Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie postępowania sądownoadministracyjnego w przypadku skarg na negatywny wynik procedury odwoławczej. W efekcie umożliwia to zakończenie procedury ubiegania się o dofinansowanie bez przedłużania, gdyż postępowania w sądzie administracyjnym toczą się sprawnie i szybko.

Znacznie bardziej skomplikowana jest procedura dochodzenia zwrotu środków uznanych za niekwalifikowane, która jest uregulowana w ustawie o finansach publicznych i w kodeksie postępowania administracyjnego. Generalnie zakwestionowanie wydatków beneficjenta następuje w wyniku przeprowadzonej kontroli projektu. Problemem, a właściwie barierą, jest brak jasnego określenia wpływu i roli postępowania kontrolnego, które poprzedza postępowanie administracyjne w sprawie odzyskania niekwalifikowanych wydatków. Procedura przeprowadzania kontroli jest uregulowana w Zasadach kontroli Programu

Kapitał Ludzki. Przewiduje ona, że po przedstawieniu Informacji pokontrolnej beneficjent ma możliwość ustosunkowania się do ewentualnych uchybień i przedstawienia dokumentów/dowodów na poparcie swojego stanowiska. Następnie, po rozpatrzeniu argumentów beneficjenta, powstaje ostateczna wersja Informacji pokontrolnej wraz z kwotą wydatków uznanych za niekwalifikowane. Właściwa Instytucja Wdrażająca lub Pośrednicząca wzywa beneficjenta do zwrotu kwoty wynikającej z Informacji pokontrolnej. Dopiero niezwrócenie środków przez beneficjenta uruchamia postępowanie administracyjne, w efekcie którego wydawana jest decyzja administracyjna.

Po wszczęciu postępowania administracyjnego beneficjent ma prawo do zgłaszania wniosków dowodowych potwierdzających jego racje. Następuje tutaj, w pewnym sensie, powielanie działań podejmowanych na etapie kontroli projektu, w trakcie których beneficjent, po otrzymaniu Informacji pokontrolnej, ma możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do zawartych tam treści. Jednakże na etapie postępowania administracyjnego główny ciężar odpowiedzialności za poprawność postępowania spoczywa na organie i to jego obciążają konsekwencje nieudowodnienia stawianych beneficjentowi zarzutów w zakresie kwalifikowalności wydatków. Należy zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym cała procedura weryfikacji prawidłowości poniesionych wydatków prowadzona jest niejako od początku. Beneficjent może zgłosić ponownie te same dowody, ale może też przedstawić zupełnie nowe, wcześniej niezgłaszane, a organ, co do zasady nie może odmówić ich przyjęcia. Musi je ocenić i ustosunkować się do nich. Jednakże głównym problemem postępowania administracyjnego jest jego sformalizowanie po stronie organu prowadzącego. Wymagana jest znaczna staranność w działaniu organu. W przeciwnym razie niedochowanie wymogów formalnych (np. nie wyznaczenie terminu do zajęcia ostatecznego stanowiska przez stronę) może doprowadzić do uchylenia decyzji, która z merytorycznego punktu widzenia jest słuszna i zasadna. W efekcie postępowanie administracyjne zakończy się niepowodzeniem a wydatki pozostaną niekwalifikowane i mogą zostać nieodzyskane.

Waga problemu: wysoka

Kogo problem dotyczy:

Kwestie proceduralne należą do kompetencji IK EFS, która planując wdrażanie programu operacyjnego przygotowuje określone propozycje i rozwiązania.

Konsekwencje

Zakwestionowanie przez TK procedury odwoławczej od oceny wniosków o dofinansowanie oznacza konieczność przygotowania nowej procedury i uregulowania jej na poziomie ustawy lub rozporządzeń. Wymaga to jednak albo opracowania wspólnej procedury dla wszystkich programów operacyjnych albo, podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej (2004-2006), każdy program operacyjny w „swoim” rozporządzeniu określa zasady dotyczące procedury odwoławczej.

Co ważne, wyrok TK nie rodzi skutków finansowych dla już zakończonych postępowań konkursowych. TK wskazał bowiem, że nie ma prawnych podstaw do wznawiania postępowań już zakończonych, m.in. dlatego, że do procedury konkursowej nie stosuje się przepisów k.p.a., więc instytucja wznawienia tu nie funkcjonuje. Fakt odroczenia utraty mocy obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów umożliwi zakończenie postępowań konkursowych w tej perspektywie zgodnie z dotychczasową procedurą.

W przypadku procedury zwrotu środków uznanych za niekwalifikowane należy uznać, że postępowanie administracyjne, z uwagi na swój formalizm, jest czasochłonne i wydłuża proces odzyskiwania środków. Ponadto brak staranności po stronie podmiotów działających jako organy I instancji naraża IZ na koszty spraw, w których sąd z uwagi na błędy formalne uwzględnił skargi beneficjentów i uchylił decyzje o niekwalifikowalności poniesionych

wydatków. W efekcie postępowanie należy przeprowadzić w całości lub w części od początku.

Możliwe sposoby rozwiązania

Uregulowanie procedury odwoławczej w zakresie oceny wniosków o dofinansowanie na poziomie ustawy lub rozporządzeń. Technicznie możliwe są właściwie dwa rozwiązania: albo wspólna procedura odwoławcza dla wszystkich programów w jednej ustawie, albo oddzielne, np. rozporządzenia dla każdego programu operacyjnego.

Odzyskiwanie środków uznanych za niekwalifikowane w oparciu o postępowanie administracyjne rodzi obecnie określone trudności, ale wynikają one głównie z niezajomości przez organy, postępowania administracyjnego w zakresie kwestii formalnych niż ze względów merytorycznych.

Dlatego też można rozważyć opracowanie nowej procedury odwoławczej, uregulowanej np. w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która zaczęłaby obowiązywać w nowej perspektywie finansowej. Jednak warto rozważyć pozostawienie dotychczasowego rozwiązania w obecnym kształcie (z pewnymi modyfikacjami, np. dotyczącymi uregulowania kontroli w kontekście postępowania administracyjnego) i szkolić pracowników organów w celu jak najlepszego i skutecznego stosowania przepisów k.p.a. Należy podkreślić, że instytucje zaangażowane w proces odzyskiwania środków, stosując już kilka lat obowiązujące rozwiązania, nabyły wiedzę i doświadczenie, jak również wypracowały własne „ścieżki” działania. Faktem bowiem jest, że jedne podmioty radzą sobie lepiej z procedurą k.p.a., a inne gorzej. W związku z powyższym warto rozważyć, czy nie korzystniejsze jest kontynuowanie i ewentualne ulepszenie dotychczasowych rozwiązań, niż tworzenie nowych i narażanie się na to, że w początkowym okresie obowiązywania nowej procedury znowu będą popełniane błędy wynikające z konieczności „nauczenia się” przez instytucje ich stosowania. W wielu przypadkach bowiem kontynuacja i stałość rozwiązań jest efektywniejszym rozwiązaniem niż częste zmiany, nawet jeśli przyświecają im szlachetne cele. Nie bez znaczenia wydaje się tutaj również podnoszona czasochłonność procesu administracyjnego w kontekście obowiązku rocznego raportowania o nieprawidłowościach do Komisji Europejskiej.

Kto odpowiedzialny

Instytucja Zarządzająca w czasie programowania EFS na lata 2014-2020.

Problem niejasnego statusu projektów systemowych

Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt. 2 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju projekt systemowy to projekt, który polega na dofinansowaniu zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach. Zdaniem uczestników wywiadów grupowych należałoby lepiej zdefiniować pojęcie projektu systemowego. W obecnym stanie rzeczy ich status jest niejasny, co powoduje, że nie są jednoznacznie określone ich funkcje (czemu one służą) oraz sposób osiągania ich celów (w jaki sposób ich realizacja przyczynia się do osiągania celów zakładanych w PO KL).

Jak zauważali respondenci, szczególnie nieczytelne są relacje między projektami systemowymi a standardowymi działaniami instytucji publicznych. Wynika to, do pewnego stopnia, z przepisów prawa. W Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju definiuje się je jako przedsięwzięcie realizowane na podstawie odrębnych przepisów prawa. Z drugiej strony jedną z zasad polityki spójności jest dodatkowość, która zakazuje zastępowania środkami europejskimi środków krajowych. Oznacza to, że projekty systemowe powinny

obejmować zadania wykraczające poza dotychczasową działalność instytucji, a równocześnie być zgodne z przepisami prawa (czyli m.in. zakresem działania instytucji).

Należy w tym miejscu zastanowić się, jaka jest przyczyna pojawiających się trudności. Zapisy Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju otwierają faktycznie instytucjom publicznym możliwość realizacji ważnych przedsięwzięć, wykraczających poza standardową działalność. Mogą, i w zasadzie powinny to być, przedsięwzięcia wspierające proces realizacji polityk publicznych w poszczególnych obszarach. Dlatego też uważamy, że problem niejasnego statusu projektów systemowych nie wynika z zapisów Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale z umiejętności instytucji publicznych do definiowania swoich potrzeb, projektowania działań systemowych, które na te potrzeby odpowiedzą, oceniania ich, a następnie konsekwentnego wdrażania tych rozwiązań, które ocenione zostały jako skuteczne.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Jest to problem na poziomie IZ, która powinna jasno zdefiniować pojęcie projektu systemowego, jego funkcje oraz zasady realizacji, tak aby sposób jego realizacji, a także efekty przekładały się na cele programu operacyjnego. Jest to również problem na poziomie IP i beneficjentów systemowych, którzy muszą w przemyślany sposób odpowiedzieć na pytanie, czemu ma służyć realizacja projektu systemowego i w jaki sposób powinien on być powiązany z funkcjonowaniem całej instytucji.

Konsekwencje

Konsekwencją opisanego problemu jest niepełne wykorzystanie potencjału projektów systemowych. Zdaniem uczestników wywiadów grupowych ocena ich skuteczności sprowadza się do stwierdzenia, że „wszyscy o takich projektach słyszeli, ale nikt nie widział ich rezultatów”. Oddziaływanie tych projektów jest ograniczone ze względu na brak jasnej koncepcji, czym one powinny być i jakim celom powinny służyć.

Poważną konsekwencją niejasnego statusu projektów systemowych są **problemy z wykorzystywaniem ich rezultatów w instytucjach publicznych**. Można spotkać się z opiniami, że opracowane w ramach projektów raporty, analizy stanowią końcowy efekt projektu, a ich wyniki wdrożą się niejako same, bez podjęcia dalszych działań. Świadczy to o tym, że nie przywiązuje się wagi do upowszechniania, wykorzystywania i stosowania efektów projektów systemowych. Ciągłe są trudności w przekładaniu efektów projektów systemowych na poziom polityk publicznych i sposób funkcjonowania instytucji. Zdarza się też, że w niektórych instytucjach projekty systemowe traktowane są jako coś „zewnętrznego” w stosunku do „normalnej” polityki publicznej, co także może być efektem braku woli politycznej, koniecznej do wdrożenia wypracowanych rozwiązań.

W trakcie wywiadów przywołano kilka przykładów takich działań:

- wypracowany model konsultacji społecznych, który nie jest powszechnie stosowany.
- kształcenie modułowe – projekt systemowy, który zakłada kompleksowe przygotowanie do wdrożenia tego modelu. Wypracowano szereg rozwiązań ułatwiających wykorzystanie tego podejścia, jednak nadal niewystarczająco włączono te rezultaty do systemu oświaty.

Niepełne wykorzystanie efektów projektów systemowych wiąże się z powstawaniem nieuzasadnionych kosztów – w przypadku niektórych projektów koszty ich realizacji są znaczące, jednak nie przekładają się na oczekiwane korzyści po stronie polityk publicznych

czy też sposobów realizacji zadań przez instytucje publiczne. Tym samym można stwierdzić, że niejasności dotyczące koncepcji projektów systemowych przekładają się na niższą skuteczność działań podejmowanych w ramach PO KL – w tym przypadku koszty należy rozpatrywać w kategoriach niewykorzystanych możliwości, które mogłyby przełożyć się na poprawę jakości zarządzania w sektorze publicznym.

Możliwe sposoby rozwiązania

Trudno jest dzisiaj wskazać gotowe rozwiązanie tego problemu. Niewątpliwie nie jest dobrym pomysłem całkowita rezygnacja z realizacji projektów systemowych, jak to postulowali niektórzy uczestnicy wywiadu grupowego. Tego typu projekty są potrzebne. Niemniej jednak konieczne jest doprecyzowanie ich roli w zarządzaniu instytucjami publicznymi i w politykach publicznych. Niezwykle ważne jest również dokładne określenie relacji między projektem systemowym a działaniami standardowymi danej instytucji. Jest to zadanie trudne, gdyż z jednej strony konieczne jest zapewnienie koordynacji między oboma sferami działań, a z drugiej strony należy się upewnić, że nie mamy do czynienia z finansowaniem ze środków europejskich dotychczasowych działań administracji publicznej. Naszym zdaniem regulowanie tej kwestii nie rozwiąże tego problemu. Konieczne jest prowadzenie analizy każdego przypadku projektu systemowego indywidualnie, z zachowaniem wymienionych powyżej zasad.

Warto ponadto przemyśleć opracowanie pilotażu nowej formuły projektów systemowych. Przy czym należałoby w takim podejściu koncentrować uwagę na tym, by produkty i rezultaty projektu znajdowały odzwierciedlenie w praktyce podmiotów nimi objętych oraz zmierzały do wypracowywania nowych rozwiązań.

Kto odpowiedzialny

Instytucje Zarządzające EFS w przyszłym okresie programowania.

Problem związany z zasadami planowania i wydatkowania środków budżetowych w ramach EFS

Jedną z barier skutecznego wdrażania PO KL są obowiązujące zasady zarządzania środkami publicznymi. Zaznaczyć jednak należy, że zasady te dotyczą wszystkich programów realizowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (NSS).

W trakcie badania zidentyfikowana dwa główne problemy:

- funkcjonujące obecnie dualne podejście do planowania środków budżetowych (tradycyjne i zadaniowe)
- obowiązek zwrotu do budżetu państwa środków krajowych, niewykorzystanych z końcem roku budżetowego.

Zasadniczo, w przypadku PO KL w ramach budżetu państwa mamy do czynienia z tzw. środkami europejskimi, pochodzącymi z budżetu Wspólnotowego oraz środkami krajowymi, na które składają się m.in. środki dysponentów poszczególnych części budżetowych, którzy uczestniczą w realizacji Programu i środki rezerwy celowej, tworzonej dla wydatków, których na etapie planowania ustawy budżetowej nie można jednoznacznie sklasyfikować.

Zgodnie z art. 121 Ustawy o finansach publicznych, zarówno w odniesieniu do środków europejskich, jak i krajowych, co roku opracowywany jest załącznik do ustawy budżetowej, w którym zawarty jest wykaz programów wraz z limitami ich zobowiązań i wydatków w kolejnych latach obowiązywania NSS. Dla każdego programu w załączniku określa się, :

- 1) instytucję zarządzającą;
- 2) środki na realizację programu, w tym:
 - a) środki europejskie,
 - b) środki pochodzące z budżetu państwa,
 - c) środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
 - d) inne publiczne środki krajowe,
 - e) inne środki;
- 3) kategorie interwencji funduszy strukturalnych;
- 4) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach dochody budżetu państwa z tytułu wpływu środków europejskich;
- 5) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach wydatki na realizację programu, w szczególności określonej w pkt 2;
- 6) plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programu.

Oznacza to, że w przypadku programów realizowanych w ramach NSS, a więc i PO KL, w ramach załączników do ustawy budżetowej nie opracowuje się ich zestawienia w układzie zadaniowym, jak to ma np. miejsce w przypadku programów wieloletnich. Budżet w układzie zadaniowym przygotowany jest natomiast przez dysponentów poszczególnych części budżetowych w ramach przyznanych w ustawie budżetowej limitów środków. Nie stanowił on jednak dotychczas formalnie załącznika do ustawy budżetowej, pełniąc rolę dokumentu pomocniczego (uzupełniającego), choć jest on powszechnie dostępny. W efekcie poszczególne funkcje państwa, cele, zadania i ich mierniki określane są przez poszczególnych dysponentów części budżetowych.

Ponadto, w odniesieniu do środków budżetowych, stosowana musi być klasyfikacja budżetowa, określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Na jego mocy dochody i wydatki publiczne dzielą się zasadniczo na bieżące i majątkowe oraz na działy, rozdziały i paragrafy. Działy określają rodzaj działalności, której dochody i wydatki dotyczą oraz bazują na podziale zawartym w Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Rozdziały natomiast odnoszą się do poszczególnych działów, a paragrafy wskazują na rodzaj wydatku ze względu na jego charakter prawny i przeznaczenie. Stąd w przypadku programów operacyjnych mamy do czynienia z podziałem poszczególnych wydatków na działy i rozdziały, a także na paragrafy (którym przypisywana jest odpowiednio czwarta cyfra 7, 8 i 9), które odnoszą się do (i) wydatków dokonywanych w ramach płatności budżetu środków europejskich (czwarta cyfra paragrafu 7), (ii) wydatków krajowych ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć w ramach danego programu lub projektu finansowanego ze środków z funduszy strukturalnych, w tym wydatków, których źródłem finansowania jest pożyczka na prefinansowanie z budżetu państwa (czwarta cyfra paragrafu 8) oraz do (iii) wydatków krajowych ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków z funduszy strukturalnych stanowiących krajowy wkład publiczny w realizację programu lub projektu. Źródłem finansowania tych wydatków mogą być na przykład środki pochodzące z budżetu państwa (z wyłączeniem środków otrzymanych z tytułu pożyczki na prefinansowanie) bądź środki własne jednostek sektora finansów publicznych (czwarta cyfra paragrafu 9). Zaznaczyć trzeba, iż w przypadku EFS, dla projektów realizowanych poza pomocą techniczną, zastosowanie mają paragrafy z czwartą cyfrą „7” oraz „9”.

Dodatkowo, w ramach paragrafów, dysponent części budżetowej obowiązany jest do szczegółowego podziału planowanych wydatków ze względu na typy wydatków, np.: osobno muszą być ujmowane wydatki związane z wykonaniem ekspertyz, analiz i opinii przez przedsiębiorców oraz osobno na tzw. wynagrodzenia bezosobowe, tj. m.in. wynagrodzenia wypłacane na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Oznacza to, że dysponent części budżetowej powinien z góry założyć czy daną usługę powierzy przedsiębiorcy czy osobie fizycznej. Nie zawsze jest to możliwe, gdyż w przypadku zamówień poniżej 14 tys. EUR oferty mogą być składane zarówno przez osoby fizycznie nieprowadzące działalności gospodarczej, jak i przedsiębiorstwa. Takie podejście powoduje sztywność wydatków w ramach poszczególnych działów, rozdziałów i paragrafów, co utrudnia efektywne zarządzanie projektami oraz skutkuje ograniczoną elastycznością finansowania PO KL i wdrażanych w jego ramach projektów. W konsekwencji mamy do czynienia z realizacją programów operacyjnych poprzez projekty, które powinny być zarządzania przez cele i przypisane im zadania. A równocześnie instytucje uczestniczące w realizacji tych programów zmuszone są stosować tradycyjne podejście do planowania środków budżetowych, polegające m.in. na szczegółowym wskazywaniu wydatków planowanych do poniesienia w roku budżetowym w ramach zaplanowanych zadań. Następuje więc skupianie się na procesach i działaniach zamiast na osiągnięciu określonych w PO KL rezultatów.

Natomiast informacje dotyczące wykonania planu finansowego za dany rok budżetowy przygotowywane są w układzie zadaniowym, w którym podane są informacje na temat realizacji celów, zadań i mierników określonych przez dysponentów środków budżetowych, a więc m.in. instytucje uczestniczące w realizacji PO w opracowywanym przez nich równoległe do ustawy budżetowej budżecie w układzie zadaniowym, o którym wspomniano wcześniej.

W związku z powyższym należałoby wziąć pod uwagę możliwość uelastycznienia obowiązującej klasyfikacji budżetowej poprzez ograniczenie szczegółowości paragrafów i dostosowanie ich do potrzeb efektywnego i skutecznego wdrażania PO KL. Istniejący stan rzeczy powoduje bowiem, że w ramach budżetu państwa instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych opracowują budżety wydatków w ramach przyznaných limitów środków w szczegółowym podziale na konkretne wydatki na zakup usług i towarów (w ramach paragrafów), a następnie muszą z nich finansować projekty PO KL, w których obowiązuje budżet zadaniowy, czyli taki, w którym najważniejsze jest to, czy wydatek służy realizacji zadania, do którego został przypisany, a nie czy jest to taki wydatek, który szczegółowo został wskazany w budżecie. Nie ułatwia tego stanu rzeczy możliwość przesuwania środków pomiędzy paragrafami. Wiąże się ona bowiem z koniecznością zmian w planach finansowych dysponentów części budżetowych, a tym samym wymaga czasu. Rodzi się też pytanie o skutki tego rozwiązania. Wygląda na to, że poza niepotrzebnym usztywnianiem przepływów w ramach środków budżetowych nie przynoszą one wymiernych efektów. Można nawet stwierdzić, że pośrednio mogą wymuszać nieracjonalność planowania środków budżetowych, na skutek konieczności szczegółowego ich rozpisywania na paragrafy np. w zależności od tego, kto jest wykonawcą określonych usług i w związku z tym chęć zapewnienia sobie odpowiedniej ilości środków w ramach obu takich paragrafów.

Wydaje się również, że gdyby w przypadku programów operacyjnych rzeczywiście zastosowano budżet zadaniowy i prezentowano by ich wydatki w układzie zadaniowym zgodnie z definicją ustawową, mielibyśmy do czynienia z zestawieniem odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych, sporządzonym według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,

b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów (art. 2 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych).

W takiej sytuacji już na poziomie budżetu państwa możliwe byłoby określenie pożądaných efektów wydatkowania środków publicznych w ramach programów operacyjnych. Wskazani zostaliby dysponenci części budżetowych odpowiedzialni/współodpowiedzialni za realizację określonych funkcji, celów i zadań państwa, które z kolei można by łatwiej przełożyć na cele i zadania w ramach programów operacyjnych.

Innym problemem związanym z wydatkowaniem środków publicznych w ramach programów operacyjnych (w tym również PO KL) jest obowiązek zwrotu do budżetu państwa środków krajowych, przeznaczonych na współfinansowanie, niewykorzystanych z końcem roku budżetowego.

O ile w przypadku budżetu środków europejskich nie ma obowiązku zwrotu środków niewykorzystanych z końcem roku budżetowego, o tyle środki krajowe – zgodnie z art. 168 Ustawy o finansach publicznych – w razie ich niewykorzystania w danym roku budżetowym podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Mamy więc tutaj do czynienia z podwójnymi „regułami gry”. Z jednej strony beneficjenci projektów dofinansowywanych z EFS mogą, na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie projektu, realizować projekty dłuższe niż roczne.. Z drugiej zaś strony, w przypadku środków krajowych, podlegają rygorom ustawy o finansach publicznych, dotyczącym zwrotu środków krajowych niewykorzystanych w danym roku budżetowym.

Waga problemu: wysoka.

Kogo problem dotyczy: Wszystkie poziomy realizacji PO KL.

Konsekwencje

Obowiązujące zasady zarządzania finansowego programami operacyjnymi w ramach NSS ograniczają możliwość rzeczywistego wieloletniego i zadaniowego planowania. Przyjęta w art. 121 ust. 2 struktura załącznika zawierającego wykaz programów operacyjnych w ramach NSS oraz obowiązująca klasyfikacja budżetowa świadczą o zachowaniu w ich przypadku tradycyjnego podejścia do planowania środków. W związku z tym, jak stwierdził jeden z respondentów, paradoksalnie łatwiej jest obecnie zaciągać zobowiązania na rok następny aniżeli na dany rok budżetowy. Paradoksalnie jednak niektórzy respondenci wskazywali, że niekiedy udaje się rozwiązywać ten problem, głównie dzięki opóźnieniom i oszczędnościom w projektach, które pozwalają na nieprzekraczanie rocznego limitu wydatków przyznanego dysponentowi.

Konsekwencje finansowe opisanych powyżej problemów wiążą się one przede wszystkim z wyższymi kosztami pracy urzędników i beneficjentów, którzy odpowiadają zarządzanie finansowe i za zwrot niewykorzystanych na koniec roku budżetowego środków krajowych. Obowiązywanie dualnego systemu wydatkowania środków w ramach programów operacyjnych skutkuje też zapewne pomyłkami, które z kolei generują koszty związane z opóźnieniami w ramach programów i projektów.

Możliwe sposoby rozwiązania

Przed wszystkim warto powtórzyć za autorami raportu „Budżet zadaniowy w administracji publicznej”³⁹, że „Istota budżetu zadaniowego sprowadza się do tego, że: (...) rozliczenie organu wykonawczego z wykonania budżetu polega na jednoczesnym sprawdzeniu przestrzegania limitów wydatków i stopnia wykonania założonych zadań, a nieosiągnięcie wyznaczonych celów, mimo wykorzystania pełnego limitu wydatków, traktowane jest w istocie tak samo, jak przekroczenie limitu wydatków.” Konieczna jest więc zmiana w podejściu do planowania środków budżetowych, polegająca na odejściu od szczegółowych i sztywnych zasad zapisanych w przepisach Ustawy o finansach publicznych, które nie przystają do logiki realizacji programów i projektów. Zarządzanie środkami finansowymi powinno bowiem wspierać koncentrowanie się beneficjentów na osiaganiu wyznaczonych celów poprzez zaplanowane zadania.

Dlatego w odniesieniu do Ustawy o finansach publicznych rekomendowane jest wprowadzenie:

- a) zmiany brzmienia art. 121 ust. 2 poprzez wprowadzenie możliwości ujmowania środków na finansowanie programów operacyjnych w układzie zadaniowym, tak jak jest to w przypadku programów wieloletnich;
- b) zmian do klasyfikacji budżetowej poprzez odstąpienie od dotychczasowego szczegółowego podziału paragrafów w ramach systemu finansów publicznych np. na te, które dotyczą realizacji określonych usług odrębnie przez osoby fizycznie i odrębnie przez przedsiębiorców czy odrębnie delegacji krajowych i odrębnie zagranicznych na rzecz podziału ich ogólnie na np. wydatki osobowe, rzeczowe, administracyjne, usługi, dostawy;
- c) tych samych zasad rozliczania środków krajowych, które odnoszą się do środków europejskich, tj. nowelizacji art. 168 Ustawy o finansach publicznych polegającej na odejściu od obowiązku zwracania z końcem roku budżetowego niewykorzystanych środków krajowych przeznaczonych na realizację programów i projektów finansowanych z funduszy strukturalnych **albo** zasady, że na koniec danego roku budżetowego rozliczeniu podlegałaby cała kwota dotacji przekazana beneficjentowi na dofinansowanie projektu, a nie poszczególne jej transze; czyli w przypadku projektów trwających dłużej niż rok oznaczałoby to, że nie rozliczany byłby co roku kolejnych transz przyznanej dotacji; innym rozwiązaniem mogłoby być znówelizowanie art. 168 ust. 4 Ustawy o finansach publicznych i wprowadzenie zasady, że przekazanie środków dotacji na rachunek beneficjenta oznacza wykorzystanie dotacji. W takiej sytuacji beneficjent składając wniosek końcowy z realizacji projektu, ujmowałby w nim środki niewykorzystane, które podlegałyby obowiązkowi zwrotu na takich samych zasadach, jakie obowiązują obecnie w przypadku końcowego rozliczenia projektu.

Można także rozważyć, wprowadzenie w stosunku do środków krajowych przeznaczanych na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych, jako reguły powszechnej, takiego samego rozwiązania, jak w przypadku środków europejskich⁴⁰. To znaczy, by środki krajowe były również wypłacane przez BGK, który powinien

³⁹ „Budżet zadaniowy w administracji publicznej” M. Posuła, P. Perczyński, Wydanie II (poprawione), Warszawa 2010

⁴⁰ Takie rozwiązanie wymagałoby jednak zmian dotyczących obsługi bankowej budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obsługę taką może prowadzić bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. W przypadku środków krajowych przeznaczonych na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych należałoby więc wprowadzić zapisy w ustawie o finansach publicznych mówiące o tym, że BGK prowadzi obsługę bankową jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków krajowych przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

otrzymywać zlecenia od odpowiednich instytucji i uruchamiać te pieniądze, tak jak to robi ze środkami europejskimi. Pozwoliłoby to na ujednoczenie źródła, miejsca i podmiotu, z którego środki na finansowanie projektów pochodzą. Oznaczałoby to jednak konieczność utworzenia odrębnej rezerwy celowej, przeznaczonej wyłącznie na dofinansowanie programów operacyjnych, a więc odłączenie tych środków od tych, którymi zarządzają dysponenci poszczególnych części budżetowych.

Kto odpowiedzialny

IZ równoległe do programowania wykorzystania EFS w latach 2014-2020.

Ochrona danych osobowych

W PO KL mamy do czynienia zarówno z danymi osób korzystających ze wsparcia, jak i z innymi danymi osobowymi pozyskiwanymi w związku z wdrażaniem programu operacyjnego np. danymi projektodawców znajdującymi się m.in. we wnioskach o dofinansowanie projektu, umowach, wnioskach o płatność. W pierwszym przypadku obowiązek bycia administratorem danych wzięło na siebie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które zarejestrowało bazę w GODO. Tym samym jasne jest, kto odpowiada za ochronę danych osobowych uczestników projektów i jest ich administratorem, nawet jeśli MRR nie ma bezpośredniego kontaktu z bazami (bazy PEFS są zlokalizowane w IP i IP2).

Ciągle jednak wątpliwości budzi kwestia ochrony innych danych osobowych, pozyskiwanych w trakcie wyboru projektów, procedury odwoławczej, kontroli, monitoringu i ewaluacji czy też zarządzania projektami. Zwraca się uwagę, że w tych przypadkach instytucje systemu zarządzania EFS napotykać na trudność w określeniu, kto jest faktycznie administratorem tych danych osobowych. Powodem tego problemu jest - naszym zdaniem - wspomniana już trudność wynikająca z interpretacji i stosowania przepisów prawa, które często przez to, że mają charakter ogólny sprawiają, że podmioty je stosujące nie zawsze potrafią samodzielnie je wykorzystać w praktyce. Należy bowiem zaznaczyć, że Ustawa o ochronie danych osobowych nie odnosi się do specyficznych przypadków, ale opisuje ramowo zasady zarządzania gromadzonymi przez różne podmioty danymi osobowymi. Dlatego też przypadku EFS nie należy traktować jako specyficznego, ale powinny odnosić się do niego ogólne zasady określone w ustawie.

Administratorzy danych osobowych mogą występować na różnych poziomach zarządzania programem operacyjnym. Przy odpowiedzi na pytanie, kto powinien być administratorem tych danych, najistotniejszy jest cel ich gromadzenia i udostępniania. Ustawa w art. 7 pkt. 4 stanowi bowiem, że ilekroć w ustawie mowa jest o administratorze danych - rozumie się przez to organ, jednostkę organizacyjną, podmiot lub osobę **decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych**. To na podstawie tych przesłanki można stwierdzić, czy dany podmiot/instytucja jest administratorem danych czy też nie. W przypadku, gdy określony podmiot korzysta z bazy w innym niż wskazany celu wówczas traci status administratora tych danych.

Kwestia ta powinna być rozpatrywana w kontekście zapisów odpowiednich ustaw. Jeśli spojrzemy na zapisy Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, to zgodnie z art. 27 ust. 1 Instytucja Zarządzająca może, w drodze porozumienia, powierzyć Instytucji Pośredniczącej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Zadania te zostały w tym przepisie wyliczone i dotyczą m.in. wyboru projektów, podpisywania umów z beneficjentami, kontroli projektów, dokonywania płatności na rzecz beneficjentów, wydawania decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację projektów, czy odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom. W ramach każdego z tych zadań IP gromadzą dane osobowe osób reprezentujących beneficjentów, które powinny być chronione i przetwarzane zgodnie z przepisami prawa, tj. Ustawy o ochronie danych

osobowych. W tym przypadku to IP i IP2 określają cele oraz środki przetwarzania danych osobowych.

Dlatego Instytucja Zarządzająca stoi na stanowisku, że to nie ona powinna być administratorem danych osobowych osób reprezentujących beneficjentów gromadzonych w ramach powierzonych IP zadań. Takie stanowisko zaprezentowane też zostało w decyzji GIODO z dnia 18 kwietnia 2012 r.⁴¹, w której stwierdzono, że w związku z zawarciem porozumienia pomiędzy samorządem województwa świętokrzyskiego a Ministrem Rozwoju Regionalnego w sprawie realizacji komponentu regionalnego w ramach PO KL, administratorem danych osobowych beneficjenta jest IP, tj. Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego. Podkreślić jednak należy, że decyzja ta ma charakter indywidualny, tj. dotyczy konkretnego przypadku, a nie wszystkich IP uczestniczących w realizacji PO KL. W związku z tym nie rozwiązuje ona problemu w odniesieniu do wszystkich IP powołanych w ramach PO KL.

Zdaniem IP, w przypadku PO KL dane osobowe są wykorzystywane w zakresie, który wynika z Zasad Realizacji PO KL, dokumentu przygotowanego przez IZ. IP wypełniają swoje zadania na podstawie porozumień podpisanych z IZ. W związku z tym to IZ decyduje o celach i środkach przetwarzania danych.

Jak podkreślono w trakcie badania, w związku z ramową definicją administratora danych osobowych zawartą w Ustawie o ochronie danych osobowych, problemem pozostaje ciągle kwestia rozstrzygnięcia i podjęcia się odpowiedzialności bycia administratorem tych danych, które gromadzone są w trakcie realizacji PO KL przez IP. Częściowo wiązać się to może z obawami związanymi z zapewnieniem określonych ustawowo warunków do administrowania danymi osobowymi. Częściowo zaś może to być także skutek generalnego problemu brania na siebie odpowiedzialności za realizację w ramach PO KL zadań przez poszczególnych uczestników systemu realizacji programu.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

Instytucja Zarządzająca EFS, Instytucji Pośredniczących.

Konsekwencje

W związku z trudnościami w interpretowaniu art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie danych osobowych, pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w realizacji PO KL toczy się dyskusja na temat tego kto pełni rolę administratora danych osobowych - innych niż uczestników projektów - pozyskiwanych w ramach powierzonych IP przez IZ zadań na mocy art. 27 ust. 1 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Taka sytuacja skutkuje tym, osoby reprezentujące projektodawców mogą mieć wątpliwości co do prawidłowej ochrony ich danych osobowych, a także tego w jakich celach oraz komu są one udostępniane. Ponadto, na skutek niedopełnienia obowiązku rejestracji bazy danych osobowych może wiązać się to z sankcjami wskazanymi w art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych.

Możliwe sposoby rozwiązania

Pomimo tego, że w trakcie przeprowadzania badania ochrona danych osobowych wskazywana była jako bariera prawna, wydaje się, że tak nie jest. Niewątpliwie natomiast jest to problem interpretacji zapisów ustawy o ochronie danych osobowych.

⁴¹ Decyzja wydana została w stosunku do Świętokrzyskiego Biura Rozwoju Regionalnego, pełniącego rolę IP dla komponentu regionalnego PO KL w województwie świętokrzyskim i będącego samorządową jednostką organizacyjną województwa, wykonującą w szczególności zadania samorządu województwa świętokrzyskiego z zakresu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, jakim jest PO KL.

Wskazaniem byłoby także zweryfikowania przez IZ w jakich celach baza danych w ramach EFS jest tworzona i jakie dane w jej ramach mogą być gromadzone. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych *W przypadku zbierania danych osobowych od osoby, której one dotyczą, administrator danych jest obowiązany poinformować tę osobę o: 2) celu zbierania danych, a w szczególności o znanych mu w czasie udzielania informacji lub przewidywanych odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych.*

Kto odpowiedzialny

Instytucja Zarządzająca EFS.

Problem współpracy sektora publicznego z sektorem niepublicznym

Barierą w skutecznym realizowaniu działań w ramach EFS są obowiązujące zasady współdziałania podmiotów sektora finansów publicznych z podmiotami spoza tego sektora. Z jednej strony chodzi tutaj o sposób tworzenia partnerstw międzysektorowych, a z drugiej o zasady przepływu środków finansowych pomiędzy partnerami należącymi do sektora publicznego i niepublicznego.

Zaznaczyć jednak trzeba, że problem ten nie był identyfikowany jako istotny. Powodem tego zapewne jest to, że respondenci przyzwyczaili się do obowiązującego stanu rzeczy i nauczyli się, jak radzić sobie z niedogodnościami wynikającymi z obowiązujących zasad. Niemniej jednak, ze względu na to, że problem ten był wskazywany kilka razy przez respondentów, a także z uwagi na wyniki badań ewaluacyjnych w tym zakresie uznaliśmy, że należy tę barierę opisać.

Jak stwierdzono w raporcie „Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim”⁴² „Nie ma istotnych barier w realizacji projektów partnerskich w ramach PO KL i to zarówno w odniesieniu do rozwiązań w ramach systemu wdrażania, jak i ogólnie w regulacjach prawnych. Istnieją tylko pewne rozwiązania utrudniające realizację takich projektów, m.in.: publiczny nabór partnerów przez instytucje należące do sektora finansów publicznych; istnienie specyficznych wymagań dotyczących rozliczania wydatków w ramach partnerstw. W opinii zdecydowanej większości ankietowanych liderów i partnerów nie można wskazać żadnych konkretnych regulacji czy rozwiązań prawnych, które są barierami lub które szczególnie sprzyjają realizacji projektów partnerskich. O istnieniu barier wspomina nieco ponad 6% liderów i 2% partnerów.” Ta zgłaszana kwestia wynika często z niewiedzy służb finansowych jak dany „problem” rozwiązać i braku dobrych praktyk, które byłyby upowszechnione.

W związku z tym należy uznać, że zasadniczą barierą w tworzeniu partnerstw, i to przede wszystkim publiczno-prywatnych, jest brzmienie art. 28a Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który na instytucje sektora finansów publicznych nakłada obowiązek publicznego naboru partnerów nienależących do sektora finansów publicznych. Inną kwestią są niejasne zasady i procedury transferu środków pomiędzy partnerami z różnych sektorów.

Waga problemu: średnia

Kogo problem dotyczy

⁴² *Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim*, Urząd Marszałkowski województwa opolskiego, Opole, listopad 2011

Institucja Zarządzająca, projektodawcy reprezentujący sektor publiczny i prywatny w przypadku realizacji projektów partnerskich.

Konsekwencje

Wprowadzenie publicznego naboru partnerów przez podmioty sektora finansów publicznych oraz problemy z rozliczeniami pomiędzy partnerami z sektora publicznego i niepublicznego powodują, że część podmiotów publicznych nie jest zainteresowana realizacją projektów partnerskich z podmiotami spoza sektora finansów publicznych oraz nie chcą być ich liderami. Skutkuje to także tym, że partnerstwa mają często czysto formalny charakter i zawierane są pomiędzy takimi podmiotami, które nie muszą być wybierane w ramach otwartego naboru oraz ich wybór nie generuje problemów w zakresie rozliczeń/przepływów finansowych pomiędzy partnerami. Potwierdzają to wyniki wyżej wspomnianego badania, które wskazało, że „(...) jednostki sektora finansów publicznych najczęściej poszukują partnerów spośród innych jednostek sektora finansów publicznych, podczas gdy dla organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstw najbardziej atrakcyjne w tym zakresie wydają się być inne NGO. Wynika to zapewne przede wszystkim z chęci współpracowania z partnerem o tym samym statusie, ze względu na większą łatwość komunikacji - zrozumienia i rozliczeń finansowych”⁴³. Badanie to wskazało również, że jednym z podstawowych ograniczeń związanych z obowiązkiem publicznego naboru partnerów przez podmioty sektora finansów publicznych jest nieznanomość partnera, który wybrany zostanie w wyniku naboru. Wiązać się to może z większym ryzykiem niepowodzenia projektu. Jest to również sprzeczne z ideą wspólnego opracowywania projektów przez partnerów. W niektórych przypadkach powstaje ryzyko fikcyjnych naborów, prowadzonych w sytuacji, kiedy projekt jest w praktyce przygotowywany przez instytucję publiczną we współpracy z partnerami reprezentującymi inny sektor.

Wskazanie konsekwencji finansowych tego problemu nie jest możliwe w ramach niniejszego badania. Niemniej jednak można pewnie zaryzykować stwierdzenie, że w wyniku tego, iż przyjęte rozwiązania mogą skutkować doбором przypadkowych partnerów projekty partnerskie narażone są w dużo większym stopniu na niepowodzenie, a więc niezrealizowanie przedsięwzięcia i potrzebę dochodzenia wydatkowanych w jego ramach środków. To z kolei generuje dodatkowe wydatki związane z procedurami sądowymi. Być może także to, że podmioty publiczne niechętnie realizują projekty partnerskie skutkuje też niekiedy wyższymi kosztami wdrażanych przez nie przedsięwzięć, w których zamiast partnerów zadania wdrażane są przez podmioty zewnętrzne, które odsprzedają swoje usługi w danym zakresie komercyjnie.

Możliwe sposoby rozwiązania

Z punktu widzenia współpracy pomiędzy organami administracji a organizacjami pozarządowymi art. 28a Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest praktycznie zbędny, gdyż w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie są odpowiednie regulacje. Jednak w kontekście współpracy administracji publicznej z przedsiębiorcami należy wziąć pod uwagę kilka kwestii. Jeśli wykreślimy art. 28a, to instytucje publiczne zobowiązane są do stosowania trybów wynikających z Ustawy prawo zamówień publicznych, które na pewno nie są przystosowane do takich przedsięwzięć jak wybór partnera. Jednocześnie wymóg równego traktowania podmiotów (publiczny tryb wyboru organizacji pozarządowych funkcjonuje), wymaga aby wybór przedsiębiorców do współpracy z organem administracji również miał charakter publiczny. Za powyższym przemawia także cel, jaki przyświecał wprowadzeniu art. 28a, a mianowicie przejrzyste zasady i równy dostęp do publicznych środków.

⁴³ Tamże.

Warto jednak zastanowić się nad zmianą redakcji art. 28a i być może wystarczy wykreślić z ust. 4 pkt 2, dotyczący kryteriów uwzględnianych przy wyborze partnera. Jednocześnie można by wskazać, że ogłoszenie, oprócz terminu 21 dni na zgłoszenie, powinno wskazywać kryteria jakimi będzie kierował się podmiot, dając mu swobodę w ustalaniu tych kryteriów.

W odniesieniu do przepływów finansowych pomiędzy partnerami publicznymi i niepublicznymi należałoby zacząć od promowania dobrych praktyki w tym zakresie. Rekomendowanym byłoby także przeprowadzenie albo analizy dotychczas realizowanych projektów partnerskich pomiędzy podmiotami publicznymi i niepublicznymi.

Kto odpowiedzialny

IZ w trakcie prac nad nowym okresem programowania 2014-2020.

Zakres kontroli projektów

Kwestia kontroli jest uregulowana w art. 35e Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Natomiast szczegółowa procedura przeprowadzania kontroli jest opisana w Zasadach kontroli. Problem, zgłaszany w trakcie badania przez ekspertów, dotyczący sposobu przeprowadzania kontroli, jest bardziej problemem pewnej kultury prawnej niż luki prawnej, ale na pewno jest pewną barierą. Organ dokonując kontroli (i nie tylko) musi działać w granicach prawa. Oznacza to, że jeżeli prawo nie stanowi czegoś, to organ nie powinien dointerpretowywać sobie określonych kwestii, tylko tak jak stanowi prawo wymagać ściśle określonych zachowań. Natomiast podmiot (beneficjent) może działać zgodnie z zasadą: co nie jest zabronione przez prawo jest dozwolone. Jednakże w przypadku kontroli widać wyraźnie tendencję do zajmowania przez kontrolujących stanowiska, że jeśli coś nie jest dozwolone (wyraźnie w przepisach zapisane) to jest zabronione. Taka postawa rodzi wiele komplikacji i wpływa na wiele obszarów m.in. dążenie IP lub IP2 do doprecyzowywania określonych zapisów (właśnie na wypadek kontroli, żeby nie było wątpliwości co kryje się pod danym zapisem).

Wiele problemów i sporów z beneficjentami wynika właśnie z takiego podejścia. Często kontrolujący stosują obecne interpretacje i rozumienie określonych zapisów do działań podejmowanych przez beneficjenta znacznie wcześniej. Taki stan rzeczy powoduje, że wiele decyzji jest uchylanych na poziomie odwoławczym, ale też potrzebny jest bardziej wyraźny przekaz z IZ, np. zapis w Zasadach kontroli, że takie działanie kontrolujących jest nieprawidłowe i de facto niezgodne z prawem. Natomiast można czasami odnieść wrażenie, że IZ toleruje takie działanie z uwagi na interes finansowy tj. bezpieczeństwo finansów publicznych.

Warto rozważyć kwestię zakresu kontroli. Jest ona uregulowana w Zasadach kontroli w ramach PO KL, gdzie wskazano obszary podlegające kontroli. Jednak w praktyce kontrola projektu dotyczy często wszystkich aspektów działalności projektodawców w ramach projektu tj. płacenia podatków, składek na ubezpieczenie społeczne od personelu, poprawności zatrudniania personelu, weryfikacji, czy nie jest finansowana w ramach projektu zwykła działalność beneficjenta itp. Taki zakres kontroli powoduje konieczność weryfikowania także dokumentów dotyczących pozaprojektowej działalności beneficjenta. To może napotykać na opór beneficjentów, którzy odwołując się do literalnego brzmienia art. 35e ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie mówi się, że beneficjent jest zobowiązany *poddać się kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu*, mogą odmawiać udostępniania innych dokumentów, zastępując się również tajemnicą przedsiębiorstwa. Jednak należy podkreślić, że beneficjenta wiąże podpisana umowa o dofinansowanie, gdzie w § 18 ust. 3 zobowiązał się zapewnić wgląd we wszystkie dokumenty związane, jak i niezwiązane z realizacją projektu, o ile jest to konieczne do

stwierdzenia kwalifikowalności wydatków w projekcie. Tak więc z formalnego punktu widzenia beneficjent nie może odmówić udostępnienia określonych dokumentów.

W aspekcie zakresu kontroli w ramach projektu warto zwrócić uwagę, że w Polsce funkcjonują odpowiednie służby typu UKS, Inspekcja Pracy, ZUS (pośrednio), które powołane są do kontroli określonych obszarów działania podmiotów i de facto nie ma potrzeby dublowania ich roli. W tym kontekście należy zastanowić się nad współpracą i koordynacją zadań tych służb, tak aby każda z nich kontrolowała swój obszar, co de facto dawałoby możliwość ograniczenia zakresu kontroli dla IP/IP2. W takim przypadku można byłoby ponownie pochylić się nad zakresem kontroli w projektach, aby go zmodyfikować pod kątem kontroli rezultatów. W efekcie, rozliczając beneficjenta z rezultatów, być może nie trzeba byłoby weryfikować każdego pojedynczego wydatku. W ocenie ewaluatorów możliwe jest stworzenie systemu, w którym beneficjent jest rozliczany z rezultatów poszczególnych zadań projektowych i wykorzystanie w większym stopniu zasady proporcjonalności (wydatki są rozliczane do procentu zrealizowanego zadania tj. osiągniętych rezultatów). Zapewni to większa elastyczność realizowanego wsparcia.

Trudności w prowadzeniu kontroli zgłaszali też w trakcie badania przedstawiciele instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu. Wynikały one głównie z ograniczania przez podmioty realizujące projekty dostępu do dokumentów ze względu na ochronę danych osobowych. Jednak, zgodnie z zapisem art. 35e Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, beneficjent jest zobowiązany do udostępnienia dokumentów związanych z realizacją projektu. W przypadku występowania w tych dokumentach danych osobowych administrator tych danych, zgłaszając zbiór do GIODO, powinien określić cele wykorzystania tych danych, wśród których powinna być wymieniona również kontrola prawidłowości realizacji projektu (kwestia ta została opisana w osobnym punkcie).

Waga problemu: wysoka

Problem na poziomie IZ we współpracy z KE

Konsekwencje

Nadmierne poszerzanie zakresu kontroli projektu prowadzi do wzrostu kosztów ich wdrażania. Konieczne jest prowadzenie rozbudowanej biurokracji, dokumentowanie każdej czynności wykonanej w ramach projektu. Obawy przed kontrolą powstrzymują też projektodawców przed realizacją działań, które przyczyniają się do osiągnięcia celów projektu, nie zostały w szczególności w sposób określony w dokumentach projektu.

Możliwe sposoby rozwiązania

Należy podjąć dyskusję na temat zasadności doprecyzowania uprawnień kontrolujących i kontrolowanych w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Tabela podsumowująca wyniki badania

Kogo problem dotyczy	Opis zdiagnozowanych problemów (ze wskazaniem aktów prawnych i artykułów)	Skutki wywołane przez istniejące luki lub bariery prawne	Rekomendowane zmiany
Problemy horyzontalne			
IZ oraz IP	Nieskuteczne mechanizmy angażowania interesariuszy w tworzenie i realizację polityk publicznych.	Prowadzenie pozornych konsultacji społecznych. Niska trafność, skuteczność i efektywność polityk publicznych.	Wprowadzenie przepisów określających minimalne standardy prowadzenia konsultacji społecznych, zgodnie z wypracowanym w ramach PO KL modelem. Standardy te powinny zostać określone w jednym, dedykowanym akcie prawnym. Powierzenie większej odpowiedzialności ciałom zrzeszającym partnerów społeczno – gospodarczych.
IZ oraz IP	Problem koordynacji działań na poziomie krajowym i regionalnym. Istniejące przepisy nie regulują kwestii koordynacji na poziomie rządu.	Ryzyko niskiego poziomu koordynacji polityk publicznych, szczególnie w takich obszarach jak edukacja i integracja społeczna.	Uwzględnienie mechanizmów koordynacji działań w Ustawie o zasadach polityki rozwoju.
Zatrudnienie			
MPiPS, Publiczne Służby Zatrudnienia, klienci tych instytucji, IZ i IP	Zbyt szczegółowy poziom regulacji, szczególnie w zakresie zasad dostępu do usług i instrumentów rynku pracy oraz zasad ich wykorzystania.	Ograniczenie elastyczności działania urzędów pracy, co prowadzi do zmniejszenia trafności i skuteczności prowadzonych działań.	Ograniczenie zakresu regulacji w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie dostępu do usług i instrumentów, jak również zasad realizacji tych instrumentów.
Projektodawcy i odbiorcy wsparcia	Zbyt mała intensywność współpracy między instytucjami rynku pracy a innymi aktorami, w tym szczególnie instytucjami pomocy społecznej. Istniejące rozwiązania prawne nie stymulują tej współpracy w wystarczającym stopniu.	Niska skuteczność wsparcia – jest ono fragmentaryczne i nie odpowiada na potrzeby klientów. Prowadzi to do niskiej efektywności wykorzystania środków finansowych.	Modyfikacja przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w kierunku współpracy na co najmniej trzech poziomach: <ul style="list-style-type: none"> • Informowania się, • Wspólnego planowania działań (np. w IPD),

			<ul style="list-style-type: none"> • Wspólnego monitorowania efektów. <p>Wymaga to też zmian w sposobie finansowania usług i instrumentów rynku pracy (środki finansowe przyznawane są na „klienta”, a nie na konkretne instrumenty).</p>
Instytucje zarządzające polityką rynku pracy	Słabość systemu monitorowania i mierzenia efektów działania publicznych służb zatrudnienia nie pozwala na uzyskanie rzetelnych i wiarygodnych danych na temat rzeczywistych efektów osiągniętych przez poszczególne urzędy pracy.	Słabość mechanizmów monitorowania ogranicza wdrożenia nowoczesnych mechanizmów zarządzania, zorientowanych na rozliczanie z efektów, a nie z poprawności prowadzonych działań. Zmniejsza to skuteczność działania publicznych służb zatrudnienia. Szczególnie dotkliwe w połączeniu z nadmierną regulacją.	Powierzenie badania efektywności instrumentów i usług rynku pracy podmiotom niezależnym od dostawców tych usług. Może to zadanie wypełniać obserwatorium rynku pracy (w strukturach wojewódzkiego urzędu pracy).
Integracja społeczna			
Lokalne instytucje pomocy społecznej, klienci tych instytucji	Słabość mechanizmów koordynacji działalności instytucji realizujących zadania związane z integracją społeczną na poziomie lokalnym.	Powoduje to niską skuteczność działania tych instytucji, brak kompleksowej oferty dla osób potrzebujących, marnotrawstwo środków publicznych.	Wprowadzenie na poziomie lokalnym mechanizmów koordynacyjnych. Wyznaczenie jednego podmiotu (ośrodka pomocy społecznej), który będzie odpowiedzialny za zarządzanie całym systemem. Określenie zadań i zasad działania pozostałych instytucji.
IZ i IP, beneficjenci projektów systemowych	Niektóre instrumenty aktywnej integracji, przewidziane w Zasadach realizacji projektów systemowych instytucji pomocy społecznej nie były realizowane ze względu na brak podstawy prawnej.	Brak wykorzystania niektórych instrumentów.	Możliwych jest kilka rozwiązań: wprowadzenie tych instrumentów do Ustawy o pomocy społecznej, stworzenie oddzielnego aktu prawnego, opis zasad stosowania tych instrumentów w zasadach realizacji projektów systemowych.
Beneficjenci, osoby niepełnosprawne, IZ i IP	Ryzyko utraty renty z tytułu niezdolności do pracy ogranicza motywację osób bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia.	Spadek skuteczności działań aktywizujących osoby niepełnosprawne. Niski wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych.	Podjęcie debaty na temat możliwości wprowadzenia renty z tytułu podwyższonych kosztów życia.
IZ i IP	Nie stwierdzono, aby brak ustawy o przedsiębiorstwie społecznym był bariera	n.d.	n.d.

dla wdrażania EFS.			
Edukacja			
IZ i IP, MEN i MPiPS, beneficjenci	W Polskim porządku prawnym nie ma podmiotu odpowiedzialnego za kształcenie osób dorosłych.	Utrudnia to prowadzenie spójnej i skutecznej polityki kształcenia osób dorosłych. Ogranicza też trafność i skuteczność EFS (każda instytucja realizuje swoje działania).	Wpisanie kwestii kształcenia osób dorosłych jako jednego z zadań ministra właściwego ds. oświaty i wychowania w Ustawie o działach administracji rządowej.
Instytucje zarządzającej systemem oświaty, beneficjenci, IZ i IP	Aktualny poziom współpracy między szkołami i pracodawcami oceniany jest jako niewystarczający.	Obniża to trafność i jakość funkcjonowania kształcenia zawodowego. Podnosi to koszty wchodzenia absolwentów na rynek pracy. Generuje konieczność wydatkowania środków z Funduszu Pracy na przygotowanie ich kompetencji do potrzeb rynku pracy.	Wprowadzenie do Ustawy o systemie oświaty zapisów włączających pracodawców w proces zarządzania systemem oświaty. Wzrost znaczenia samorządu województwa w zarządzaniu kształceniem zawodowym. Przeprowadzenie pilotaży możliwych rozwiązań.
Osoby niepełnosprawne, projektodawcy, IZ, MEN i MPiPS	Ograniczony dostęp osób niepełnosprawnych do systemu oświaty. Zidentyfikowano, co najmniej dwa konkretne przykłady: ograniczenie młodocianych odbywających praktyczną naukę zawodu do osób do 18 roku życia. Niedostosowanie systemu kwalifikacji do potrzeb osób niepełnosprawnych.	Słabsze przygotowanie osób niepełnosprawnych do funkcjonowania na rynku pracy przekłada się na ich wyższą bierność zawodową. Podnosi to również koszty systemu wsparcia dla tych osób.	Dostosowanie definicji pracownika młodocianego do specyfiki osób niepełnosprawnych. Wypracowanie i włączenie do systemu oświaty kwalifikacji dopasowanych do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych.
Projektodawcy, podmioty chcące świadczyć usługi przedszkolne.	Brak jest regulacji prawnych, umożliwiających małym firmom nawiązywanie współpracy z JST w celu tworzenia małych przedszkoli.	Ogranicza to możliwość powstawania małych przedszkoli, szczególnie na terenach wiejskich.	Wypracowanych procedur umożliwiających tego typu podmiotom świadczenie usług przedszkolnych. Zakładanie wspólnie z JST spółdzielni socjalnych osób prawnych.
Projektodawcy, nauczyciele, IP i IZ	Ograniczenia dotyczące źródeł finansowania wynagrodzenia nauczycieli w przypadku jeśli ich wynagrodzenie przekroczy poziom średni powoduje, że nauczyciele muszą być zatrudniani na podstawie umów cywilno – prawnych, co wiąże się z koniecznością przeprowadzenia postępowania przetargowego.	Wzrost kosztów administrowania projektami finansowanymi z EFS. Niższa skuteczność wsparcia.	Zmiana przepisów w ustawie Karta Nauczyciela, dopuszczająca możliwość pokrywania dodatkowych wynagrodzeń nauczycieli, w ramach projektów finansowanych ze środków EFS, z innych źródeł niż dochody własne JST.

Adaptacyjność			
IZ EFS	Braku definicji prawnej osoby zagrożonej zwolnieniem (niewłaściwa definicja osoby zagrożonej zwolnieniem w SzOP PO KL).	Realizacja projektów <i>quasi</i> outplacementowych, nieobejmujących osób zagrożonych zwolnieniami, ale już zwolnionych. Niska skuteczność EFS w zakresie zapobiegania przechodzeniu do bezrobocia na skutek zwalniania pracowników z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.	Odejście od obecnego modelu opisywania wsparcia w formie outplacementu, który koncentruje się na definiowaniu jego adresatów, czyli m.in. osoby zagrożonej zwolnieniem. W zamian wskazywanie na to, że wsparcie w formie outplacementu kierowane jest do pracowników przedsiębiorstw, w tym w szczególności MMSP, które zamierzają ograniczyć liczbę zatrudnionych lub restrukturyzować zatrudnienie.
Ministrowie właściwy ds. uczenia się przez całe życie i Instytucja Koordynująca EFS	Brak rozwiązań prawnych, zapewniających jakość kwalifikacji (przepisy prawne w tym zakresie obecnie nie istnieją).	Funkcjonowanie na rynku usług edukacyjnych wielu certyfikatów, dyplomów itd., których jakość jest nieznana. Nie wiadomo, jakie konkretne kompetencje one potwierdzają, a więc ich użyteczność, z punktu widzenia pracodawców, jest ograniczona. Niska jakość kursów i szkoleń skutkująca wyższymi kosztami dopasowywania podaży i popytu na rynku pracy.	Finalizacja prac nad Krajowymi Ramami Kwalifikacji Krajowym systemem kwalifikacji i opracowanie stosownych przepisów prawnych w tym zakresie.
Beneficjenci oraz pracownicy przedsiębiorstw	Ograniczony dostęp do szkoleń osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych form zatrudnienia (par. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w PO KL).	Ograniczenie możliwości szkolenia na potrzeby pracodawcy osób zatrudnionych u niego na podstawie umowy cywilno-prawnej czy samozatrudnionych. Nierówny dostęp pracowników do szkoleń zamawianych przez pracodawców z uwagi uzależnienia go od podstawy zatrudnienia.	Wprowadzenie do rozporządzenia definicji pracownika, uwzględniającej także osoby zatrudnione na umowy cywilno-prawne oraz prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek (samozatrudnionych) i stale współpracujące z pracodawcą do rozporządzeń regulujących zasady udzielania pomocy publicznej w ramach EFS.
Pracownicy przedsiębiorstw i pracodawcy	Ograniczone korzystanie z zastępstwa w trakcie szkolenia (art. 25 § 1 Kodeksu pracy i art. 69 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).	Niski udział osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie. Generowanie dodatkowych kosztów po stronie pracodawcy w związku z obecnymi możliwościami korzystania z	Opracowanie projektu innowacyjnego, testującego efektywność obecnych rozwiązań i opracowanie w oparciu o wyniki nowelizacji art. 25 Kodeksu pracy i art. 69 Ustawy o promocji zatrudnienia i

		tego rozwiązania.	instytucjach rynku pracy.
Dobre Rządzenie			
Beneficjenci należącymi do administracji publicznej	Ograniczone możliwości zatrudniania pracowników kontraktowych w służbie cywilnej (art. 35 ustawy o służbie cywilnej).	Inercja administracji publicznej oraz ograniczenia w doborze kadr zarządzających projektami realizowanymi przez administrację.	Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej poprzez wprowadzenie możliwości zatrudniania managerów projektów na czas realizacji projektu po uprzednim pilotażu takiego rozwiązania.
System wdrażania			
Instytucja Koordynująca EFS	Procedury odwoławcze (art. 30b i art. 37 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).	Dualizm postępowań odwoławczych w zakresie oceny wniosku o dofinansowanie i odzyskiwania środków uznanych za niekwalifikowane.	Uregulowanie procedury odwoławczej w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i/lub aktach wykonawczych do niej. Uregulowanie procedury odwoławczej w zakresie odzyskiwania środków uznanych za niekwalifikowalne w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, bądź pozostawienie dotychczasowych rozwiązań i zapewnienie szkoleń dla pracowników administracji w zakresie stosowania przepisów k.p.a.
IZ	Niejasny status projektów systemowych (art. 28 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).	Niewykorzystywanie potencjału projektów systemowych. Problemy z wykorzystywaniem ich rezultatów w instytucjach publicznych.	Doprecyzowanie roli projektów systemowych w zarządzaniu instytucjami i politykami publicznymi poprzez pilotaż nowej formuły takich projektów, koncentrującej się na włączaniu ich rezultatów do praktyki podmiotów je realizujących.
Wszystkie poziomy realizacji PO KL (IZ, IP/IP2, beneficjenci)	Zasady planowania i wydatkowania środków budżetowych w ramach EFS (art. 46, art. 121 ust 2, art. 168 Ustawy o finansach publicznych, rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych).	Niedostosowanie planowania budżetu państwa w zakresie EFS do zasad finansowania projektów realizowanych w ramach PO KL. Dualizm w zakresie planowania i wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie PO KL (budżet tradycyjny w Ustawie budżetowej a budżet zadaniowy dysponentów części budżetowych oraz budżety zadaniowe	Nowelizacja art. 121 ust 2 Ustawy o finansach publicznych poprzez ujmowanie środków na finansowanie programów operacyjnych w układzie zadaniowym. Zmiany w klasyfikacji budżetowej i wprowadzenie bardziej ogólnych paragrafów wydatków. Nowelizacja art. 168 Ustawy o finansach publicznych polegająca na zniesieniu

		projektów a szczegółowa klasyfikacja środków budżetowych).	obowiązku zwracania do budżetu państwa z końcem roku budżetowego niewykorzystanych środków krajowych, bądź wprowadzenie zapisu na mocy którego rozliczanie dotacji następowaloby nie z końcem danego roku budżetowego, ale z końcem realizacji projektu, bądź wprowadzenie zapisu, że przekazanie dotacji beneficjentowi jest jednoznaczne z jej wydatkowaniem
IZ	Współpraca sektora publicznego z sektorem niepublicznym (art. 28s Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).	Zawijazywanie partnerstw jednosektorowych.	Nowelizacja art. 28a ust. 4 pkt 2 poprzez wykreślenie tego punktu i pozostawienie określania kryteriów jakie powinien spełniać partner podmiotowi publicznemu.
IZ we współpracy z KE	Zakres kontroli projektów (art. 35e Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).	Nadmierne poszerzanie zakresu kontroli projektów skutkuje wzrostem kosztów ich wdrażania. Biurokratyzowanie działań realizowanych w ramach projektów (skupianie się na procesach a nie na celach).	Podjęcie dyskusji nt. doprecyzowywania granic kontroli, tj. działań kontrolujących w ramach Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Tabela rekomendacji

Nr	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status	Termin Realizacji
1	Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego	<p>Jednym z podstawowych wniosków z badania jest przeregulowanie obszaru polityki społecznej państwa. Dotyczy to szczególnie Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzeń wydanych na tej podstawie, gdzie określone zostały szczegółowo zasady realizacji możliwych usług i instrumentów rynku pracy.</p> <p>Paradoksalnie usztywnia to działania urzędów pracy, zmniejsza skuteczność wsparcia poprzez ograniczenie możliwości dopasowania pomocy do indywidualnych potrzeb.</p> <p>Niektóre przepisy przyczyniają się do generowania dodatkowych kosztów, nie przyczyniając się do osiągnięcia korzyści w postaci poprawy skuteczności działania.</p> <p>Należy dodać, że kwestia przeregulowania dotyczy również innych ustaw kluczowych dla polityki społecznej, m.in. Ustawy o pomocy społecznej, Ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, Ustawy o</p>	Deregulacja przepisów dotyczących polityki społecznej, w tym szczególnie zatrudnienia i integracji społecznej.	Minister właściwy ds. pracy i zabezpieczenia społecznego we współpracy z IZ EFS.	Deregulacja powinna dotyczyć przede wszystkim precyzyjnego wskazywania adresatów poszczególnych usług i instrumentów rynku pracy, szczegółowego opisu zasad wykorzystania poszczególnych instrumentów. Zdecydowanie większy zakres decyzji dotyczący wykorzystania poszczególnych narzędzi powinien być pozostawiony pracownikom lokalnych instytucji.	Rekomendacja do wdrożenia w całości.	Do połowy 2014 r.

Nr	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status	Termin Realizacji
		systemie oświaty.					
2	Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego	Jednym z podstawowych wyników badania jest słabość mechanizmów koordynacji polityk publicznych. Obserwować to można na poziomie krajowym (np. polityka uczenia się przez całe życie), na poziomie regionalnym i najsilniej odczuwanym przez odbiorców – poziomie lokalnym. Prowadzi to do podejmowania działań fragmentarycznych, nie prowadzących do rzeczywistego rozwiązania problemów. Słabość mechanizmów koordynacji jest jedną z poważniejszych luk prawnych, zidentyfikowanych w trakcie badania. W tym wypadku nie można bowiem liczyć tylko na wykształcenie się odpowiednich postaw, ale konieczne jest wprowadzanie przemyślanych, dobrze działających mechanizmów, które mogą	Wdrożenie i usprawnienie funkcjonujących mechanizmów koordynacji polityk publicznych, w tym szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym.	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministrami właściwymi ds. poszczególnych obszarów wchodzących w zakres EFS.	Z punktu widzenia okresu 2014-2020 kluczowe znaczenie ma wdrożenie mechanizmów koordynacji działań pomiędzy szczeblem krajowym i regionalnym – w kontekście planowania i wdrażania nowych programów operacyjnych. Po drugie decydujące znaczenie ma wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań na poziomie lokalnym. Możliwe jest rozważenie wprowadzenia instytucji one-stop shop lub wyznaczenie kluczowego podmiotu, odpowiedzialnego za koordynację działań	Rekomendacja do wdrożenia w całości.	Do połowy 2014 r.

Nr	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status	Termin Realizacji
		sprzyjać uczeniu się współpracy i koordynacji działań.			poszczególnych instytucji na poziomie lokalnym, współpracującego w tym zakresie z innymi podmiotami.		

Nr	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status	Termin Realizacji
3	Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego	Część pojawiających się w trakcie badania trudności prawnych wiąże się z dążeniem do możliwie szczegółowego określenia adresatów i zasad wykorzystania poszczególnych instrumentów w ramach PO KL. W praktyce jednak takie podejście często nie jest konieczne – nie prowadzi do lepszej jakości, skuteczności czy też efektywności prowadzonych działań, a przedsięwzięcia danego typu mogą być realizowane bez szczegółowych zapisów. Opracowywanie zbyt szczegółowych definicji niesie ryzyko zbyt wąskiego doprecyzowania niektórych kwestii w programie, co w praktyce utrudniać będzie realizację działań / poddziałań czy też projektów.	Odejście od szczegółowego definiowania w dokumentach programowych typów wsparcia. Opisy powinny w większym stopniu koncentrować się na określaniu problemów, które mają być rozwiązane, celów i rezultatów działań/poddziałań oraz ich adresatów.	IZ EFS	Przy programowaniu EFS, tam gdzie jest to możliwe, należy przyjmować raczej ogólne opisy poszczególnych instrumentów, koncentrując się na opisach problemów, celów i zamierzonych rezultatów oraz szerokich kategorii odbiorców. Należy unikać zbyt szczegółowych opisów poszczególnych instrumentów lub bardzo wąskiego definiowania grup odbiorców, gdyż może to prowadzić do usztywniania wsparcia i jego fragmentaryzacji.	Rekomendacja do wdrożenia w całości.	Do połowy 2014 r.
4	Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego	Badanie wskazało, że jedną z większych uciążliwości podczas realizacji PO KL są liczne interpretacje wydawane przez IZ. Należy jednak podkreślić, że są one wynikiem zapytań instytucji uczestniczących w realizacji Programu.	Institucja Zarządzająca powinna ograniczyć zakres i liczbę wydawanych interpretacji do kwestii niezbędnych, które znacząco utrudniają lub uniemożliwiają wdrażanie programu.	IZ EFS, ale także inne podmioty uczestniczące w realizacji programu operacyjnego (IP/IP2, beneficjenci)	W przyszłości, w przypadku identyfikowania problemu wskazane jest poddanie go gruntownej analizie z punktu widzenia jego wpływu na skuteczność wdrażania EFS. Drugim krokiem powinna być ocena (mniej lub bardziej formalna – w zależności od rangi	Rekomendacja do wdrożenia w całości.	Wdrożenie podejścia do połowy 2013 r.

Nr	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status	Termin Realizacji
			<p>Wprowadzenie zmian do programu lub wydanie interpretacji powinno być poprzedzone analizą skali występowania problemu (czy inne podmioty również doświadczają tego problemu) oraz oceną alternatywnych rozwiązań. Dopiero na tej podstawie powinny być podejmowane decyzje dotyczące dalszych działań.</p>		<p>problemu) skali jego występowania – czy jest obserwowany przez pojedynczą instytucję, czy może ma on charakter powszechny.</p> <p>Trzecim krokiem powinna być analiza różnych, możliwych sposobów rozwiązania problemu.</p> <p>Na tej podstawie powinna być podejmowana decyzja o sposobach rozwiązania problemu, tj. konieczność opracowania zmian w przepisach, stwierdzenie, że obowiązujące przepisy nie stanowią bariery w realizacji działania, doprecyzowania zapisów na poziomie programu operacyjnego. Taki sposób działania niewątpliwie wydłuży proces podejmowania decyzji i w związku z tym może nie mieć zastosowania do nagłych przypadków, może jednak pozytywnie wpłynąć na ich jakość.</p>		

Nr	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status	Termin Realizacji
5	Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego	W ramach badania poddano analizie raporty ewaluacyjne opracowane w ramach PO KL. Okazało się jednak, że prawie żaden raport nie odnosi się do prawnych aspektów realizacji Programu i tego, czy ma to znaczenie dla skuteczności, efektywności i trwałości wsparcia w ramach EFS.	Uwzględnienie w ramach prowadzonych ewaluacji prawnych aspektów wdrażania poszczególnych priorytetów, działań/poddziałań w ramach EFS w przyszłym okresie programowania.	IZ EFS	Uwzględnienie, na etapie planowania ewaluacji, celów i pytań badawczych dotyczących prawnych aspektów realizacji celów oraz działań i poddziałań finansowanych z EFS.	Rekomendacja do wdrożenia w całości.	Do końca 2013 r.
6	Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach europejskiego funduszu społecznego	Badanie wskazało na niewystarczający poziom kompetencji pracowników IP i IP2 w zakresie interpretowania i stosowania prawa.	Inwestowanie w rozwijanie i doskonalenie umiejętności w zakresie stosowania prawa przez pracowników instytucji, uczestniczących w wydatkowaniu EFS.	IZ EFS	Zaprogramowanie w ramach celu tematycznego 11 odpowiednich działań w tym zakresie. Nie chodzi tutaj wyłącznie o szkolenia skierowane do przedstawicieli obecnych IZ, IP/IP2, ale także o zapewnienie odpowiednich kadr (posiadających adekwatne kwalifikacje) w komórkach organizacyjnych tych instytucji.	Rekomendacja do wdrożenia w całości.	Do końca 2020 r.

Lista dokumentów uwzględnionych w badaniu

Lista badań i analiz

- Badanie i diagnoza sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy, 2010
- Analiza potencjału i przeszkód aktywizacji zawodowej osób 50+ w województwie mazowieckim, 2010
- Ocena systemu zarządzania i wdrażania PO KL, 2010
- Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL - raport podsumowujący, 2012
- Badanie wskaźnika gender index w ramach instytucji zaangażowanych w realizację PO KL, 2011
- Ocena stopnia i sposobu wykorzystania cross-finansingu w projektach realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, 2011
- Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL, 2011
- Raport końcowy z pomiaru wpływu EFS na poziom zatrudnienia i ekonomizację podmiotów ekonomii społecznej w ramach badania SOF-1 za 2010 rok, 2011
- Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 PO KL, 2011
- Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL, 2011
- Wyniki wspólnego projektu MRR oraz OECD "Rozwój umiejętności i zwiększanie dostępu do szkoleń w MSP", 2010
- Ocena systemu zarządzania i wdrażania PO KL 2007-2013, 2010
- Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, 2010
- Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, 2010
- Ocena stopnia realizacji celów V Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w kontekście tematyki i jakości wdrażania realizowanych w jego ramach projektów, 2010
- Ocena projektów realizowanych przez podmioty podejmujące lokalne inicjatywy w ramach PO KL 2007-2013, 2010
- Raport końcowy powstały w ramach wspólnego projektu MRR oraz OECD pn. "Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną", 2009
- Badanie zdolności absorpcyjnych publicznych instytucji pomocy i integracji społecznej – beneficjentów systemowych – w ramach Priorytetu VII Promocja integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, 2010

- Ocena zainteresowania i zdolności absorpcyjnych podmiotów aplikujących w ramach Działania 9.2, 9.3 wraz z analizą strategiczną kierunku wsparcia w ramach Działania 9.2, 9.3 w następnych latach wdrażania komponentu regionalnego PO KL w województwie łódzkim, 2010
- Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie opolskim, 2010
- Ewaluacja systemów i struktur zarządzania Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu III PO KL w kontekście skuteczności i efektywności wdrażania działań Priorytetu, 2010
- Ocena systemu zarządzania Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki na poziomie Priorytetów VI, VII, VIII, IX - komponent regionalny, 2009
- Ewaluacja wybranych zagadnień Działania 3.2 - Rozwój systemu egzaminów zewnętrznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, 2009
- Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z EFS w województwie wielkopolskim, 2009
- Ocena zainteresowania pracodawców oraz grup docelowych wybranymi formami wsparcia w ramach komponentu regionalnego PO KL w województwie dolnośląskim, 2009
- Bariery w aplikowaniu o środki z EFS przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim, 2009
- Analiza potrzeb szkoleniowych personelu medycznego oraz pracowników wykonujących zawody niemedyce w ramach systemu opieki zdrowotnej w Polsce, 2011
- Analiza wpływu interwencji z Europejskiego Funduszu Społecznego na rynek pracy w województwie podlaskim, 2011
- Badanie barier wpływających na jakość projektów wspierających inicjatywy lokalne (Działanie 6.3, 7.3, 9.5), 2010
- Ocena stopnia zainteresowania pracodawców współpracą z placówkami kształcenia zawodowego w zakresie praktycznych form nauczania i przygotowania zawodowego w kontekście wdrażania Działania 9.2 POKL, 2010
- Wpływ środków EFS na skuteczność działań podejmowanych w ramach systemu integracji zawodowej osób wykluczonych społecznie w Wielkopolsce, 2010
- Ocena stopnia realizacji celów Priorytetu V PO KL w kontekście tematyki i jakości wdrażania realizowanych w jego ramach projektów, 2010
- Weryfikacja zakładanych wskaźników do Działania 2.3 PO KL "Wzmocnienie potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawa jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia", 2009
- Ocena adekwatności wskaźników założonych dla Działania 5.4 i Działania 5.5 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013, 2009
- Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku, 2009
- Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w województwie łódzkim, 2011
- Badanie potrzeb edukacyjnych – monitoring kształcenia ustawicznego w województwie mazowieckim, 2011
- Badania rodzin z niepełnosprawnymi dziećmi w województwie lubelskim, 2011
- Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, 2011

- Badania ogólnopolskie rodziców nt. oczekiwań dot. instytucjonalnej opieki nad dzieckiem, jako instrumentu ułatwiającego godzenie życia zawodowego z rodzinnym, 2011
- Przedsiębiorcy wobec wyzwań i zagrożeń, 2011
- Przeprowadzenie badania postrzegania przez pracodawców KPOP Lewiatan, identyfikującego podstawowe bariery ograniczające ich aktywność w życiu publicznym oraz definiujące oczekiwania związane z przynależnością do organizacji, 2011
- Badania pracodawców - Diagnoza popytu na pracowników posiadających określone kwalifikacje zawodowe w województwie lubelskim, określenie potrzeb i możliwości pracodawców w zakresie zatrudniania pracowników w poszczególnych zawodach oraz zapotrzebowania na specyficzne kwalifikacje niezbędne do zatrudnienia, pozyskanie informacji o aktualnej kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw Lubelszczyzny, problemach z rekrutacją nowych pracowników oraz formach współpracy z urzędami pracy, 2011
- Edukacja formalna osób dorosłych w województwie opolskim, 2011
- Zapobieganie bezczynności organów administracyjnych, 2010
- Diagnoza działalności organizacji pozarządowych pod kątem istnienia standardów działania, 2010
- Lobbing w samorządzie województwa, 2010
- Diagnoza stanu współpracy organizacji pozarządowych w województwie małopolskim – badania jakościowe, 2010
- Start z Siemianowic, 2010
- „Diagnoza czynników wpływających na jakość kształcenia ustawicznego w formach szkolnych osób dorosłych w województwie śląskim”, 2010
- Badanie dotychczasowych trendów społeczno-gospodarczych oraz opracowanie prognozy zmian zasobów pracy Mazowska do 2013 r., 2010
- Wczesna dezaktywacja zawodowa osób 50+ a otwieranie rynku pracy dla dojrzałych pracowników. Czynniki sprzyjające społecznej inkluzji jako zabezpieczenie przed wykluczeniem społecznym, 2010
- Osoby niepełnosprawne na rynku pracy Lubelszczyzny, 2010
- Ewaluacja Klubów Integracji Społecznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 2010
- W kierunku modelu współpracy podmiotów ekonomii społecznej i sektora finansowego, 2009
- Równość szans kobiet i mężczyzn w prawie ubezpieczeń społecznych, 2010
- Badanie i diagnoza sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy, 2010
- Szanse i bariery zatrudnienia osób w wieku 45+ w województwie pomorskim, 2010
- Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych, 2010
- Budżet zadaniowy w administracji publicznej, 2010
- Dotychczasowe i perspektywiczne wykorzystania elastycznych form zatrudnienia w podlaskich przedsiębiorstwach, 2010
- Ludzie starsi na rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim. Tendencje rozwojowe i możliwości aktywizacji, 2009
- Badanie barier i możliwości integracji zawodowej osób niepełnosprawnych, 2009

- Diagnoza wykluczenia społecznego w województwie śląskim jako pierwszy krok w planowaniu wsparcia dla osób marginalizowanych społecznie, 2009
- Doradztwo na odległość – badanie alternatywnej formy poradnictwa zawodowego, 2009
- Diagnoza ewolucji barier rozwoju sektora MSP w województwie śląskim, 2009
- „Regionalne zróżnicowanie wykorzystania narzędzi rynku pracy a ograniczanie bezrobocia”, 2008

Lista aktów prawnych

- Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFMiR objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006
- Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
- Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o spółdzielniach socjalnych
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników
- Ustawa z dnia 27 września 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców
- Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz niektórych innych ustaw

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 października 2005 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentyistów
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia studiów zawodowych na kierunku pielęgniarstwo i położnictwa
- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. Prawo o Szkolnictwie wyższym
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty
- Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia (International Standard Classification of Education, w skrócie ISCED) została opracowana przez UNESCO, 1997
- Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu,
- Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół
- Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.
- Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, 1997
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego