

Mirosław Grewiński¹

Uczelnia Korczaka, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

ORCID: 0000-0002-2975-9075

Wykorzystanie przez Polskę środków pomocowych UE w ramach interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego

Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku oznaczało objęcie naszego kraju swobodami jednolitego rynku, wspólnotowymi regulacjami prawnymi, ale również systemem wsparcia rozwojowego w postaci funduszy strukturalnych i spójności oraz wspólną polityką rolną. Z perspektywy blisko dwóch dekad po naszej akcesji do UE trzeba jednoznacznie stwierdzić, że niewątpliwie Polska skorzystała na tej akcesji, gdyż zarówno różnorodne możliwości, które uzyskali obywatele Polski, jak i skala programów rozwojowych oraz inwestycji społecznych, które pojawiły się po 2004 roku, były nieporównywalnie większe w stosunku do okresu kandydowania do Wspólnoty [Grewiński, Głębicka (red.) 2006: 77 i nast.]. Wprawdzie początkowo nie od razu wszystkie państwa zgodziły się na zastosowanie swobody przepływu pracowników dla Polski, stosując różne okresy przejściowe, jednak po kilku latach wszystkie granice państw UE były otwarte dla Polaków.

Tak jak wszystkie kraje członkowskie, Polska została zobligowana do dostosowania polskiego prawa do wspólnotowego *acquis communautaire*;

¹ mgrewinski@gmail.com

proces ten rozpoczął się jeszcze w okresie przedakcesyjnym, w końcu lat 90. XX wieku. Niemniej dopiero 2004 rok stał się istotny, jeśli chodzi o wprowadzenie do porządku normatywnego w Polsce regulacji prawa pierwotnego i wtórnej Unii Europejskiej. Niezwykle istotnym procesem było wprowadzenie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz metody otwartej koordynacji do polityki zatrudnienia, integracji społecznej, polityki zdrowotnej oraz edukacyjnej [por. Boruta 2002: 10]. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego zapewniła pracującym w krajach UE Polakom bezpieczeństwo socjalne i równe z innymi obywatelami państw UE reguły dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego w krajach ich zatrudnienia [Uścińska 2011: 97 i nast.], natomiast metoda otwartej koordynacji przez realizację wspólnych celów, wytycznych, zaleceń i rekomendacji tworzyła wspólne obszary realizacji polityk szczegółowych, implementację niektórych rozwiązań i instrumentów działania przez wspólne strategie, programy i plany działań [por. Dziewięcka-Bokun 2017: 30]. Polska dzięki integracji z UE skorzystała również z jej doświadczeń i dorobku w zakresie dialogu społecznego, standardów bhp, warunków pracy oraz realizacji polityki równości płci [Firlit-Fesnak 2005].

Bezpośrednio po akcesji do UE Polska została objęta pomocą z funduszy strukturalnych, w tym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, finansującego głównie te działania, na które brakowało (wówczas) środków w krajowym Funduszu Pracy, czyli aktywną politykę rynku pracy i politykę integracji społeczno-zawodowej. Tylko w latach 2005–2020 przyznano Polsce ponad 25 mld euro w ramach programów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny; w latach 2007–2013 było to 11 mld euro, a w perspektywie finansowej 2014–2020 – 13,2 mld euro. Zważywszy, że były to środki przeznaczone wyłącznie na działania inwestycyjne w polityce społecznej, należy podkreślić zarówno ich wielkość, jak i ważność, tj. przeznaczenie ich głównie na aktywną politykę rynku pracy, aktywną integrację, rozwój ekonomii społecznej i usług społecznych, a także na innowacje społeczne. Niewątpliwą zaletą interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004–2022 było finansowanie z jego środków tysięcy oddolnych projektów realizowanych przez lokalne podmioty publiczne, pozarządowe i prywatne, które realnie przyczyniały się do poprawy sytuacji społecznej i zawodowej wielu grup społecznych [por. Grewiński 2009]. Niestety, dużo gorzej wydatkowano środki z tego funduszu na tzw. projekty systemowe czy centralne, które miały się przyczynić do zmian w realizacji polityk publicznych, w tym szczególnie polityki społecznej. Wiele tych projektów było nieprzemyślnych i realizowanych przez źle działające instytucje i systemy, co petryfikowało złe nawyki, a wiele rezultatów projektów nie było włączanych w główny nurt prowadzonej polityki (*mainstreaming*). Równocześnie do tworzonego instytucjonalnego systemu programowania i implementacji EFS powstawały

pierwsze publikacje naukowe na temat interwencji EFS i możliwości jego zastosowania [Grewiński, Malinowski 1999; Grewiński 2001].

EFS jako instrument polityki zatrudnienia i spójności społeczno-gospodarczej

Z prawa europejskiego wynika, że środki z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) inwestuje się w ludzi, ze szczególnym uwzględnieniem celu, którym jest zwiększenie możliwości zatrudnienia i kształcenia w Unii Europejskiej. Celem tego funduszu jest też zapewnienie poprawy sytuacji osób szczególnie zagrożonych ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym. Fundusz od samego początku był w gruncie rzeczy instrumentem polityki strukturalnej (później polityki regionalnej i spójności), a także instrumentem polityki zatrudnienia i włączania społecznego. Inwestycje z EFS są realizowane w zasadzie we wszystkich regionach UE. Tylko w latach 2014–2020 w państwach członkowskich zainwestowano z tego funduszu w projekty na rzecz kapitału ludzkiego i społecznego ponad 80 mld euro, a co najmniej 3,2 mld euro przeznaczono na projekty zatrudnienia ludzi młodych. EFS, powołany jako pierwszy strukturalny fundusz EWG pod koniec lat 50. XX wieku, ewoluował, jeśli chodzi o interwencje i grupy odbiorców. W latach 2014–2020 inwestycje z EFS koncentrowały się np. na czterech priorytetach spośród wielu celów tematycznych polityki spójności:

1. Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności zasobów ludzkich.
2. Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.
3. Inwestowanie w edukację, poszerzanie umiejętności i kształcenie ustawiczne.
4. Zwiększanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywności administracji publicznej.

Ponad 20% inwestycji z EFS przypadło w tym okresie na działania sprzyjające włączeniu społecznemu i zwalczaniu ubóstwa.

Specyfiką EFS było to, że znaczne środki funduszu musiał przeznaczać na programy aktywizujące w kontekście polityki zatrudnienia i rynku pracy. Od 1997 roku, kiedy UE wprowadziła Europejską Strategię Zatrudnienia, EFS stał się właściwie instrumentem aktywnej polityki rynku pracy i większość jego interwencji zdominowana była potrzebami pracy. Skutkowało to tym, że projektów prozatrudnieniowych i aktywizacyjnych rozwijających usługi aktywizacji i usługi reintegracji społeczno-zawodowej był nawet nadmiar, a jednocześnie brakowało środków na inne ważne obszary polityki społecznej, takie jak: polityka senioralna, niesamodzielność i opieka długoterminowa, dostęp do usług zdrowotnych, pomoc społeczna, wyzwania migracyjne. W Polsce w pewnym momencie istniał znaczny przesyt środków EFS na działania

prozatrudnieniowe, brakowało natomiast ważnych projektów społecznych na rzecz innych grup społecznych.

Interwencje EFS obejmowały całą Polskę w ramach ogólnopolskich, sektorowych programów operacyjnych oraz regionalnych programów operacyjnych. Za sektorowe programy EFS odpowiedzialne były władze krajowe i poszczególne ministerstwa (np. resort pracy, edukacji, nauki) lub ich agendy (np. CRZL, PFRON, PARP), a za regionalne programy i komponenty EFS odpowiadały władze regionalne – urzędy marszałkowskie i ich jednostki organizacyjne, np. wojewódzkie urzędy pracy (WUP) czy regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS). Programowanie i wdrażanie EFS było więc podzielone na zarządzanie centralne i regionalne, co miało swoje dobre i złe strony. Dobrą stroną była dywersyfikacja programowa i organizacyjna, która lepiej odpowiadała na regionalne zróżnicowania potrzeb, słabą stroną była koordynacja działań i zapewnienie spójności w realizacji polityki publicznej. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi odpowiadały za programowanie i realizację programów, natomiast do organizacji konkursów i implementacji działań dedykowane były różne podmioty pełniące funkcję instytucji wdrażających. Niektóre z tych podmiotów działały sprawnie i profesjonalnie, inne borykały się z różnymi problemami organizacyjnymi w przygotowywaniu konkursów, monitorowaniu postępów działań, sprawowaniu nadzoru i kontroli. Ogólnie trzeba ocenić, że choć udało się stworzyć dosyć sprawny system administracyjny wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, to jednak nie stworzono mechanizmów wykorzystania merytorycznego tysiący projektów, za którymi szły ciekawe rozwiązania – często innowacyjne produkty i usługi. Biurokracja w sposób lepszy lub gorszy administrowała procesami organizacji konkursów, jednak zabrakło ciał merytorycznych, które włączałyby wypracowane rozwiązania do głównego nurtu realizowanej polityki społecznej (*mainstreaming*). Był to i nadal jest poważny błąd traktowania środków europejskich jako dodatkowych zadań dla administracji rządowej lub samorządowej, a nie jako mechanizmów wprowadzania realnych zmian i kreowania reform systemowych. Grzechem pierworodnym był brak na poziomie Urzędu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ciała ewaluacyjno-walidującego, które analizowałoby najlepsze interwencje i wypracowane rozwiązania EFS na podstawie dobrych, sprawdzonych praktyk, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Brak takiego podmiotu spowodowało niewykorzystanie systemowe wielu bardzo nowatorskich i innowacyjnych projektów, które po zakończeniu nie miały efektów trwałości i długookresowej perspektywy wpływu na realizację polityk publicznych w naszym kraju. Osobnym problemem instytucji organizujących proces realizacji EFS w Polsce był problem kadr, które w części nie posiadały kompetencji w zakresie polityki społecznej. O ile jeszcze pierwszy zasób kadrowy zajmujący się funduszami był niezwykle

mocny kompetencyjnie (najczęściej absolwenci KSAP, znający języki obce, pod dobrych studiach zagranicznych itd.), o tyle później jakość obsługi administracyjnej obniżyła się i nastąpiła degradacja służby publicznej w zakresie obsługi projektów. W wielu instytucjach wdrażających EFS w Polsce widoczne było, że zamiast profesjonalizacji kadr następowały procesy regresyjne, także związane z fluktuacją osób obsługujących projekty EFS.

Dokonania EFS w Polsce od 2004 roku na podstawie danych resortu

Dokonania EFS w Polsce można mierzyć z perspektywy makro i mikro. Z danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej² wynika, że z perspektywy makro w latach 2004–2022 wydano w Polsce z EFS 24,2 mld euro, czyli ponad 100 mld zł. Zrealizowano w tym czasie blisko 85,5 tys. projektów, z czego najwięcej dotyczyło obszarów integracji społecznej i rynku pracy. Przez ostatnich 18 lat średnia wartość projektu wynosiła 1,5 mln zł. Głównymi beneficjentami projektów były samorządy terytorialne i ich jednostki organizacyjne, uczelnie, NGO oraz firmy prowadzące działalność szkoleniową.

Jeśli chodzi efekty wsparcia, to ze środków EFS skorzystało prawie 19 mln osób, co stanowi około połowy wszystkich mieszkańców Polski. Przeciętnie na wsparcie z EFS na jednego uczestnika projektu trzeba było wydać około 12 tys. złotych. Ze wsparcia EFS skorzystało prawie 11 mln kobiet – dzięki EFS 22% kobiet pracowało lub prowadziło działalność gospodarczą w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia udziału w projekcie. Ponad 40% kobiet utrzymało swoją działalność dłużej niż przez 30 miesięcy po zakończeniu korzystania ze wsparcia. Wsparcie otrzymało ponad 7,4 mln osób w wieku 15–29 lat. Około 1,9 mln osób młodych zakończyło udział w różnych formach aktywizacji zawodowej. W pół roku po zakończeniu udziału w projekcie pracowało nadal 66 % młodych osób bezrobotnych, objętych wsparciem EFS.

Wsparciem ze środków EFS objęto około 1,9 mln osób w wieku 54+. Prawie 315 tys. osób zakończyło udział w różnych formach aktywizacji zawodowej. W pół roku po zakończeniu udziału w projekcie EFS pracowało lub prowadziło swoją działalność gospodarczą 13% osób powyżej 54. roku życia. Osoby starsze po udziale w projekcie znajdują znacznie bardziej stabilne zatrudnienie niż osoby młode, ponieważ aż 42% osób w wieku 54+ pracuje na umowę o pracę na czas nieokreślony (osoby młode tylko w 19%).

² Autor serdecznie dziękuje Panu Piotrowi Krasuskiemu, dyrektorowi Departamentu EFS w Ministerstwie Funduszy i Rozwoju Regionalnego, ze udostępnienie zagregowanych danych, przygotowanych specjalnie na okazję publikacji tego artykułu. Stan na październik 2022.

Wsparciem z EFS objęto blisko 1 mln osób z niepełnosprawnościami. Ponad 52,5 tys. z nich zakończyło udział w projektach z zakresu aktywizacji zawodowej (dane tylko za lata 2014–2022). Co 4 osoba podjęła pracę po projekcie.

Skuteczność interwencji EFS można mierzyć także w kontekście różnych obszarów realizowanej polityki społecznej.

W obszarze polityki rynku pracy EFS przyczynił się do realizacji następujących celów:

- Aktywizacją zawodową objęto blisko 3,3 mln osób pozostających bez pracy.
- Cztery tygodnie po zakończeniu udziału w projekcie pracę podjął lub prowadził działalność gospodarczą blisko 1 mln osób (dane tylko za lata 2014–2022).
- W ciągu pół roku po zakończeniu udziału w projekcie 22% wszystkich osób objętych interwencją EFS pracowało lub prowadziło własną firmę, wskaźnik ten wyniósł 66% w przypadku osób młodych.
- Miejsca pracy zdobyte przez uczestników projektów charakteryzują się relatywnie wysoką jakością, tzn. zazwyczaj obejmują one umowę o pracę na czas nieokreślony i pozwalają na godzenie życia zawodowego oraz rodzinnego. Tym, co najczęściej doskwiera byłym uczestnikom projektów w miejscu pracy, jest niskie wynagrodzenie – średnio około 2800 zł brutto.
- Powstało 395 tys. nowych firm, założonych przez osoby bezrobotne.
- 46% mikroprzedsiębiorstw nadal funkcjonuje po 30 miesiącach od momentu otrzymania dofinansowania EFS. Procent ten nie odbiega od liczby firm, które powstały bez dofinansowania UE.

W obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu EFS osiągnął następujące cele:

- Wsparciem objęto ponad 2 mln osób z grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- 26% osób w niekorzystnej sytuacji społecznej znalazło pracę lub pracowało na własny rachunek pół roku po zakończeniu udziału w projekcie.
- Blisko 37% Romów pracowało po udziale w projektach EFS, z tego 44% uważa, że prace udało się im znaleźć właśnie dzięki wsparciu.
- Projekty EFS przyczyniły się do większej integracji osób romskich – 38% twierdzi, że dzięki projektowi mają nowych znajomych niebędących Romami.
- 21 tys. podmiotów ekonomii społecznej (spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe) otrzymało wsparcie z EFS. Dzięki temu w ramach PES utworzono w nich ponad 15,4 tys. miejsc pracy.
- Blisko 85% utworzonych miejsc pracy w ramach PES nadal funkcjonuje po 30 miesiącach od utworzenia. Cechują się one relatywnie niską

rotacją pracowników na stanowiskach. Ponadto tylko 5% stanowisk zostało zlikwidowanych z powodu występowania COVID-19.

W zakresie edukacji, szkolnictwa wyższego i kształcenia ustawicznego EFS osiągnął w latach 2004–2022 następujące rezultaty:

- W latach 2004–2014 wsparciem objęto blisko 5,7 tys. przedszkoli, zespołów i punktów przedszkolnych.
- W latach 2014–2022 blisko 243 tys. dzieci objęto dodatkowymi zajęciami w ramach edukacji przedszkolnej, zwiększającymi ich szanse edukacyjne.
- W ciągu ostatnich ośmiu lat dofinansowano z EFS ponad 72,1 tys. miejsc wychowania przedszkolnego.
- W ciągu ostatnich ośmiu lat ponad 1,2 mln uczniów zostało objętych wsparciem w zakresie podnoszenia kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych.
- 468 tys. uczniów szkół zawodowych odbyło staże i praktyki u przedsiębiorców.
- Po pół roku od ukończenia szkoły pracę znalazło 48% uczestników stażów i praktyk, a uczyło się 45%. Jakość zatrudnienia tych osób była zróżnicowana i niekiedy niska – 55% było zatrudnionych na umowę o pracę, reszta na podstawie umów cywilnoprawnych, a 8% pracowało w szarej strefie.
- Blisko 470 tys. nauczycieli zostało objętych różnego rodzaju wsparciem z EFS.
- Ponad 150 tys. studentów ukończyło dzięki EFS staże i praktyki u przedsiębiorców.
- W ciągu ostatnich ośmiu lat ponad 129 tys. studentów objęto programami kształcenia dostosowanymi do potrzeb gospodarki i rynku pracy, a 164,3 tys. studentów podniosło kompetencje kluczowe.
- Ponad 415 tys. osób w wieku 25 lat i więcej podnosiło swoje umiejętności lub kompetencje.

Warto tutaj wspomnieć o innowacyjnym wsparciu zastosowanym w POWER, czyli pożyczkach na kształcenie. Osoby dorosłe miały w ramach EFS możliwość uzyskania środków (pożyczek) na dowolny rodzaj doksztalcenia (np. szkolenia, studia na wybranym przez siebie kierunku). Wsparcie to cieszyło się dużym zainteresowaniem – prawie 8,5 tys. osób skorzystało z możliwości dalszego rozwoju i podnoszenia kompetencji. Co istotne, zwrócone pieniądze wspierają kolejne osoby. Przeciętnie pożyczano około 12 tys. zł. Głównymi sposobami doksztalcenia były kursy i studia podyplomowe; najczęściej uczestnicy wybierali różne formy podnoszenia wiedzy w zakresie IT i finansów. Wsparcie będzie kontynuowane w nowym okresie programowania 2021–2027 z FERS.

Podsumowując pozytywne dokonania EFS w latach 2004–2022, w naszym kraju można dokonać następujących uogólnień:

- W ciągu 18 lat, biorąc pod uwagę zasadniczy charakter funduszu, ale także zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze (zasadnicza poprawa sytuacji na rynku pracy), można zauważyć zmiany, które zachodziły w charakterze i priorytetach poszczególnych obszarów wsparcia EFS.
- W przypadku pierwszego programu operacyjnego EFS (2004–2006) – SPO RZL – główny ciężar wsparcia ukierunkowany był na przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, poprawę instrumentów i instytucji rynku pracy czy działania w obszarze wykluczenia społecznego. Kierunki te zostały wybrane przede wszystkim ze względu na bardzo wysokie bezrobocie, jakie wtedy panowało w Polsce (w 2004 roku było to ok 20%).
- Kolejny program realizowany z EFS – PO KL (2007–2013) – znacznie rozszerzył zakres działania i włączono do niego m.in. wsparcie dotyczące szkolnictwa wyższego, zdrowia czy ekonomii społecznej. Dostrzeżono również potrzebę wzmocnienia potencjału administracji publicznej, w tym służb społecznych, ale także dialogu obywatelskiego i społecznego.
- EFS wdrażany w latach 2014–2020 w ramach programu POWER uległ przeobrażeniu w odniesieniu do filozofii wdrażania funduszy w Polsce. Część wsparcia skierowano do województw w celu pomocy grupom docelowym. Warto wspomnieć, że zupełnie nowym rodzajem wsparcia oferowanym w województwach były także usługi społeczne i zdrowotne. Utrzymano wsparcie na poziomie kraju – tutaj miało ono charakter bardziej systemowy, ukierunkowany na zmiany jakości i wydajności różnych polityk publicznych. Istotne znaczenie miały innowacje społeczne jako poligon doświadczalny w działaniach polityk publicznych; nacisk kładziono także na działania skierowane do osób z niepełnosprawnościami i poprawę dostępności. EFS wdrażany w latach 2014–2020 to także większa specjalizacja wsparcia – liczne działania ukierunkowane na osoby młode, a w ostatnich miesiącach – również instrumenty służące do walki z pandemią COVID-19 oraz pomocy uchodźcom z Ukrainy.
- Ewolucja wsparcia EFS w Polsce na w ciągu ostatnich 18 lat (2004–2020) pokazuje dużą elastyczność EFS. Fundusz pozwalał na w miarę szybkie dostosowanie wsparcia do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej. Lata wdrażania EFS pokazują również przeobrażenie społeczne i coraz większą specjalizację polityk publicznych w Polsce. Obecnie wsparcie to służy punktowemu wzmocnieniu niektórych polityk publicznych, nie zaś tworzeniu ich od podstaw za pomocą środków unijnych.

- EFS stał się także funduszem, dzięki któremu można było testować nowe rozwiązania w różnych sferach życia społecznego, które w tradycyjnie pojętej polityce publicznej byłby trudne do wdrożenia ad hoc. Takim przykładem są m.in. rozwiązania przetestowane w ramach psychiatrii dziecięcej, które pozwoliły zmienić podejście do leczenia dzieci z problemami psychicznymi. Rozwiązania te weszły na stałe do polityki publicznej.
- Dzięki interwencji EFS powstało lub zostało upowszechnionych wiele nowych instrumentów wsparcia, służących ograniczaniu zjawiska wykluczenia społecznego czy ubóstwa, takich jak: kontrakt socjalny, programy aktywności lokalnej, lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych, standardy pracy w pomocy społecznej (np. asystent rodzinny, asystent osoby niepełnosprawnej, standard pomocy osobom bezdomnym). Wsparcie realizowane w ramach EFS miało także kluczowy wpływ na rozwój ekonomii społecznej.

Przed EFS stoją nadal wyzwania, a każda z perspektyw pokazuje, że nie zawsze wsparcie przynosiło 100% skuteczności. Niewątpliwie nadal potrzebne są działania wspierające kobiety na rynku pracy, zwłaszcza po przerwie związanej z urodzeniem dziecka. Wyzwaniem też jest odpowiednio aktywizacja zawodowa osób starszych, z niepełnosprawnościami oraz biernych zawodowo. Są to grupy docelowe, w stosunku do których standardowe działania aktywizacyjne nie spełniają często oczekiwań i wymagane są inne, bardziej indywidualne/innowacyjne. Ze względu na zmiany demograficzne i starzejące się społeczeństwo polskie niezwykle ważnym tematem staje się także rozwój usług asystenckich i opiekuńczych.

Niedoskonałości i bariery w realizacji projektów EFS

Blisko dwudziestoletnie doświadczenie programowania i wdrażania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce pozwala na dokonanie pewnej autorskiej, subiektywnej i niepozbawionej możliwości błędu refleksji dotyczącej sposobu wykorzystania i zagospodarowania jego środków oraz sposobów organizacji jego interwencji.

Pierwsza refleksja dotyczy filozofii interwencji EFS, która towarzyszyła przez cały okres jego wsparcia w naszym kraju. Otóż obszary i pole interwencji nadto zdominowane były przez projekty rynku pracy (*employability*) przy braku większej elastyczności na otwarcie się na inne obszary. Związane było to oczywiście z przyjętymi założeniami instytucji UE, które kreowały długookresowe strategie społeczne (strategia lizbońska czy „Europa 2020”). Nie całkiem udawało się nam w Polsce zastosować także synergię interwencji EFS z innymi funduszami strukturalnymi, które dedykowane były inwestycjom twardym – w infrastrukturę strategiczną, ale także lokalną. Projekty

społeczne EFS realizowane były niezależnie od projektów inwestycyjnych w twarde elementy modernizacji, co można uznać za słabość współpracy pomiędzy poszczególnymi interesariuszami realizującymi politykę na poziomie krajowym, ale i samorządowym. Ogólnie w realizacji działań fundusзовych dominował model Polski resortowej (departamentowej) i autonomii poszczególnych podmiotów, stąd też współpraca międzyinstytucjonalna w zakresie synergicznego ustawienia programów i projektów była raczej trudna i ograniczona, choć były także dobre przykłady kooperacji i współpracy. Problem ten ma zresztą szersze tło braku umiejętności sieciowego zarządzania sferą publiczną i finansami publicznymi w duchu *governance* [Frąckiewicz-Wronka 2011]. Instytucje, decydenci i urzędnicy w gruncie rzeczy nie chcą zbyt ścisłej współpracy, stawiając na silną autonomię i niezależność.

Druga refleksja dotyczy tworzenia założeń programowych w kontekście dokonania rzeczywistej diagnozy potrzeb społecznych oraz prowadzenia ewaluacji *ex ante*, *on-going* i *ex post* na potrzeby kreacji programów operacyjnych. Doświadczenie autora artykułu, który prowadził taką ewaluację *ex-ante* na potrzeby Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, którego budżet wynosił 10 mld euro, wskazywały na pozorowane działania (ewaluacja *ex-ante* PO KL, oprac. wspólnie z prof. J. Tyrowicz). Zarówno brak wielopoziomowej diagnozy sytuacji społecznej i potrzeb w tym zakresie, jak i niewielkie włączanie w ten proces środowisk naukowych skutkowało raczej tym, że „odhaczano” wymagane procedury takiej ewaluacji, ale nie uzyskiwano w rzeczywistości rzetelnej wiedzy na temat aktualnych i realnych problemów. Skutkiem tego było to, że nie wszystkie priorytety i działania programów operacyjnych odpowiadały na rzeczywiste problemy społeczne. W procesie tym brakowało uruchomienia procedur *evidence based*, czyli wykorzystania dowodów naukowych i szerszego środowiska naukowego. Wiele priorytetów i działań narzucała oczywiście Komisja Europejska, ale niektóre zapisy programowe były jednak kreowane przez środowiska lobbingsowe, które w funduszach UE widziały również swoje koniunkturalne interesy. Należy podkreślić, że ewaluacja *ex-ante*, która powinna być traktowana jako swoisty „bezpiecznik” (na co chcemy wydać duże pieniądze europejskie), była uważana za ważne narzędzie, ale jednak w kontekście „odhaczenia” wymaganych przez UE procedur, a nie wykorzystania jej do gruntownej analizy potrzeb w zakresie społecznych inwestycji. Trzeba jednak też uczciwie podkreślić, że niektóre raporty ewaluacji *on-going*, zlecane przez instytucję zarządzającą EFS w naszym kraju, były rekomendacyjnie sensowne i przydatne.

Trzecia niedoskonałość związana była z przyjęciem filozofii projektowej, która ma oczywiście wiele zalet organizacyjnych i zarządczych, ale także wady. Jeśli chodzi o zalety, to metoda projektowa w realizacji zadań społecznych wykorzystuje ważny element kreacji i planowania pomysłu, jego operacjonalizacji w postaci działań, rezultatów i produktów oraz ścisłego powiązania

ich z harmonogramem i budżetem. Niestety, w projektach ukierunkowanie na cele i rezultaty powoduje bardzo często gubienie ważnego procesu, a czasami potrzeb samych odbiorców. Osiąganie wskaźników projektu staje się często celem samym w sobie, a wtórne staje się wprowadzenie realnej zmiany na rzecz jakiejś konkretnej grupy społecznej. Projekty mające swój początek i koniec często nie były kontynuowane, nawet te, które miały świetne rezultaty – marnowano zatem pozytywną energię i dobre wypracowane rezultaty/produkty. Nie wykorzystywano zatem sprawdzonych rozwiązań i innowacji w kontekście zapewnienia efektów trwałości. Ponadto skuteczność wielu projektów analizowano przez pryzmat efektywności brutto, a nie netto, odnoszącej się do grup kontrolnych nieobjętych wsparciem. Logiczne wydawałoby się inwestowanie w projekty, które przynoszą efekty długotrwałe i mnożnikowe, tymczasem wiele z nich po zakończeniu nie miało kontynuacji.

Wiele podmiotów realizujących projekty z EFS w Polsce podnosiło także problem braku transparentnych procedur i kryteriów konkursów, problem asymetrii informacji oraz niewystarczających kompetencji osób oceniających projekty społeczne. Zwracano uwagę, że niektóre konkursy i ich kryteria są źle skonstruowane i nie uwzględniają specyfiki danego obszaru i pola interwencji. Diagnozowano w procesie badawczym wiele przeróżnych ograniczeń, do których zaliczyć można bariery: informacyjne, ludzkie, kompetencyjne, dotyczące wspólnego rozwiązywania problemów i pracy zespołowej, braku innowacyjności, a także te występujące po stronie formalnej [Kraska 2022]. Asesorami oceniającymi wnioski o dofinansowanie projektów z EFS były osoby mające czasami kompetencje funduszowe (od strony technicznej), ale brakowało im wiedzy merytorycznej, aby oceniać innowacyjne projekty, wnoszące wartość dodaną i nowatorskie rozwiązania. Często odrzucano projekty niezwykle ciekawe merytorycznie, koncentrując się na kryteriach formalnych oceny, a nie na jakości treści samego wniosku. W instytucjach wdrażających brakowało też zaufania do realizatorów projektów, stąd powszechne były ciągłe kontrole, które niekiedy stanowiły permanentne obciążenie dla realizatorów – zamiast realizować merytoryczne zadania projektowe, instytucje zajmowały się biurokratyczną obsługą ciał kontrolnych. Wiele podmiotów wdrażających program operacyjny nie wywiązywało się z terminów w kontaktach z beneficjentami, dyskusyjne były również niektóre decyzje związane z kwalifikowaniem wydatków i uznawaniem ponoszonych kosztów. Wycofanie się po pierwszym okresie programowania EFS z możliwości finansowania z kosztów bezpośrednich zarządzania i promocji projektów spowodowało obniżenie jakości ich obsługi.

Osobnym problemem było adresowanie projektów i ich realizacja. Duże środki EFS przeznaczone na inwestycje społeczne w perspektywie długoterminowej spowodowały powstanie podmiotów rynkowych i pozarządowych, które utrzymywały się głównie z realizacji projektów (tzw. grantozja/projektoza).

W części z nich ujawnił się brak misyjności i działań na rzecz dobra publicznego, a realizacja projektów stała się celem samym w sobie, zogniskowanym na przerzucanie części działalności operacyjnej na działalność projektową. Wtórne stało się to, co miało być formą wsparcia dla odbiorców, ważniejsza stawała się liczba pozyskiwanych projektów, a nie ich jakościowa realizacja. Z kolei w sektorze publicznym ze środków EFS sztucznie podtrzymywano działalność niektórych deficytowych podmiotów, na które brakowało środków z budżetu państwa. EFS stał się alternatywnym do funduszy krajowych źródłem utrzymywania niektórych instytucji lub programów. W realizacji zmian systemowych ze środków EFS brakowało konsekwencji, ciągłości i odwagi politycznej w dokonywaniu koniecznych zmian i reform. Tak było z projektami systemowymi dotyczącymi publicznych służb zatrudnienia i OHP, aktywnej integracji w ramach systemu pomocy społecznej, edukacji i ekonomii społecznej [Łoś 2018]. Projekty systemowe z EFS, na które wydano ogromne środki finansowe, właściwie w niewielkim stopniu przyczyniły się do realnej jakościowej zmiany w realizacji polityki społecznej w Polsce [Firlit-Fesnak, Grewiński 2018: 15–20]. W projektach konkursowych za dużo projektów dedykowanych było osobom bezrobotnym i poszukującym pracy, szczególnie w okresie, kiedy bezrobocie drastycznie spadło, a w projektach z trudem wykazywano chętnych uczestników. Błędem było niewielkie dostrzeganie w projektach EFS osób starszych, niepełnosprawnych, będących poza rynkiem pracy, niesamodzielnych czy osób z problemami zdrowotnymi i psychicznymi.

Zakończenie

Oceniając całościowo dorobek EFS w Polsce, można powiedzieć, że z pewnością fundusz ten realnie wpłynął przez blisko dwie dekady interwencji w naszym kraju na wiele pozytywnych zmian i rozwiązanie wielu istniejących problemów społecznych, przede wszystkim związanych z bezrobociem oraz dezaktywizacją grup zmarginalizowanych czy wykluczonych społecznie i jednocześnie po części przyczynił się do wypracowania nowych narzędzi i instrumentów działania wobec różnych grup społecznych wymagających wsparcia.

Z pewnością, nawiązując do podziału, który upowszechniał w swoich publikacjach Krzysztof Piątek [2012] EFS był raczej instrumentem polityki społecznej niż polityki socjalnej, ze szczególnym nastawieniem na politykę aktywizacji, integracji i inkluzji społecznej w kontekście celów prozatrudnieniowych. Otwarte jednak pozostaje pytanie, czy nie można było dużo lepiej wykorzystać funduszu na projekty, które odpowiadały za systemowe reformy polityk publicznych. Tutaj ocena autora artykułu jest bardziej krytyczna [por. Grewiński 2011].

Bibliografia

Literatura

- Boruta Irena. 2002. *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych – UE, MOP, OECD*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Dziewięcka-Bokun Ludmiła. 2017. Quo vadis Europe? Somereflections on the European Union social policy. *Studia Humanistyczno Społeczne* 18: 27–34.
- Firlit-Fesnak Grażyna. 2005. *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn – ewolucja celów i instrumentów działania*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Firlit-Fesnak Grażyna, Mirosław Grewiński. 2018. Policy during Poland's membership in the European Union 2004–2017. *Polityka Społeczna* 1 ENG: 15–20.
- Frączkiewicz-Wronka Aldona. 2011. Efektywność sieci jako czynnik krytyczny rozwoju organizacji realizujących usługi społeczne. W: Jan Skalik (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu: Przełamywanie barier rozwoju i wzrostu przedsiębiorstw*: 72–80. Wrocław: Wyd. UE.
- Grewiński Mirosław. 2009. Wydatkowanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce z perspektywy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora. *Trzeci Sektor* 18.
- Grewiński Mirosław. 2011. *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*. Warszawa: Wyd. WSP im. J. Korczaka.
- Grewiński Mirosław, Katarzyna Głębicka (red.). 2006. *Droga do spójności – polityka regionalna i fundusze strukturalne UE*. Warszawa: Elipsa.
- Grewiński Mirosław, Krzysztof Malinowski. 1999. *Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej*. Warszawa: WSP im. J. Korczaka.
- Piątek Krzysztof. 2012. *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej*. Toruń: Wyd. Naukowe UMK.
- Uścińska Gertruda. 2011. Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego W: Włodzimierz Anioł, Maciej Duszczyk, Piotr W. Zawadzki (red.), *Europa socjalna – iluzja czy rzeczywistość?*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.

Inne źródła

- Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. 2022. Dane zagregowane udostępnione autorowi w październiku 2022 roku.
- Grewiński Mirosław. 2013. *Tezy wystąpienia nt. Polityka spójności UE na lata 2014–2020 – analiza krytyczna XXXI Konferencji Polityków Społecznych*, IPS UW, PTPS, Spała, 13.06.
- Grewiński Mirosław, Joanna Tyrowicz. [brak danych]. *Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

- Kraska Wiesław. 2022. *Bariery w pozyskiwaniu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach RPO WSL 2014–2020 przez organizację trzeciego sektora i ich wpływ na kształtowanie się lokalnej polityki społecznej na przykładzie wybranych miast województwa śląskiego*. [Dysertacja doktorska]. Uniwersytet Śląski, Wydział Nauk Społecznych, Katowice.
- Łoś Andżelika. 2018. *Projekty systemowe na rzecz integracji społecznej mieszkańców powiatu konińskiego w latach 2008–2013 – próba oceny*. [Dysertacja doktorska]. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych.

Streszczenie

Artykuł analizuje wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce w latach 2004–2022. W pracy omówiono skalę finansowania, główne obszary wsparcia oraz efekty społeczne i instytucjonalne interwencji. Podkreślono również, że EFS odegrał szczególnie istotną rolę w rozwoju polityki zatrudnienia, integracji społecznej, edukacji i ekonomii społecznej, przyczyniając się do poprawy sytuacji na rynku pracy i włączenia społecznego milionów osób. Jednocześnie wskazano na nadmierne skoncentrowanie wsparcia na działaniach prozatrudnieniowych kosztem innych obszarów polityki społecznej, niewystarczającą koordynację międzyinstytucjonalną, biurokratyzację oraz brak trwałego włączania rezultatów projektów do głównego nurtu polityk publicznych. W konkluzji podkreślono, że fundusz znacząco wpłynął na rozwój kapitału ludzkiego, lecz jego potencjał w zakresie reform systemowych nie został w pełni wykorzystany.

Poland's use of EU aid funds under the European Social Fund intervention

Abstract

The article analyzes the use of European Social Fund (ESF) resources in Poland between 2004 and 2022. It discusses the scale of financing, main areas of support, and the social and institutional effects of ESF interventions. The study highlights that the ESF played a particularly important role in the development of employment policy, social integration, education, and the social economy, contributing to improvements in the labor market and the social inclusion of millions of people. At the same time, it points to an excessive focus on employment-related activities at the expense of other areas of social policy, insufficient interinstitutional coordination, bureaucratization, and the lack of sustainable integration of project results into mainstream public policies. The article concludes that although the ESF has significantly contributed to the development of human capital, its potential to drive systemic reforms has not been fully realized.

Słowa kluczowe: Europejski Fundusz Społeczny, polityka społeczna, rynek pracy, integracja społeczna

Keywords: European Social Fund, social policy, labor market, social inclusion