



# Fundusze Europejskie 2021-2027 na włączenie społeczne. Przestrzeń dla organizacji pozarządowych

Anna Bugalska, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych

Przygotowanie w oparciu o dokumenty dostępne i aktualne wg stanu na koniec września 2021

Warszawa, październik 2021

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego  
ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030



## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>4</b>
<b>Część I. Rola organizacji pozarządowych we wdrażaniu Funduszy Europejskich</b> .....	<b>6</b>
<b>Część II. Fundusze Europejskie na działania w obszarze włączenia społecznego</b> .....	<b>8</b>
1. Krajowo czy regionalnie?.....	8
2. Infrastruktura czy na usługi? .....	8
3. Dla kogo wsparcie?.....	11
4. Zatrudnienie czy integracja, a może deinstytucjonalizacja? .....	12
5. Jakie formy wsparcia? .....	13
6. Opis poszczególnych celów szczegółowych .....	13
Cel szczegółowy (h) wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji – zakres wsparcia i grupy wspierane.....	13
Cel szczegółowy (i) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów – zakres wsparcia i grupy wspierane .....	14
Cel szczegółowy (j) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie – zakres wsparcia i grupy wspierane .....	15
Cel szczegółowy (k) zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej – zakres wsparcia i grupy wspierane .....	15
Cel szczegółowy (l) wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci – zakres wsparcia i grupy wspierane .....	17
Cel szczegółowy (iii) Zwiększenie integracji społeczno-ekonomicznej marginalizowanych społeczności, migrantów i grup w niekorzystnej sytuacji poprzez zintegrowane działania obejmujące mieszkalnictwo i usługi społeczne – zakres wsparcia.....	19
<b>Część III. Zasada partnerstwa i Fundusze Europejskie na wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych</b> .....	<b>21</b>
1. Zasada partnerstwa .....	21
2. Fundusze Europejskie na wzmocnianie potencjału organizacji pozarządowych.....	22
<b>Część IV. Konstrukcja systemu zarządzania Funduszami Europejskimi i rola organizacji pozarządowych w programowaniu</b> .....	<b>25</b>
1. Kluczowe dokumenty .....	25
Poziom europejski .....	25
Zarządzenie dzielone, czyli poziom krajowo-europejski .....	26

Poziom krajowy .....	28
2. System instytucjonalny Funduszy Europejskich .....	29
3. Jak włączyć się w proces prac nad programami regionalnymi? .....	30
4. O czym warto pamiętać zgłaszając uwagi do programów regionalnych? .....	31
5. Na co warto zwracać uwagę opiniując programy regionalne? .....	32
6. Kiedy Fundusze Europejskie na włączenie społeczne będą dostępne? .....	33
O autorce .....	34

## Wprowadzenie

Ekspertyza „Włączenie społeczne w nowej perspektywie finansowej 2021-2027” została opracowana w ramach projektu SOS – Silne Organizacje Socjalne, który realizuje Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS) w latach 2019 – 2021. Ten projekt jest finansowany przez Narodowy Instytut Wolności. Jego celem jest zapewnienie wsparcia w rozwoju i działalności WRZOS oraz organizacji członkowskich. W ramach projektu prowadzone są działania rzecznicze, specjalistyczne doradztwo oraz wymiana doświadczeń i informacji pomiędzy organizacjami członkowskimi WRZOS oraz Polskiego Komitetu EAPN.

Ekspertyza przeznaczona jest przede wszystkim **dla organizacji socjalnych, które myślą o osiągnięciu po Fundusze Europejskie na lata 2021-2027**, ale nie znają kluczowych założeń nowego okresu programowania i nie wiedzą czy działania, które chcą realizować wpisują się w jego ramy.

Ekspertyza może być pomocna także **dla tych organizacji socjalnych, które chcą świadomie włączyć się w proces programowania i monitorowania Funduszy Europejskich na lata 2021-2027**. Dokument opisuje zasady partnerstwa obowiązujące przy programowaniu i wdrażaniu Umowy Partnerstwa i programów regionalnych, a także zwraca uwagę na możliwość wsparcia Funduszami Europejskimi potencjału instytucjonalnego organizacji pozarządowych.

Ekspertyza powstaje w momencie, gdy zakres wsparcia dopiero się kształtuje: projekt Umowy Partnerstwa jest wciąż przed negocjacjami z Komisją Europejską, a projekty programów regionalnych albo są jeszcze na etapie konstruowania wewnątrz samorządu województwa albo są konsultowane społecznie, a ich ostateczne wersje będą znane dopiero po zakończeniu negocjacji z Komisją Europejską. **W związku z tym zawarte w ekspertyzie informacje dotyczące zakresu wsparcia mogą ulec zmianie w związku z wynikami konsultacji społecznych lub negocjacji z Komisją Europejską.**

Dokument bazuje na zapisach rozporządzeń europejskich, projekcie Umowy Partnerstwa, projektach programu krajowego i programów regionalnych, a także na rekomendacjach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Włączenie społeczne w programach regionalnych” z 21 lipca 2021 r<sup>1</sup>. Ostatni z wymienionych dokumentów jest najbardziej szczegółowym i najbardziej kompleksowym dokumentem dotyczącym Funduszy Europejskich dla obszaru włączenia społecznego. Należy mieć jednak na uwadze, że **to nie rekomendacje, a programy regionalne będą bazą do ogłaszania naborów i opracowania dokumentacji konkursowej, z którą zetkną się organizacje pozarządowe aplikując o środki**. Na obecnym etapie prac nad nową perspektywą finansową, nie jest jednak możliwe przeprowadzenie szczegółowej analizy zakresów wsparcia i grup docelowych w poszczególnych programach, gdyż programy są nadal w przygotowaniu wewnątrz samorządu województwa albo podlegają konsultacjom społecznym. **Przedstawione w ekspertyzie zapisy dotyczące zakresów wsparcia należy więc traktować jako potencjalną możliwość.**

---

<sup>1</sup> <http://ozrss.pl/wp-content/uploads/2021/05/Rekomendacje-MFiPR-Wlacznie-spoeczne-w-PR.pdf>

**Ekspertyza koncentruje się przede wszystkim na działaniach, które będą możliwe do realizacji w ramach programów regionalnych, zarządzanych przez samorządy województw.** W niewielkim stopniu dotyczy programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS), zarządzanego z poziomu krajowego przez ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej). Wynika to z założenia przyjętego przez rząd we współpracy z samorządami województw, zgodnie z którym większość bezpośredniego wsparcia dla osób odbywa się w regionach, zaś na poziomie krajowym wspierane są rozwiązania systemowe.

## Część I. Rola organizacji pozarządowych we wdrażaniu Funduszy Europejskich

Organizacje pozarządowe mogą pełnić co najmniej kilka różnego rodzaju funkcji w procesie programowania, wdrażania i monitorowania Funduszy Europejskich.

**Po pierwsze, mogą być projektodawcami lub partnerami w projektach.** Organizacje pozarządowe mogą realizować wsparcie w obszarze włączenia społecznego. Znają potrzeby lokalnych społeczności, mają kompetencje i doświadczenia, wiedzą jak wspierać, często działają w oparciu o nowatorskie metody, są mniej zbiurokratyzowane niż administracja publiczna i mogą działać elastyczniej. **Warto więc zadbać o to by w programach krajowych i regionalnych organizacje pozarządowe były wskazywane jako potencjalni beneficjenci. Dla tych organizacji pozarządowych szczególnie użyteczna będzie [część II ekspertyzy](#).**

**Po drugie, mogą być partnerami dla samorządu województwa w procesie programowania, realizacji i monitorowania Funduszy Europejskich** przeznaczonych na działania w obszarze włączenia społecznego. Ta funkcja wiąże się także dość mocno z funkcją bycia rzecznikiem ludzi w najtrudniejszej sytuacji lub innych, mniej doświadczonych organizacji. Ta funkcja bycia partnerem w programowaniu wiąże się z mówieniem o potrzebach, o barierach, o wyzwaniach, o nowych grupach potrzebujących wsparcia, o terytoriach najbardziej marginalizowanych, o instrumentach, które są skuteczne i o rozwiązaniach, które skuteczne nie są. Wszystko po to, żeby jak najlepiej zaplanować Fundusze Europejskie, które mają wspierać rozwój społeczności lokalnych i włączenie społeczne przez kolejnych 7 lat. Realizacja tej funkcji wymaga nie tylko wiedzy o potrzebach, ale też wiedzy dotyczącej konstrukcji całego systemu koordynacji i zarządzania Funduszami Europejskimi, w przeciwnym razie składanie uwag i propozycji może być nieskuteczne.

By realizować funkcję partnera we współkreowaniu polityki wykorzystania Funduszy Europejskich na rzecz włączenia społecznego potrzebna jest jednak otwartość i wola współdziałania po stronie samorządu województwa. Część samorządów województw na potrzeby tworzenia programów regionalnych współfinansowanych z Funduszy Europejskich powołała specjalne grupy robocze, a w ich składzie znalazły się również organizacje pozarządowe. We wszystkich województwach programy regionalne będą przedmiotem konsultacji społecznych. Ważne, żeby organizacje pozarządowe zabierały głos w tych konsultacjach.

Dla organizacji pozarządowych, które chcą być partnerami we współtworzeniu polityki wykorzystania Funduszy Europejskich użyteczna będzie zwłaszcza [część III](#) i [IV ekspertyzy](#), które wyjaśniają, jakie są obowiązki instytucji (IZ) zarządzających w zakresie realizacji zasady partnerstwa i współpracy z interesariuszami z sektora pozarządowego oraz wyjaśniają, jaka jest konstrukcja całego systemu wdrażania funduszy europejskich.

**Po trzecie, organizacje pozarządowe mogą być odbiorcami wsparcia z Funduszy Europejskich.** Głównie będą one wspierane w trzech obszarach:

- Ekonomii społecznej. Będą wspierane w ramach ośrodków wsparcia ekonomii społecznej w celu ekonomizacji albo tworzenia lub przekształcania się w przedsiębiorstwa społeczne.

- Szkoleń, doradztwa i superwizji dla kadr. Mogą być wspierane zarówno z programu krajowego (np. przez regionalne ośrodki polityki społecznej) jak również z programów regionalnych, gdzie przewiduje się wsparcie dla osób świadczących usługi społeczne.
- Wsparcia potencjału instytucjonalnego. Ten obszar jest nowością w Funduszach Europejskich 2021-2027 i z tego powodu **ekspertyza zawiera nieco bardziej szczegółowe informacje na ten temat. Są one zawarte [w części III ekspertyzy.](#)**

## Część II. Fundusze Europejskie na działania w obszarze włączenia społecznego

Ta część ekspertyzy kierowana jest przede wszystkim do organizacji pozarządowych, które chcą dowiedzieć się na co będą przeznaczone Fundusze Europejskie w obszarze włączenia społecznego i gdzie ich szukać.

### 1. Krajowo czy regionalnie?

Większość Funduszy Europejskich na działania w obszarze włączenia społecznego będzie dostępna w programach regionalnych. To z 16 programów regionalnych finansowane będzie bezpośrednio wsparcie dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym czy osób potrzebujących usług społecznych. To z 16 programów regionalnych organizacje pozarządowe będą pozyskiwały środki na realizację projektów w swoich społecznościach lokalnych. Programy te będą się od siebie różnić w szczegółach: doбором celów i alokacji do poszczególnych celów, wartością docelową wskaźników, możliwymi do realizacji działaniami i grupami docelowymi, trybem wyboru projektów. Ale programy regionalne będą mieć wiele elementów wspólnych, gdyż ich wspólną ramą jest Umowa Partnerstwa 2021-2027 i pakiet rozporządzeń europejskich. Dodatkowo Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (jako instytucja koordynująca Fundusze Europejskie) w lipcu 2021 r. skierowało do samorządów województw (jako instytucji zarządzających Funduszami Europejskimi) dokument pt. „Włączenie społeczne w Programach Regionalnych. Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej”. Rekomendacje – bardziej szczegółowo niż Umowa Partnerstwa czy linia demarkacyjna – pokazują zakres możliwych działań w poszczególnych celach szczegółowych i wskazują kluczowe grupy docelowe. Rekomendacje mają charakter fakultatywny i ich wykorzystanie zależy od decyzji poszczególnych samorządów województw. Wydaje się jednak, że ich zastosowanie mogłoby pomóc w zapewnieniu spójności programów regionalnych w obszarze włączenia społecznego.

Włączenie społeczne będzie wspierane także z programu krajowego Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS). Program ten będzie jednak nastawiony przede wszystkim na wspieranie rozwiązań systemowych i reform w obszarze włączenia społecznego. Będzie także wzmacniał instytucje regionalne (w tym regionalne ośrodki polityki społecznej) oraz umożliwiał im wspieranie lokalnych podmiotów, po to, by umiały skuteczniej i efektywniej pomagać i odpowiadać na nowe wyzwania w tym m.in. związane z procesem deinstytucjonalizacji, rozwojem centrów usług społecznych, wspieraniem osób doświadczających nowych rodzajów wykluczenia społecznego, w tym wynikających z pandemii COVID-19.

Ponadto, FERS będzie – tak jak dotychczas PO WER – wspierał innowacje społeczne, co także może być ważnym źródłem finansowania nowatorskich działań organizacji pozarządowych.

### 2. Infrastruktura czy na usługi?

Obydwie opcje – przynajmniej teoretycznie – są możliwe.



Konkursy w regionach będą finansowane z dwóch głównych źródeł tj. z:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) – wspierający infrastrukturę, w tym infrastrukturę społeczną (o ile samorząd województwa zdecyduje się na uruchomienie puli środków na infrastrukturę społeczną),
- Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) – wspierający realizację różnego rodzaju działań aktywizacyjnych lub usług społecznych.

Środki EFRR i EFS+ są pogrupowane w tzw. cele szczegółowe. To które cele będą wybrane zależy od instytucji zarządzającej, a więc w przypadku programów regionalnych od właściwych samorządów województwa, zaś w przypadku programów krajowych – od właściwych ministerstw.

W EFRR określono pięć celów szczegółowych, z czego jeden dotyczy infrastruktury społecznej tj. cel (iii) wspieranie włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób o szczególnych potrzebach, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne<sup>2</sup>.

Analiza dotychczas opublikowanych programów regionalnych, skierowanych do konsultacji społecznych pokazuje, że cel (iii) nie jest celem priorytetowym dla samorządów województw. Ten cel nie zawsze jest wybierany do realizacji, a jeśli jest to wysokość środków jest znacząco mniejsza niż wysokość środków alokowane na infrastrukturę edukacyjną, a zwłaszcza na infrastrukturę ochrony zdrowia.

Środki EFS są pogrupowane w dwanaście celów szczegółowych, z czego aż pięć dotyczy obszaru włączenia społecznego. Są to cele szczegółowe od (h) do (l):

- (h) wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji;
- (i) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów;
- (j) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie;
- (k) zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej;
- (l) wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci<sup>3</sup>.

Przegląd dotychczas opublikowanych projektów programów regionalnych wskazuje, że stałymi celami we wszystkich programach są cele (h), (k), (l), z czego priorytetowym wydaje się być cel (k). Cel (j)

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013

pojawia się w kilku programach regionalnych, co wynika ze zróżnicowań regionalnych dotyczących wielkości populacji społeczności romskiej. Cel (i) pojawia się zdecydowanie częściej niż cel (j), ale nie we wszystkich województwach. Jeśli w programie regionalnym brakuje celów (i) i (j), wówczas obywatele państw trzecich lub osoby ze społeczności romskiej, powinny być wspierane w innych celach szczegółowych, przy czym najbardziej adekwatny wydaje się cel (l).

Warto wiedzieć, że konkretny cel szczegółowy na poziomie wdrażania programu regionalnego będzie najczęściej odpowiadał określonemu działaniu, które znamy z konstrukcji dotychczasowych programów operacyjnych tj. oś priorytetowa -> działanie (czasem również -> poddziałanie). Dlatego już dziś wiemy – w zarysie – czego będą dotyczyły konkursy. Będą powiązane z celami szczegółowymi i ich zakresem określonym przez instytucje zarządzające w programach regionalnych. Przynajmniej częściowo zakresy te będą odpowiadały obecnemu zakresowi rekomendacji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Wyżej wymienione cele szczegółowe, zarówno dotyczące EFRR, jak i EFS, wynikają z zapisów rozporządzeń europejskich i ich brzmienie nie może być modyfikowane na poziomie państwa członkowskiego czy poszczególnych instytucji zarządzających. Natomiast cele te nie zostały sformułowane jako katalogi rozłączne tzn. realizacja tych samych rodzajów działań czy wsparcie tych samych grup docelowym możliwe jest często nie w jednym a w kilku celach szczegółowych. Zadaniem państwa członkowskiego i instytucji zarządzających jest wybór celów szczegółowych i wypełnienie ich treścią adekwatnie do brzmienia celów, ale także w sposób komplementarny z polityką krajową i regionalną oraz potrzebami i wyzwaniem w obszarze włączenia społecznego.

Komplementarność programów regionalnych z krajową polityką społeczną oznacza w praktyce zgodność z „Krajowym Programem Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityką publiczną z perspektywą do roku 2030”<sup>4</sup>, „Strategią rozwoju usług społecznych, polityką publiczną na lata 2021–2035”<sup>5</sup> oraz „Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20210000843>

<sup>5</sup> Dokument jest obecnie projektem w konsultacjach publicznych. Link zawiera ścieżkę dostępu do projektu konsultowanego publicznie. <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>

<sup>6</sup> Dokument jest obecnie projektem po konsultacjach publicznych, ale przed akceptacją Rady Ministrów. Link zawiera ścieżkę dostępu do projektu konsultowanego publicznie, gdyż jest to jedyna aktualna wersja publicznie dostępna. <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-zmieniajacej-uchwale-w-sprawie-przyjecia-programu-pod-nazwa-krajowy-program-rozwoju-ekonomii-spoecznej-do-2023-roku-ekonomia-solidarnosci-spoecznej>

### 3. Dla kogo wsparcie?

To, w którym celu szczegółowym organizacja pozarządowa będzie realizowała działania zależy przede wszystkim od tego, do kogo planuje adresować wsparcie.

Lp.	Do jakich osób będzie kierowany projekt?	Jaki to cel szczegółowy
1.	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym Rodziny zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym  Społeczności zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym  Osoby biernie zawodowo i ich otoczenie	Cel szczegółowy (h)
2.	Obywatele państw trzecich	Cel szczegółowy (i) lub w innym wskazanym przez IZ celu szczegółowym, przy czym najbardziej odpowiedni jest cel (l)
3.	Społeczność romska	Cel szczegółowy (j) lub w innym wskazanym przez IZ celu szczegółowym, przy czym najbardziej odpowiedni jest cel (l)
4.	Osoby potrzebujące wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (w tym seniorzy, osoby długotrwale lub ciężko chore, osoby z niepełnosprawnościami)  Rodziny i opiekunowie ww. osób	Cel szczegółowy (k)
5.	Dzieci, młodzież, rodziny potrzebujące wsparcia m.in. z powodów opiekuńczo-wychowawczych, przemocy, sytuacji kryzysowych  Osoby w kryzysie bezdomności  Inne grupy najbardziej potrzebujące określone w programie regionalnym	Cel szczegółowy (l)

Warto zwrócić uwagę, że na obecnym etapie prac nad nową perspektywą finansową nie ma jednej ogólnopolskiej definicji osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a więc nie do końca wiadomo, kogo ta grupa obejmuje. Natomiast wiadomo, że jako ludzie często lubimy posługiwać się znanymi nam schematami. Istnieje więc ryzyko, że kategoria „osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym” będzie definiowana analogicznie jak dotychczas, a więc głównie przez pryzmat osób uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej. Na etapie doprecyzowań, które będą pojawiać się przy pracach nad dokumentami bardziej szczegółowymi niż program regionalny warto zadbać, żeby znalazły się w tej kategorii również te grupy nieoczywiste, które wymykają się systemowi. Chociażby wykluczenie komunikacyjne.

#### 4. Zatrudnienie czy integracja, a może deinstytucjonalizacja?

Część celów szczegółowych ma wymiar zatrudnieniowy, a część ukierunkowana jest mocniej na integrację społeczną, jeszcze inne służą rozwojowi usług społecznych i wsparciu dla procesu deinstytucjonalizacji.

Cel szczegółowy (h) ma wymiar zatrudnieniowy. Realizacja projektu w tym celu szczegółowym będzie wiązała się z koniecznością osiągnięcia na wymaganym poziomie wskaźników związanych z podjęciem zatrudnienia. Inaczej jest w przypadku celów (i), (j) i (l). Cele (i) oraz (j) dotyczą społeczności mniejszościowych, odpowiednio obywateli państw trzecich przebywających w Polsce i społeczności romskiej, która tu mieszka. Cele (i) oraz (j) są silniej ukierunkowane na wymiar integracji społecznej szeroko rozumianej, związanej również z dostępem do edukacji, służby zdrowia, kultury, rynku pracy, mieszkalnictwa itp. W odniesieniu do tych celów wskaźniki nie są tak mocno powiązane z koniecznością podjęcia zatrudnienia.

Podobnie jest w celu (l), gdzie możliwe jest wsparcie dla osób w kryzysie bezdomności (a więc jednej z grup doświadczających najgłębszego wykluczenia społecznego) lub innych grup zidentyfikowanych przez region jako „najbardziej potrzebujące wsparcia”.

Z kolei w ramach celu szczegółowego (k) i celu szczegółowego (l) w zakresie działań związanych z usługami zupełnie nie chodzi o aktywizację, a zagwarantowanie społecznościom lokalnym szybkiego dostępu do trwałych, wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług. W tych celach szczegółowych nie powinno być wymogów związanych z zatrudnianiem. W obecnej perspektywie takie wymogi się zdarzały w odniesieniu do opiekunek\_nów osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do tej grupy utrzymanie zatrudnienia albo jego podjęcie jest wartością dodaną do projektu, a z pewnością nie powinna być wymogiem.

Cele (k) i (l) mają też wspierać proces deinstytucjonalizacji, co wiąże się ze wspieraniem ściśle określonych usług tj. takich, które pozwalają na życie w społeczności lokalnej, a w przypadku dzieci – na życie w rodzinie, a jednocześnie wyklucza możliwość rozwoju usług w formułach instytucjonalnych.

Obecne w debacie publicznej trwa spór o to, czym jest deinstytucjonalizacja, co oznacza w praktyce, czym w praktyce są instytucje, a czym usługi w społeczności lokalnej, a przede wszystkim o to, jak proces deinstytucjonalizacji prowadzić<sup>7</sup>. Ważnym źródłem wiedzy o deinstytucjonalizacji są „Ogólnoeuropejskie Wytyczne w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://szukaj.ngo.pl/?search=jaka+deinstytucjonalizacja>

<sup>8</sup> <https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/ogolnoeuropejskie-wytyczne-dotyczace-przejscia-od-opieki-instytucjonalnej-do-opieki-swadczonej-na-poziomie-lokalnych-spolecznosci/>

## 5. Jakie formy wsparcia?

Co do zasady wsparcie w każdy z celów szczegółowych powinno być zindywidualizowane i kompleksowe, co oznacza, że formy wsparcia są dostosowane do potrzeb i potencjału wspieranych osób. Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej mówią wprost, że działania związane z aktywizacją czy integracją (cele h, i, j) mogą być uzupełniane usługami społecznymi (cele k i l), jeśli takie są potrzeby osób. Ważne, żeby pomagać skutecznie i efektywnie.

Z tego powodu właściwie nie ma ograniczeń co do form wsparcia, które są zarezerwowane dla jednego celu szczegółowego. Z jednym wyjątkiem – ekonomii społecznej. Działania związane z przygotowaniem do zatrudnienia przez podmioty ekonomii społecznej o charakterze reintegracyjnym:

- podmioty zatrudnienia socjalnego tj. centra i kluby integracji społecznej oraz
- podmioty rehabilitacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami tj. warsztaty terapii zajęciowej oraz zakłady aktywności zawodowej,

a także wsparcie zatrudniania i reintegracji w przedsiębiorstwach społecznych to domena celu szczegółowego (h). W pozostałych celach szczegółowych te formy wsparcia nie funkcjonują.

## 6. Opis poszczególnych celów szczegółowych

Ta część dokumentu została opracowana przede wszystkim na bazie rekomendacji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Włączenie społeczne w programach regionalnych” z 21 lipca 2021 r. **Rzeczywisty zakres wsparcia w poszczególnych programach regionalnych może się różnić od przedstawionych poniżej zapisów. Każdy samorząd województwa samodzielnie formułuje zapisy programów regionalnych.**

**Cel szczegółowy (h) wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji – zakres wsparcia i grupy wspierane**

Wsparcie w tym celu szczegółowym jest możliwe w zakresie aktywnej integracji i w zakresie ekonomii społecznej.

Zakres możliwego wsparcia w ramach aktywnej integracji:

- integracja społeczno-zawodowa osób, rodzin i społeczności zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz ich otoczenia z możliwością wykorzystania pracy socjalnej, instrumentów aktywnej integracji społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej, zawodowej oraz – tu nowość - działań w zakresie poprawy warunków mieszkaniowych oraz kompetencji w zakresie spędzania czasu wolnego i udziału w kulturze,
- działania aktywizacyjne dla osób biernych zawodowo,
- włączanie podmiotów reintegracyjnych, w szczególności pomiotów zatrudnienia socjalnego, w spójne działania ze strukturami pomocy społecznej,

- tworzenie podmiotów reintegracyjnych tj. centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej oraz warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej oraz wsparcie istniejących podmiotów reintegracyjnych.

Grupy docelowe:

- Osoby bierne zawodowo i ich otoczenie
- Osoby, rodziny i społeczności zagrożone wykluczeniem społecznym i ich otoczenie.

Zakres możliwego wsparcia w ramach ekonomii społecznej (ważne dla tych organizacji pozarządowych, które myślą o przekształceniu się w przedsiębiorstwo społeczne):

- usługi wsparcia rozwoju ekonomii społecznej (animacja, wsparcie tworzenia przedsiębiorstw społecznych, usługi wsparcia istniejących przedsiębiorstw społecznych);
- bezwrotne wsparcie finansowe na utworzenie i utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych przyznawane w formie stawek jednostkowych zgodnie z metodyką określoną przez MFiPR. Obecnie oszacowany poziom stawki na utworzenie miejsca pracy to 25 429 zł, a na utrzymanie miejsca pracy przez 12 miesięcy (dawniej wsparcie pomostowe) – 25 200 zł (dla zatrudnienia na pełen etat) a 18 900 zł (dla zatrudnienia na ½ etatu). Stawki jednostkowe będą podlegały corocznej indeksacji. Pierwsza z nich będzie indeksowana w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej ogłaszane przez Główny Urząd Statystyczny, druga – w oparciu o poziom wynagrodzenia minimalnego.
- wsparcie na realizację indywidualnego procesu reintegracji do 36 miesięcy w wysokości do 400% minimalnego wynagrodzenia za pracę na jednego pracownika zagrożonego wykluczeniem rocznie, zgodnie z realizowanym planem reintegracji.

Grupy docelowe:

- osoby zagrożone wykluczeniem społecznym zgodnie z definicją ustawy o ekonomii społecznej

## Cel szczegółowy (i) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów – zakres wsparcia i grupy wspierane

Zakres wsparcia:

- Kompleksowe działania na rzecz integracji społecznej i zawodowej oraz wykształcenia obywateli państw trzecich, w tym migrantów.

Działania w tym zakresie mogą być dwójakiego rodzaju:

- Ukierunkowane na ochronę praw pracowników, w tym ochronę przed nieuczciwymi pracodawcami i pośrednikami.
- Ukierunkowane na integrację społeczną, zawodową, edukacyjną, zdrowotną, kulturalną, mieszkaniową obywateli państw trzecich, w szczególności domowników osób pracujących.

Grupy docelowe:

- Obywatele państw trzecich, ich rodziny i otoczenie, w tym imigranci zarobkowi spoza UE i osoby objęte ochroną międzynarodową, w tym uchodźcy.

### Cel szczegółowy (j) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie – zakres wsparcia i grupy wspierane

- Kompleksowe działania na rzecz poprawy wykształcenia i zatrudnienia członków społeczności romskiej, a także działania na rzecz likwidacji barier, które utrudniają zatrudnianie Romów i integrację ze społecznością większościową.

Grupy docelowe:

- członkowie społeczności romskich i ich otoczenie.

### Cel szczegółowy (k) zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej – zakres wsparcia i grupy wspierane

Wsparcie w celu (k) ma być kierowane przede wszystkim do osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (osoby starsze, długotrwale lub ciężko chore, osoby z niepełnosprawnościami) i osób z problemami zdrowia psychicznego.

Zakres wsparcia w ramach celu (k) bazuje na 3 filarach:

- Rozbudowie usług społecznych alternatywnych względem pobytu w instytucjach (czyli placówkach całodobowego pobytu długookresowego) po to, aby:
  - zapobiegać umieszczeniu osób w instytucjach
  - umożliwić osobom, które żyją w instytucjach powrót do niezależnego życia w społeczności lokalnej;
- Otwieraniu się instytucji na usługi w społeczności lokalnej, w tym m.in. usługi wsparcia dziennego, środowiskowego, wsparcia wytchnieniowego, mieszkalnictwa wspomaganego,;
- Szkoleniu oraz podnoszeniu kwalifikacji i kompetencji kadr na potrzeby świadczenia usług w społeczności lokalnej oraz zapewnienie dostępu do superwizji.

Zauważyć można, że wszystkie wspierane usługi mają charakter tzw. usług w społeczności lokalnej, nie są wspierane usługi świadczone w formie instytucjonalnej. Natomiast jest możliwe realizowanie przez instytucje właśnie usług w społeczności lokalnej w formach dziennych, środowiskowych, mieszkaniowych, co daje instytucjom możliwość doświadczania realizacji nowych usług i zdobywania know-how w tym zakresie. Takie możliwości finansowania z Funduszy Europejskich tworzone są nieprzypadkowo. Głównie dlatego, że Komisja Europejska oczekuje inwestycji, które przyspieszą proces deinstytucjonalizacji.

Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zwracają uwagę na potrzebę:

- Rozbudowy systemu wsparcia dla rodzin i opiekunów faktycznych osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu; dziś obowiązki opiekuńcze spoczywają przede

wszystkim na rodzinie i opiekunach faktycznych, którzy pozbawieni są wsparcia ze strony państwa;

- Rozwoju usług dla osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.

W katalogu usług proponowanych przez Ministerstwo są<sup>9</sup>:

- pomoc dla opiekunów faktycznych osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, m.in. w zakresie informacji i doradztwa, usług opiekuńczych, usprawnienia w mieszkaniach (adaptowalność), wypożyczalni sprzętu, wsparcia wytchnieniowego;
- rozwój usług opiekuńczych świadczonych w społeczności lokalnej w formach środowiskowych, dziennych i całodobowych (w tym wytchnieniowych), w tym w ośrodkach wsparcia, w powiązaniu z usługami z zakresu opieki medycznej;
- rozwój usług asystencji osobistej wspierających aktywność społeczną, edukacyjną lub zawodową osób z niepełnosprawnościami;
- upowszechnienie form wspólnego zamieszkiwania osób niespokrewnionych oraz zamieszkiwania dziennego lub całodobowego opiekunów w mieszkaniach osób wymagających wsparcia wraz z niezbędnymi usługami; rodzinne domy pomocy;
- rozwój mieszkalnictwa adaptowalnego (w tym terapeuta przestrzeni, doradztwo architektoniczne, dostosowanie i niezbędny remont, zakup niezbędnych urządzeń i wyposażenia);
- rozwój mieszkalnictwa wspomaganego i mieszkań chronionych, w tym zapewnienie kosztów remontu, adaptacji, zakupu wyposażenia oraz zapewnienia usług wspierających dla mieszkańców;
- rozwój środowiskowych centrów zdrowia psychicznego i innych form środowiskowego wsparcia psychicznego dla dorosłych;
- wsparcie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, np. teleopieki, systemów przywoławczych, wyłącznie jako elementu wsparcia i pod warunkiem zagwarantowania kompleksowości usługi opiekuńczej;
- upowszechnianie transportu indywidualnego typu door-to-door dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności jako część projektów wspierających;
- wsparcie działań zapobiegających umieszczaniu osób wymagających wsparcia w placówkach całodobowych długoterminowych z wykorzystaniem mieszkalnictwa wspomaganego, usług opiekuńczych, asystentury osobistej i innych usług specjalistycznych;
- wsparcie procesu usamodzielniania osób przebywających w placówkach całodobowych na podstawie indywidualnych planów usamodzielniania z wykorzystaniem mieszkalnictwa wspomaganego, usług opiekuńczych, asystentury osobistej, kręgów wsparcia i innych usług specjalistycznych;
- wsparcie procesu deinstytucjonalizacji placówek całodobowych o charakterze długoterminowym, polegające na realizowaniu (w oparciu o posiadane zasoby) działań poza

---

<sup>9</sup> Włączenie społeczne w Programach Regionalnych, Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, 21 lipca 2021, str. 22



dotychczasowymi zadaniami, w tym m.in form wsparcia dziennego, środowiskowego, wsparcia wytnieniowego, mieszkalnictwa wspomaganego, oraz jako element działań przygotowanie, uzyskanie i zmiana kompetencji pracowników placówek w działaniach poza placówkami;

- szkolenia oraz podnoszenie kwalifikacji i kompetencji kadr na potrzeby świadczenia usług w społeczności lokalnej oraz zapewnienie dostępu do superwizji.

Grup docelowe:

- Osoby potrzebujące wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (w tym z powodu wieku, stanu zdrowia, niepełnosprawności) i ich otoczenie.
- Osoby z niepełnosprawnościami i ich otoczenie.
- Osoby z problemami zdrowia psychicznego i ich otoczenie.
- Osoby w kryzysie bezdomności i osoby zagrożone wykluczeniem mieszkaniowym oraz ich otoczenie.
- Obywatele państw trzecich, migranci i uchodźcy.
- Inne osoby narażone na umieszczenie w instytucjach całodobowych lub przebywające w instytucjach całodobowych.
- Rodziny sprawujące opiekę nad seniorami, osobami z niepełnosprawnościami i innymi osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (np. osobami chorującymi i w okresie zdrowienia, osobami po wypadkach itp.).

**Cel szczegółowy (l) wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci – zakres wsparcia i grupy wspierane**

Możliwy zakres wsparcia w ramach celu (l) jest dwojakiego rodzaju:

- z jednej strony w ramach tego celu wspierany jest rozwój usług społecznych, ale dla innych grup docelowych niż w ramach celu (k); cel (l) ma być skoncentrowany w szczególności na dzieciach, młodzieży i rodzinach oraz na osobach w kryzysie bezdomności;
- z drugiej strony możliwe są tu działania związane aktywizacją społeczną grup najbardziej potrzebujących (choćby rekomendacje nie mówią jakie to grupy, zostawiając w tym zakresie swobodę instytucjom zarządzającym).

Komponent usługowy jest skonstruowany podobnie do tego w ramach celu (k):

- rozwój usług, które pozwalają rodzinom (biologicznym, zastępczym, adopcyjnym) oraz dzieciom i młodzieży uzyskać wsparcie w społeczności lokalnej,
- wsparcie procesu usamodzielniania młodych osób,
- otwieranie się instytucji (placówek całodobowego pobytu długookresowego) na nowe usługi świadczone w społeczności lokalnej na rzecz dzieci, młodzieży i rodzin,

- szkolenia oraz podnoszenie kwalifikacji i kompetencji kadr na potrzeby świadczenia usług w społeczności lokalnej oraz zapewnienie dostępu do superwizji.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej rekomenduje następujące rodzaje usług dla dzieci i rodzin z dziećmi:

- usługi w środowisku dla rodzin wychowujących dzieci, w tym rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, m.in. asystentura rodzinna, poradnictwo specjalistyczne, terapia, mediacja, rodziny wspierające, interwencja kryzysowa, ośrodki oferujące wsparcie dzienne lub całodobowe: turnusowe i krótkookresowe, w tym o charakterze specjalistycznym (również w formach mieszkań wspomaganych), zwiększenie partycypacji dzieci w procesie ich wspierania);
- usługi dla dzieci i młodzieży wymagających wsparcia, przebywających w rodzinach, jak również w różnego rodzaju instytucjach całodobowych (np. ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych itp.);
- kompleksowe wsparcie osób usamodzielnianych i opuszczających pieczę zastępczą i inne instytucje całodobowe;
- tworzenie rodzinnych form opieki zastępczej oraz rozwój usług wsparcia dla rodzin zastępczych (m.in. wsparcie wytchnieniowe) oraz szkolenia dla kandydatów do pełnienia opieki zastępczej i osób świadczących rodzinne formy opieki zastępczej;
- wsparcie tworzenia i funkcjonowania mieszkań chronionych i wspomaganych oraz innych rozwiązań łączących wsparcie społeczne i mieszkaniowe dla usamodzielnianej młodzieży;
- wsparcie preadopcyjne (np. diagnostyczne, szkoleniowe, doradcze) i postadopcyjne (np. diagnostyczne, rehabilitacyjne, terapeutyczne psychologiczne);
- wsparcie procesu deinstytucjonalizacji placówek całodobowych o charakterze długoterminowym polegające na realizowaniu (w oparciu o posiadane zasoby) działań poza dotychczasowymi zadaniami, m.in. form wsparcia dziennego, środowiskowego, wsparcia wytchnieniowego, mieszkalnictwa wspomaganego oraz – jako element działań – przygotowanie, uzyskanie i zmiana kompetencji pracowników placówek całodobowych w działaniach poza placówkami<sup>10</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Ministerstwo odnosi się nie tylko do dzieci w instytucjach, ani nie tylko do dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Dzieci i młodzież przebywają także w innych instytucjach takich jak np. młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, zakłady poprawcze, domy pomocy społecznej i inne.

Wśród usług rekomendowanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej do wsparcia z Funduszy Europejskich w regionach są:

- Usługi interwencji kryzysowej (obejmujące m.in. tworzenie i rozwój ośrodków interwencji kryzysowej i punktów interwencji kryzysowej, zapewnienie dostępu do usług dla osób w sytuacjach kryzysowych, w tym m.in. poradnictwo psychologiczne, poradnictwo socjalne, konsultacje z terapeutą lub innymi specjalistami np. psychiatrami i innymi lekarzami,

<sup>10</sup> Włączenie społeczne w Programach Regionalnych, Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, 21 lipca 2021, str. 25-26

psychoterapia, grupy wsparcia, konsultacje prawne, telefony zaufania/telefoniczna interwencja kryzysowa, mieszkania interwencyjne lub inne miejsca noclegowe.

- Usługi w zakresie przeciwdziałania przemocy, w tym przemocy w rodzinie.
- Usługi dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym, w tym:
  - wsparcie usług środowiskowych skierowanych do osób w kryzysie bezdomności,
  - wsparcie tworzenia i funkcjonowania mieszkań chronionych i wspomaganych oraz innych rozwiązań łączących wsparcie społeczne i mieszkaniowe dla osób w kryzysie bezdomności w tym programu „Najpierw mieszkanie”<sup>11</sup>.

### Cel szczegółowy (iii) Zwiększenie integracji społeczno-ekonomicznej marginalizowanych społeczności, migrantów i grup w niekorzystnej sytuacji poprzez zintegrowane działania obejmujące mieszkalnictwo i usługi społeczne – zakres wsparcia

Ten cel szczegółowy wspierany jest w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i jest dedykowany infrastrukturze społecznej. Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zwracają uwagę przede wszystkim na potrzebę wsparcia infrastruktury potrzebnej do realizacji usług społecznych zgodnie z nurtem deinstytucjonalizacji. Z tego powodu wśród możliwych działań pojawiają się działania związane z:

- tworzeniem i rozwojem infrastruktury na potrzeby realizacji usług środowiskowych i dziennych np. dziennych domów pobytu, placówek wsparcia dziennego, środowiskowych domów samopomocy;
- tworzeniem i rozwojem infrastruktury na potrzeby mieszkań wspomaganych i chronionych, a także mieszkań na wynajem;
- wsparciem remontów i modernizacji mieszkań osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu w celu umożliwienia im pozostania w swoich mieszkaniach (tzw. mieszkania adaptowalne);
- wsparcie działań umożliwiających przekształcanie się instytucji (placówek wieloosobowego, całodobowego pobytu długoterminowego) w zasób mieszkaniowy, z poszanowaniem wszystkich zasad dotyczących podmiotowości i niezależnego życia;
- Wsparcie działań umożliwiających instytucjom (placówkom wieloosobowego, całodobowego pobytu długoterminowego) uruchamianie usług dziennych lub środowiskowych lub ich przekształcanie się w podmioty świadczące usługi wsparcia w środowisku;

Co ważne w wielu programach regionalnych, skierowanych do konsultacji społecznych, przewidziano wsparcie infrastruktury służącej realizacji usług w formach instytucjonalnych (czyli w placówkach wieloosobowego, całodobowego pobytu długookresowego). Mimo że programy te zawierają deklarację, że wsparcie będzie zgodne z horyzontalną zasadą deinstytucjonalizacji, to jednocześnie wprost wskazują rodzaje instytucji, które mogą liczyć na dofinansowanie. Najczęściej są to domy pomocy społecznej albo instytucje dla dzieci z niepełnosprawnością lub dzieci przewlekle chorych

---

<sup>11</sup> Włączenie społeczne w Programach Regionalnych, Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, 21 lipca 2021, str. 26

takie jak regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne czy interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Programy te są więc wewnętrznie niespójne i poza nurtem deinstytucjonalizacji, o którym mowa w „Ogólnoeuropejskich Wytycznych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności”.

Ten cel szczegółowy jest dużą szansą na rozwój usług dziennych czy mieszkalnictwa wspomagane.

## Część III. Zasada partnerstwa i Fundusze Europejskie na wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych

### 1. Zasada partnerstwa

Zgodnie z artykułem 8 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wspólne dla Funduszy Europejskich<sup>12</sup> państwa członkowskie są zobligowane do partnerskiej współpracy z różnymi podmiotami m.in. z organizacjami pozarządowymi. Rozporządzenie wyraźnie wskazuje, że organizacje pozarządowe mają być zaangażowane w proces przygotowania umowy partnerstwa, ale też na wszystkich etapach przygotowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji poszczególnych programów.

Co więcej rozporządzenie wymaga, by organizacja i wdrażanie partnerstwa przebiegały zgodnie z  **europejskim kodeksem postępowania w sprawie partnerstwa**<sup>13</sup>. Zobowiązuje on państwa członkowskie to tego, by zaangażowani partnerzy (w tym organizacje pozarządowe) byli najbardziej reprezentatywnymi stronami i „byli nominowani jako właściwie umocowani przedstawiciele, z uwzględnieniem ich kompetencji, zdolności do aktywnego uczestnictwa i odpowiedniego poziomu reprezentacji”. Europejski kodeks partnerstwa określa także kogo należy uznać za partnerów i jaki powinien być zakres współpracy nad przygotowaniem umowy partnerstwa i poszczególnych programów.

Ponieważ obecnie kluczowymi dokumentami, nad którymi prowadzone są prace w instytucjach zarządzających są programy krajowe i regionalne warto zwrócić uwagę, że – zgodnie z kodeksem – państwa członkowskie powinny angażować właściwych partnerów w szczególności w:

- analizę i określenie potrzeb;
- określenie lub wybór priorytetów i stosownych celów szczegółowych;
- alokację funduszy;
- określenie wskaźników specyficznych dla programów;
- wdrażanie zasad horyzontalnych m.in. zasady niedyskryminacji;
- skład komitetów monitorujących.

Obowiązki państwa członkowskiego związane z powoływaniem i zadaniami komitetów monitorujących zostały określone w artykułach 38, 39 i 40 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wspólne dla Funduszy Europejskich. W artykule 39 czytamy, że „Każde państwo członkowskie określa skład komitetu monitorującego i zapewnia zrównoważoną reprezentację odpowiednich instytucji państwa członkowskiego i instytucji pośredniczących oraz przedstawicieli partnerów, o których mowa w art. 8 ust. 1, z zachowaniem przejrzystości.” Wśród partnerów o których mowa w art. 8 ust. 1 są

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej

<sup>13</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0240>

organizacje pozarządowe. Oznacza to, że i one muszą znaleźć się w składzie komitetów monitorujących. Artykuł 40 określa funkcje komitetów monitorujących. Do zadań komitetu należy, w szczególności zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów, sprawozdań z programu, planu ewaluacji, wszelkich propozycji zmian w programie. Komitet podejmuje więc bardzo konkretne i bardzo ważne decyzje, nie tylko związane z monitorowaniem, ale także związane z ukierunkowywaniem środków np. za pomocą kryteriów wyboru projektów.

Ponadto, partnerstwo jest też wymogiem wynikającym z artykułu 9 rozporządzenia w sprawie EFS+<sup>14</sup>. Zgodnie z tym rozporządzeniem „państwa członkowskie zapewniają znaczący udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizacji polityk zatrudnienia, kształcenia i włączenia społecznego wspieranych z komponentu EFS+”. Rozporządzenie to wymaga od państw członkowskich, by przeznaczyły „odpowiednią kwotę swoich zasobów z komponentu EFS+ w każdym programie na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym w formie szkoleń, działań służących tworzeniu sieci kontaktów i wzmocniania dialogu społecznego, a także na działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych.” Nie jest jasne co należy rozumieć przez „odpowiednią kwotę”, ale bez wątplenia ten wymóg dotyczy wszystkich programów.

Jednocześnie artykuł 9 rozporządzenia w sprawie EFS+ mówi, że w przypadku krajów, dla których stosowne zalecenia Rady UE dla państw członkowskich (*Country Specific Recommendations - CSR*) wskazują na potrzebę wzmocnienia potencjału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego konieczne jest alokowanie na ten cel co najmniej 0,25% środków EFS+. Konieczność alokowania 0,25% w tym obszarze dotyczy Polski, Węgier i Rumunii, które w Zaleceniach Rady dla państw członkowskich mają wskazaną konieczność poprawy dialogu społecznego<sup>15</sup>.

Zgodnie z projektem Umowy Partnerstwa z 2.07.2021 (dokument po konsultacjach społecznych) **Polska przeznaczy na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji pozarządowych 0,5% z EFS+ w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego**, a jednocześnie wsparcie zdolności partnerów społecznych i organizacji pozarządowych będzie realizowane również w innych programach. Projekt Umowy Partnerstwa zawiera deklarację, że środki te zostaną zaprogramowane przy bardzo aktywnym udziale zainteresowanych stron, wskazując przy tym również, że w tym celu prowadzony jest nieformalny dialog z udziałem przedstawicieli reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych oraz organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w Radzie Działalności Pożytku Publicznego.

## 2. Fundusze Europejskie na wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych

Na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego przeznaczonych zostanie 0,5% z EFS+, co oznacza kwotę ok. 20 mln euro. Kwota ta zostanie przeznaczona m.in. na wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych do świadczenia usług istotnych z uwagi na cele EFS+ m.in. w zakresie włączenia

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1057&qid=1625051244378>

<sup>15</sup> Komentarz do rozporządzeń UE dla polityki spójności na lata 2021-2027”

[https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/103392/Komentarz\\_do\\_rozporzadzen\\_PS\\_2021-2027.docx](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/103392/Komentarz_do_rozporzadzen_PS_2021-2027.docx)

społecznego, edukacji jak również zapewniania dostępności usług osobom ze szczególnymi potrzebami.

W obszarze włączenia społecznego w FERS, a więc w celach szczegółowych od (h) do (l), realizowane będą następujące działania:

Działania na rzecz wzmocnienia organizacji pozarządowych	Opis	Miejsce w FERS
<p><b>1. Wsparcie potencjału organizacji pozarządowych do prowadzenia działań na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami</b></p>	<p>Realizowane będą działania obejmujące doradztwo w zakresie wzmocnienia potencjału organizacji do świadczenia usług w obszarze dostępności, podnoszenie kompetencji eksperckich przedstawicieli organizacji pozarządowych w zakresie niezbędnym do świadczenia usług w tym obszarze oraz przegląd procesów i wdrożenie usprawnień w zakresie działań na rzecz dostępności.</p>	<p>Oś I Lepsze polityki dla rozwoju społecznego, Cel szczegółowy (h)</p>
<p><b>2. Budowa i rozwój potencjału instytucjonalnego organizacji pozarządowych do świadczenia usług publicznych</b></p>	<p>Realizowane będą działania mające na celu wsparcie organizacji pozarządowych działających w poszczególnych obszarach usług publicznych (m.in. edukacja i kształcenie, włączenie i integracja społeczna, rynek pracy, ochrona zdrowia), a tym samym poprawę i wzrost dostępności dostarczanych przez organizacje obywatelskie usług.</p> <p>Zaplanowane wsparcie zakłada opracowanie i wdrożenie mechanizmów zapewniających m.in podniesienie jakości i dostępności usług, wzmocnienia współpracy placówek oświatowych z lokalnymi NGO, kształcenie kadr organizacji obywatelskich z zakresu budowania potencjału instytucjonalnego NGO oraz szkolenia z zakresu prowadzonej działalności, jak również doradztwo, które umożliwi organizacjom lepsze rozpoznawanie potrzeb w zakresie realizowanych przez nie działań. Wsparcie to zapewni również profesjonalizację działalności NGO w zakresie świadczenia usług społecznych w społeczności lokalnej.</p>	<p>Oś I Lepsze polityki dla rozwoju społecznego, Cel szczegółowy (k)</p>

<p><b>3. Wypracowanie rozwiązań wspierających budowę sieci współpracy międzysektorowej w poszczególnych obszarach usług publicznych</b></p>	<p>W ramach projektów prowadzone będą następujące działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wypracowanie lokalnych programów wsparcia o charakterze publiczno-społecznym;</li> <li>• doradztwo specjalistyczne dla organizacji pozarządowych planujących i realizujących współpracę międzysektorową;</li> <li>• szkolenia specjalistyczne oraz doradztwo dla przedstawicieli organizacji pozarządowych;</li> <li>• wypracowanie lokalnych programów wsparcia na rzecz młodzieży.</li> </ul>	<p>Oś I Lepsze polityki dla rozwoju społecznego, Cel szczegółowy (k)</p>
<p>Celem zaplanowanych działań jest wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych działających w poszczególnych obszarach usług publicznych do budowy sieci współpracy międzysektorowej, która pozwoli wzmocnić możliwości ich oddziaływania oraz wdrożyć mechanizmy umożliwiające sprawne i bardziej skuteczne działanie w obszarze działalności danej organizacji. Działanie wspierać będzie także wielowymiarowa współpraca międzysektorowa w zakresie idei zaangażowania społecznego młodych ludzi w tym wypracowanie narzędzi wspierających dialog z młodzieżą.</p>		

Źródło: projekt Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego z 2.06.2021, [https://www.power.gov.pl/media/101410/FERS\\_projekt\\_do\\_konsultacji\\_01\\_06.pdf](https://www.power.gov.pl/media/101410/FERS_projekt_do_konsultacji_01_06.pdf)

Jednocześnie zgodnie z deklaracją z projektu Umowy Partnerstwa z 2.07.2021 trwa dialog nieformalny z udziałem przedstawicieli reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych oraz organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w Radzie Działalności Pożytku Publicznego. W związku z tym powyżej wymienione działania potencjalnie mogą być uzupełnione o nowe rodzaje działań lub zamienione na inne zgodnie z oczekiwaniami środowiska pozarządowego.

Należy także pamiętać, że działania związane ze wsparciem zdolności partnerów społecznych i organizacji pozarządowych mogą być realizowane również w innych programach, w tym programach regionalnych. Zakres takiego wsparcia nie jest jednak przedmiotem Rekomendacji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, ani nie wynika z linii demarkacyjnej (dokumentu pomocniczego względem Umowy Partnerstwa)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Szczegółowe informacje nt. linii demarkacyjnej są zamieszczone [w części IV ekspertyzy](#).



## Część IV. Konstrukcja systemu zarządzania Funduszami Europejskimi i rola organizacji pozarządowych w programowaniu

Ta część ekspertyzy skierowana jest przede wszystkim dla tych organizacji społecznych, które definiują siebie jako potencjalnego partnera dla samorządu regionalnego lub dla rządu w zakresie programowania i monitorowania Funduszy Europejskich 2021-2027.

Organizacje takie muszą wykazywać się nie tylko wiedzą nt. potrzeb mieszkańców, zwłaszcza tych w najtrudniejszej sytuacji czy dysponować odpowiednim know-how w zakresie pomagania i wzmocnienia społeczności lokalnych. Organizacje te – by być merytorycznym partnerem dla instytucji zarządzających – muszą dysponować przynajmniej na podstawowym poziomie wiedzą nt. konstrukcji całego systemu zarządzania i wdrażania, rozumieć szereg pojęć czy mechanizmów związanych z Funduszami Europejskimi i wiedzieć, z jakich dokumentów one wynikają.

Dla wielu organizacji pozarządowych głównym momentem zetknięcia się z Funduszami Europejskimi jest moment ogłoszenia konkursu przez właściwe instytucje na poziomie regionalnym (najczęściej – Urząd Marszałkowski, czasem Wojewódzki Urząd Pracy) lub na poziomie krajowym (właściwe ministerstwa). Warto jednak wiedzieć, że wymogi stawiane w konkursie projektom i projektodawcom (np. dotyczące zasad kwalifikowalności, trwałości, wkładu własnego, wyboru partnerów projektowych) są konsekwencją przepisów europejskich i polityki UE w poszczególnych dziedzinach, jak również przepisów prawa krajowego oraz zawartości programów, uzgodnionych między stroną polską a Komisją Europejską.

### 1. Kluczowe dokumenty

#### Poziom europejski

##### **Rozporządzenia europejskie – formalne podstawy i kierunki inwestycji**

Pakiet rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady UE to wspólne dla wszystkich państw Unii Europejskiej ramy prawne w zakresie wykorzystania Funduszy Europejskich.

Na pakiet rozporządzeń składają się w szczególności:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej,<sup>17</sup> tzw. rozporządzenie ramowe/wspólne,

---

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1060&qid=1625051244378>

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013<sup>18</sup>,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności<sup>19</sup>.

Tzw. rozporządzenie ramowe/wspólne określa m.in.:

- Kluczowe definicje np. osób w najtrudniejszej sytuacji,
- Cele polityki,
- Warunki podstawowe,
- Zasady przygotowania, przedłożenia, zatwierdzenia i zmian Umowy Partnerstwa i programów
- Zasady dotyczące prowadzenia przeglądu śródkresowego,
- Stopy finansowania europejskiego,
- Przepisy dotyczące kwalifikowalności i trwałości,
- Zasady dotyczące partnerstwa i włączenia partnerów w proces tworzenia umowy partnerstwa i programów,
- Zasady horyzontalne (m.in. zasada niedyskryminacji),
- Przepisy dotyczące instrumentów terytorialnych (takich jak: Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność – RLKS, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ZIT).

## Zarządzenie dzielone, czyli poziom krajowo-europejski

### Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027

Jest najważniejszym dokumentem określającym kluczowe dziedziny, w które w latach 2021-2027 będą inwestowane Fundusze Europejskie. Jest więc swego rodzaju strategią inwestycyjną państwa członkowskiego, która podlega uzgodnieniom z Komisją Europejską. Tworzenie i uzgadnianie dokumentu odbywa się na podstawie pakietu rozporządzeń europejskich.

Realizacja Umowy Partnerstwa odbywa się poprzez programy krajowe i regionalne, dlatego UP zawiera układ wszystkich programów krajowych i regionalnych. Wskazuje instytucje odpowiedzialne za zarządzanie programami. Rozstrzyga kwestie podziału środków między poszczególne programy. Opisuje komplementarność między programami.

Umowa Partnerstwa jest więc dokumentem nadrzędnym względem programów krajowych i regionalnych. Oznacza to tyle, że wszystkie programy współfinansowane z Funduszy Europejskich muszą być zgodne z Umową Partnerstwa; wszelkie warunki, które stawia Umowa Partnerstwa muszą być respektowane przez wszystkie instytucje zarządzające programami krajowymi i regionalnymi.

Umowa Partnerstwa jest dokumentem stosunkowo ogólnym i ramowym, co wynika z kilku czynników o charakterze praktycznym. Po pierwsze, tworzona jest na okres 7 lat, a rzeczywistość społeczno-gospodarcza zmienia się bardzo dynamicznie i – jak pokazała pandemia COVID-19 – często w sposób nieprzewidywalny. Siłą rzeczy szczegółowy zakres wspieranych działań będzie się zmieniał, stąd ramowość zapisów. Po drugie, ewentualne zmiany Umowy Partnerstwa wymagają uzgadniania z

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1057&qid=1625051244378>

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1058&qid=1629375157755>

Komisją Europejską, co odsuwa w czasie uruchamianie działań będących przedmiotem negocjacji. Po trzecie, Umowa Partnerstwa dotyczy bardzo szerokiego zakresu oddziaływania: od polityki na rzecz środowiska naturalnego i rozwoju infrastruktury transportowej przez politykę na rzecz poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki i cyfryzacji, aż do szeroko rozumianej polityki społecznej. Zagadnienia te są tak złożone i wielowymiarowe, że nie jest po prostu możliwe bardzo precyzyjne definiowanie zakresów wsparcia. Dużo bardziej szczegółowymi dokumentami są Linia demarkacyjna (dokument pomocniczy względem Umowy Partnerstwa) oraz programy krajowe i regionalne.

Warto mieć świadomość, że instytucje zarządzające<sup>20</sup> są ograniczone w swoich decyzjach zobowiązaniami wynikającymi z Umowy Partnerstwa. Dlatego zgłaszając swoje propozycje do programów możecie usłyszeć od instytucji zarządzających, że propozycje są niezgodne z Umową Partnerstwa.

### **Linia demarkacyjna**

Jest dokumentem pomocniczym w procesie programowania Funduszy Europejskich. Użytecznym zwłaszcza dla instytucji zarządzających. Ma wyłącznie wymiar krajowy, a więc nie jest przedmiotem uzgodnień z Komisją Europejską. Natomiast jest przedmiotem uzgodnień między rządem (odpowiedzialnym za koordynację całego wsparcia z Funduszy Europejskich oraz za programy krajowe) a samorządami województw (odpowiedzialnymi za programy regionalne).

Uzupełnia i doprecyzowuje zapisy Umowy Partnerstwa wskazując, w co będą inwestowane środki europejskie z poziomu krajowego, a w co z poziomu regionalnego. Z tego powodu odgrywa kluczowe znaczenie w początkowym okresie programowania Funduszy Europejskich, będąc bazą do opracowania programów.

### **Programy krajowe i regionalne**

Programy krajowe i regionalne służą realizacji Umowy Partnerstwa. Określają – bardziej precyzyjnie niż Umowa Partnerstwa – na co przeznaczane będą Fundusze Europejskie w poszczególnych dziedzinach. Co ważne programy podobnie jak Umowa Partnerstwa podlegają negocjacom z Komisją Europejską. Takim negocjacom podlegają też ewentualne zmiany tych dokumentów w przyszłości. Szczegółowe procedury związane z negocjacjami i akceptacją programów zostały określone w rozporządzeniach europejskich. Podobnie jak wymogi względem programu i jego wzór.

Warto wiedzieć, że obecnie przy konstruowaniu całego systemu zdecydowano się na uczynienie nazw programów na bardziej przyjazne. Nie używa się już określeń takich jak: program operacyjny czy regionalny program operacyjny. Zamiast tego funkcjonują takie nazwy jak: Fundusze Europejskie dla... Stąd Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS) czy Fundusze Europejskie dla Rozwoju Cyfrowego (FERC), a w przypadku programów regionalnych – Fundusze Europejskie dla (tu nazwa województwa) np. Pomorskiego (FEP) czy Małopolskiego (FEM).

Zgodnie z Umową Partnerstwa w Polsce będzie realizowany jeden program krajowy współfinansowany z EFS+ oraz 16 dwufunduszowych programów regionalnych.

---

<sup>20</sup> Samorządy województw w przypadku programów regionalnych, właściwe ministerstwa w przypadku programów krajowych

Z perspektywy włączenia społecznego kluczowe znaczenie ma Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS). Wspiera głównie reformy i rozwiązania systemowe m.in. w obszarze włączenia społecznego. Co ważne w tym programie wspierane będą działania na rzecz wzmocnienia instytucjonalnego organizacji pozarządowych, o czym mowa [w części III ekspertyzy w rozdziale „Fundusze Europejskie na wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych”](#).

16 programów regionalnych to programy wspierające bezpośrednio osoby zagrożone wykluceniem społecznym lub potrzebujące usług społecznych i z tego powodu są one kluczowe dla organizacji pozarządowych, które świadczą wsparcie na rzecz tych grup. Programy regionalne będą programami dwufunduszowymi, finansowanymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, o czym więcej [w części II ekspertyzy w rozdziale „Infrastruktura czy na usługi?”](#).

## Poziom krajowy

### **Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027**

Jest to kluczowy akt prawny regulujący kwestie zarządzania Funduszami Europejskimi w Polsce. Obecnie ustawa jest w przygotowaniu, we wrześniu 2021 r. jej projekt był przedmiotem konsultacji z partnerami społecznymi i gospodarczymi.

Zawiera szereg zasad dotyczących kluczowych kwestii takich jak:

- Tryby wyboru projektów,
- Zasady oceny projektów,
- Procedura odwoławcza,
- Sposób wyboru partnerów do projektu,
- Zasady dotyczące funkcjonowania komitetów monitorujących,
- Zasady dotyczące przepływów finansowych
- Zasady dotyczące kontroli,
- System instytucjonalny,
- I wiele innych kwestii ważnych dla realizacji Umowy Partnerstwa i programów.

### **Wytyczne dotyczące realizacji projektów**

Wytyczne to element systemu koordynacji Funduszy Europejskich, mający swoją podstawę prawną. Możliwość ich wydawania oraz zasady dotyczące ich przygotowania i wejścia w życie będzie określała ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027.

Dotychczas wytyczne również były wydawane na podstawie ustawy (tzw. ustawy wdrożeniowej) i dotyczyły szeregu kwestii formalnych jak zasady kwalifikowalności wydatków czy zasady wyboru projektów, ale część z nich miała wpływ również na to co i jak jest wspierane. Mowa o tzw. wytycznych tematycznych czy też obszarowych dotyczących edukacji, rynku pracy, zdrowia czy w końcu włączenia społecznego.

Na tym etapie prac wiemy jedynie, że wytyczne będą przygotowywane i będzie za to odpowiedzialne Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Natomiast nie wiemy czy będą powstawały tzw. wytyczne tematyczne i jak głęboko będą regulować poszczególne obszary. Prace nad tymi wytycznym prawdopodobnie będą prowadzone w 2022 roku, kiedy będzie tworzył się cały system wdrażania Funduszy.

### **Wspólna lista wskaźników kluczowych (WLWK)**

To dokument pomocniczy przy programowaniu Funduszy Europejskich, podobnie jak linia demarkacyjna. Docelowo być może będzie elementem wytycznych w zakresie monitorowania programów. Tak było w obecnej perspektywie finansowej.

WLWK składa się ze wskaźników wspólnych określonych w rozporządzeniach europejskich, ale też zawiera wskaźniki istotne dla pomiaru zakresu interwencji przewidzianego w Umowie Partnerstwa. Oznacza to, że wiele wskaźników jest z góry narzuconych instytucjom zarządzającym i nie mogą z nich zrezygnować. Mogą natomiast dodać – na poziomie programu – dodatkowe wskaźniki specyficzne dla zakresu wsparcia przewidzianego w danym programie.

## **2. System instytucjonalny Funduszy Europejskich**

Kluczową rolę w systemie instytucjonalnym Funduszy Europejskich odgrywa minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. To on odpowiada za:

- opiniowanie wszystkich programów realizujących UP oraz ich zmian pod kątem zgodności z UP,
- negocjacje programów krajowych i koordynację negocjacji programów regionalnych, realizujących UP,
- przygotowanie ram prawnych dla nowej perspektywy finansowej,
- wydania wytycznych w zakresie programów polityki spójności na lata 2021-2027

W przypadku programów kluczowe są instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające, a także komitety monitorujące dla każdego z programów.

Instytucją zarządzającą jest formalnie w przypadku programów krajowych minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a w przypadku programów regionalnych – zarządy województw.

Instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego albo regionalnego programu. Z kolei instytucja pośrednicząca za zgodą instytucji zarządzającej może powierzyć realizację programu instytucji wdrażającej.

W przypadku programu FERS dla obszaru włączenia społecznego instytucją pośredniczącą będzie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, czy raczej właściwy minister. W przypadku programów regionalnych, instytucjami pośredniczącymi są najczęściej właściwe departamenty Urzędu Marszałkowskiego (w obszarze włączenia społecznego są to najczęściej departamenty wdrażania EFS) albo jednostki podległe samorządowi województwa (np. wojewódzkie urzędy pracy).

### 3. Jak włączyć się w proces prac nad programami regionalnymi?

Możliwości jest kilka, zależą one jednak od otwartości samorządów województw na partnerską współpracę z organizacjami pozarządowymi. Mimo że instytucje zarządzające są zobowiązane partnerstwa z organizacjami pozarządowymi już na etapie programowania, w praktyce głównym momentem współpracy są konsultacje społeczne.

Możliwe działania organizacji pozarządowych przed rozpoczęciem konsultacji społecznych:

- Zachęcanie instytucji zarządzających do powołania grup roboczych opracowujących treść programu z udziałem partnerów społecznych i organizacji pozarządowych; pobudzanie aktywności tych grup, dzielenie się wiedzą i doświadczeniami.
- Przygotowanie i przekazywanie instytucji zarządzającej propozycji zapisów do programu, ważnych z perspektywy ludzi potrzebujących wsparcia, którym organizacje pozarządowe pomagają np. listy kluczowych wyzwań w obszarze włączenia społecznego wraz z propozycjami działań, które mogą być finansowane z Funduszy Europejskich albo grup dotychczas niedoreprezentowanych albo zupełnie niewidocznych dla Funduszy Europejskich. Zwłaszcza ważny jest głos organizacji pozarządowych, wskazujący na nowe wyzwania i trendy, które są widoczne dzięki codziennej pracy „w terenie” wśród ludzi, a których nie widza jeszcze statystyki czy raporty ewaluacyjne.
- Organizowanie środowiska pozarządowego do dyskusji nt. problemów i potrzeb oraz możliwości oddziaływania na nie za pomocą Funduszy Europejskich (np. organizowanie spotkań, w tym spotkań tematycznych) i przekazywanie wspólnych uzgodnionych wniosków i propozycji do instytucji zarządzających. Takie działania – firmowane przez wiele organizacji – zawsze silniej przemawiają do instytucji zarządzających niż głos pojedynczych organizacji.
- Mobilizowanie do zabierania głosu reprezentantów środowiska pozarządowego uczestniczących w różnego rodzajów regionalnych gremiach opiniodawczo-doradczych; zgłaszanie propozycji dotyczących Funduszy za ich pośrednictwem. Do takich kluczowych gremiów regionalnych należą m.in. wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego, wojewódzkie rady ds. seniorów, osób z niepełnosprawnościami, osób bezdomnych, regionalne komitety rozwoju ekonomii społecznej itp.

Większość z ww. punktów jest również aktualna na etapie konsultacji społecznych z tą różnicą, że wszystkie propozycje formułowane są w odniesieniu do konkretnych zapisów programu, przedłożonych przez instytucje zarządzające. To co szczególnie warto robić – poza zgłaszaniem uwag własnej organizacji – to:

- Wypracowywanie wspólnych stanowisk do programu przez grupę organizacji np. działających na danym terytorium albo zajmujących się konkretną grupą osób albo pracujących wg tej samej metody (którą warto upowszechniać dzięki Funduszom Europejskim).
- Wypracowanie oficjalnych stanowisk przez gremia opiniodawczo-doradcze na poziomie regionalnym. Warto jest organizować spotkania dedykowane konsultacjom społecznym programu i zapraszać do udziału w nich przedstawicieli instytucji zarządzających, aby mogli opowiedzieć o programie i wysłuchać argumentów.
- Wspieranie instytucji zarządzającej w organizowaniu konsultacji społecznych ze środowiskiem pozarządowym np. poprzez organizację spotkań konsultacyjnych dla NGO.

We wszystkich tych działaniach ważne jest konstruktywne podejście. Nawet jeśli uważamy, że propozycje instytucji zarządzającej są złe, nietrafione, niekompletne, nie wystarczy ich krytykować. Bardzo ważne jest przedstawianie konstruktywnych, alternatywnych rozwiązań, a więc zaproponowanie konkretnych nowych zapisów.

Trzeba też pamiętać, że zakończenie prac nad programem, które finalnie następuje po zakończeniu negocjacji z Komisją Europejską, to jest często początek pracy nad szczegółowymi rozwiązaniami dotyczącymi systemu wdrażania. Warto, żeby i na tym etapie organizacje pozarządowe były włączane w proces np. do czasu powołania komitetu monitorującego.

#### 4. O czym warto pamiętać zgłaszając uwagi do programów regionalnych?

Przede wszystkim warto wiedzieć, że nie wszystkie elementy i zapisy programu regionalnego są wyłączną decyzją samorządu województwa. Jest bowiem cały szereg wymogów, do których samorząd województwa musi się dostosować. Wynikają one najczęściej z przepisów prawa europejskiego i krajowego lub innych: z unijnych rozporządzeń, z zapisów Umowy Partnerstwa (krajowego dokumentu określającego ramowo kierunki inwestycji ze środków europejskich oraz strukturę programów krajowych i regionalnych), z linii demarkacyjnej (dokumentu pomocniczego względem Umowy Partnerstwa, który określa jakie działania są finansowane w poszczególnych celach szczegółowych na poziomie regionalnym, a jakie na krajowym) itd.

Uczestnicząc w pracach nad programami lub przynajmniej w konsultacjach społecznych, warto wiedzieć, że:

- Struktura programu regionalnego jest narzucona wspólnym wzorem, określonym w prawie europejskim, a konkretnie w tzw. rozporządzeniu ramowym. Samorząd województwa oczywiście ma wpływ na wybór celów szczegółowych, poziomów alokacji dla każdego z nich określenie priorytetów i ich zawartości.
- Część zapisów programów regionalnych jest wymaganych na bazie Umowy Partnerstwa, która jest dokumentem nadrzędnym albo jest wynikiem ustalonej linii demarkacyjnej (i określone wsparcie będzie realizowane w innym programie krajowym).

Warto również wiedzieć jaka jest struktura programów regionalnych. Jest ona określona wzorem w załączniku 3 do rozporządzenia ramowego/wspólnego. Kluczowym elementem tej struktury jest opis priorytetów. Każdy priorytet składa się z celów szczegółowych ([szerzej o celach szczegółowych w części II ekspertyzy](#)). Opis każdego celu szczegółowego składa się z kilku elementów:

1. Interwencje w ramach Funduszy:
  - a. Opis powiązanych przedsięwzięć
  - b. Grupy docelowe
  - c. Działania na rzecz zapewnienia równości, włączenia społecznego i niedyskryminacji
  - d. Wskazanie konkretnych terytoriów objętych wsparciem, z uwzględnieniem planowanego wykorzystania narzędzi terytorialnych
  - e. Działania międzyregionalne, transgraniczne i transnarodowe
  - f. Planowane wykorzystanie instrumentów finansowych
2. Wskaźniki



3. Indykatory podział zaprogramowanych zasobów (UE) według rodzaju interwencji, innym słowy alokacja przypisana do celu szczegółowego

Kluczowe są przede wszystkim punkty 1a i 1b (to jest sedno tego co będzie realizowane z wykorzystaniem Funduszy Europejskich) oraz 2 i 3. Wskaźniki i alokacja będą pokazywać skalę tego, co region chce osiągnąć. Warto też wiedzieć, że większość wskaźników pochodzi z tzw. Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych ustalonej na bazie rozporządzenia europejskiego i zakresu wsparcia wynikającego z Umowy Partnerstwa. Instytucja zarządzająca może dodać wskaźniki specyficzne dla swojego programu, dostosowane do szczególnych dla tego programu rodzajów działania.

## 5. Na co warto zwracać uwagę opiniując programy regionalne?

Przede wszystkim na opis przedsięwzięć tzn. czy uwzględnia on wszystkie kluczowe działania, które powinny być finansowane z Funduszy Europejskich, czy daje przestrzeń do elastycznego podejścia na etapie wdrażania. Te dwa elementy: kompleksowość i elastyczność są ważne na etapie realizacji, bo daje szerokie możliwości działania i w razie pojawiających się nowych wyzwań nie ma konieczności renegotjacji programu z Komisją Europejską. Należy także sprawdzać czy ten zakres działań jest adekwatny do potrzeb mieszkańców województwa, do potrzeb grup w najtrudniejszej sytuacji. Organizacje pozarządowe działając lokalnie bardzo dobrze wiedzą jakiego wsparcia potrzebują osoby w najtrudniejszej sytuacji, a także jakie narzędzia się sprawdzają i czego dotychczas brakowało wśród instrumentów wsparcia, co obniżało jego skuteczność. O tym wszystkim instytucjom zarządzającym warto mówić na etapie konsultacji społecznych.

Drugim ważnym elementem oceny programu na etapie konsultacji społecznych powinny być grupy docelowe tj. czy w katalogu osób, które będą wspierane mieszczą się wszystkie ważne grupy zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym albo potrzebujące usług społecznych, a także czy grupy te są adekwatne do zakresu wsparcia.

Trzecim kluczowym elementem są wskaźniki. Należy tu przede wszystkim zwracać uwagę na ich realność założonych wartości docelowych, bazując też na doświadczeniu z poprzednich perspektyw finansowych, a także na wiedzy o sytuacji w regionie: o skali problemów bezrobocia, ubóstwa, wykluczenia społecznego, dostępności do usług itp. itd. Warto się także zastanowić, czy nie należałoby dodać jakichś wskaźników specyficznych, spoza listy WLWK. Aż wreszcie należy przyjrzeć się korelacji między wartościami docelowymi wskaźników a dostępną alokacją. Może się bowiem okazać, że alokacja jest zbyt niska lub za wysoka w stosunku do planowanych wskaźników. Wtedy należy wnioskować albo o dopasowanie poziomu wskaźników albo poziomu alokacji.

Czwarty ważny element to alokacja. Wydaje się to element najtrudniejszy do weryfikacji. Zastanawiając się nad adekwatnością alokacji warto przede wszystkim zwracać uwagę na skalę potrzeb w danej dziedzinie. Na ile ta alokacja pozwoli rozwiązać problem albo odpowiedzieć na potrzebę, jaki będzie jej udział w zmianie społecznej, którą samorząd chce wygenerować.

Jeśli w programie pojawiają się beneficjenci warto zwracać uwagę czy wśród grup beneficjentów wymienione są organizacje pozarządowe.



## 6. Kiedy Fundusze Europejskie na włączenie społeczne będą dostępne?

Wydaje się, że nastąpi to nie wcześniej niż w II połowie 2022 r. i jest to założenie optymistyczne. Należy pamiętać, że projekt Umowy Partnerstwa nie został przekazany do Komisji Europejskiej w celu rozpoczęcia negocjacji. Nadal trwają prace nad programami krajowymi regionalnymi. Wiele z nich jest jeszcze przed fazą konsultacji społecznych. Dodatkowo przed uruchomieniem pierwszych konkursów konieczne jest zorganizowanie całego systemu zarządzania i kontroli programu – wszystkich procedur, wzorów dokumentów, systemu informatycznych itp. To wszystko wymaga niestety czasu.

## O autorce

W latach 2008-2017 pracowała w ministerstwie odpowiedzialnym za zarządzanie funduszami europejskim (obecnie jest to Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej). W okresie 2010-2017 zajmowała się problematyką wykluczenia społecznego i wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego na działania włączające. Uczestniczyła w programowaniu PO WER oraz tworzyła Wytyczne w zakresie wykorzystania EFS i EFRR w obszarze włączenia społecznego. Od marca 2017 pracuje w Ogólnopolskim Związku Rewizyjnym Spółdzielni Socjalnych. Zajmuje się współpracą z samorządami regionalnym, w szczególności z Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej, w zakresie rozwoju ekonomii społecznej, usług społecznych i deinstytucjonalizacji. Uczestniczyła w pracach nad dokumentem „Włączenie społeczne w Programach Regionalnych. Rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej”.

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030

