



Raport

K o Ń c o w y

**Ewaluacja zdolności absorpcyjnych
systemu integracji zawodowej osób
niepełnosprawnych**

Streszczenie
i rekomendacje



Spis treści

1. Streszczenie raportu.....	3
1.1. Zdolności absorpcyjne SIZON	3
1.2. Potencjał instytucji wojewódzkich.....	9
1.3. Potencjał projektodawców z sektora publicznego	14
1.4. Potencjał projektodawców z sektora niepublicznego	16
2. Rekomendacje odnośnie sposobów wzmocnienia SIZON	19
2.1. Przełamanie bariery doświadczenia i wiedzy oraz wzmocnienie kompetencji projektowych.....	19
2.1.1. Informacja, promocja i edukacja – dopasowane do odbiorcy	19
2.1.2. Szkolenia	21
2.1.3. Projekty przygotowane w partnerstwie	22
2.1.4. Wykorzystanie potencjału liderów lokalnych	23
2.1.5. Budowa kompetencji projektowych	24
2.2. Wzmocnienie skłonności podmiotów do aplikowania i realizacji działań integracyjnych w ramach PO KL.....	26
2.2.1. Wzmocnienie skłonności projektodawców i instytucji współpracujących	26
2.2.2. Wzmocnienie skłonności pracodawców do zatrudniania ON	28
2.3. Efektywna koordynacja sieci współpracy	29
2.4. Zapewnienie adekwatności wsparcia i efektywności wykorzystania środków PO KL	30
2.5. Uwagi końcowe.....	30

1. Streszczenie raportu

1.1. Zdolności absorpcyjne SIZON

Zdolność do efektywnego wykorzystania środków z komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) dla potrzeb integracji zawodowej i społecznej środowisk osób niepełnosprawnych przez system integracji zawodowej osób niepełnosprawnych (SIZON) jest niska, zaś sam SIZON jest systemem nie w pełni rozwiniętym. Badanie pozwoliło zidentyfikować kluczowe przyczyny słabości SIZON oraz bariery stojące na przeszkodzie absorpcji środków PO KL dla potrzeb integracji osób niepełnosprawnych. Przeszkody utrudniające efektywne wykorzystanie środków PO KL na programy integracyjne dla ON zostały rozpatrzone na kilku poziomach: legislacyjnym (problemy związane z brakiem lub nieadekwatnością rozwiązań prawnych dotyczących problemów ON); systemowym (problem związany z relacjami pomiędzy poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w skład SIZON, przekazywaniem między nimi informacji, transferem wiedzy i doświadczeń, jak również współpracy na poziomie konkretnych działań) i podmiotowym (liczne bariery i ograniczenia tkwiące w poszczególnych podmiotach wchodzących w skład SIZON).

Poziom legislacyjny, to przede wszystkim kwestia braku pełnej komplementarności aktów prawnych: ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawy o pomocy społecznej i ustawę o rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Taka sytuacja powoduje rozmywanie się odpowiedzialności za integrację zawodową osób niepełnosprawnych. Co ważne również regulacje dotyczące obowiązków pracodawców zatrudniających ON, postrzegane są jako zbyt ograniczające i wymagające dla firm. Respondenci zwracali również uwagę na system świadczeń społecznych dla ON, którego konstrukcja demotywuje do podejmowania pracy.

Istotę działania SIZON znacznie osłabiają, zdaniem badanych, zbyt liberalne przepisy dotyczące orzekania o niepełnosprawności, jak również niewydolny system wydawania orzeczeń o niepełnosprawności, z powodu których za niepełnosprawnych uznawane są często osoby, które są zdolne do pracy (mogą pracować), ale wolą nie pracować i korzystać ze świadczeń socjalnych (wybierają bierność zawodową).

SIZON jako system jest jeszcze słabo wykształcony i trudno mówić o nim jak o systemie działającym na rzecz integracji ON. W zasadzie trzeba SIZON zdefiniować jako nie do końca skoordynowany zestaw działań różnych podmiotów, stanowiących często elementy innych systemów. Natomiast sama efektywność SIZON jako systemu podmiotów pozostających ze sobą w pewnych relacjach jest uzależniona od jakości tych właśnie relacji. Potencjał systemu jest tym większy, im więcej i im silniejsze są więzi i współpraca pomiędzy poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w jego skład, polegające na skutecznej wymianie wiedzy i doświadczeń oraz na przekazywaniu informacji, podejmowaniu i realizacji wspólnych przedsięwzięć oraz stwarzaniu podmiotom możliwości współpracy. Badanie wykazało, że przepływ informacji oraz w wielu przypadkach brak koordynacji działań i współpracy pomiędzy podmiotami wchodzącymi w skład SIZON, a czasem nawet pomiędzy departamentami tego samego podmiotu, jest kluczowym problemem, z którym boryka się system.

Istotnym wynikiem badania, na który szczególnie należy zwrócić uwagę jest rozbieżność opinii instytucji pośredniczących, odpowiedzialnych za organizację procesu absorpcji PO KL oraz projektodawców systemowych i konkursowych, jak również innych instytucji szczebla powiatowego, odnośnie wiedzy na temat PO KL, doświadczeń zebranych w latach 2004-2006



w trakcie realizacji SPO RZL i będących ich efektem kompetencji nabytych przez potencjalnych projektodawców.

Instytucje pośredniczące są przekonane o wystarczającym poziomie wiedzy, doświadczeń i kompetencji potencjalnych projektodawców, natomiast badanie ujawnia niewielki poziom wiedzy na temat PO KL organizacji pozarządowych i instytucji publicznych szczebla powiatowego. Co równie ważne to fakt, że potencjalni projektodawcy z sektora pozarządowego i prywatnego nie potrafią wpisać roli swoich instytucji w programy działań na szczeblu powiatowym i nie postrzegają siebie jako części systemu integracji ON ani – nierzadko – jako projektodawców PO KL. Natomiast relacje pomiędzy podmiotami SIZON dotyczące integracji społecznej i zawodowej ON mają charakter fragmentaryczny i nieuporządkowany, jakkolwiek występują przypadki współpracy między tymi instytucjami. Wiele podmiotów wchodzących w skład SIZON stara się kompensować braki w formalnej współpracy kontaktami nieformalnymi.

Poziom podmiotowy oceny potencjału absorpcyjno-wdrożeniowego SIZON oceniony został pod kątem trzech elementów: skłonności, możliwości i przygotowania uwzględniający podział na podmioty reprezentujące poziom regionalny, powiatowy i projektodawców konkursowych.

Potencjał instytucji pośredniczących reprezentujących poziom regionalny w świetle otrzymanych wyników badania należy ocenić jako przeciętny, choć ocena ta nie dotyczy wszystkich obszarów działania tych instytucji. Instytucje te zreorganizowały lub są w trakcie reorganizacji swojej struktury, posiadają wg deklaracji respondentów przygotowanych (wyszkolonych) pracowników, a ponadto większość instytucji nosi się także z zamiarem zatrudnienia dodatkowych pracowników do wdrażania PO KL. Duża wiedza na temat PO KL – zdaniem respondentów – jest efektem bieżącej pracy, jak i doświadczeń zebranych w okresie wdrażania SPO RZL i ZPORR w latach 2004-2006, a także częstego udziału pracowników IP w szkoleniach. Wyższy udział osób z doświadczeniem deklarowały Wojewódzkie Urzędy Pracy, a niższy - Urzędy Marszałkowskie. Znacznie niżej jednak instytucje te oceniały wiedzę swoich pracowników na temat potrzeb ON, metod ich integracji i najniżej – doświadczenia w zakresie integracji ON. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że zaledwie przeciętny (w deklaracjach, a w rzeczywistości być może niższy) poziom tych trzech elementów deklarowały WUPy, najczęściej odpowiedzialne za wdrożenie Priorytetów VI i VII w stosunku do ON. Czynnikiem istotnie obniżającym potencjał absorpcyjno-wdrożeniowy Instytucji Pośredniczących jest nie do końca sprawna komunikacja i współpraca tych instytucji z podmiotami szczebla powiatowego a także instytucjami wojewódzkim specjalizującymi się w zagadnieniach integracji społecznej, w tym ROPS. Skłonność IP do realizacji projektów integracyjnych w ramach PO KL na podstawie deklaracji należy ocenić jako przeciętną – z jednej strony działania te są wpisane w zakres obowiązków IP, z drugiej jednak tematyka integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych stanowi dla Instytucji Pośredniczących raczej jedno z zagadnień w obszarze wdrażania komponentu regionalnego PO KL, niż temat kluczowy.

Potencjał podmiotów szczebla powiatowego (projektodawców systemowych i innych instytucji) należy ocenić jako relatywnie niski. Podmioty te, mimo składanych deklaracji posiadają małą wiedzę na temat PO KL i Priorytetów VI i VII. Badanie pozwoliło stwierdzić, że badani mieli zasadniczą trudność z opisaniem działań planowanych w ramach PO KL, a i skierowanych do ON, co dowodzi nieznamomości i nieumiejętności posługiwania się ramami pojęciowymi, którymi posługuje się PO KL. Istotnym spostrzeżeniem jest to, że projektując działania dla ON nie prowadzi się diagnozy problemów ON będących grupą docelową programu, a nawet nie zna się ich liczebności. Warto podkreślić, że badane podmioty rzadko uczestniczyły w projektach realizowanych w ramach Działania 1.4 SPO RZL, zatem nie zdobyły doświadczenia w projektach skierowanych stricte do ON w poprzednim okresie programowania.

Projektodawcy systemowi, jak i pozostałe instytucje szczebla powiatowego nie posiadają odpowiednio licznych zasobów ludzkich, co nie pozwala im na realizację zadań wykraczających poza ustawowo określone minimum. Pozytywnie wyróżniają się powiatowe urzędy pracy, które



dysponują wedle opinii badanych odpowiednio liczną i kompetentną kadrą także dzięki realizacji SPO RZL i ZPORR. Instytucje te nie są jednak zwykle przyzwyczajone do pracy w systemie projektowym, najczęściej też nie prowadzą długoterminowego (dłuższego niż rok) planowania finansowego. Należy też podkreślić, że na szczeblu powiatu instytucje SIZON w niewielkim stopniu skoncentrują się na ON (z wyjątkiem organizacji zajmujących się statutowo przede wszystkim osobami niepełnosprawnymi). W sferze ich zainteresowania pozostaje wiele innych grup oczekujących wsparcia, a ON są jedynie jedną z nich. Słabościami obarczony jest także system instytucji aktywizujących – WTZ i ZAZ, które miały stanowić dla ON etap pośredni pomiędzy szkołą a otwartym rynkiem pracy. Instytucje te są nieliczne, poza tym w większości przypadków nie realizują w pełni swoich zadań. Zakłady te nie prowadzą do integracji zawodowej, a raczej utrwalają funkcjonowanie ON w zamkniętym środowisku pracy w specjalnych warunkach oraz bierne i roszczeniowe postawy ON. Przede wszystkim zaś problem stanowi brak powiązań tych instytucji między sobą, co prowadzi do przerywania ścieżki wsparcia.

Zebrane w badaniu dane na temat projektodawców konkursowych wskazują, że kompetencje większości potencjalnych beneficjentów konkursowych zarówno do przygotowania, jak i realizacji dojrzałych projektów poświęconych integracji zawodowej i społecznej ON są znacząco zróżnicowane zależnie od typu organizacji i dość niskie u znacznej ich części. Nastąpiła identyfikacja kilku typów potencjalnych projektodawców konkursowych z sektora pozarządowego i prywatnego, zróżnicowanych pod względem przygotowania i możliwości do absorpcji środków PO KL. Choć generalnie podmioty z tej grupy mają dość szeroką wiedzę na temat potrzeb ON, co jest naturalnym efektem bezpośredniego kontaktu z ON i ich rodzinami, będącymi nierzadko wolontariuszami organizacji, różnią się one pod względem umiejętności i doświadczenia w realizacji projektów, w tym finansowanych z funduszy strukturalnych.

Dominującym typem są małe, lokalnie działające organizacje, ale rzadko działające w trybie projektowym. Drugim najczęściej spotykanym typem organizacji są oddziały ponadlokalne sieciowych organizacji ogólnopolskich, które często mają potencjał do działań na poziomie regionalnym, część z nich działa projektowo i ma doświadczenia w korzystaniu ze środków unijnych. Część z nich jednak, głównie organizacje będące kontynuatorem struktur działających w okresie PRL-u nie wykazuje aktywności w poszukiwaniu nowych działań, źródeł finansowania i nie działa projektowo.

Podmioty z tej grupy wykazują wysoką skłonność i duże zainteresowanie problemami integracji społecznej i zawodowej ON, jednakże, działania te mają często charakter doraźny, fragmentaryczny, są nakierowane na pomoc w konkretnych sprawach, niż na rozwiązania o charakterze systemowym. Motywacja do podejmowania działań na rzecz ON nie idzie w parze z wiedzą na temat działań, których realizację umożliwiają środki z PO KL.

Organizacje pozarządowe powszechnie cierpią na brak kadr, rzadko dysponują stałymi pracownikami, w swym działaniu opierają się głównie na wolontariuszach. To, wraz z niedostatkami infrastruktury oraz środków finansowych wzbudza w nich poniekąd uzasadnioną obawę o możliwość udźwignięcia ciężaru projektu z EFS i skutkuje niechęcią wobec aplikowania o środki na projekty.

Na tym tle wyróżniają się instytucje szkoleniowe, które mają wysoki potencjał do absorpcji środków PO KL – w większości powstały one stosunkowo niedawno, w związku z możliwościami, jakie dały projekty szkoleniowe realizowane w ramach PHARE, a potem EFS. W przeciwieństwie do organizacji pozarządowych, są to z reguły instytucje posiadające doświadczenie i umiejętności w pracy projektowej, elastyczne i otwarte na działania innowacyjne.

Potencjał pracodawców w zakresie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych w świetle przeprowadzonych badań należy ocenić jako raczej niski. Choć w badaniu nie zebrano informacji pochodzących bezpośrednio od samych pracodawców, to jednak wypowiedzi przedstawicieli



instytucji mających z nimi kontakt w związku z projektami dla osób zagrożonych wykluczeniem świadczą zarówno o dość niskiej skłonności, jak i niewielkich możliwościach i przygotowaniu pracodawców do zatrudniania ON. Pracodawcy są skłonni zatrudniać ON dlatego, że nie są w stanie pozyskać pracowników pełnosprawnych do pracy na warunkach, jakie mogą zaproponować, lub też zachęteni bezpośrednimi korzyściami finansowymi – dofinansowaniem z PFRON. Przyjmowaniem ON do pracy zainteresowani są właściwie tylko tacy pracodawcy, którzy wpisują zatrudnianie ON w uzasadniony finansowo model działania swojego przedsiębiorstwa. Wśród pracodawców, zdaniem badanych, powszechne jest przekonanie na temat niepełnowartościowości ON jako pracownika, związanej zarówno z samą niepełnosprawnością, jak i m.in. z przywilejami dla ON, takimi jak krótszy czas pracy.

Problemem wpływającym na skuteczne działania SIZON są różnice w poziomie skłonności, zainteresowania i rzeczywistych chęci podejmowania działań integracyjnych dla ON. O ile skłonność ta jest wysoka u organizacji pozarządowych, zarówno na poziomie podmiotowym, jak i instytucjonalnym, szczególnie tych specjalizujących się w rozwiązywaniu problemów ON, jak również wystarczająca u instytucji pośredniczących szczebla regionalnego, które są zobowiązane do podejmowania tych działań, wyodrębniają w celu ich realizacji specjalne komórki, o tyle w przypadku projektodawców konkursowych i instytucji publicznych szczebla powiatowego jest ona dyskusyjna. Choć przedstawiciele tych podmiotów uczestniczący w badaniu powszechnie często wspominali o swoim zainteresowaniu i chęci podejmowania działań na rzecz ON, to wiele ich wypowiedzi świadczyło jedynie o ich deklaracyjnym charakterze. Ograniczenia na poziomie przygotowania i możliwości, jak również brak głębokiego przekonania o rzeczywistych szansach na sukces tego typu działań w związku z brakiem zainteresowania większej grupy ON integracją zawodową sprawiają, że skłonność instytucji publicznych do podejmowania działań integracyjnych jest ograniczona.

Rekomendacje

Potencjał absorpcyjno-wdrożeniowy SIZON w zakresie wykorzystania środków PO KL na rzecz działań integracji zawodowej i społecznej ON jest zależny z jednej strony od skłonności podmiotów do aplikowania o środki oraz chęci do realizacji projektów, z drugiej zaś – ich przygotowania i możliwości w zakresie skutecznej realizacji projektów. Rekomendacje obejmują w znacznej części propozycje sposobów zwiększenia potencjału projektodawców do działania „projektowego” – od przełamania bariery doświadczenia i wiedzy instytucji, poprzez budowę potencjału i współpracy, aż do wzmożenia skłonności do przygotowywania i realizacji inicjatyw ukierunkowanych na wsparcie ON w procesie ich integracji społecznej i zawodowej.

Z grona projektodawców, jak wynika z przeprowadzonych badań, można wyodrębnić kategorie podmiotów o zróżnicowanym potencjale do realizacji projektów PO KL. Z jednej strony są podmioty mające doświadczenie w realizacji projektów, dysponujące stabilnym potencjałem materialnym, finansowym i osobowym oraz funkcjonujące w trybie projektowym, z drugiej zaś są małe organizacje o bardzo słabym potencjale, których mocną stroną stanowi jednak bliskie powiązanie z beneficjentami ostatecznymi. Ci pierwsi potrzebują konkretnych i szczegółowych informacji o PO KL, zaś drudzy powinni otrzymać prostą i podstawową informację o PO KL. Duża część personelu instytucji publicznych oraz członkowie organizacji pozarządowych wykazywali dużą bierność i brak wiary w siebie, jeśli chodzi o korzystanie ze środków EFS na rzecz ON. Taka sytuacja wymaga przygotowania szkoleń, które zamiast na wiedzę teoretyczną postawią na wiedzę praktyczną na przykład poprzez symulacje przygotowania, przeprowadzenia i rozliczenia prawdziwych projektów PO KL. Innym sposobem przełamania bariery doświadczenia i wiedzy jest zorganizowanie powiatowych zespołów projektowych, składających się z przedstawicieli organizacji publicznych i pozarządowych, a wspomaganych przez posiadających większą wiedzę i doświadczenie przedstawicieli organizacji szczebla wojewódzkiego – „szkolenie poprzez praktykę”. Projekty takie mogłyby stanowić element procesu wsparcia powstawania partnerstw i zacieśniania współpracy między instytucjami różnych sektorów. Istotna jest tutaj rola instytucji wojewódzkich, które mogłyby w ten sposób realizować funkcję koordynatora i moderatora współpracy oraz wymiany doświadczeń. Jeszcze inną formą łączącą przełamywanie



bariery wiedzy i doświadczenia z transferem wiedzy jest wykorzystanie liderów lokalnych, którym udaje się osiągać sukcesy w mniej rozwiniętych obszarach.

Badanie wykazuje niewystarczające kompetencje projektowe u znacznej części podmiotów wchodzących w skład SIZON (poza częścią instytucji pośredniczących). Brak jest pracowników z odpowiednimi kompetencjami w zakresie prowadzenia / realizacji projektów oraz brak zasobów ludzkich pozwalających zajmować się czymś więcej niż tylko pracą bieżącą. Stąd optymalnym umiejscowieniem kompetencji z zakresu zarządzania projektami jest w sektorze pozarządowym. Rekomendacja umieszczenia kompetencji projektowych w sektorze pozarządowym jest zgodna z opiniami instytucji pośredniczących na temat podmiotów mających największy potencjał jako projektodawcy w schemacie konkursowym. Pojawiły się opinie, że organizacje pozarządowe są najwłaściwszymi podmiotami do realizacji projektów PO KL ze względu na fakt, że działają non-profit, potrafią udzielać lepszego wsparcia ze względu na lepszą diagnozę potrzeb ON i umiejętność dostosowania do niej projektowanych działań, a także bliższy kontakt z ostatecznym beneficjentem.

Efektywna absorpcja i wdrożenie środków PO KL przez SIZON zależy także od wydajności SIZON jako systemu współpracujących ze sobą podmiotów. Badanie pozwoliło sformułować rekomendacje odnośnie wzmocnienia tego systemu, który okazał się być słabo wykształcony i mało skuteczny.

Współpraca nieformalna między instytucjami SIZON stanowi znaczącą wartość, szczególnie w sytuacji niedoskonałości powiązań formalnych. Obok konieczności zreformowania systemów instytucjonalnej obsługi rynku pracy i pomocy społecznej tak, aby zwiększyć ich komplementarność, powiązania w ramach SIZON można zwiększyć wykorzystując potencjał lokalnych liderów współpracy i stwarzając warunki dla rozwoju i upowszechnienia dobrych praktyk współpracy. Do usprawnienia tego procesu mogą się przyczynić działania regionalnego lidera wśród instytucji SIZON (w poszczególnych województwach może nim być UM, WUP, ROPS albo inna instytucja, zależnie od dotychczasowych doświadczeń), którego rolą byłoby stwarzanie możliwości do spotkań i wymiany doświadczeń, udrożnienie kanałów przepływu informacji oraz inspirowanie i wspieranie partnerstw. Odpowiedzią na brak koordynacji działań podmiotów wchodzących w skład SIZON mogłoby być stworzenie również instytucji koordynatora integracji zawodowej ON. Celem koordynatora byłaby realizacja lokalnej i regionalnej polityki rehabilitacji i integracji ON.

Koordynatorzy byłiby odpowiedzialni za zlecenie działań oraz facylitację i kontrolę jakości ich realizacji przez pozostałe instytucje publiczne, jak również przygotowywanie planów lokalnej polityki na rzecz ON. Rozważając miejsce koordynatora w strukturze administracyjnej wydaje się, że odpowiednie byłoby umocowanie go na pozycji zobowiązującej raportowanie wykonania zadań do szefów instytucji oraz do Rady Powiatu. Praca koordynatorów powinna przebiegać w trybie projektowym, w zespołach projektowych tworzonych z osób posiadających odpowiednie kompetencje z PUP, OPS, PCPR, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli pracodawców. Uczestnictwo w zespole projektowym powinno być uwzględniane przy planowaniu zakresu obowiązków poszczególnych osób wchodzących w jego skład, w opisie stanowiska pracy – np. poprzez wskazywanie liczby godzin, które osoba na danym stanowisku przeznaczą na pracę w zespołach projektowych.

W parze ze wzmacnianiem możliwości i przygotowania podmiotów SIZON, w szczególności organizacji pozarządowych, powinny iść działania wzmacniające ich skłonność do podejmowania działań integracyjnych.

W zakresie wzmocnienia skłonności u pracowników instytucji publicznych należałoby przede wszystkim zmienić postrzeganie ON jako grupy, która w dużej mierze nie jest faktycznie zainteresowana aktywizacją, a w związku z bierną i roszczeniową postawą - nie jest zdolna do integracji zawodowej. Wydaje się, że na zmianę takiej percepcji ON wpływ mogłaby mieć z



jednej strony świadomość rzeczywistej liczby ON potrzebujących aktywizacji, z drugiej zaś – redukcja liczby osób, które uzyskały status ON w sposób nieuprawniony, kierowane chęcią uzyskania świadczeń społecznych oraz niechęcią do pracy.

Zdobywanie informacji na temat ON i ich potrzeb możliwe jest także na poziomie lokalnym, na przykład w formie badań ankietowych. Informacje zebrane w ten sposób mogłyby stać się podstawą bazy danych budowanej z komponentów tworzonych lokalnie. Proces gromadzenia danych od poziomu lokalnego do krajowego należy starannie zaprojektować, tak, aby połączyć potrzebę diagnozy na najbardziej lokalnym poziomie z wymogiem unifikacji metodologii.

W ramach zmiany czynników wewnętrznych wpływających na chęć realizacji projektów integracyjnych przez pracowników instytucji publicznych należałoby przede wszystkim wskazać budowę systemu motywacyjnego, nagradzającego pracowników za efektywną realizację nadprogramowych w ich pojęciu działań.

Skłonność członków organizacji pozarządowych do podejmowania działań na rzecz ON jest wysoka, jednak niska jeśli chodzi o chęć aplikowania i realizacji projektów ze środków PO KL. Skłonność tę można wzmocnić przede wszystkim przez edukację projektodawców konkursowych w zakresie możliwości korzystania z PO KL oraz wzmocnienie ich własnych możliwości i kompetencji w zakresie realizacji takich projektów, wpływające na ich większą pewność siebie i w związku z tym chęć podejmowania nowych wyzwań w ramach PO KL.

Kluczem do pełnej integracji zawodowej i społecznej ON jest zachęcenie pracodawców do ich zatrudniania. W tym obszarze nadal konieczne wyda się uproszczenie wymagań w zakresie przystosowania zakładu pracy do ON, zmniejszenie obciążeń biurokratycznych, a może nawet zrównanie praw pracowniczych ON z osobami pełnosprawnymi. Pracodawcy poszukują „pełnowartościowych” pracowników, w związku z tym system przywilejów dla ON zmniejsza ich atrakcyjność w oczach pracodawców. Alternatywnym rozwiązaniem jest taka konstrukcja systemu dofinansowania dla pracodawców, by postrzegali oni otrzymywane kwoty jako bezpośrednio kompensujące mniejszą wydajność zatrudnionej ON. W ramach istniejących rozwiązań można rekomendować rozwiązanie zwiększające chęci pracodawców do zatrudniania ON polegające na ich obsłudze administracyjno-biurokratycznej. Mogłaby być to osoba z PUP odgrywająca rolę rzecznika pracodawców, a jej zadaniem byłoby wypełnianie dokumentów za pracodawcę.

Ponadto ważne jest dostosowanie szkolnictwa integracyjnego do potrzeb ON oraz rozwoju kształcenia ustawicznego. Wydaje się, że duża fala emigracji zarobkowej w ostatnich latach stwarza szczególną szansę dla dobrze wykształconych ON, które mogą „przejąć” miejsca pracy zwolnione przez pracowników, którzy udali się na emigrację. Idealnym rozwiązaniem byłoby zatem to, w którym szkoły specjalne, szkoły integracyjne, WZT oraz ZAZ ustalałyby popyt na określone specjalności i zawody z pracodawcami. Pracodawca po podpisaniu kontraktu miałby możliwość „wykształcenia sobie” przyszłego pracownika.

Zdaniem osób badanych za bardziej adekwatne i skuteczne należy uznać wsparcie zindywidualizowane oraz kompleksowe, wyposażające osobę niepełnosprawną w kompetencje niezbędne do podjęcia i utrzymania zatrudnienia. Wsparcie to jest skuteczniejsze, ale droższe. Niezbędne jest zatem przemyślenie w polityce wdrażania PO KL pojęcia efektywności kosztowej wsparcia jak i wymogu kompleksowości i indywidualizacji wsparcia jako kryterium strategicznego w ocenie projektów.

Ważnym obszarem jest promowanie POKL wśród organizacji pozarządowych, informowanie o PO KL, przekazywanie wiedzy na temat procedur aplikowania i realizacji projektów, w szczególności do projektodawców reprezentujących oddziały ponadlokalne i regionalne organizacji sieciowych. Dysponują one formalnymi możliwościami, nierzadko także potencjałem fizycznym i ludzkim,



doświadczeniem projektowym przydatnym do aplikowania i realizacji projektów służących aktywizacji osób niepełnosprawnych (w tym na poziomie ponad lokalnym i regionalnym). Nie zawsze natomiast dysponują odpowiednim poziomem wiedzy szczegółowej, co też wpływa na gotowość do podejmowania aktywności w zakresie budowy i wdrażania projektów na rzecz ON.

Z kolei w odniesieniu do organizacji małych, lokalnych, wyspecjalizowanych jednostek służących aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych gdzie wiedza na ten temat jest niewielka konieczne jest nie tylko szkolenie, ale również promocja i wiedza na temat partnerstw. Mogą oni być partnerami w projektach realizowanych z silniejszymi organizacjami czy instytucjami publicznymi. Jest to dla tych małych organizacji optymalna droga do wzmocnienia potencjału i realizacji samodzielnych projektów.

Co ważne, konieczne jest zadbanie również o możliwości i przestrzenie dla tworzenia się partnerstw, być może również wsparcia procesu wykuwania się partnerstw poprzez udział w tym procesie profesjonalnego moderatora. Istotną rolę powinna tu odegrać administracja samorządowa z poziomu regionów odpowiedzialna Priorytet VI i VII PO KL.

Wartą rozważenia jest również koncepcja wsparcia lokalnie działających organizacji pozarządowych poprzez stworzenie regionalnych systemów/ośrodków wsparcia dla organizacji realizujących działania na rzecz osób niepełnosprawnych. Podmioty te oferowałyby informację, wiedzę oraz inne formy wsparcia w zakresie przygotowania i realizacji projektów na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych.

1.2. Potencjał instytucji wojewódzkich

Regionalne strategie społeczne województw potwierdzają zainteresowanie władz regionalnych problemami integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych i istotną rangę zagadnienia. Problematyka integracji zawodowej osób niepełnosprawnych wydaje się podobnie istotna w strategiach wojewódzkich, jednak można zauważyć różnice regionalne:

- ↳ Mazowieckie: „Strategia rozwoju województwa” i „Strategia Wojewódzka w zakresie Polityki Społecznej” eksponują problematykę ON, „Wojewódzki Program Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu (...)” zawiera misję samorządu i cele strategiczne w zakresie wsparcia ON;
- ↳ Lubuskie: wiele z celów Strategii rozwoju województwa koncentruje się na konieczności realizacji działań mających poprawić sytuację ON. „Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubuskiego na Lata 2005 – 2013”. zawiera pogłębioną analizę SWOT sytuacji ON oraz cele i działania mających wpłynąć na poprawę sytuacji ON;
- ↳ Dolnośląskie: „Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku” i „Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005 – 2013” zawierają odrębne rozdziały poświęcone niepełnosprawności, w tym obszerną diagnozę i działania dotyczące ON;
- ↳ Łódzkie: w „Strategii rozwoju województwa” ON wymienione jako grupa docelowa działań, „Wojewódzki Program Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu (...)” zawiera relatywnie złożoną diagnozę i formułuje cele szczegółowe;
- ↳ Małopolskie i Pomorskie: w strategiach województw problematyka ON jest potraktowana pobieżnie, bardziej szczegółowe dane zawiera „Wojewódzki Program Dotyczący Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu (...)”.
- ↳ Podlaskie: w strategii województwa problematyka ON jest potraktowana pobieżnie, natomiast „Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2006-2013” zawiera



- obszerną diagnozę problemów ON i formułuje cele wsparcia ON. Cele dotyczące aktywizacji zawodowej zawiera też „Podlaska Strategia Zatrudnienia do 2015 roku”
- ↳ Świętokrzyskie: problematyka ON została szerzej omówiona tylko w „Świętokrzyskim Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2007”

Słabością strategii wojewódzkich jest stan rozpoznania problemów i diagnoza potrzeb osób niepełnosprawnych z uwagi na fakt, że jedyne dostępne dane statystyczne o osobach niepełnosprawnych pochodzą ze spisu powszechnego z 2002 r., a także brak kwantyfikacji celów w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych.

Badani pracownicy Instytucji Pośredniczących, projektodawców systemowych i innych instytucji wojewódzkich mają wiedzę o przyczynach wykluczenia ON i identyfikują kluczowe słabości systemu. W ich opinii osoby niepełnosprawne są zagrożone wykluczeniem i mają trudności w wejściu na rynek pracy:

- ↳ z przyczyn specyficznych, takich jak ograniczenia zdrowotne, bariery architektoniczne i uprzedzenia społeczne (w tym uprzedzenia pracodawców) oraz
- ↳ z przyczyn dotyczących różnych zbiorowości zagrożonych wykluczeniem lub wykluczonych, takich jak niskie wykształcenie, postawy roszczeniowe, ubóstwo.

Do wykluczenia osób niepełnosprawnych przyczyniają się dysfunkcje SIZON:

- ↳ Brak diagnozy na poziomie kraju i regionów (wiedzy o liczbie ON i typach niepełnosprawności) oraz na poziomie gmin (wiedzy o konkretnych ON),
- ↳ Tradycyjny model pracy socjalnej, w którym przeważa wypłata świadczeń, a brakuje pracy z osobami w terenie, m. in. w związku ze słabością kadrową OPS,
- ↳ Dysfunkcje systemu edukacji: dostarczanie niskich kwalifikacji przez szkolnictwo specjalne, bariery architektoniczne i brak indywidualnych programów nauczania w szkolnictwie zintegrowanym,
- ↳ Niespójność systemu instytucjonalnego integracji zawodowej, zbyt mała liczba oraz niewypełnianie funkcji aktywizacyjnej przez WTZ, ZAZ i ZPCh,
- ↳ Niewystarczająca informacja i zbyt skomplikowane procedury wsparcia oferowanego przez PFRON dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne,
- ↳ Dysfunkcja przywilejów ON – obawy pracodawców przed mniejszą wydajnością pracowników ze względu np. na skrócony czas pracy,
- ↳ Utrwalanie postaw biernych i roszczeniowych przez system pomocy społecznej z powodu niedużej różnicy między wysokością świadczeń a potencjalnym wynagrodzeniem, bezwarunkowości świadczeń oraz ich zawieszaniem w przypadku podjęcia pracy.

Szansą na zatrudnienie ON jest wzrost gospodarczy i wzrastające zapotrzebowanie pracodawców z otwartego rynku pracy na niepełnosprawnych pracowników. Zdaniem badanych, ON mogą wykonywać takie prace, na jakie pozwala ich stan zdrowia (tj. takie, w których są osobami „sprawnymi”) pod warunkiem wystarczających kwalifikacji.

Dla Instytucji Pośredniczących, PO KL stanowi kontynuację i rozszerzenie dotychczasowych programów współfinansowanych z EFS. Dobrze oceniają oni zakres i adekwatność wsparcia ON w Priorytecie VI a jeszcze lepiej – w Priorytecie VII (można tutaj zauważyć, że w badaniu ilościowym opinie pracowników instytucji powiatowych na temat kompletności wsparcia w Priorytetach Vi i VII były odwrotne). Pozytywnie ocenia się rozszerzenie zakresu podmiotowego wsparcia na osoby niezarejestrowane w PUP i rozszerzenie zakresu przedmiotowego (form wsparcia) oraz uwzględnienie form innowacyjnych (kontrakt socjalny, wsparcie ekonomii społecznej).



Zdaniem przedstawicieli IP, w porównaniu z poprzednim okresem programowania nastąpiły znaczące uproszczenia procedur aplikowania (ograniczenie załączników) i sprawozdawczości (wnioski o płatność bez kopii faktur), ogólnie – zmniejszenie biurokracji. Należy jednak podkreślić, że pracownicy instytucji systemu wdrażania PO KL nie zdają sobie sprawy, że z punktu widzenia projektodawcy te uproszczenia są dalece niewystarczające, a przekonanie o skomplikowanych procedurach w programach współfinansowanych ze środków UE jest mocno ugruntowane. Nowym problemem proceduralnym jest budżet zadaniowy, który, przy wielu zaletach, rodzi problemy: szczególnie niejasne zarówno dla IP jak i projektodawców są koszty pośrednie.

Pracownicy instytucji wojewódzkich optymistycznie oceniają potencjał projektodawców, wskazując jako ich atut doświadczenie zdobyte w poprzednim okresie programowania, a w konsekwencji spodziewają się dużego zainteresowania środkami PO KL. W małym stopniu dostrzegają rozwarstwienie projektodawców na doświadczonych oraz (stanowiących zdecydowaną większość) niedoświadczonych. Spośród instytucji publicznych (projektodawców systemowych) wyżej są oceniane PUP i ROPS, natomiast badanym trudniej jest ocenić potencjał OPS i PCPR. Badani zwracają uwagę na słabości części instytucji publicznych w myśleniu „projektowym” oraz słabości kadrowe. Do silnych stron organizacji pozarządowych zaliczono zgodność profilu ich działania ze specyfiką wsparcia w PO KL, oraz ich lepszy kontakt z beneficjentem ostatecznym, a w konsekwencji większą adekwatność wsparcia. W ocenie badanych, NGO działające dla ON są liczne (choć nadal nie dość liczne) i mają relatywnie wysoki potencjał w porównaniu z organizacjami działającymi dla innych zbiorowości. Słabością NGO może być brak zadań ustawowych, tj. mniejsza wiarygodność jako ogniw systemu, a także ogólna słabość potencjału małych, lokalnych NGO (problem dostrzegany, ale w stopniu nieporównywalnie mniejszym niż to wynika z niniejszego badania).

W Planach Działania dla Priorytetu VI i VII w większości województw problematyka aktywizacji zawodowej ON znalazła się w diagnozie a same ON stanowiły wyodrębnioną grupę docelową (pod tym względem Plany Działań dla Priorytetu VII były bardziej kompletne). Dla Priorytetu VI określono wskaźniki do osiągnięcia dotyczące wsparcia ON, natomiast dla Priorytetu VII brakowało wskaźników. Wśród wymienianych form wsparcia nie wyróżniono oddzielnej kategorii działań dedykowanych tylko osobom niepełnosprawnym.

Większość badanych przedstawicieli Instytucji Pośredniczących deklaruje, że podczas opracowywania Planów Działania dla Priorytetów VI i VII ich instytucja konsultowała się z innymi instytucjami w województwie, jakkolwiek zakres konsultacji w poszczególnych województwach mógł być niejednakowy. Konsultowano się głównie z instytucjami, które mają ogólny obraz całości problemów dotyczących rynku pracy i spójności społecznej na poziomie regionalnym jak i lokalnym i które zajmują się integracją zawodową i społeczną różnych grup (ROPS, PUP, starostwami powiatowymi, PCPR, urzędami gmin, OPS, i NGO). Przymuszczałnie problemy integracji osób niepełnosprawnych nie były dominującym tematem konsultacji, jakkolwiek były w nich obecne. Te same instytucje, z którymi konsultowano Plany, będą najczęściej uczestniczyły w Podkomitetach Monitorujących, przy czym można oczekiwać częstszego udziału organizacji pracodawców.

Badani opowiadali się raczej za włączaniem ON w projekty wsparcia dla różnych odbiorców, w celu ich większej integracji i przełamania wykluczenia. Wypowiadano też argumenty na rzecz wsparcia dedykowanego do ON ze względu na ich specyficzne potrzeby. Zdaniem badanych, wsparcie w ramach Priorytetu VII jest bardziej adekwatne do potrzeb ON niż w ramach Priorytetu VI. Badani spodziewają się, że projekty w ramach Priorytetu VII będą realizowane dla ON równie często jak dla innych odbiorców, a w ramach Priorytetu VI – rzadziej. Wydaje się więc, że zdaniem pracowników Instytucji Pośredniczących, osoby niepełnosprawne powinny być – i przymuszczałnie będą – przede wszystkim objęte działaniami z zakresu integracji społecznej, a dopiero w dalszej kolejności – zawodowej. Badani różnią się w opiniach co do zasięgu projektu (opowiadają się raczej za realizacją przez lokalne organizacje – bliższe beneficjentowi ostatecznemu, ale także przez ponadlokalne



i ponadregionalne – o większym potencjale), ale zgodnie uważają, że projekt powinien odpowiadać na lokalne potrzeby i być realizowany lokalnie.

W badanych województwach Instytucje Pośredniczące przyjmują różne podejścia do wdrażania wsparcia dla ON, przy czym obecnie podejścia te nie są doprecyzowane. Dostrzegając słabość diagnozy, część IP będzie promować w 2008 i 2009 r. projekty badawcze. Niektóre IP zastosują jako strategiczne kryteria oceny projektów objęcie wsparciem ON i będą ogłaszać specjalne konkursy tylko na projekty dla ON, aby zapobiec wydaniu całej puli środków na projekty skierowane do „łatwiejszych” grup docelowych. Jakkolwiek z analizy Planów Działań wynika, że we wszystkich województwach ON należą do grupy docelowej wsparcia, badania terenowe wykazały, że znaczenie ON jako grupy docelowej jest niejednakowe w poszczególnych województwach. Specjalne konkursy na projekty dla ON lub inne rozwiązania we wdrażaniu PO KL promujące wsparcie dla ON zostaną zastosowane w województwach: lubuskim, mazowieckim, podlaskim i pomorskim. Obawę badanych budzi spodziewana dominacja projektów „łatwiejszych” nie tyle ze względu na wybrane grupy docelowe, ile formy wsparcia: przewaga standardowych projektów szkoleniowych, pozbawionych kontynuacji w postaci zindywidualizowanego wsparcia aż do momentu utrzymania zatrudnienia przez ON i raczej nieskutecznych. Niestety IP nie podjęły w tym celu dostępnych im działań, tj. nie sformułowały kryteriów strategicznych w taki sposób, aby promować wsparcie kompleksowe i zindywidualizowane (jak wynika z badania kompleksowość wsparcia będzie brana pod uwagę w województwie dolnośląskim, ale nie jest jasne, czy stanowi to kryterium strategiczne). Dodatkowo problem pogłębia z jednej strony fakt, że obecnie beneficjenci ostateczni, to ci rzeczywiście najbardziej wykluczeni i wymagający kompleksowego wsparcia, a z drugiej – nacisk na osiągnięcie wskaźników produktu (liczby osób objętych wsparciem) a nie wskaźników wpływu (liczby osób zatrudnionych w efekcie wsparcia).

W instytucjach wojewódzkich dominuje model zarządzania który można nazwać „tradycyjnym”. Tylko w niektórych zbliża się on do mieszanego – z elementami zarządzania „projektowego”, dotyczy to zwłaszcza w IP (szczególnie UM województwa pomorskiego i małopolskiego, łódzki i pomorski WUP oraz Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego - są to zarazem województwa, w których najszerzej konsultowano Plany Działań). Model bliższy „projektowemu” ma związek z doświadczeniami zebranymi w okresie wdrażania SPO RZL i ZPORR. Badani deklarują, że działania dotyczące osób niepełnosprawnych zostały zaplanowane w ogólnym dokumencie strategicznym lub w szczegółowym dokumencie dotyczącym osób niepełnosprawnych. Większość IP przygotowuje plany finansowe w cyklu rocznym, a tylko niektóre realizują długoterminowe planowanie finansowe. Zarówno IP jak i projektodawcy systemowi uważają środki PO KL za pewne i raczej nie zaplanowali alternatywnych wobec PO KL źródeł finansowania.

IP mają pracowników zatrudnionych do wdrażania PO KL. Można się spodziewać, że najwięcej pracowników UM zajmujących się wdrażaniem PO KL będzie w województwie łódzkim i pomorskim. W WUP najwięcej będzie pracowników zajmujących się wdrażaniem PO KL w województwach małopolskim i łódzkim. IP zamierzają też przyjąć nowe osoby – raczej młode niż doświadczone, ponieważ nie mogą im zaoferować wystarczającego wynagrodzenia. Istotnym atutem IP jest doświadczenie zdobyte w mijającym okresie programowania, ale z powodów finansowych IP obawiają się rotacji kadr. Kwalifikacje pracowników IP w zakresie wdrażania PO KL można ocenić raczej wysoko. Deklarowaną w badaniu ankietowym dobrą znajomość programu potwierdzają wyniki badania jakościowego. Pracownicy IP będą się także szkolić na temat PO KL. Natomiast ich wiedza o problemach i sposobach wspierania ON jest mniejsza i raczej taka pozostanie, ponieważ szkolenia na temat aktywizacji ON – chociaż się odbędą – będą rzadsze niż na temat PO KL. Na tym tle samoocena kompetencji do oceny wniosków dotyczących wsparcia ON wydaje się zawyżona. Niektóre IP zamierzają korzystać w procesie oceny wniosków z pomocy zewnętrznych asesorów (mazowieckie, dolnośląskie), inne powierzą ocenę raczej własnym pracownikom (świętokrzyskie, małopolskie).



Wiedza o programie u pracowników ROPS oraz tych pracowników WUP, którzy nie zajmują się wdrażaniem PO KL, jest znacząca, ale bardziej ogólna, niż w przypadku pracowników Instytucji Pośredniczących. Przeciwna sytuacja ma miejsce w przypadku oceny kompetencji niezbędnych do wspierania osób niepełnosprawnych. Wiedzę pracowników o potrzebach osób niepełnosprawnych, znajomość metod ich integracji społecznej i zawodowej oraz doświadczenie w działaniu na rzecz integracji osób niepełnosprawnych najwyżej ocenili respondenci z ROPS, w dalszej kolejności – pracownicy IP w Urzędach Marszałkowskich, a najniżej – pracownicy IP w WUP. Potencjał większości ROPS jest niższy niż WUP, ponieważ nie zdobyły one doświadczeń w poprzedniej perspektywie finansowej, dlatego zamierzają zatrudnić doświadczonych pracowników – tutaj mają ten sam co IP problem z powodu niskich wynagrodzeń.

W realizacji działań ukierunkowanych na zwiększanie potencjału projektodawców badane instytucje koncentrują się na zadaniach wyznaczonych przez PO KL, tj: promocji w przypadku IP, szkolenia kadr pomocy społecznej w przypadku ROPS oraz szkolenia pracowników PUP i prowadzenia badań rynku pracy w przypadku WUP. Najbardziej w działania promocyjne i szkoleniowe będą się angażowały pozostałe instytucje wojewódzkie, niewskazane wprost w PO KL. Zidentyfikowano także przykłady inicjatyw przekraczających obowiązkowe minimum, takich jak inicjowanie i wspieranie partnerstw lokalnych (pomorskie), czy wspólne działania promocyjne (podlaskie). Występowanie takich inicjatyw zależy od tego, czy w instytucjach były osoby skłonne do działania.

Aby wzmacniać potencjał projektodawców, instytucje wojewódzkie powinny być zdolne do utrzymywania z nimi bieżących kontaktów, rozpoznania ich potrzeb, a w konsekwencji do przygotowania trafnych działań informacyjnych i szkoleniowych. Obecnie mamy jednak do czynienia z problemem niespójności między ogniwami SIZON, który przejawia się m. in. poprzez niedoskonałość współpracy i obiegu informacji. Dotyczy to zarówno wiedzy o PO KL, jak i wiedzy o osobach niepełnosprawnych. Ogólną słabość powiązań wewnątrz SIZON, a w konsekwencji słabość jego potencjału, neutralizują okazjonalnie dobre praktyki współpracy między instytucjami w regionie: spotkania i wymiana informacji. Ta współpraca, często nieformalna, ma miejsce tam, gdzie brakuje formalnych powiązań w systemie lub są one niewystarczające. Jeżeli te kontakty i praktyki zostaną wykorzystane we wdrażaniu PO KL, mogą pozytywnie wpłynąć na jakość działań mających na celu wzmocnienie potencjału instytucji wojewódzkich do wdrożenia PO KL, a projektodawców do absorpcji środków i realizacji projektów. Obecnie kontakty nieformalne między instytucjami zajmującymi się polityką społeczną i osobami niepełnosprawnymi wydają się bardziej intensywne niż współpraca IP z tymi instytucjami.

Rekomendacje

Na podstawie badania instytucji SIZON na poziomie wojewódzkim niezbędne wydają się następujące działania:

1. Diagnostyka

- ↳ Policzenie ON i dokonanie opisu osób niepełnosprawnych w tym ze względu na typ niepełnosprawności, oraz – na poziomie gmin – identyfikacja konkretnych ON, zwłaszcza niezarejestrowanych.

2. Zmiany systemowe na poziomie instytucji SIZON:

- ↳ Sformułowanie przez IP kryteriów strategicznych i wskazówek dla członków KOP w taki sposób, aby w ramach Priorytetu VI i VII PO KL wybierane były projekty oferujące zindywidualizowane i kompleksowe wsparcie;
- ↳ Uspójnienie systemu aktywizacji zawodowej na który składają się WTZ, ZAZ i ZPCh i zapewnienie, aby faktycznie spełniały one funkcje aktywizacyjną i przejściową;



- ↳ Zwiększenie zatrudnienia i reforma pracy socjalnej w OPS w kierunku bezpośredniej pracy z ON w terenie;
- ↳ Zapewnienie przejrzystej i łatwodostępnej informacji dla pracodawców chcących zatrudnić ON o możliwościach wsparcia z PFRON oraz sprawnych procedur dofinansowania i kontroli minimalizujących obciążenie pracodawcy;
- ↳ Poszerzenie wiedzy pracowników IP na temat integracji ON, w tym poprzez zwiększenie współpracy IP z instytucjami zajmującymi się ON.

3. Zmiany systemowe na poziomie ponadinstytucjonalnym:

- ↳ Reforma systemu edukacji ON – umożliwienie ON zdobycia kwalifikacji pożądanых na rynku pracy, w tym wyższego wykształcenia;
- ↳ Reforma systemu pomocy społecznej poprzez:
 - ↳ Ograniczenie pomocy finansowej: zwiększenie różnicy między wysokością świadczeń a najniższym wynagrodzeniem i / lub uzależnienie przyznania świadczeń od aktywności ON w dążeniu do integracji społecznej i zawodowej;
 - ↳ Rozwój pracy socjalnej, zwłaszcza indywidualnej pracy z klientem pomocy społecznej, mającej na celu zwiększenie kompetencji ON do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie i na rynku pracy;
- ↳ Reorganizacja zasad ochrony ON na rynku pracy w taki sposób, aby przywileje (np. skrócony czas pracy) nie prowadziły do dyskryminacji ON na rynku pracy. Zmiany mogą polegać na ograniczeniu sposobów ochrony zdrowia pracowników niepełnosprawnych do działań niezbędnych, odpowiednio do rodzaju niepełnosprawności i charakteru pracy.

1.3. Potencjał projektodawców z sektora publicznego w powiatach

Badani przedstawiciele instytucji powiatowych powszechnie podzielali opinię, że ON należy integrować społecznie, organizować im pracę. Jednak pogłębienie tej opinii dowiodło ograniczonej skłonności tej grupy instytucji do podejmowania działań integracyjnych. Jednym ze źródeł niewielkiej faktycznej chęci do podejmowania działań na rzecz integracji ON są przekonania na temat ON, opinia, że wiele ON tak naprawdę nie powinna mieć tego statusu, gdyż jest w pełni zdolna do pracy, a brak pracy i pobieranie świadczeń społecznych stanowi ich świadomy wybór. Z kolei „prawdziwi” niepełnosprawni postrzegani są jako osoby o biernym i roszczeniowym nastawieniu, nie potrafiące przełamać stereotypów ich dotyczących i godzące się z rolą ON nieaktywnej zawodowo. Badani zaznaczali przy tym, że przepisy regulujące przyznawanie i pobieranie świadczeń przez ON zniechęcają je do aktywizacji zawodowej, stwarzając w przekonaniu ON zagrożenie trwałej utraty renty w przypadku podjęcia pracy.

Nie mając pełnych danych na temat liczebności grupy docelowej działań integracyjnych, część badanych sądzi, że grupa ta jest niewielka – nie opłaca się zatem podejmować działań skierowanych tylko do niej. Panuje ponadto przekonanie, że ON to grupa już uprzywilejowana licznymi programami pomocowymi, co w połączeniu z pozostałymi czynnikami jest źródłem przekonania, że działania integracyjne powinno podejmować się wobec grup bardziej potrzebujących, zagrożonych wykluczeniem (np. długotrwale bezrobotni, bezrobotne matki). Skłonności instytucji powiatowych, które powinny zajmować się integracją zawodową ON, są także ograniczane przez negatywną ocenę szans powodzenia ich działań, związaną z brakiem chęci zatrudniania ON przez pracodawców.

Wszystkim tym barierom towarzyszy ogólne małe zainteresowanie pracowników instytucji publicznych podejmowaniem się prac wykraczającym poza ich obowiązki ustawowe, co jest związane z niskimi wynagrodzeniami i brakiem odpowiedniego systemu motywacyjnego dla pracowników.



Co istotne, bariery stojące na przeszkodzie integracji zawodowej ON są postrzegane często jako zjawiska zewnętrzne, na które pracownicy instytucji publicznych na szczeblu powiatowym nie mają wpływu – zatem trudno w tej sytuacji o chęć podejmowania działań mających na celu przełamywanie tych barier.

Przedstawiciele badanych instytucji twierdzili, że zarówno oni, jak i inni pracownicy w ich organizacjach mają szeroką, a przynajmniej wystarczającą wiedzę na temat potrzeb ON, metod ich integracji oraz doświadczenie w tego typu działaniach. Wiedza i doświadczenie jest znacząco większa w większych ośrodkach miejskich. Badanie dowodzi jednak, że potrzeby konkretnej grupy ON, będącej celem działań integracyjnych podejmowanych przez daną instytucję, rzadko są rzeczywiście brane pod uwagę przy tworzeniu projektów. Niektórzy badani, którzy zauważali nieskuteczność działań integracyjnych, zdawali sobie sprawę, że przyczyną ich niepowodzeń może być rozbieżność pomiędzy ich założeniami a rzeczywistymi potrzebami ON. Na uwagę zasługuje też fakt, że w sytuacji zderzenia przekonań na temat potrzeb ON z potrzebami artykułowanymi przez te osoby oraz przez ich najbliższych, pracownicy instytucji publicznych często są zaskoczeni rozbieżnością swojego obrazu potrzeb ON i rzeczywistości i zdają sobie sprawę, że właśnie ta rozbieżność jest jedną z głównych przyczyn nieskuteczności działań podejmowanych przez instytucje wobec ON.

Działania dotyczące integracji ON dość często są zaplanowane w ramach ogólnej strategii/programu, a nie w osobnym dokumencie dotyczącym osób niepełnosprawnych. Połowa badanych instytucji opracowujących plany finansowe wyodrębnia w nich działania na rzecz ON. Połowa badanych instytucji miała także doświadczenia z realizacją projektów dla ON, choć zaledwie ok. 12% organizacji publicznych biorących udział w badaniu miało okazję nabyć doświadczenia przy okazji realizacji projektów w ramach SPO RZL. Badani często deklarowali, że w ramach działań mających na celu integrację ON współpracowali z innymi podmiotami. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że współpraca ta występowała stosunkowo rzadko pomiędzy projektodawcami systemowymi stopnia powiatowego a instytucjami wojewódzkimi, takimi jak WUP, Wojewódzka rada ds. osób niepełnosprawnych czy ROPS. Fakt ten wskazuje na istotną barierę przepływu wiedzy i doświadczeń pomiędzy szczeblem wojewódzkim i lokalnym instytucji publicznych. Problemem jest defragmentacja odpowiedzialności i brak właścicielstwa tematu „integracja ON”.

Jak dowiodły pogłębione pytania zadawane podczas badania jakościowego, podmioty te, mimo deklaracji składanych w badaniu ilościowym, posiadają małą wiedzę na temat PO KL i Priorytetów VI i VII. Warto zauważyć, że w większych ośrodkach miejskich wiedza ta była relatywnie wyższa. Większość badanych miała jednak zasadniczą trudność z opisaniem działań planowanych w ramach PO KL, a skierowanych do ON, co dowodzi nieznamomości i nieumiejętności posługiwania się ramami pojęciowymi, którymi posługuje się PO KL. Brak znajomości PO KL skutkowało brakiem sprecyzowanych planów działań podejmowanych w ramach Programu.

Czynnikiem w zasadniczy sposób ograniczającym potencjał instytucji publicznych do skutecznego wykorzystania środków PO KL na integrację ON jest brak doświadczeń w zakresie pracy projektowej. Powszechnym modelem pracy w badanych instytucjach jest system, w którym praca polega na realizacji zadań ustawowych, wyznaczonych przez władze regionalne, lub też zadań statutowych. Przedstawiciele badanych instytucji (oprócz PUPów) bardzo często podkreślali też, że jednym z głównych problemów stojących na przeszkodzie realizacji PO KL jest brak odpowiednio licznej i fachowej kadry. Niemniej jednak, deklarowane nastawienie wobec PO KL i działań integracyjnych wobec ON jest pozytywne – badani powszechnie twierdzili, że chcieliby korzystać z konsultacji, że instytucje przez nich reprezentowane będą uczestniczyć w szkoleniach dot. PO KL i innych formach podnoszenia kwalifikacji w tym obszarze, jak również organizować inne działania, w tym szkolenia na temat aktywizacji zawodowej i społecznej ON dla innych podmiotów. W realizacji działań PO KL część badanych

instytucji liczy na partnerską współpracę z innymi podmiotami, podczas gdy część planuje prowadzenie działań samodzielnie.

Otwartość wobec PO KL budzi jednak podejrzenia wobec często wskazywanej motywacji do uczestnictwa w Programie, jaką jest „choćby zdobycie doświadczenia”. Priorytetem dla badanych jest zatem nie tyle realizacja działań skutecznych, rzeczywiście prowadzących do zmniejszenia się zjawiska wykluczenia ON, co własne korzyści w postaci zdobycia nowych doświadczeń i umiejętności – takie przede wszystkim korzyści podkreślały te osoby, które prowadziły już jakieś projekty w ramach SPO RZL.

Rekomendacje

Do wzmocnienia skłonności, umiejętności i potencjału instytucji publicznych stopnia powiatowego do realizacji SIZON oraz w ramach jego prowadzenia skutecznych projektów integracyjnych niezbędne są następujące działania:

- ↳ upowszechnienie wiedzy na temat PO KL i związana z tym modyfikacja treści szkoleń z zakresu PO KL – konieczne jest przesunięcie ciężaru w prezentacji teorii na ćwiczenia, uczące praktycznych umiejętności w zakresie przygotowania, przeprowadzenia i rozliczenie prawdziwych projektów PO KL. Podmiotem, wobec którego formułowano oczekiwania organizacji szkoleń, był przede wszystkim PFRON, czasem także specjaliści z dziedzin związanych z PO KL, konieczne praktycy.
- ↳ wyłanianie i wzmocnienie liderów lokalnych – badanie dowodzi, że to właśnie często od pojedynczych osób, ich determinacji i umiejętności zależy powodzenie w skutecznej realizacji programów integracyjnych ON
- ↳ budowa kompetencji pracowników instytucji publicznych w zakresie pracy w systemie projektowym
- ↳ opracowanie skutecznych systemów motywacyjnych, które mogłyby przełamać niechęć do podejmowania się zadań innowacyjnych, wykraczających poza codzienne obowiązki
- ↳ promowanie i zachęcanie instytucji publicznych do prowadzenia projektów partnerskich z organizacjami pozarządowymi
- ↳ ułatwienie transferu wiedzy i doświadczenia z instytucji publicznych szczebla wojewódzkiego/regionalnego do instytucji szczebla powiatowego, a także pomiędzy instytucjami szczebla powiatowego; opinie badanych wskazują na potrzebę ustrukturywania systemu wymiany informacji, doradztwo w zakresie prowadzenia projektów, zarządzania organizacją i zespołem, prowadzenia działalności merytorycznej, tworzenia partnerstw; wykształcenie bazy konsultantów wspomagających instytucje publiczne w aplikowaniu i prowadzeniu projektów integracyjnych.

1.4. Potencjał projektodawców z sektora niepublicznego

Potencjalni projektodawcy konkursowi – głównie organizacje pozarządowe – są jeszcze dość słabym ogniwem SIZON. Do ich mocnych stron należy przede wszystkim dobre rozpoznanie potrzeb osób niepełnosprawnych, a także doświadczenia w podejmowaniu działań o charakterze osłonowym, pomocy doraźnej oraz aktywizacji i integracji społecznej. Organizacje – na miarę posiadanych możliwości – podejmują działania nie będące przedmiotem aktywności instytucji publicznych, niejako uzupełniają ofertę innych podmiotów SIZON. Pozytywnie należy ocenić również kapitał społeczny posiadany przez większość organizacji pozarządowych, a więc sieć lokalnych kontaktów z ludźmi i instytucjami, których organizacje włączają w swoje działania oraz zaufanie do organizacji pozarządowych, także w środowiskach osób niepełnosprawnych. Większość organizacji jest otwarta na współpracę z innymi podmiotami SIZON, większość także



podejmuje współdziałanie, przede wszystkim z instytucjami publicznymi na poziomie lokalnym i PFRON. Jednak nie tyle jest to wyraz świadomego współdziałania w ramach SIZON, bo większość badanych nie postrzega siebie jako części systemu integracji osób niepełnosprawnych, ile konieczność wynikająca ze świadomości własnych słabości.

Przeważają jednak słabe strony, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim:

- ↳ słabość kapitału fizycznego - większość organizacji boryka się z poważnymi problemami finansowymi, nie ma pewnych, stabilnych źródeł finansowania, występują problemy ze zdobyciem środków na pokrycie kosztów operacyjnych prowadzonej działalności (czynsze, opłaty stałe, wynagrodzenia personelu administracyjnego),
- ↳ słabość kapitału ludzkiego - małe, lokalnie działające organizacje nie zatrudniają w ogóle stałego personelu, opierają swoją działalność na pracy własnej członków oraz wolontariuszy; źródłem braku pracowników jest przede wszystkim brak środków finansowych umożliwiających ich zatrudnienie,
- ↳ niewielkie doświadczenia w zakresie planowania i zarządzania projektami,
- ↳ brak szerszej wiedzy na temat metod aktywizacji i integracji osób niepełnosprawnych, posiadana wiedza jest fragmentaryczna i ograniczona w zasadzie wyłącznie do specyfiki działań prowadzonych przez dany podmiot.

Wątpliwości budzi także możliwość szerokiego wykorzystania oferty PO KL przez badane podmioty. Wątpliwości te wynikają z tego, że:

- ↳ zdecydowana większość badanych nie korzystała dotychczas z funduszy strukturalnych i nie ma pracowników, którzy mają doświadczenia w zakresie pisania wniosków o dofinansowanie projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego, a także realizacji finansowanych z EFS-u projektów,
- ↳ przedstawiciele potencjalnych projektodawców konkursowych dysponują niewielką i z reguły dość ogólną wiedzą na temat PO KL,
- ↳ zainteresowanie potencjalnych beneficjentów konkursowych aplikowaniem o środki w ramach PO KL jest umiarkowane; wynika to z dwóch podstawowych przyczyn: pierwsza to niewielka wiedza na temat PO KL wśród badanych organizacji, druga to przekonanie, że nie są to środki, o które mogłyby ubiegać się ich organizacje.

Ci, którzy wiedzą coś na temat PO KL pozytywnie oceniają jego ofertę pod kątem możliwości realizacji działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Wydaje się także, że planowane przez potencjalnych projektodawców przedsięwzięcia pokrywają wszystkie z działań i poddziałań PO KL, w których mogą pojawiać się projekty skierowane do osób niepełnosprawnych. Trzeba jednak zauważyć, że są to plany dość niepewne, gdyż aż 85% badanych nie wie czy będzie aplikować i/lub nie wie, jaka będzie wartość planowanego projektu.

Wyraźnie, zwłaszcza w badaniu jakościowym ujawniło się silne rozwarstwienie potencjalnych beneficjentów. Większość organizacji to małe, lokalnie działające podmioty z bardzo niskim potencjałem, znacznie mniejsze zainteresowane aplikowaniem do PO KL i obiektywnie mające znacznie mniejsze możliwości uzyskania dotacji, a następnie skutecznej realizacji dofinansowanych projektów. Mniejszość stanowią organizacje o wyższym potencjale, z reguły ulokowane w dużych miastach i podejmujące działania ogólnopolskie lub regionalne, które najczęściej korzystały dotychczas z EFS-u. Mają one wiedzę na temat PO KL, są zainteresowane aplikowaniem, mają możliwości pozyskania i realizacji projektów. Z reguły mniej chętnie odnoszą się one do współpracy, zwłaszcza z podmiotami publicznymi.



Rekomendacje

Aby przełamywać istniejące bariery i wzmacniać organizacje pozarządowe jako potencjalnego realizatora projektów mających na celu integrację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych w ramach PO KL należałoby podjąć działania służące przede wszystkim zwiększeniu wiedzy dotyczącej PO KL, w szczególności mechanizmów aplikowania i realizacji projektów. Należy również promować i zachęcać do tworzenia projektów partnerskich, w których liderami mogłyby być silniejsze organizacje pozarządowe lub instytucje publiczne. Warto także zachęcać lokalne i regionalne organizacje infrastrukturalne oraz organizacje ogólnopolskie do podejmowania działań o charakterze wspierającym działania małych organizacji pozarządowych, np. poprzez doradztwo w zakresie planowania i zarządzania projektami. Należy także zachęcać do tworzenia i realizacji projektów partnerskich obejmujących różne formy wsparcia dla osób niepełnosprawnych, tak, aby w efekcie powstała kompleksowa oferta pomocy dla osoby niepełnosprawnej. Projekty takie pozwoliłyby połączyć i wykorzystać maksymalnie doświadczenia i wiedzę różnych organizacji oraz podmiotów sektora publicznego. Warto również szukać rozwiązań, które będą ułatwiać organizacjom pozarządowym aplikowanie i wykorzystanie środków z PO KL, w szczególności w zakresie dostosowywania wymogów i warunków aplikowania i wykorzystywania środków do możliwości organizacji pozarządowych.

Podjęcie tego typu działań, z jednej strony umożliwia wykorzystanie dostępnych możliwości realizacyjnych, z drugiej daje szansę małym organizacjom na pozyskanie doświadczeń i wiedzy, które pozwolą im wzmocnić własny potencjał i w przyszłości być może samodzielnie realizować własne projekty. Niezależnie od odbiorcy w działaniach informacyjno-edukacyjnych należy zadbać o czytelność, rzetelność i prosty język przekazywanych informacji, tak, aby były one zrozumiałe dla organizacji pozarządowych działających w innej kulturze organizacyjnej niż administracja publiczna. Warto także wykorzystać przykład już zrealizowanych działań, tak zwane dobre praktyki, bo one najsilniej oddziałują na odbiorców.

Działania informacyjno-edukacyjne powinny być skierowane zarówno do odpowiednich typów organizacji, jak i do potencjalnych partnerów czyli przede wszystkim jednostek administracji publicznej oraz organizacji pracodawców. Jeżeli chodzi o formy docierania do zainteresowanych z informacją to wydaje się że należy wykorzystać internet, z którego korzysta duża część organizacji oraz kontakty indywidualne, doradztwo. Należy także zadbać o stworzenie przestrzeni dla tworzenia się partnerstw, a więc wspólnych spotkań potencjalnych partnerów, być może również wsparcia procesu wykuwania się partnerstw poprzez udział w tym procesie profesjonalnego moderatora.

Większą uwagę należy także poświęcić wsparciu i aktywizacji potencjalnych projektodawców konkursowych w tych regionach, w których potencjał ilościowy, aktywność organizacji pozarządowych oraz zainteresowanie aplikowaniem do PO KL są mniejsze niż w pozostałych, na przykład w województwie świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim czy opolskim. Istotne jest również skierowanie działań informacyjnych do środowisk lokalnych, ponieważ z przeprowadzonego badania wyraźnie widać, niezależnie od regionu, że w dużych miastach organizacje mają łatwiejszy dostęp do informacji i innych form wsparcia. W wymiarze lokalnym (gminnym i powiatowym) praktycznie takich możliwości wsparcia nie ma.

Odpowiedzialność za realizację powyższych zaleceń spoczywa przede wszystkim na administracji samorządowej regionów, bo to ona odpowiada za działania, w ramach których w PO KL o wsparcie mogą ubiegać się organizacje pozarządowe. Aby je zrealizować niezbędna jest jednak współpraca innych podmiotów publicznych zaangażowanych w działania na rzecz osób niepełnosprawnych, przede wszystkim PFRON-u, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, publicznych służb zatrudnienia oraz samorządów lokalnych.

2. Rekomendacje odnośnie sposobów wzmocnienia SIZON

Jako że potencjał absorpcyjno-wdrożeniowy SIZON w zakresie wykorzystania środków PO KL na rzecz działań mających na celu integrację zawodową i społeczną ON jest zależny z jednej strony od skłonności podmiotów do aplikowania o środki oraz ich chęci do realizacji projektów, z drugiej zaś – ich przygotowania i możliwości w zakresie skutecznej realizacji projektów, rekomendacje sformułowane w niniejszym rozdziale dotyczą usunięcia barier pojawiających się na tych dwóch obszarach oraz wzmocnienia podmiotów SIZON w tym względzie. Trzeci obszar rekomendacji dotyczy wzmocnienia SIZON jako systemu współdziałających podmiotów.

Szansa dofinansowania wielu inicjatyw w obszarze integracji społecznej i zawodowej, jaką przynosi PO KL, wiąże się z wymaganiami specyficznego sposobu działania podmiotów realizujących projekty. W PO KL, podobnie jak innych programach współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych, określono nie tylko cele i zakres możliwości, ale także wymagania, oczekiwane rezultaty oraz procedury realizacji. Fundusze Strukturalne niosą ze sobą specyficzną kulturę działania, którą na poziomie beneficjenta (projektodawcy) można określić jako myślenie i działanie „projektowe”, które obejmuje m. in. umiejętność sformułowania celów projektu, wpisania ich w cele programu, określenia sposobów ich realizacji oraz umiejętność zarządzania projektem, a więc w uproszczeniu zapewnienia jego realizacji w taki sposób, aby przy ograniczonych zasobach ludzkich, czasowych, finansowych i pozostałych osiągnąć postawione cele. Takie podejście do działania stoi w opozycji do podejścia, w którym samo działanie (np. udzielanie wsparcia) jest racją bytu organizacji.

PO KL i inne fundusze strukturalne niosą ze sobą także specyficzny język, wraz z takimi pojęciami mającymi materialne desygnaty jak beneficjent, Instytucja Pośrednicząca, budżet zadaniowy czy wniosek o płatność, ale także bardziej abstrakcyjnymi, jak dodatkowość, zatrudnialność, gender mainstreaming czy ewaluacja. Aby zafunkcjonować w tym systemie, projektodawca musi przyswoić sobie tę skomplikowaną kulturę, co w oczywisty sposób ogranicza grono potencjalnych projektodawców.

Nasze rekomendacje obejmują w znacznej części propozycje sposobów zwiększenia potencjału projektodawców do działania „projektowego”.

2.1. Przełamanie bariery doświadczenia i wiedzy oraz wzmocnienie kompetencji projektowych

2.1.1. Informacja, promocja i edukacja – dopasowane do odbiorcy

Badanie dowodzi, że PFRON jest podmiotem, w którym pokłada się duże nadzieje związane z informacją, edukacją i promocją działań integracyjnych na rzecz ON.

Jak wynika z badania, wśród projektodawców można wyodrębnić kategorie podmiotów o zróżnicowanym potencjale do realizacji projektów PO KL.



Na przeciwnych biegunach znajdują się z jednej strony podmioty mające doświadczenie w realizacji projektów w poprzednim okresie programowania, dysponujące stabilnym potencjałem materialnym, finansowym i osobowym oraz funkcjonujące w trybie projektowym – potrzebują one konkretnych i szczegółowych informacji o PO KL, zwłaszcza różnicach między nim a poprzednimi programami.

Z drugiej strony są to liczne lokalne organizacje pozarządowe posiadające aktualnie niski potencjał absorpcyjno-wdrożeniowy środków z PO KL, których mocną jednak stroną stanowi bliskie powiązanie z beneficjentami ostatecznym, szczególnie w przypadku lokalnych, wyspecjalizowanych jednostek służących aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Choć organizacje te są skłonne do podejmowania działań na rzecz ON, w obecnej chwili nie traktują one PO KL jako oferty dla siebie, negatywnie (i realistycznie) oceniając swoje umiejętności i możliwości w zakresie aplikowania o środki i prowadzenia projektów. Do tego typu organizacji należy dotrzeć z bardzo prostą i podstawową informacją o PO KL, uświadamiając im, że ich konkretne działania mogą znaleźć wsparcie w PO KL i promować partnerstwo z instytucjami o większym potencjale. W działaniach informacyjno-edukacyjnych należy zadbać o czytelność, rzetelność i prosty język przekazywanych informacji, tak, aby były one zrozumiałe dla organizacji pozarządowych działających w innej kulturze organizacyjnej niż administracja publiczna.

Bardzo ważne jest też dotarcie z wiedzą na temat procedur aplikowania i realizacji projektów do projektodawców reprezentujących oddziały ponadlokalne i regionalne organizacji sieciowych. Dysponują one formalnymi możliwościami, nierzadko także potencjałem fizycznym i ludzkim, doświadczeniem projektowym przydatnym do aplikowania i realizacji projektów służących aktywizacji osób niepełnosprawnych (w tym na poziomie ponad lokalnym i regionalnym).

Istotnym zadaniem dla promocji PO KL jest także przełamywanie stereotypów na temat barier proceduralnych w programie, zwłaszcza przekonanie projektodawcy, że realizacja projektu w ramach PO KL nie wiąże się z aż tak skomplikowanymi wymaganiami formalnymi, jak mu się może wydawać, oraz że nie doprowadzi go do utraty płynności finansowej.

Działania informacyjno-edukacyjne powinny być skierowane zarówno do odpowiednich typów organizacji, jak i do potencjalnych partnerów - jednostek administracji publicznej oraz organizacji pracodawców, natomiast rekomendowana forma docierania do zainteresowanych z informacją to internet, z którego korzysta duża część organizacji oraz kontakty indywidualne i różne formy doradztwa. W związku z różnym poziomem wiedzy, doświadczeń i kompetencji komunikacyjnych odbiorców można rozważyć przygotowanie pakietów informacyjno-edukacyjnych na kilku poziomach zaawansowania, które różniłyby się językiem i zakresem prezentowanej wiedzy, dostosowanymi do kompetencji komunikacyjnych i projektowych odbiorców. Przygotowanie takich pakietów należałoby poprzedzić szczegółowym rozpoznaniem potrzeb potencjalnych odbiorców tych działań w zakresie interesujących ich tematów.

Przygotowanie takie mogłoby odbyć się w formie badania kwestionariuszowego, w którym respondentom przedstawiono by listę możliwych zagadnień i poproszono o wskazanie najbardziej interesujących, a jednocześnie zebrano by informacje na temat np. stanowiska pracy respondenta czy profilu instytucji, w której pracuje, co umożliwiłoby planowanie działań wobec podobnych osób na większą skalę i kierowanie akcji edukacyjnych do odpowiednich osób.

Przygotowane materiały przez ich rozpowszechnieniem powinny także zostać przetestowane pod kątem zrozumiałości oraz adekwatności doboru tematów do potrzeb grupy docelowej.

Warto rozważyć także ułatwienie grupom docelowym działań edukacyjnych 'samo-zakwalifikowania się' i doboru dla siebie odpowiednich materiałów. W przypadku edukacji drogą



internetową taki „self-assessment” mógłby przybrać formę krótkiej ankiety lub quizu wiedzy, który pozwalałby na automatyczne przypisanie danej osoby do właściwej grupy odbiorców.

Należałoby także zadbać o spójność pomiędzy materiałami dla wyłonionych grup odbiorców, tak aby widoczna była ścieżka rozwojowa. Odbiorcy powinni przede wszystkim umieć wykonać właściwy dla danej grupy odbiorców zestaw zadań, zaś następnie powinni mieć możliwość podnoszenia swoich kompetencji poprzez np. wykonywanie zadań, tak aby przejść do następnej grupy.

Skuteczność działań informacyjno-edukacyjnych jest także uzależniona od właściwego wyznaczenia i skwantyfikowania celów takich działań, a następnie odpowiedniego ich pomiaru. Dzięki pomiarom tym można np. śledzić liczbę osób, którzy przechodzą do grup bardziej zaawansowanych, a zatem udowodniły już zdobycie pewnej wiedzy / kompetencji na niższym poziomie.

Jeśli chodzi o kanały, którymi można by się posłużyć w akcjach informacyjno-edukacyjnych, to zdecydowanie rekomendowanym kanałem przekazywania wiedzy jest Internet, z którego korzysta i tak już spora grupa osób badanych. Kanał ten daje możliwość uczynienia przekazu interaktywnym, a przez to ciekawszym, daje też możliwość wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy uczestnikami programu (np. poprzez fora dyskusyjne).

Projektując stronę internetową z materiałami informacyjnymi i szkoleniowymi należy zwrócić szczególną uwagę na jej stałą i bieżącą aktualizację oraz spójność prezentowanych materiałów. Doświadczenie w wykorzystywaniu tego kanału pokazuje, że osoby z niego korzystające angażują się weń tym bardziej, im więcej „dzieje się” na stronie internetowej, zaś w przypadku jej stagnacji – odchodzą.

Jako że wiele postaw wobec ON i kwestii związanych z ich integracją zawodową jest przedmiotem utrwalonych stereotypów, należałoby także rozważyć przeprowadzenie działań w większy sposób mobilizujących do zainteresowania się potrzebami ON w tym zakresie. Strona internetowa może być tutaj niewystarczająca – jej rolą byłoby bowiem przekazywanie konkretnych informacji osobom już zainteresowanym, nie zaś mobilizowanie osób niezainteresowanych. Forma mobilizowania do zainteresowania się problemami ON powinna być na tyle poruszająca, by złamała, a przynajmniej naruszyła istniejące stereotypy. Działania mające na celu łamanie stereotypów panujących np. wśród pracowników instytucji publicznych mogłyby przyjąć na przykład formę spotkań z ON, które opowiadałyby o swojej drodze do kariery zawodowej, satysfakcji, którą przynosi im praca.

Efektywność działań informacyjno-edukacyjnych oraz promocyjnych powinna być poddawana okresowemu audytowi efektywności, by na podstawie jego wyników móc w razie potrzeby modyfikować działania w celu zwiększenia ich skuteczności.

2.1.2. Szkolenia

Duża część personelu instytucji publicznych oraz członkowie organizacji pozarządowych wykazywali dużą bierność i brak wiary w siebie, jeśli chodzi korzystanie ze środków EFS na rzecz ON. Taka sytuacja wymaga przygotowania szkoleń, które zamiast na wiedzę teoretyczną postawią na wiedzę praktyczną, np. poprzez symulacje przygotowania, przeprowadzenia i rozliczenia prawdziwych projektów PO KL. Sytuacja, w której będą ze sobą konkurować np. drużyny reprezentujące różne powiaty, może dodatkowo zmotywować uczestników szkoleń.



Wydaje się, że w naturalny sposób do roli organizatora takiego szkolenia symulacyjnego opartego na współzawodnictwie powiatów predestynowane są instytucje publiczne szczebla regionalnego. Taki model z jednej strony zapewnia wykorzystanie naturalnych odruchów, jakimi są skłonność do rywalizacji, afiliacja w grupie oraz patriotyzm lokalny (i także lokalne antagonizmy). Z drugiej strony pozwala szczeblowi regionalnemu określić planowany minimalny poziom kompetencji dla wszystkich swoich powiatów i kontrolować realizację tego celu.

W tym kontekście jednostki wojewódzkie PFRON mogą pełnić rolę inicjującą, zapewniającą wkład merytoryczny (np. treści ćwiczeń, modele symulacyjne, studia przypadków etc) lub wręcz rolę koordynatora działań na rzecz rozwoju instytucji (i ich zasobów) w zakresie działań na rzecz ON.

Ponadto, niezbędna jest zmiana systemu oceny efektywności szkoleń. Obecny model oceny efektywności poprzez liczbę osób, które wzięły udział w szkoleniu lub poprzez poziom zadowolenia uczestników szkolenia należy zastąpić modelem kontrolującym poziom nabytych umiejętności bezpośrednio po szkoleniu, jak również po jakimś czasie poziomu stosowania ich w praktyce (ewaluacje pracowników).

Wprowadzenie nowego podejścia do szkoleń wymaga kilku kroków:

1. Diagnozy stanu wiedzy w danym regionie;
2. Wyznaczenia priorytetów i ich zoperacjonalizowania poprzez wyznaczenie mierzalnych celów;
3. Ustalenia progów minimalnych oraz kryteriów sukcesu dla wyznaczonych celów (kwantyfikacja celów);
4. Przygotowanie materiałów szkoleniowych nakierowanych na realizację wyznaczonych celów;
5. Pilotaż, przepracowanie wniosków, modyfikacja materiałów;
6. Przeprowadzenie szkoleń z pomiarem ankietowym / testem na rozpoczęcie szkolenia, po zakończeniu oraz określony czas po szkoleniu (miesiąc, trzy miesiące lub maksymalnie pół roku po szkoleniu)
7. Przeprowadzenie badań kontrolnych w regionie po zakończeniu szkoleń dla całego regionu
8. Wypracowanie wniosków, modyfikacja założeń i modyfikacja celów.

Optymalizacja efektywnościowa szkolenia polega na:

1. Konkurencyjności – szkolenia powinny prowadzić w regionie dwie lub trzy firmy, a ich ocena powinna być oparta na a) subiektywnej ocenie szkolonych; b) wynikach testów po szkoleniach
2. Uzależnieniu części wynagrodzenia firmy szkolącej od wyników szkolenia po okresie np. jednego lub trzech miesięcy.

2.1.3. Projekty przygotowane w partnerstwie

Użytecznym sposobem przełamania bariery doświadczenia i wiedzy byłoby zadbanie o stworzenie możliwości i przestrzeni dla tworzenia się partnerstw, być może również wsparcie procesu wykuwania się partnerstw poprzez udział w tym procesie profesjonalnego moderatora.



Budowanie partnerstw mogłoby przyjąć formę organizowania powiatowych zespołów projektowych, składających się z przedstawicieli organizacji publicznych i pozarządowych, a wspomaganych przez posiadających większą wiedzę i doświadczenie przedstawicieli organizacji szczebla wojewódzkiego – „szkolenie poprzez praktykę”. Projekty takie mogłyby stanowić element procesu wsparcia powstawania partnerstw i zacieśniania współpracy między instytucjami różnych sektorów. Istotna jest tutaj rola instytucji wojewódzkich, które mogłyby w ten sposób realizować funkcję koordynatora i moderatora współpracy oraz wymiany doświadczeń. Inną formą wsparcia ze strony regionu może być program szkoleń dla moderatorów partnerstwa działających na poziomie powiatowym – nie byłoby to szkolenie merytoryczne z zakresu PO KL, ani nawet z zakresu prowadzenia projektów, ale z miękkich technik zmiany kultury organizacyjnej.

Projekty partnerskie stanowią dużą szansę dla wykorzystania potencjału małych, lokalnych organizacji pozarządowych, mających duże chęci do pracy na rzecz ON oraz dużą znajomość ich potrzeb. Organizacje takie mogą stać się partnerami w projektach realizowanych z silniejszymi organizacjami czy instytucjami publicznymi. Jest to dla tych małych organizacji optymalna droga do wzmocnienia ich potencjału i nauczenia ich realizacji samodzielnych projektów.

Na poziomie operacyjnym wsparcie dla projektów partnerskich może się przejawiać w wyższej punktacji przy ocenie aplikacji o finansowanie takich projektów.

2.1.4. Wykorzystanie potencjału liderów lokalnych

Efektywną formą łączącą przełamywanie bariery wiedzy i doświadczenia z transferem wiedzy może być wykorzystanie liderów lokalnych, którym udaje się osiągać sukcesy w mniej rozwiniętych obszarach. Wykorzystanie to może nastąpić na szereg różnych sposobów:

- ↳ Analiza przypadków służąca identyfikacji dobrych praktyk i opracowania ich w formie na tyle uniwersalnej, żeby nadawały się do implementacji (po niewielkim przystosowaniu) w całym regionie (bank dobrych praktyk) oraz skuteczne ich upowszechnienie, w tym podczas spotkań/seminariów/konferencji stanowiących okazję od bezpośredniego przekazu doświadczeń.
- ↳ Wykorzystanie liderów lokalnych, którzy odnieśli sukces, jako konsultantów w projektach prowadzonych w innych instytucjach/powiatach/regionach.
- ↳ Analiza przypadków służąca ustaleniu cech liderów determinujących zdolność do osiągania sukcesów, a następnie: a) rekrutacja na stanowiska liderów projektów w oparciu o zidentyfikowane cechy, b) opracowanie wspierania rozwoju tych cech u aktualnie zatrudnionego personelu – szkolenia liderów.

Liderzy lokalni są szczególnie cenni na obszarach o niższym potencjale społeczno-ekonomicznym, dlatego wskazane jest wspólne działanie kilku regionów o podobnym stopniu rozwoju (np. Ściana Wschodnia), aby uzyskać odpowiedni efekt skali. Bardzo ważne jest też pozyskanie do współpracy liderów lokalnych poprzez wsparcie materialne, ale przede wszystkim publiczne docenienie ich zaangażowania i sukcesów. Działania do podjęcia to:

1. Kryteria sukcesu;
2. Identyfikacja przyczyn i autorów sukcesu;
3. Identyfikacja cech osobniczych sprzyjających osiągnięciu sukcesów;
4. Pozyskanie do współpracy liderów lokalnych;
5. Analiza przypadków i identyfikacja barier sygnalizowanych przez liderów lokalnych;



6. Przygotowanie działań opartych o postaci liderów: a) budowa banku pomysłów, b) wizyty studyjne i staże u liderów, c) cykl objazdowych spotkań z liderami;
7. Komunikacja do projektodawców systemowych i konkursowych działań z punktu 6.;
8. Budowa profilu kompetencyjnego opartego o cechy liderów lokalnych determinujące odnoszenie sukcesów oraz przygotowanie a) testów mierzących zgodność z tym profilem u projektodawców b) szkolenia służące rozwojowi w kierunku ustalonego profilu kompetencyjnego
9. Analiza skuteczności działań (jakościowa) po przyjętym okresie (np. rok) oraz założonym budżecie (np. 100 000 zł) -> przygotowanie kwantyfikowanych celów i odpowiadającym im działań i budżetów na następne okresy lub rezygnacja z tego działania

2.1.5. Budowa kompetencji projektowych

Badanie wykazuje niewystarczające kompetencje projektowe u znacznej części podmiotów wchodzących w skład SIZON (poza częścią instytucji pośredniczących). Braki kompetencji dotyczą zarówno umiejętności przeprowadzania opartej na bezpośrednim kontakcie z ON diagnozy ich potrzeb oraz ilości osób będących potencjalnymi beneficjentami projektowanych działań, która to cyfra stałaby się punktem odniesienia w późniejszej ocenie efektywności projektów, formułowania celów w mierzalnych kategoriach oraz zarządzania projektami. Nikt z badanych nie miał też wątpliwości, że absorpcja środków PO KL będzie możliwa bez zbudowania kompetencji w obszarze zarządzania projektami. Jednak dwie istotne zmienne: brak pracowników z odpowiednimi kompetencjami w zakresie prowadzenia / realizacji projektów oraz brak zasobów ludzkich pozwalających zajmować się czymś więcej niż tylko pracą bieżącą każą poważnie zastanowić się nad optymalnym umiejscowieniem kompetencji z zakresu zarządzania projektami.

Należy rozważyć szanse i zagrożenia wiążące się z rozwojem kompetencji projektowych we wszystkich sektorach będących uczestnikami SIZON:

Rozwój kompetencji projektowych w sektorze publicznym – jest konieczny, by umożliwić instytucjom publicznym realizację projektów systemowych. Rozwój kompetencji w tym sektorze wydaje się jednak być szczególnym wyzwaniem, mając na względzie doświadczenia z okresu 2004 – 2006. Okazuje się bowiem, że z jednej strony pracownicy sektora publicznego nie są często zainteresowani dodatkowymi obowiązkami, a z drugiej strony stały odpływ bardziej doświadczonych osób z instytucji publicznych do instytucji prywatnych, także zainteresowanych pozyskaniem środków w funduszy EFS, z dużym prawdopodobieństwem doprowadzi do sytuacji, w której sektor publiczny będzie doświadczał ciągłej rotacji pracowników i będzie zmuszony do zatrudnienia osób bez doświadczenia lub zostanie bez osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i motywację do pracy nad projektami PO KL. Ograniczony potencjał projektodawców publicznych jest także pochodną braku motywacji do podejmowania działań wykraczających poza obowiązki ustawowe (co wynika ze sposobu zarządzania instytucjami i systemu wynagrodzeń), kierowaniem się zadaniami ustawowymi, a nie potrzebami beneficjentów, mniejszej elastyczności w działaniu oraz stwarzania dystansu pomiędzy instytucją a podopiecznymi projektów. Być może częściowo rozwiązać problem pomogłyby reorganizacje urzędów / ośrodków tak, aby zadania związane z projektem były normalnymi i głównymi zadaniami na określonych stanowiskach. Jednakże realizacja tego scenariusza jest niewystarczająca. Kompetencje projektowe to bowiem zestaw umiejętności pracowniczych opierający się na wyznaczaniu sobie mierzalnych celów, skutecznej wymianie informacji i współpracy z innymi organizacjami, bieżącej kontroli wykonania zadań i elastycznego reagowania na ewentualną potrzebę zmian oraz rozliczaniu wykonania zadań wraz odpowiednim systemem motywacyjnym mobilizującym do ich realizacji. Wydaje się, że większość pracowników instytucji publicznych nie funkcjonuje w takim paradygmacie i przestawienie ich



na nowe tory funkcjonowania wymagałoby silnej kampanii edukacyjnej popartej ćwiczeniami praktycznymi.

Rozwój **kompetencji projektowych w sektorze prywatnym** – właściwie ten scenariusz już się zrealizował; specyficznym dla niego jest „uzależnianie” sektora publicznego od firm szkoleniowo-doradczych, które prowadzą szkolenia często w taki sposób, który nie gwarantuje transferu wiedzy i doświadczenia do szkolonych pracowników instytucji publicznych. W efekcie instytucje zwracają się do prywatnych firm z prośbą o doradztwo w realizacji projektu. Choć wkład profesjonalnych instytucji szkoleniowych i doradczych jest niewątpliwie w wielu wypadkach bardzo użyteczny, uzależnienie od realizacji większości działań przez profesjonalne firmy zewnętrzne sektora prywatnego stanowi istotne zagrożenie dla instytucji publicznych odpowiedzialnych za prowadzenie działań w ramach PO KL, głównie ze względu na efektywność wykorzystania środków przeznaczonych na te działania.

Rozwój **kompetencji projektowych w sektorze pozarządowym** – jest to kierunek, któremu chcieliśmy poświęcić szczególną uwagę. Potencjał NGOs w zakresie skutecznego i zaangażowanego realizowania działań integracyjnych na rzecz ON widoczny jest szczególnie w przypadku tych organizacji pozarządowych, które profesjonalizują się łącząc działalność na rzecz dobra publicznego z efektywnością. Na obszarach poza dużymi ośrodkami organizacje pozarządowe są słabsze i mniej liczne, a wydają się predestynowane do tego, by w nich ulokować kompetencje projektowe:

- ↳ ryzyko nieefektywnych inwestycji w szkolenia i uczenie wykonawców projektów jest mniejsze w sektorze pozarządowym niż w sektorze publicznym, w związku z mniejszą rotacją kadr), budowanie kompetencji projektowych w tym sektorze nie będzie też inwestycją wielokrotną (jak w przypadku pozostawienia kompetencji projektowych jedynie w sektorze prywatnym, szkolącym z tego samego zakresu coraz to nowych ludzi, którzy potem odpływają z sektora publicznego);
- ↳ organizacje pozarządowe charakteryzują się wysoką skłonnością do działań na rzecz ON, więc po uzupełnieniu przygotowania mogą razem z możliwościami sektora publicznego stworzyć synergiczny układ, pozwalając na najefektywniejsze ze wszystkich trzech scenariuszy alokowanie środków PO KL.

Rekomendacja szczególnego wspierania działań rozwijających kompetencje projektowe w sektorze pozarządowym jest zgodna z opiniami instytucji pośredniczących na temat podmiotów mających największy potencjał jako projektodawcy w schemacie konkursowym. Pojawiły się opinie, że organizacje pozarządowe są najwłaściwszymi podmiotami do realizacji projektów PO KL ze względu na fakt, że działają non-profit, potrafią udzielać lepszego wsparcia ze względu na lepszą diagnozę potrzeb ON i umiejętność dostosowania do niej projektowanych działań, a także bliższy kontakt z ostatecznym beneficjentem. Odpowiednio przeszkolone organizacje pozarządowe mogą zatem stanowić bezcenne wsparcie dla instytucji publicznych w realizacji projektów integracyjnych.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że skuteczna realizacja wielu projektów będzie wymagała współpracy organizacji pozarządowych z instytucjami publicznymi, warto rozwijać kompetencje projektowe także u tych ostatnich. Badanie dowodzi bowiem, że starcie dwóch kultur pracy ('urzędniczej' i projektowej), zarządzania i organizacji stanowi istotną przeszkodę na drodze prowadzenia efektywnych działań w ramach opartego na myśleniu projektowym PO KL.

W takim synergicznym układzie (projekty systemowe zlecane przez administrację publiczną będące narzędziem polityk regionalnych i lokalnych, realizowane przez sektor pozarządowy), organizacje pozarządowe pozyskują środki na rozwój swojego przygotowania i możliwości realizacji projektów. Rozwój organizacji pozarządowych w wymiarze przygotowania i możliwości (bo skłonność już jest) jest warunkiem koniecznym do uruchomienia drugiego strumienia absorpcyjnego, czyli projektów konkursowych.



Podsumowując, **naszą rekomendacją strategiczną jest inwestycja w rozwijanie kompetencji projektowych - w pierwszym rządzie - sektora pozarządowego** (zwłaszcza na obszarach peryferyjnych) celem zlecenia realizacji projektów systemowych. Podstawowe korzyści to:

- ↳ kompetencje projektowe rozwijane są na poziomie lokalnym;
- ↳ projekty systemowe realizowane są najefektywniej kosztowo, bo przy wsparciu NGOs dla sektora publicznego, które to organizacje a) mają najniższe koszty operacyjne ze wszystkich sektorów, b) najlepiej znają beneficjentów ostatecznych:
- ↳ rozwój bazy materialnej i organizacyjnej NGOs na terenach, gdzie są słabe i nieliczne – bez tej inwestycji w organizacje pozarządowe prawdopodobnie ilość projektów konkursowych będzie dużo niższa.

Wiele spraw, którymi zajmują się jednostki samorządowe, urzędy, jednostki organizacyjne można by spokojnie oddać dla organizacji pozarządowych. Potrzeba więcej środków, żeby te organizacje lepiej mogły współpracować i to jest to co my właśnie chcemy zrobić w tym ośrodku, skupić wszystkie w jednym miejscu (Kielce)

organizacje pozarządowe, zdecydowanie lepiej zrealizują aktywizację zawodową. Szkolenie ON przez PUP nie jest tak efektywne jak to, zorganizowane przez NGO. Zadania z tego zakresu należy zlecić w całości organizacjom pozarządowym. PUP nie szuka niepełnosprawnego klienta, natomiast NGO mają tych klientów i lepiej znają ich potrzeby. Zadanie te powinny być realizowane przez NGO, które mają potencjał i mogą je wykonać (Gdańsk)

Wyposażenie NGOs w wiedzę i kompetencję do realizacji projektów, przy jednoczesnym wspieraniu systemu współpracy z instytucjami publicznymi, stanowić może istotny krok wspomagający rozwój kompetencji projektowych także w instytucjach publicznych. Wspólne działanie będzie bowiem wymuszało zmiany w sposobie funkcjonowania tych instytucji, które mając kompetentnego partnera będą bardziej otwarte na współpracę z nim i podejmowanie działań integracyjnych. PFRON jest podmiotem, który może odegrać szczególną rolę w promowaniu i wdrażaniu takiego modelu współpracy.

Jednocześnie, **równolegle** z działaniami podejmowanymi wobec NGOs, warto prowadzić **działania edukacyjne skierowane na wzmocnienie kompetencji projektowych w instytucjach publicznych**, wyznaczonych na realizatorów projektów systemowych.

2.2. Wzmocnienie skłonności podmiotów do aplikowania i realizacji działań integracyjnych w ramach PO KL

2.2.1. Wzmocnienie skłonności projektodawców i instytucji współpracujących

W parze ze wzmacnianiem możliwości i przygotowania podmiotów SIZON, w szczególności organizacji pozarządowych, powinny iść działania wzmacniające ich skłonność do podejmowania działań integracyjnych.

Wzmocnienie skłonności u pracowników instytucji publicznych wymagałoby zmiany szeregu czynników zewnętrznych i wewnętrznych obniżających tę skłonność.



W ramach zmiany czynników zewnętrznych należałoby przede wszystkim zmienić postrzeganie ON jako grupy, która w związku z bierną i roszczeniową postawą w dużej mierze nie jest faktycznie zainteresowana, ani nie jest zdolna do integracji zawodowej. Niezbędnym pierwszym krokiem na tej drodze jest diagnoza liczby ON otwartych na aktywizację zawodową lub wręcz nią zainteresowanych oraz ON, które chcą pozostać bierne zawodowo i jedynie pobierać świadczenia. Zmiana takiego wizerunku ON jest dalej możliwa, gdy:

- ↳ z jednej strony zredukuje się liczby osób, które uzyskały status ON w sposób nieuprawniony, kierowane chęcią uzyskania świadczeń społecznych oraz niechęcią do pracy;
- ↳ z drugiej – wzmocni się motywację do pracy wśród ON, które mogą być poddane aktywizacji zawodowej.

Redukcja liczby ON, których bierna postawa negatywnie rzutuje na motywację wielu pracowników instytucji publicznych do podejmowania działań integracyjnych na rzecz ON możliwa jest pod warunkiem:

- ↳ Ujednolicenia systemu orzecznictwa o niepełnosprawności, który uniemożliwi uzyskiwanie statusu ON osobom nie spełniającym odpowiednich kryteriów, a chcącym uzyskać status ON by móc korzystać ze świadczeń społecznych;
- ↳ Unifikacji statystyk ON i wprowadzenie centralnej bazy osób niepełnosprawnych (przy czym niezbędne byłoby uregulowanie kwestii ochrony danych osobowych i uprawnionego dostępu do bazy);
- ↳ Usprawnienia obiegu informacji na temat ON pomiędzy instytucjami publicznymi i podmiotami działającymi w ich imieniu, co pozwoli śledzić zakres korzystania przez ON ze świadczeń i ocenić ich skłonność do korzystania z działań integracyjnych.

Warto zaznaczyć, że zdobywanie informacji na temat ON i ich potrzeb możliwe jest także na poziomie lokalnym, na przykład w formie badań ankietowych (tak zrobiono na przykład w powiecie złotoryjskim, *nota bene* zatrudniając do tego celu ON¹). Informacje zebrane w ten sposób mogłyby stać się podstawą bazy danych budowanej z komponentów tworzonych lokalnie. Proces gromadzenia danych od poziomu lokalnego do krajowego należy starannie zaprojektować, tak, aby połączyć potrzebę diagnozy na najbardziej lokalnym poziomie z wymogiem unifikacji metodologii.

Z kolei motywacja do podjęcia aktywności zawodowej przez bierne ON, przyjmujące postawę „wyczonej bezradności”, możliwa jest na przykład poprzez prezentację pozytywnych przykładów ON, które znajdują satysfakcję w samodzielności i pracy zawodowej, spotkania takich osób z ON i dzielenie się swoimi doświadczeniami, zachęcanie poprzez bezpośredni przykład. Kampania w mediach pokazująca takie osoby być może mogłaby także poruszyć pracowników instytucji publicznych oraz pracodawców, niechętnych wobec idei aktywizacji ON. Aby opracować skuteczny przekaz, rekomendujemy przeprowadzenie badań – pretestu komunikacji, wspomagającego wybór optymalnej treści i formy takiego przekazu.

W ramach zmiany czynników wewnętrznych wpływających na chęć realizacji projektów integracyjnych przez pracowników instytucji publicznych należałoby przede wszystkim wskazać budowę systemu motywacyjnego, nagradzającego pracowników za efektywną realizację nadprogramowych w ich pojęciu działań.

Skłonność członków organizacji pozarządowych do podejmowania działań na rzecz ON jest wysoka, jednak niska jeśli chodzi o chęć aplikowania i realizacji projektów ze środków PO KL. Skłonność tę można wzmocnić przede wszystkim przez edukację projektodawców konkursowych w zakresie możliwości korzystania z PO KL oraz wzmocnienie ich własnych możliwości

¹ Giermanowska E. (red.), „Młodzi niepełnosprawni”, ISP Warszawa 2007, s. 374.



i kompetencji w zakresie realizacji takich projektów, wpływające na ich większą pewność siebie i w związku z tym chęć podejmowania nowych wyzwań w ramach PO KL.

2.2.2. Wzmocnienie skłonności pracodawców do zatrudniania ON

Działania SIZON nie będą miały sensu, jeśli równoległe z nimi nie będą prowadzone działania mające na celu zachęcenie pracodawców do zatrudniania ON. Aby zmniejszyć niechęć pracodawców do zatrudniania ON konieczne:

- ↳ Uproszczenie wymagań wobec pracodawców w zakresie przystosowania zakładu pracy do ON.
- ↳ Zwiększenie dostępności i przejrzystości informacji o dofinansowaniu.
- ↳ Zmniejszenie obciążeń biurowych nakładanych na pracodawców chcących zatrudnić ON – uproszczenie procedur, obiegu dokumentów, zmniejszenie stopnia uciążliwości kontroli, stabilizacja ciągle zmieniających się przepisów dotyczących ON.
- ↳ Pożądanym z punktu widzenia pracodawców, choć dyskusyjnym rozwiązaniem jest zrównanie praw pracowniczych ON z osobami pełnosprawnymi. Pracodawcy poszukują „pełnowartościowych” pracowników, w związku z tym system przywilejów dla ON zmniejsza ich atrakcyjność w oczach pracodawców. Alternatywnym rozwiązaniem jest taka konstrukcja systemu dofinansowania dla pracodawców, by postrzegali oni otrzymywane kwoty jako bezpośrednio kompensujące mniejszą wydajność zatrudnionej ON.

Na poziomie lokalnym, za zwiększenie chęci pracodawców do zatrudniania ON mogłaby być odpowiedzialna specjalnie wyznaczona do tego osoba z PUP (pracownik działu/referatu aktywnych form), odgrywająca rolę rzecznika pracodawców. Osoba ta współpracowałaby z koordynatorem ds. integracji zawodowej ON, o którym piszemy na kolejnej stronie. Jej zadaniem byłoby wypełnianie dokumentów za pracodawcę. Odpowiedzialna byłaby także za cały proces organizowania staży ON oraz wizyt referencyjnych pracodawców niez zaangażowanych u pracodawców zatrudniających ON. Rozliczana byłaby z twardych wskaźników zatrudnienia ON oraz poziomu satysfakcji beneficjentów jej działań.

Istotne byłoby też podjęcie działań PR w lokalnych mediach kształtujących pozytywny wizerunek pracodawców zatrudniających ON.

Chęć pracodawców do zatrudniania ON byłaby także większa, gdyby ON posiadały kompetencje aktualnie pożądane na rynku pracy, co wiąże się z postulatem reformy szkolnictwa specjalnego, dostosowania szkolnictwa integracyjnego do potrzeb ON oraz rozwoju kształcenia ustawicznego. Wydaje się, że duża fala emigracji zarobkowej w ostatnich latach stwarza szczególną szansę dla dobrze wykształconych ON, które mogą „przejąć” miejsca pracy zwolnione przez pracowników, którzy udali się na emigrację. Idealnym rozwiązaniem byłoby zatem to, w którym Szkoły specjalne, szkoły integracyjne, WZT oraz ZAZ ustalały popyt na określone specjalności i zawody z pracodawcami. Pracodawca po podpisaniu kontraktu miałby możliwość „wykształcenia sobie” przyszłego pracownika.

Alternatywnym rozwiązaniem byłaby całkowita zmiana modelu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na zbliżony np. do modelu brytyjskiego. W taki model wymaga się braku jakiegokolwiek dyskryminacji i to na pracodawcy spoczywa wypełnienie tego obowiązku, w tym dostosowanie stanowiska pracy, a w razie sporu na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu, że dyskryminacja nie miała miejsca.



2.3. Efektywna koordynacja sieci współpracy

Współpraca nieformalna między instytucjami SIZON stanowi znaczącą wartość, szczególnie w sytuacji niedoskonałości powiązań formalnych. Obok konieczności zreformowania systemów instytucjonalnej obsługi rynku pracy i pomocy społecznej tak, aby zwiększyć ich komplementarność, powiązania w ramach SIZON można zwiększyć wykorzystując potencjał lokalnych liderów współpracy i stwarzając warunki dla rozwoju i upowszechnienia dobrych praktyk współpracy. Do usprawnienia tego procesu mogą się przyczynić działania regionalnego lidera wśród instytucji SIZON (w poszczególnych województwach może nim być UM, WUP, ROPS albo inna instytucja, zależnie od dotychczasowych doświadczeń), którego rolą byłoby stwarzanie możliwości do spotkań i wymiany doświadczeń, udrożnianie kanałów przepływu informacji oraz inspirowanie i wspieranie partnerstw.

Remedium na brak koordynacji działań podmiotów wchodzących w skład SIZON mogłoby być stworzenie instytucji koordynatora integracji zawodowej ON. Celem koordynatora byłaby realizacja lokalnej i regionalnej polityki rehabilitacji i integracji ON. Koordynatorzy byłiby rozliczani z efektywności swojej pracy na podstawie wskaźników wyznaczanych przez strategię działań na dany rok / okres. Koordynatorzy byłiby odpowiedzialni za zlecenie działań oraz facylitację i kontrolę jakości ich realizacji przez pozostałe instytucje publiczne, jak również przygotowywanie planów lokalnej polityki na rzecz ON. Rozważając miejsce koordynatora w strukturze administracyjnej wydaje się, że odpowiednie byłoby umocowanie go na pozycji zobowiązującej raportowanie wykonania zadań do szefów instytucji oraz do Rady Powiatu. Praca koordynatorów powinna przebiegać w trybie projektowym, w zespołach projektowych tworzonych z osób posiadających odpowiednie kompetencje z PUP, OPS, PCPR, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli pracodawców.

Ważnym elementem wsparcia dla lokalnie działających organizacji pozarządowych byłoby stworzenie regionalnych systemów/ośrodków wsparcia dla organizacji realizujących działania na rzecz osób niepełnosprawnych. Ośrodki te oferowałyby informację, wiedzę oraz inne formy wsparcia w zakresie przygotowania i realizacji projektów na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. W tym celu można wykorzystać istniejącą infrastrukturę wspierającą organizacje pozarządowe (ośrodki wsparcia prowadzone przez organizacje pozarządowe oraz instytucje publiczne), wyposażając ją w odpowiednią wiedzę i dostęp do bieżących informacji.

Kolejnym obszarem zmian pozwalającym na podniesienie efektywności sieci współpracy i pomiar tej efektywności jest ścieżka aktywizacji zawodowej ON (szkolnictwo otwarte lub zamknięte → WTZ → ZAZ → ZPCh lub otwarty rynek pracy). Rekomendowalibyśmy objęcie ścisłym monitorowaniem efektywności wydatków na tę ścieżkę na poziomie regionu. Także to działanie musi mieć charakter systemowy:

1. Diagnoza stanu (możliwe przebiegi ścieżek aktywizacji w regionie, koszty na jedną ON, rzeczywista efektywność (ilu ON pracuje na otwartym lub zamkniętym rynku pracy));
2. Wyznaczenie mierzalnych celów i mierników efektywności;
3. Zapewnienie sobie narzędzi pomiaru skuteczności działań;
4. Budowa modelu docelowego uwzględniającego możliwe wyjścia ścieżki aktywizacyjnej już w momencie wchodzenia na nią;
5. Ścisła współpraca z pracodawcami w regionie w zakresie planowania popytu na określone zawody;
6. Stała kontrola wydatków.



2.4. Zapewnienie adekwatności wsparcia i efektywności wykorzystania środków PO KL

Zdaniem osób badanych za bardziej adekwatne i skuteczne należy uznać wsparcie zindywidualizowane oraz kompleksowe, wyposażające osobę niepełnosprawną w kompetencje niezbędne do podjęcia i utrzymania zatrudnienia. Jednocześnie istnieje zagrożenie dominacji projektów korzystnych z punktu widzenia projektodawcy ale mniej skutecznych oferujących masowe i powierzchowne formy wsparcia, zwłaszcza ograniczonych do szkoleń.

Wsparcie zindywidualizowane i kompleksowe jest skuteczniejsze, ale droższe. W sytuacji, gdy w PO KL dysponuje się znacznymi środkami finansowymi, a beneficjenci ostateczni są obecnie relatywnie nieliczni (w porównaniu z okresem najwyższego bezrobocia), ale głęboko wykluczeni, niezbędne jest przemyślenie w polityce wdrażania PO KL pojęcia efektywności kosztowej wsparcia, być może także jej zbadanie na poziomie wpływu – kosztów w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w efekcie poszczególnych typów wsparcia a nie na osobę objętą wsparciem.

Na poziomie systemu wdrażania korzystne byłoby zastosowanie przez Instytucje Pośredniczące wymogu kompleksowości i indywidualizacji wsparcia jako kryterium strategicznego w ocenie projektów.

2.5. Uwagi końcowe

Rekomendacje dotyczące wzmocnienia SIZON dotyczą działań zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, podejmowanych wobec podmiotów publicznych i prywatnych. Warto podkreślić, że oddolne tworzenie się SIZON w niektórych obszarach już trwa, a same badania często były *impulsem* dla uruchomienia tego procesu – wywiady grupowe były częstokroć pierwszą okazją spotkania się i wymiany doświadczeń dla przedstawicieli różnych instytucji. Badanie jasno pokazuje, jak wiele zależy od inicjatywy lokalnej społeczności, od siły i determinacji lokalnych liderów. Można zatem postawić tezę, że możliwe jest budowanie SIZON *wbrew* ramom instytucjonalnym, nie czekając na zmiany na szczeblu centralnym.

Odpowiedzialność za realizację zaleceń spoczywa przede wszystkim na administracji samorządowej regionów. Tam jest ulokowana odpowiedzialność za te działania PO KL, które dotyczą integracji zawodowej i społecznej ON (oraz innych grup zagrożonych wykluczeniem). Niezbędna jest również współpraca z innymi podmiotami publicznymi zaangażowanymi w działania na rzecz osób niepełnosprawnych, przede wszystkim PFRON-em, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, urzędami pracy i samorządami lokalnymi.

Bez zmiany podejścia administracji publicznej szczebla powiatowego w kierunku myślenia strategicznego, procesowego i projektowego (a ostatecznie wytworzenia SIZON) jest możliwe zwiększenie absorpcji środków PO KL, lecz nie jest możliwe zmierzenie efektywności ich wydatkowania. Skuteczność w realizacji działań nie równa się bowiem ich efektywności kosztowej, która aktualnie nie jest monitorowana. Jeśli system ten nie zostanie zmieniony, a w szczególności jeśli nie zostaną wprowadzone ścieżki i procedury projektowe umożliwiające wyznaczanie mierzalnych celów oraz rozliczanie ich realizacji uwzględniające zasadność poniesionych kosztów (i ewentualną możliwość ich redukcji), możemy nigdy się nie dowiedzieć, czy mogliśmy lepiej pomóc tym, którzy oczekują wsparcia – prawdziwym osobom niepełnosprawnym zainteresowanym aktywizacją zawodową.