

Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu
instytucjonalnego rynku pracy oraz pomocy społecznej w ramach EFS

Raport końcowy



5 czerwca 2008

Opracowane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez:



Instytut Badań Strukturalnych

ul. Nowowiejska 6/31

00-649 Warszawa, Polska

e-mail: ibs@ibs.org.pl

www.ibs.org.pl

tel/fax: + 48 22 629-33-82

oraz



Knowledge Based Decisions

ul. Rynek Nowego Miasta 6/8/10

00-229 Warszawa

e-mail: k.jaskulski@kbd.com.pl

www.kbd.com.pl

Tel.: + 48 22 887-83-32 do 34

Fax.: + 48 22 635-11-88

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
1. Metodologia badania	5
1.1. Koncepcja badania – pytania badawcze i moduły badania	5
1.2. Metody i techniki badawcze.....	7
2. Instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej.....	9
2.1. Podstawowe informacje o systemie instytucjonalnym.....	9
2.2. Diagnoza problemów instytucji rynku pracy	12
2.3. Diagnoza problemów instytucji pomocy społecznej	15
2.4. Diagnoza potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w świetle przeprowadzonych badań	17
3. Wyniki badania	20
3.1. Charakterystyka udzielonego wsparcia	20
3.2. Wsparcie systemu instytucjonalnego rynku pracy i pomocy społecznej	24
3.3. Wsparcie skierowane bezpośrednio do instytucji rynku pracy i pomocy społecznej	38
3.4. Wsparcie instrumentów i usług instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej	58
3.5. Partnerstwo i współpraca.....	91
3.6. Wsparcie działań promocyjnych.....	105
3.7. Łączny wpływ SPO RZL na instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej	115
3.8. Podsumowanie przeprowadzonej analizy	120
4. Wnioski i rekomendacje	125
5. Wskaźniki oceny wpływu EFS na funkcjonowanie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.....	130
5.1. Ocena wpływu bezpośredniego	130
5.2. Ocena wpływu globalnego	139
5.3. Ocena wpływu ogólnego	141
Załączniki	142

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi podsumowanie prac prowadzonych w ramach projektu „Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu instytucjonalnego rynku pracy oraz pomocy społecznej w ramach EFS” zrealizowanego dla Departamentu Zarządzania EFS Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Pierwszy rozdział raportu stanowi krótkie przedstawienie założeń badania, pytań badawczych oraz wykorzystanej metodologii, bazujące na *Raporcie metodologicznym* i uzupełnione o informacje o przebiegu realizacji projektu według poszczególnych narzędzi badawczych. Dodatkowo, kwestionariusze przeprowadzonych badań oraz bazy wyników stanowią załączniki do raportu.

Rozdział drugi jest wprowadzeniem do problemów instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej – oprócz krótkiej charakterystyki polskiego systemu przedstawiono w nim diagnozę problemów instytucji (w oparciu o zapisy Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i innych opracowań zewnętrznych), konfrontując ją następnie z informacjami nt. problemów instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej uzyskanymi w ramach niniejszego badania.

Rozdział trzeci stanowi centralny punkt opracowania i zawiera wyniki przeprowadzonych analiz. Krótka charakterystyka badanej populacji poprzedza bardziej szczegółowe opisy udzielonego wsparcia, prezentowanego w pięciu podrozdziałach, omawiających różne aspekty interwencji. Analiza w tych podrozdziałach koncentruje się wokół projektów badawczych, projektów ukierunkowanych na podnoszenie kwalifikacji pracowników instytucji, szerokiej grupy projektów systemowych i narzędziowych, projektów ukierunkowanych na wsparcie partnerstwa i współpracy oraz projektów promocyjnych. Rozdział zakończony jest analizą globalnego wpływu badanych Działań na instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej oraz szczegółowym podsumowaniem.

W rozdziale czwartym przedstawiono wnioski i rekomendacje wynikające z badania, w tym rekomendacje dla Działań wspierających instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej w latach 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Rekomendacje zostały także przedstawione w formie tabelarycznej w załączniku.

Rozdział piąty, choć pozostaje w związku z przeprowadzonymi analizami, bazując na danych uzyskanych w trakcie badań, w całości poświęcony jest odrębnemu zagadnieniu – metodologii wskaźników monitorujących wpływ na instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej wywierany przez Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Obok szczegółowego opisu proponowanych wskaźników, rozdział zawiera wyliczenia ich wartości bazowych oraz propozycje wartości docelowych.

1. Metodologia badania

Szczegółowy opis metodologii badania zawarty został w raporcie metodologicznym. W związku z tym, w niniejszym rozdziale opracowania przedstawiamy jedynie najważniejsze założenia oraz opisy metod badawczych, jak też informacje nt. realizacji badań telefonicznych, internetowych oraz pogłębionych wywiadów indywidualnych.

1.1. Koncepcja badania – pytania badawcze i moduły badania

W ramach dokonanej w projekcie ewaluacji działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu instytucjonalnego rynku pracy oraz pomocy społecznej w ramach EFS zdefiniowano kluczowe pytania badawcze oraz stanowiące ich operacjonalizację szczegółowe pytania badawcze. Dodatkowo, szczegółowe pytania badawcze zostały pogrupowane w moduły, odzwierciedlające rodzaje pomocy i typy projektów realizowanych w ramach badanych Działań SPO RZL.

Ramka 1. Kluczowe pytania badawcze według SOPZ.

Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu Działania 1.1 i 1.5 schemat a) przyczyniają się do osiągnięcia wyznaczonych strategicznie celów dla wsparcia systemu instytucjonalnego oraz poszczególnych instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, szczególnie w zakresie:

1. reformowania rynków pracy w zakresie wytyczonym przez cele badanych Działań;
2. poprawy jakości i produktywności pracy pracowników instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy;
3. poprawy jakości i efektywności w zakresie zarządzania i administracji;
4. poprawy jakości i efektywności działań instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej skierowanych na rzecz wzmocnienia zjawiska spójności i integracji społecznej.

W badaniu przyjęto, że wysiłek ewaluatorów będzie koncentrować się na udzieleniu odpowiedzi na szczegółowe pytania badawcze, co z kolei umożliwiło udzielenie odpowiedzi na pytania kluczowe. Dla analizowanej interwencji zdefiniowano także rodzaj oddziaływania na instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej, wyróżniając wpływ systemowy, wpływ na kompetencje, wpływ na narzędzia oraz wpływ na współpracę, co stanowi systematykę rodzajów udzielanej pomocy według UP SPO RZL. Ponadto, w odniesieniu do niektórych zagadnień – jak np. projekty systemowe czy promocja najlepszych praktyk lub wyników projektów badawczych – konieczne jest zwrócenie uwagi na horyzontalny wpływ realizowanych projektów.

W realizacji badania przyjęto podejście według wymienionych poniżej modułów¹, definiując w obrębie każdego pytania badawczego metody uzyskania informacji, które posłużą do udzielenia odpowiedzi. Moduły do pewnego stopnia – choć nie w pełni – odzwierciedlają oczekiwany wpływ rodzaju udzielonego wsparcia. W związku z tym każdy z projektów, realizowanych w interesującym nas obszarze (tj. w Działaniu 1.1. i części Działania 1.5. SPO RZL, zobacz rozdział 2.), może być przyporządkowany do co najmniej jednego modułu, przy czym są to odpowiednio:

- w module I projekty systemowe i badawcze, po których oczekujemy wpływu systemowego i horyzontalnego;
- w module II projekty szkoleniowe, po których oczekujemy przede wszystkim wpływu na kompetencje;²
- w module III projekty ukierunkowane na rozwój instrumentów i usług, po których oczekujemy przede wszystkim wpływu na narzędzia oraz projekty sprzętowe,
- w module IV projekty wspierające partnerstwo i współpracę, po których oczekujemy wpływu na współpracę pomiędzy instytucjami;
- w module V projekty promocyjne, od których oczekujemy przede wszystkim wpływu horyzontalnego i zależnego od tego, co i dla jakiej grupy było w projektach promowane.

Moduł VI stanowi podsumowanie wyników badania w kontekście PO KL i w związku z tym ma inny charakter niż moduły I do V.

Modułowa struktura badania została odzwierciedlona w konstrukcji niniejszego raportu. W poszczególnych jego podrozdziałach omawiamy wyniki badania dla poszczególnych obszarów problemowych, formułując następnie bardziej ogólne wnioski w nawiązaniu do pytań kluczowych i problematyki modułu VI. Wyniki badań dla modułów, w tym szczegółowy opis układu prezentacji wyników w modułach przedstawiono w rozdziale trzecim.

Sposób pozyskania danych – metodologię poszczególnych narzędzi badawczych – przedstawiono w kolejnym podrozdziale.

¹ Podział szczegółowych pytań badawczych na moduły znajduje się w Załączniku XIII.

² W trakcie planowania niniejszego badania do modułu II zakwalifikowano również typ: wyposażenie publicznych służb zatrudnienia w sprzęt komputerowy i biurowy oraz narzędzia informatyczne wspierające realizację ich zadań, z uwzględnieniem nowoczesnych technologii komunikacji i informacji. W trakcie analizy dokumentacji okazało się, że wskaźniki zaprojektowane w module II do analizy projektów szkoleniowych są nieadekwatne w stosunku do wsparcia w ww. zakresie. Uznano, że kontekstem, który bardziej odpowiada analizie tego typu projektów jest moduł III, dotyczący instrumentów, usług i programów rynku pracy i w nim analizowane są tego typu projekty.

1.2. Metody i techniki badawcze

Podstawą odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze było pięć głównych źródeł danych. Zastosowanie metody triangulacji podyktowane było znacznymi różnicami w zakresie i jakości informacji zawartych w każdym ze źródeł. Badanie rozpoczęło się od analizy dokumentacji badanych projektów. Równolegle zostały przeprowadzone dwie ankiety internetowe CAWI (badanymi populacjami byli wnioskodawcy projektów oraz instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej – zarówno będące beneficjentami ostatecznymi wsparcia w ramach Działania 1.1. i 1.5. SPO RZL, jak i instytucje które wsparcia w badanym obszarze nie otrzymały). Elementem analizy były również ankiety telefoniczne (CATI) indywidualnych beneficjentów ostatecznych oraz pogłębione wywiady bezpośrednie (IDI) przeprowadzone wśród przedstawicieli wybranych instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

Analiza dokumentacji

W ramach analizy dokumentacji zespół ewaluatorów dokonał przeglądu wszystkich projektów realizowanych w ramach Działania 1.1. oraz istotnych z punktu widzenia tematyki analizy projektów Działania 1.5. Analiza dokumentacji miała dwa podstawowe cele.

Po pierwsze, posłużyła do przygotowania statystyk/wskaźników dotyczących wszystkich analizowanych projektów. Z punktu widzenia przeprowadzanego badania efektem wspomnianej analizy jest zakwalifikowanie projektów do odpowiednich modułów badawczych na podstawie zidentyfikowanych typów projektów, jak również sformułowanie statystyk/wskaźników dotyczących całości badanej dokumentacji (jednym z efektów realizowanego projektu jest baza danych nt. badanych projektów).

Po drugie, analiza dokumentacji pozwoliła na skonstruowanie statystyk/wskaźników charakterystycznych tylko i wyłącznie dla danego modułu badawczego. Zebrane informacje służą, w zestawieniu z wynikami innych przeprowadzonych w ramach projektu badań (CATI, CAWI, IDI) udzieleniu odpowiedzi na zadane w ramach projektu pytania badawcze.

Analiza dokumentacji, w celu zapewnienia jej spójności, prowadzona była przy wykorzystaniu jednolitej instrukcji oraz skonstruowanego na użytek projektu formularza bazy danych. Łącznie analizie poddano 383 projekty, z czego 255 z Działania 1.1. oraz 128 z Działania 1.5. W raporcie cząstkowym uwzględniono szczegółowe wyniki analizy dla modułów I i II oraz podstawowe wyniki (charakteryzujące udzielone wsparcie) dla wszystkich projektów.

Wywiady internetowe – badanie CAWI

Badaniem CAWI (ang. *Computer-Aided Web Interviewing*) objęto dwie populacje respondentów: wnioskodawców projektów realizowanych w ramach SPO RZL oraz instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej (w tym beneficjentów tej grupy projektów). Ankiety miały charakter anonimowy i interaktywny- struktura każdego kwestionariusza zależała od odpowiedzi na wcześniejsze pytania. Celem badania wnioskodawców było zdobycie podstawowych informacji o projektach, kryteriów, jakimi kierowano się przy wyborze ich tematyki oraz szczegółowych danych dotyczących poszczególnych form wsparcia. Istotnym elementem ankiet była również część poświęcona ocenie skuteczności pomocy przekazywanej beneficjentom instytucjonalnym. Badanie internetowe wnioskodawców jest w dalszej części raportu przywoływane jako „CAWI wnioskodawców”.

Drugą z badanych populacji były instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej. Zakres poruszanych zagadnień znacznie różnił się w porównaniu z badaniem CAWI wnioskodawców – główny nacisk został położony na diagnozę podstawowych problemów instytucji biorących udział w ankiecie. Przedstawiciele jednostek, które jednocześnie były beneficjentami projektów z Działań 1.1 i 1.5 SPO RZL, zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na dodatkowy zestaw pytań dotyczących charakterystyki oraz oceny wpływu otrzymanego wsparcia. Badanie to jest w dalszej części raportu oznaczane jako „CAWI instytucji”.

Badaniami CAWI objęto 235 wnioskodawców oraz 1259 instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej (w tym 264 będących beneficjentami ostatecznymi badanych Działań).

Wywiady telefoniczne – badanie CATI

Wywiady telefoniczne zostały przeprowadzone wśród pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, którzy brali udział w programach doskonalenia zawodowego, finansowanych z SPO RZL. Liczebność próby wynosiła 500 respondentów.

Każdy z uczestników wywiadu telefonicznego proszony był o odpowiedź na ten sam zestaw pytań. W przypadku niektórych odpowiedzi zadawano dodatkowe pytania doprecyzowujące. Tematyka poruszanych w wywiadzie zagadnień dotyczyła głównie oceny programów doskonalenia zawodowego pod względem poziomu merytorycznego, sposobu organizacji oraz ogólnej satysfakcji z udziału w danym szkoleniu lub studiach podyplomowych. Respondenci byli także pytani o ocenę, na ile wykorzystują wiedzę zdobytą w trakcie programu doskonalenia zawodowego w swojej pracy zawodowej.

Wywiady pogłębione – IDI

Ostatnim ze źródeł danych, które zostały wykorzystane do udzielenia odpowiedzi na pytania badawcze były pogłębione wywiady indywidualne (ang. *In-Depth Interview*). Rozmowy przeprowadzono z przedstawicielami precyzyjnie dobranych 20 instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej działających na terenie województw mazowieckiego, śląskiego oraz lubelskiego. Każda z rozmów przebiegała według ustalonego scenariusza i, z założenia, dotyczyła wszystkich istotnych z punktu widzenia projektu zagadnień. Ponieważ w próbie znalazły się instytucje działające w swoim obszarze dość aktywnie, możliwe było uzyskanie opinii respondentów dotyczących zagadnień, o których posiadali faktyczną wiedzę i ugruntowaną opinię.

2. Instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej

2.1. Podstawowe informacje o systemie instytucjonalnym

W Polsce zarówno polityka rynku pracy, jak i pomoc społeczna realizowane są przez instytucje samorządowe. Organy centralne odgrywają istotną rolę w procesie formułowania ram systemowych oraz tworzenia narzędzi i polityk o zasięgu ogólnopolskim. W szczególności, w wypadku wydatków Funduszu Pracy, a także środków Europejskiego Funduszu Społecznego i w wypadku polityki społecznej budżetu państwa, władze centralne mają wpływ na podział środków przeznaczanych na finansowanie polityki rynku pracy i polityki społecznej (przy czym w tym drugim wypadku znacznie większa jest rola finansowania własnego samorządów). O sposobie realizacji polityk oraz organizacji instytucji je realizujących decydują samorzady – w ramach określonego ustawowo porządku prawnego.³ Obok samorządowych instytucji publicznych polityka rynku pracy i polityka pomocy społecznej realizowana jest przez organizacje pozarządowe – w większym lub mniejszym stopniu współpracujące z instytucjami publicznymi. Na użytek niniejszego opracowania stosować będziemy następującą typologię:

- publiczne instytucje rynku pracy;
- publiczne instytucje pomocy społecznej;
- niepubliczne instytucje rynku pracy;
- niepubliczne instytucje pomocy społecznej.⁴

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że w wypadku części organizacji pozarządowych granica między niepublicznymi instytucjami rynku pracy a niepublicznymi instytucjami pomocy społecznej jest płynna.

³ Najważniejsze regulacje w tym zakresie to:

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Art. 3. pkt. 4 *Samorząd województwa na podstawie Krajowego Planu Działań, uwzględniając strategię rozwoju województwa oraz strategię wojewódzką w zakresie polityki społecznej, o których mowa w odrębnych przepisach, przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający preferowane programy regionalne, projekty lokalne, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia - po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych.* Art. 8 i 9 ustawy precyzują zadania samorządu województwa i powiatu w zakresie polityki rynku pracy. Oczywiście możliwość kształtowania polityki rynku pracy przez samorzady ograniczana jest przez świadczenia o charakterze obligatoryjnym, krajowe dokumenty programowe (Krajowy Plan Działań), dostępne na poziomie województwa i powiatu środki oraz zdefiniowane w ustawie usługi i instrumenty rynku pracy.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Art. 21 (fragmenty). *Do zadań samorządu województwa należy: 1) opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi - po konsultacji z powiatami; (...) 9) utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.* Część zadań z zakresu pomocy społecznej to zadania własne samorządów, część - zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat. Zadania z zakresu administracji rządowej finansowane są z budżetu państwa, w wypadku zadań własnych art. 115 wskazuje, że: *Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50 % kosztów realizacji zadania.*

⁴ Jest to podział nieco odmienny niż zapisany w *Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, według którego należy wyróżnić publiczne służby zatrudnienia oraz inne instytucje rynku pracy. Jednakże, ze względu na specyfikę niniejszego badania uznano, że instytucje publiczne będące instytucjami rynku pracy (np. OHP) powinny być analizowane oddzielnie od instytucji niepublicznych. Niemniej publiczne instytucje rynku pracy oznaczają przede wszystkim publiczne służby zatrudnienia.

Spośród wymienionych instytucji największą w skali kraju jednorodnością i najwyższym stopniem koordynacji działań⁵ odznaczają się publiczne służby zatrudnienia (PSZ), w skład których wchodzi wojewódzkie urzędy pracy (WUP) i powiatowe urzędy pracy (PUP), a także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Wysoki stopień koordynacji działań – choć według praktyków dalece niewystarczający – jest pochodną funkcjonowania PSZ do 1999 r. jako wydzielonej, scentralizowanej administracji specjalnej. W związku z tym poszczególne urzędy, choć całkowicie niezależne organizacyjnie, posiadają forum dyskusji i wymiany doświadczeń w postaci np. konwentu dyrektorów WUP i konwentu dyrektorów PUP czy portalu PSZ. Czynnikiem silnie integrującym środowisko jest też finansowanie realizowanych zadań z Funduszu Pracy. Jednocześnie, finansowanie z Funduszu Pracy pozwala MPiPS oddziaływać na kierunki prowadzonej polityki rynku pracy. Ramy prawne funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia – i innych instytucji rynku pracy – wyznacza *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Obok PSZ do publicznych instytucji rynku pracy można zaliczyć Ochotnicze Hufce Pracy, które realizują zadania z pogranicza polityki rynku pracy i pomocy społecznej skierowane do młodzieży.

Pozostałe instytucje rynku pracy wymienione w ustawie, to:

- agencje zatrudnienia – niepubliczne instytucje zajmujące się pośrednictwem i doradztwem na rynku pracy oraz zatrudnieniem tymczasowym;
- instytucje szkoleniowe – zarówno publiczne, jak i niepubliczne podmioty prowadzące edukację pozaszkolną;
- instytucje dialogu społecznego – stanowią bardzo szeroką grupę podmiotów; zaliczają się do nich związki zawodowe i organizacje pracodawców, a także organizacje pozarządowe współpracujące z instytucjami publicznymi „w zakresie realizacji zadań określonych ustawą”;
- instytucje partnerstwa lokalnego – zasadniczo instytucje publiczne, „są instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzonymi na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego.”

W odniesieniu do części z ww. instytucji, w szczególności instytucji dialogu społecznego, definicja ma charakter otwarty i od profilu organizacji zależy, czy może być ona uznana za instytucję rynku pracy.

Ramy prawne funkcjonowania instytucji pomocy społecznej wyznacza *Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.* Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, wojewodowie) i samorządowej (marszałkowie województw, starostowie na poziomie powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast na poziomie gmin). Realizując zadania pomocy społecznej organy te współpracują, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Zadania pomocy społecznej są podzielone między różne organy administracyjne:

- zadania zlecane przez administrację rządową i zadania własne realizowane przez gminy;
- zadania zlecane przez administrację rządową i zadania własne realizowane przez powiat;
- zadania samorządu województwa;
- zadania wojewody.

⁵ Koordynacja działań jest widoczna np. w funkcjonowaniu prowadzonego przez MPiPS portalu publicznych służb zatrudnienia www.psz.praca.gov.pl czy konwentu dyrektorów WUP i konwentu dyrektorów PUP, które stanowią nie tylko forum komunikacji między WUP i PUP, ale także komunikacji i konsultacji między WUP i PUP a władzami centralnymi. W wypadku instytucji pomocy społecznej brak jest podobnych form koordynacji, co oczywiście nie oznacza, że nie ma ona miejsca – jej przejawem jest choćby portal www.ops.org.pl.

Jednostkami organizacyjnymi administracji wykonującymi zadania z zakresu pomocy społecznej, czyli instytucjami pomocy społecznej, są w myśl ustawy:

- regionalne ośrodki polityki społecznej;
- powiatowe centra pomocy rodzinie;
- ośrodki pomocy społecznej;
- domy pomocy społecznej;
- placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego;
- placówki opiekuńczo-wychowawcze;
- ośrodki adopcyjno-opiekuńcze;
- ośrodki wsparcia;
- ośrodki interwencji kryzysowej.

Wiele z zadań przypisanych gminom, powiatom i wojewodom jest zleczanych, na zasadach otwartego konkursu, podmiotom niepublicznym. W ramach instytucji pomocy społecznej funkcjonuje znaczna liczba organizacji pozarządowych o różnym stopniu zorganizowania, profesjonalizmu i możliwości.

2.2. Diagnoza problemów instytucji rynku pracy

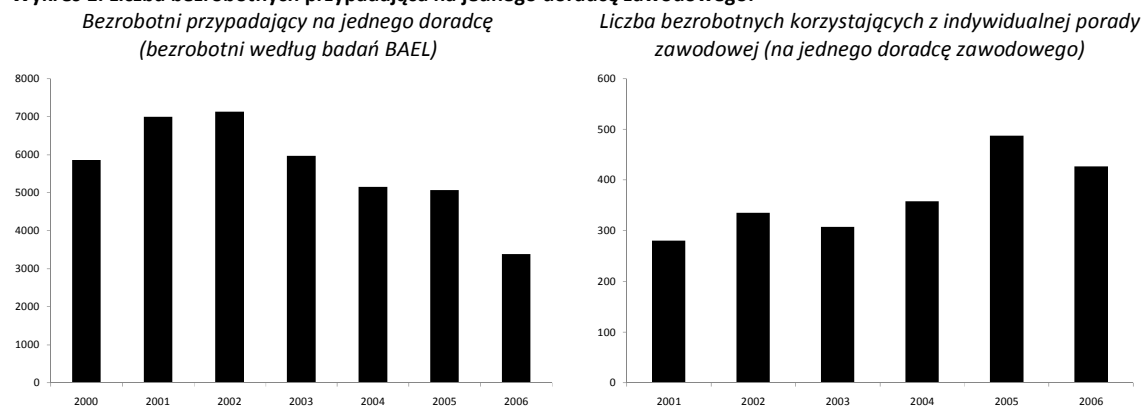
Celem tego, a także następnego podrozdziału jest przedstawienie najważniejszych problemów instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w momencie rozpoczęcia realizacji SPO RZL, a także zmian zachodzących w tych obszarach w czasie realizacji Programu. Głównym, ale nie jedynym źródłem wiedzy jest diagnoza zawarta w SPO RZL. Pozostałe, przytaczane badania i analizy stanowią uzupełnienie i rozszerzenie. Rozdział ten i następny nie powinny być traktowane jako ocena diagnozy SPO RZL, a jako wstępne zapoznanie czytelnika z problemem.

Zgodnie z diagnozą przedstawioną w rozdziałach 1. i 2. SPO RZL, najistotniejszymi przeszkodami dla skutecznej działalności instytucji rynku pracy w Polsce były w roku 2004 niedostateczne, w stosunku do liczby potencjalnych klientów, środki finansowe i liczba pracowników oraz ograniczone możliwości szkolenia własnych kadr. Skutkowało to niską jakością świadczonych usług. O nienajlepszych kwalifikacjach personelu świadczyła między innymi struktura wykształcenia. Zgodnie ze stanem na koniec roku 2002⁶, jedynie 37 proc. osób zatrudnionych w publicznych służbach zatrudnienia posiadało wyższe wykształcenie. Brak było ustalonych standardów odnośnie wymaganych od pracowników kwalifikacji. Z powyższych problemów wynikały kolejne, takie jak utrata zaufania partnerów i zły wizerunek urzędów pracy. Za niedostateczny uznany został także poziom komunikacji z pracodawcami i niepublicznymi instytucjami rynku pracy. Kolejnymi problemami były: niedostateczna wiedza na temat lokalnego rynku pracy, a także nadużywanie niektórych, uznawanych za mało efektywne działań, takich jak np. roboty publiczne. Ponadto, efekty wdrażanych programów nie były należycie monitorowane. Zwrócono także uwagę na konieczność większego dostosowania prowadzonych działań do potrzeb specyficznych grup, takich jak osoby niepełnosprawne.

Z postulatami zawartymi w SPO RZL co do zasady zgadzają się inne opracowania, dotyczące problematyki instytucji rynku pracy. Zakres postulowanych zmian jest jednak poszerzony, głównie o bardziej szczegółowe aspekty, takie jak konieczność stworzenia ogólnopolskiego systemu informacyjnego, pozwalającego na szybkie zbieranie i odtwarzanie danych o klientach, przedsiębiorstwach czy jednostkach edukacyjnych. Najczęściej podkreślanym problemem w okresie formułowania diagnozy SPO RZL były kwestie niewystarczającego zatrudnienia oraz niskich kwalifikacji pracowników instytucji rynku pracy, wynikające z niedostatecznych zasobów finansowych. Ograniczone możliwości zatrudnienia obniżają jakość usług, w szczególności uniemożliwiają personalizację kontaktów z klientami. Powszechnie stosowaną ilustracją problemu zbyt małej liczby pracowników urzędów pracy jest odniesienie liczby bezrobotnych do liczby doradców zawodowych.

⁶ W następnych latach sytuacja poprawiła się – pod koniec 2005 roku 52 proc. pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia miało wykształcenie wyższe.

Wykres 1. Liczba bezrobotnych przypadająca na jednego doradcę zawodowego.⁷



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie *Informacji o realizacji usług poradnictwa zawodowego w urzędach pracy w 2006 r.*, MPiPS, Warszawa 2007 oraz danych Eurostat.

Spadek liczby bezrobotnych przypadających na doradcę zawodowego w ostatnich latach jest wynikiem zarówno zmniejszenia liczebności pierwszej grupy, jak też zwiększenia drugiej. O ile w latach 2002-2004 wskaźnik ten spadał przede wszystkim z powodu rosnącej liczby doradców, to już za spadek jego wartości w okresie 2004-2006 odpowiadała przede wszystkim obniżająca się liczba bezrobotnych. Jednocześnie, nawet w roku 2006 liczba 3000 bezrobotnych, przypadająca na jednego doradcę zawodowego zatrudnionego w PUP,⁸ wydaje się zbyt wysoka, aby usługa ta mogła być wykorzystywana efektywnie.

Ograniczone możliwości finansowe przekładają się nie tylko na braki kadrowe, ale też na niską wysokość oferowanych wynagrodzeń, co oznacza małą atrakcyjność zatrudnienia w instytucjach rynku pracy. Podnoszeniu jakości kadr nie służyła także duża ich fluktuacja. Zgodnie z *Informacją o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy*,⁹ w latach 2004-2005 stosunek zarówno liczby przyjęć do pracy, jak też zwolnień, do stanu zatrudnienia w urzędach pracy na koniec roku wynosił w przybliżeniu 60 proc. Częściowo wynikało to z wysokiego zatrudnienia w urzędach w ramach robót publicznych. Sytuacja w tym względzie została unormowana w 2005 r. i obecnie nie stosuje się robót publicznych jako narzędzia uzupełniania braków kadrowych urzędów pracy. W rezultacie, w roku 2006 ww. współczynniki wyniosły w przybliżeniu 30 proc.

Problemem instytucji rynku pracy w Polsce, obok braku efektywnej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami działającymi w tym zakresie, jest także komunikacja z sektorem przedsiębiorstw. W szczególności, prowadzone szkolenia dla osób bezrobotnych nie zawsze są zgodne z wymaganiami rynku, zaś firmy nie wykorzystują szeregu oferowanych instrumentów. Przykładem jest znikomy stopień wykorzystania funduszu szkoleniowego i jego publicznego dofinansowania.¹⁰

Próbną systemowego wsparcia informacyjnego instytucji rynku pracy stanowi internetowa baza standardów kwalifikacji zawodowych. Jej wykorzystanie nie jest wysokie, zarówno wśród klientów,

⁷ Dotyczy doradców zawodowych zatrudnionych w Powiatowych Urzędach Pracy.

⁸ Co więcej, współczynnik ten jest niski także przy uwzględnieniu doradców zawodowych zatrudnionych w Wojewódzkich Urzędach Pracy.

⁹ Publikacja zamieszczona w portalu www.praca.gov.pl

¹⁰ Zgodnie z badaniami, przytoczonymi w 2. części *Charakterystyki projektów realizowanych przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, MPiPS, Warszawa, 2006, s. 24, w 2006 r., jedynie 15 proc. pracodawców utworzyło taki fundusz.

pracowników służb zatrudnienia i agencji pracy, jak też pracodawców.¹¹ Z jednej strony, przypisuje się to niewielkiej, w momencie przeprowadzania badań (rok 2006), liczbie opisanych zawodów (53), z drugiej strony brakowi informacji o istnieniu i przeznaczeniu bazy. Problemem jest także rozbieżność zawartych w bazie informacji z rzeczywistymi wymaganiami rynku pracy.

Obok publicznych służb zatrudnienia i OHP, SPO RZL uwagę poświęca także istnieniu i działalności niepublicznych instytucji rynku pracy. Zgodnie z opracowaniem *Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005. Raport z badania ilościowego*,¹² w roku 2004 zdecydowana większość podmiotów o takim charakterze prowadziła działalność szkoleniową (ponad 77 proc.), doradczą (prawie 60 proc.) oraz pośredniczącą w poszukiwaniu pracy (ponad 50 proc.). Poza tym, osobną grupę wyspecjalizowanych podmiotów stanowią agencje pracy tymczasowej. Prowadzenie prywatnych agencji zatrudnienia zostało znacznie ułatwione dzięki zmianom prawnym w 2004 roku, m.in. zniesione zostały koszty administracyjne rejestracji.¹³ SPO RZL zwraca uwagę na niewystarczającą współpracę między niepublicznymi, a publicznymi służbami zatrudnienia. Jednakże wspomniane opracowanie wskazuje na dość wysoką jakość kontaktów (badanie przeprowadzone zostało w roku 2004) pomiędzy pozarządowymi organizacjami rynku pracy a Publicznymi Służbami Zatrudnienia, jeżeli już do nich dochodzi. Nie oznacza to braku spójności, pomiędzy diagnozą SPO RZL, a przedstawionymi rezultatami. Zakładając przenaszalność tych wniosków na poziom ogólnokrajowy, problemem jest zbyt niska częstość, a nie jakość relacji – co może świadczyć o niewielkiej motywacji do ich podejmowania. Prawdopodobnie więc zainteresowane osoby nie tyle napotykały przeszkody w komunikacji, co nie przejawiają potrzeby jej prowadzenia.

Samo ustalenie liczby podmiotów niepublicznych działających w przedmiotowym zakresie jest o tyle utrudnione, że obok agencji zatrudnienia (w roku 2004 istniało ich ponad 100), wyspecjalizowanych jednostek szkoleniowych (prawie 400) oraz Spółdzielni Socjalnych i Centrów Integracji Społecznej (20), duża część pozostałych organizacji, spośród szacowanych 1300, sporadycznie zajmowała się działalnością związaną z omawianą problematyką. Jednocześnie, jedynie 16 proc. koncentrowało się niemal wyłącznie na działaniach na rynku pracy, a kolejne 30 proc. traktowało je jako główny wymiar swojej działalności. Pozostałe obszary aktywności obejmowały głównie edukację, rozwój lokalny oraz pomoc społeczną.

Podsumowując, zarówno ogólna diagnoza problemów i postulowany kierunek działań zawarte w SPO RZL należy, w świetle pozostałych publikacji, uznać za poprawne. SPO RZL wymienia, przynajmniej zarysowując problem, wszystkie najważniejsze problemy instytucji rynku pracy w Polsce, jakie zostały zdiagnozowane. Podstawowym problemem instytucji rynku pracy były niskie, w stosunku do liczby potencjalnych klientów, zasoby finansowe na prowadzenie polityk oraz niewystarczające zasoby kadrowe. Duża rotacja kadr i niższa od pożądanej jakość części z nich, oznaczała konieczność stworzenia sprawnego systemu szkoleń i klarownej bazy wiedzy na temat rynku pracy. Dla zwiększenia efektywności komunikacji wewnątrz systemu i wspomaganie mobilności siły roboczej, konieczne było stworzenie ogólnokrajowej infrastruktury informacyjnej. Poprawie ulec powinny także relacje z innymi uczestnikami rynku pracy, w szczególności z przedsiębiorstwami. Konieczne było również zwiększenie rzetelności prowadzonych działań.

¹¹ Rezultaty badań ankietowych przytoczone zostały w 1. części *Charakterystyki projektów...* op.cit., s. 19-20.

¹² J. Herbst, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2006.

¹³ *Raport z działalności agencji zatrudnienia w 2004 r.*, MGIP, Warszawa, 2005.

2.3. Diagnoza problemów instytucji pomocy społecznej

Obszary wsparcia instytucji pomocy społecznej, a w szczególności cel operacyjny dotyczący wzmocnienia ich potencjału w zakresie obsługi klientów, został ujęty w Priorytecie 1 SPO RZL jako jedno z zagadnień w grupie problemów związanych z poprawą skuteczności działania instytucji i organizacji zajmujących się grupami szczególnego ryzyka w kontekście reintegracji zawodowej i społecznej.

Głównym problemem instytucji pomocy społecznej, wyróżnionym w SPO RZL, jest niewystarczająca zdolność do wykonywania swoich zadań, wynikająca ze zwiększenia się liczby i rodzajów tych zadań, co z kolei jest skutkiem przemian społeczno-gospodarczych kraju oraz zmian ustawowych. W tym kontekście, jako główne obszary pomocy społecznej wymagające wsparcia w ramach SPO RZL wymienione są:

- doskonalenie kadr instytucji pomocy społecznej na wszystkich szczeblach administracji, uwzględniając nowe problemy wynikające ze zmian na rynku pracy i sytuacji ekonomicznej kraju;
- zwiększenie współpracy różnych instytucji na wszystkich szczeblach administracyjnych działających w obszarze szeroko pojmowanej polityki społecznej;
- rozwijanie sieci (nowych i istniejących) instytucji zapewniających możliwość świadczenia pomocy społecznej na terenie całego kraju.

Diagnoza problemów instytucji pomocy społecznej zawarta w SPO RZL jest niepogłębiona i sprowadza się do stwierdzenia niewystarczającej zdolności przedmiotowych instytucji do efektywnego rozwiązywania problemów z zakresu pomocy społecznej, w tym w szczególności w zakresie celów SPO RZL.

Według niezależnych od SPO RZL diagnoz sytuacji instytucji pomocy społecznej, które mogą zostać potraktowane jako punkt odniesienia, podstawowym problemem ich funkcjonowania jest brak rozwiązań systemowych i instytucjonalnych, odnoszących się do koordynacji działań prowadzonych przez instytucje pomocy społecznej i instytucje rynku pracy. Wskazuje się np., że „gminne i powiatowe jednostki pomocy społecznej nie postrzegają siebie jako partnerów, którzy koordynują i oferują komplementarne świadczenia”.¹⁴ Ponadto nie ma inicjatywy współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy, dodatkowo istniejące rozwiązania instytucjonalne nie dostarczają bodźców dla takiego współdziałania.¹⁵ Reasumując, istnieje luka instytucjonalna pomiędzy służbami zatrudnienia a służbami pomocy społecznej. Występowanie takiej luki zdecydowanie utrudnia działanie instytucji pomocy społecznej i w rezultacie znacząco pogarsza sytuację klienta pomocy społecznej.¹⁶

Kolejnym poruszonym w literaturze przedmiotu problemem są: niewystarczające wykształcenie i kompetencje pracowników służb społecznych. Brak dostatecznych kompetencji pracowników socjalnych jest o tyle istotny, że przyznawanie świadczeń z tytułu pomocy społecznej ma w wielu

¹⁴ Rybka I, *Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1991-2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, Ekonomia Społeczna Teksty 2006, s. 11-12; autorka powołuje się na wyniki badań prowadzonych w okresie wcześniejszym, m.in. publikację pod redakcją J. Hryniewicz – *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, IPS, Warszawa, 2001.

¹⁵ Konkluzja z seminarium eksperckiego zorganizowanego przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych 19.05.2006, cyt. Za Rybka I, cit. op.

¹⁶ Kaźmierczak T., *Służby społeczne i przedsiębiorczość społeczna- przemiany ładu instytucjonalnego*, [w]: Kaźmierczak T., Rymśka M. (red), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, 2003.

przypadkach charakter uznaniowy. Innymi słowy, decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu klientowi świadczenia nie jest podejmowana wyłącznie na podstawie przesłanek ustawowych, ale zależy również od opinii pracownika socjalnego – opinia ta najczęściej powstaje podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego. W tym kontekście wszechstronność i kompleksowość wykształcenia pracowników służb społecznych staje się priorytetowa oraz wysoce zasadna. W okresie poprzedzającym opracowanie SPO RZL można było zidentyfikować poważne braki w kompetencjach pracowników instytucji pomocy społecznej. Przykładowo, według *Diagnozy Społecznej Mazowsza z 2002 r.* wielu pracowników oceniało swoje kompetencje i umiejętności w prowadzeniu środowiskowej pracy socjalnej poniżej średniej, a motywów wyboru pracy wskazywały na negatywną selekcję do zawodu pracownika służb społecznych.

Ponadto, literatura przedmiotu zwraca uwagę na zwiększający się rozdźwięk pomiędzy stanem prawnym a stanem faktycznym pomocy społecznej w Polsce. Przyczyną jest nadmierna aktywność ustawodawcza w tym zakresie, powielająca już istniejące (prawne) rozwiązania, które nie są jednak szeroko wykorzystywane w praktyce. Izabela Rybka podaje przykład ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, przewidującą tworzenie Centrów Integracji Społecznej. Jak stwierdza autorka, prowadzenie działalności przez CIS było już możliwe w ramach ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ponadto, w ciągu trzech lat obowiązywania ustawy o zatrudnieniu socjalnym powstało jedynie 35 CIS,¹⁷ co zdaniem autorki jest zbyt niską liczbą w kontekście niewielkiego (gminnego) zasięgu ich działania.

Jednocześnie obszar działania instytucji komplikuje nadmiar regulacji prawnych. Sytuację dodatkowo pogarszają częste zmiany przepisów. Na problemy te zwracają uwagę także pracownicy socjalni w badaniach kwestionariuszowych. W przytoczonych badaniach kwestionariuszowych, jako jeszcze ważniejszy problem wskazywana jest kwestia zbyt dużych rejonów. Pracownicy socjalni zwracają także uwagę na przeciążenie pracą.¹⁸ Sugeruje to niedostateczną w stosunku do potrzeb liczbę pracowników instytucji pomocy społecznej.

Uzupełniając diagnozę zawartą w SPO RZL należy więc stwierdzić, że do zasadniczych problemów instytucji pomocy społecznej w 2004 r. zaliczyć można brak powiązań między poszczególnymi instytucjami, wynikający także z przyjętych rozwiązań systemowych. Ponadto instytucje pomocy społecznej zmagają się z problemami kadrowymi i finansowymi.

¹⁷ Rybka I., *Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1991-2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, *Ekonomia Społeczna Teksty* 2006, s. 8.

¹⁸ *Ibidem*, s. 22.

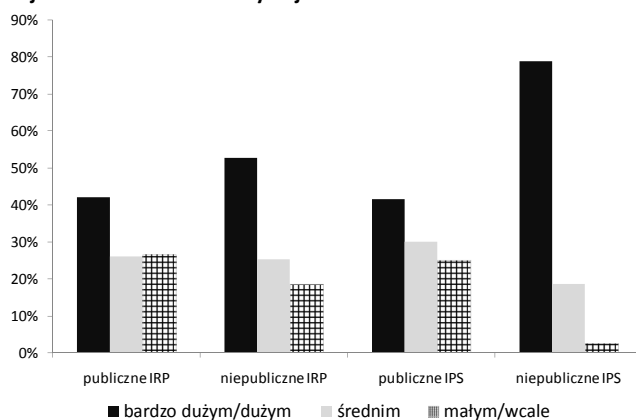
2.4. Diagnoza potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w świetle przeprowadzonych badań

Wcześniejsze części niniejszego rozdziału zawierają syntetyczne podsumowanie podstawowych problemów instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy społecznej, zidentyfikowanych w dokumentacji programowej SPO RZL. W tym miejscu można postawić pytanie, na ile diagnoza ta odpowiada przeszkodom, na jakie w swoim codziennym funkcjonowaniu natrafiają badane instytucje według wyników badań przeprowadzonych w ramach niniejszego projektu.

Analizując trafność diagnozy potrzeb przedstawionej w SPO RZL korzystamy z wyników badania CAWI instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Badania te umożliwiły poznanie opinii osób zatrudnionych w tych instytucjach, które w swojej pracy zawodowej mają stałą styczność z badanymi problemami. Należy przy tym pamiętać, że przebadane instytucje nie są w pełni reprezentatywne a respondentami były najczęściej osoby zajmujące stanowiska kierownicze, co mogło wpłynąć na wyniki. Ponadto, badanie zostało zrealizowane w 5 lat po sformułowaniu SPO RZL. Przez ten czas problemy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej uległy zmianie, na co wpłynęło zarówno wsparcie zrealizowane w ramach SPO RZL, jak i inne czynniki. Niemniej jednak, zważywszy na fakt, że wcześniejsze badania tego rodzaju nie są dostępne, przedstawione niżej wyniki mogą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny diagnozy potrzeb dokonanej w ramach SPO RZL oraz dla planowania dalszego wsparcia dla instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

Respondentów badania CAWI instytucji zapytano między innymi o to, jakie problemy postrzegają jako najistotniejsze z punktu widzenia funkcjonowania reprezentowanych przez nich instytucji. Odpowiedzi różniły się w zależności od tego, jaką instytucję reprezentował ankietowany. Szczególnie dotyczy to pytania: „W jakim stopniu brak wystarczających środków finansowych stanowi istotne ograniczenie w funkcjonowaniu Państwa instytucji?”. Rozkład odpowiedzi ilustruje wykres 2. We wszystkich badanych typach instytucji najczęściej wskazywano, że brak odpowiednich środków finansowych w dużym lub bardzo dużym stopniu ogranicza ich funkcjonowanie. W szczególności jednak sposób problem ten podkreślały niepubliczne instytucje pomocy społecznej. Mniejsze znaczenie przyporządkowywały mu publiczne instytucje rynku pracy i publiczne instytucje pomocy społecznej.

Wykres 2. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu brak wystarczających środków finansowych stanowi istotne ograniczenie w funkcjonowaniu Państwa instytucji?”



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próba = 1259 instytucji).

W badaniu CAWI poproszono również respondentów o wskazanie, w jakim stopniu problemy inne niż finansowe stanowią ograniczenia dla funkcjonowania reprezentowanej przez nich instytucji. Rozkłady odpowiedzi dla różnych typów instytucji zostały przedstawione na wykresach 3, 4, 5 i 6. Przedstawiciele wszystkich badanych grup instytucji zgodnie wskazywali na relatywnie niewielką istotność niskiej jakości organizacji i zarządzania oraz niedostatecznych kwalifikacji pracowników. Pierwsze z wymienionych wskazań może być traktowane jako nieobiektywne, jako że większość respondentów zajmowała stanowiska kierownicze. Interesujące jest natomiast to, że doskonalenie zawodowe pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej nie jest w ich oczach, wbrew ocenom SPO RZL, szczególnie pilną potrzebą.

Wśród publicznych instytucji rynku pracy zdecydowanie najczęściej wskazywano na istotność problemu niedostatecznej liczby pracowników. Zauważano też brak uniwersalnych standardów jakości oferowanych usług, niewystarczający poziom współpracy z innymi instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej oraz brak wiedzy na temat obszaru działania instytucji. Podobne problemy, chociaż w innej kolejności, dostrzegali przedstawiciele niepublicznych instytucji rynku pracy. Najczęściej wymieniany był niewystarczający poziom współpracy z innymi instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej. Zauważano także niedostateczną liczbę pracowników oraz niedostateczny poziom współpracy z pracodawcami. Brak uniwersalnych standardów jakości znalazł się na czwartym miejscu wśród wymienianych problemów.

Wykres 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu poniższe problemy stanowią istotne ograniczenie w prawidłowym funkcjonowaniu Państwa instytucji?” wśród publicznych instytucji rynku pracy.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próba = 219 publicznych instytucji rynku pracy).

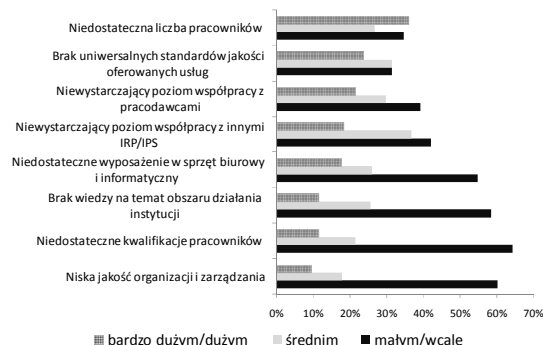
Wykres 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu poniższe problemy stanowią istotne ograniczenie w prawidłowym funkcjonowaniu Państwa instytucji?” wśród niepublicznych instytucji rynku pracy.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próba = 344 niepublicznych instytucji rynku pracy).

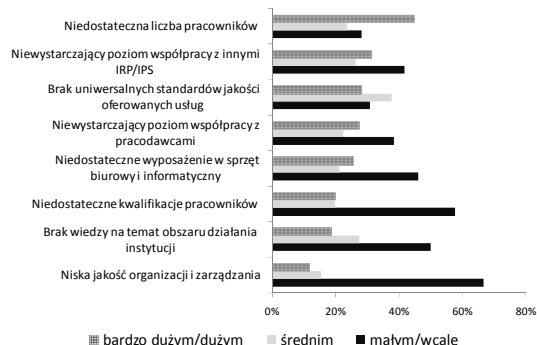
Przedstawiciele zarówno publicznych, jak i niepublicznych instytucji pomocy społecznej zgodnie wskazywali na istotność problemu niedostatecznej liczby pracowników. Zauważano także niewystarczający poziom współpracy z innymi instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej oraz z pracodawcami. Do istotnych problemów zaliczono również brak uniwersalnych standardów jakości usług, przy czym nieznacznie częściej wskazywali go przedstawiciele publicznych instytucji pomocy społecznej. Równocześnie do najmniej istotnych problemów zaliczali niedostateczne kwalifikacje pracowników oraz brak wiedzy na temat obszaru działania instytucji. Na relatywnie niewielki wpływ tych ograniczeń, chociaż w odwrotnej kolejności, wskazywali również przedstawiciele niepublicznych instytucji pomocy społecznej.

Wykres 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu poniższe problemy stanowią istotne ograniczenie w prawidłowym funkcjonowaniu Państwa instytucji?” wśród publicznych instytucji pomocy społecznej.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próbna = 417 publicznych instytucji pomocy społecznej).

Wykres 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu poniższe problemy stanowią istotne ograniczenie w prawidłowym funkcjonowaniu Państwa instytucji?” wśród niepublicznych instytucji pomocy społecznej.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próbna = 96 niepublicznych instytucji pomocy społecznej).

Podsumowując, SPO RZL trafnie identyfikuje wiele problemów ograniczających funkcjonowanie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Program nie wskazuje jednak gradacji między tymi problemami. Ponadto, zgodnie z wynikami badania CAWI, różne typy instytucji przyporządkowują różny stopień ważności poszczególnym zidentyfikowanym problemom, czego nie uwzględnia SPO RZL. Może to skutkować tym, że działania i projekty realizowane w ramach Programu będą w nierównomierny sposób odpowiadać potrzebom poszczególnych instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Badanie CAWI wskazuje również na relatywnie niewielką wagę problemu jakim są niskie kwalifikacje pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.¹⁹ Sformułowanie szerszej diagnozy w tym obszarze wymaga jednak dalszych badań.

¹⁹ Jednocześnie badane instytucje oczekują wsparcia w tym obszarze ze środków EFS – zob. rozdział 3.

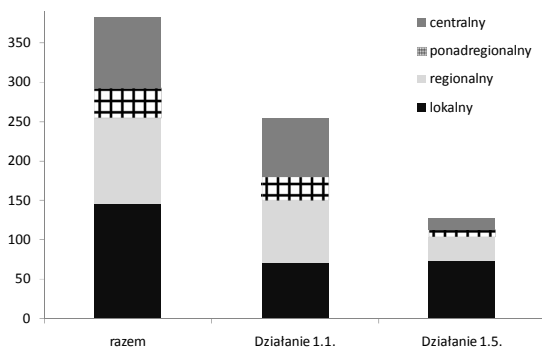
3. Wyniki badania

3.1. Charakterystyka udzielonego wsparcia

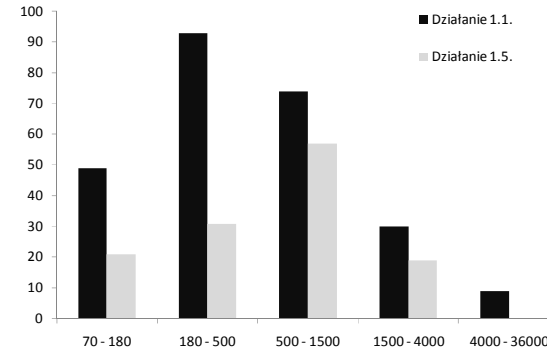
Celem niniejszego rozdziału jest ilustracja wsparcia realizowanego w ramach Działania 1.1. i Działania 1.5., skierowanego do instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Ogólna charakterystyka udzielonego wsparcia została przygotowana na podstawie analizy dokumentacji poszczególnych projektów. Dla każdego z projektów analizie został poddany ostatni wniosek o dofinansowanie oraz sprawozdanie z jego realizacji (w zależności od fazy realizacji sprawozdanie okresowe lub końcowe).

Do analizy w ramach niniejszego badania ewaluacyjnego zakwalifikowano 383 projekty, z czego zdecydowaną większość – 339 projektów – zaklasyfikowano jako zakończone. Na 255 przedsięwzięć w ramach Działania 1.1. zakończonych zostało 231, natomiast dla Działania 1.5. na 128 realizowanych projektów zakończono 108. Działanie 1.5. zostało zdominowane przez projekty o zasięgu lokalnym, które stanowiły 58 proc. projektów zaliczonych do tego Działania. Natomiast w ramach Działania 1.1. projekty o zasięgu lokalnym, regionalnym i centralnym stanowiły po ok. 30 proc. W ramach obu Działań najmniej było projektów o zasięgu ponadregionalnym.²⁰

Wykres 7. Liczba projektów z podziałem na zasięg w poszczególnych Działaniach.



Wykres 8. Liczba projektów według wielkości budżetów w tys. zł.²¹ z podziałem na Działania.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Na finansowanie wszystkich badanych projektów przeznaczono łącznie 460 mln zł. Średnia wartość projektu nieznacznie przekroczyła 1 mln zł, jednak ze względu na znaczną skośność rozkładu, mediana jest o połowę mniejsza od średniej i wyniosła 492 tys. zł. Tak więc 50 proc. projektów miało budżet mniejszy niż 0,5 mln zł., a jednocześnie tylko 5 proc. ogółu projektów dysponowało budżetem przekraczającym 3 mln zł. Wśród projektów z Działania 1.1. dominowały projekty o budżecie nieprzekraczającym pół miliona zł, natomiast wśród przedsięwzięć z Działania 1.5. przeważały projekty większe, o budżecie przekraczającym tę kwotę. Na podstawie analizy rozkładów można

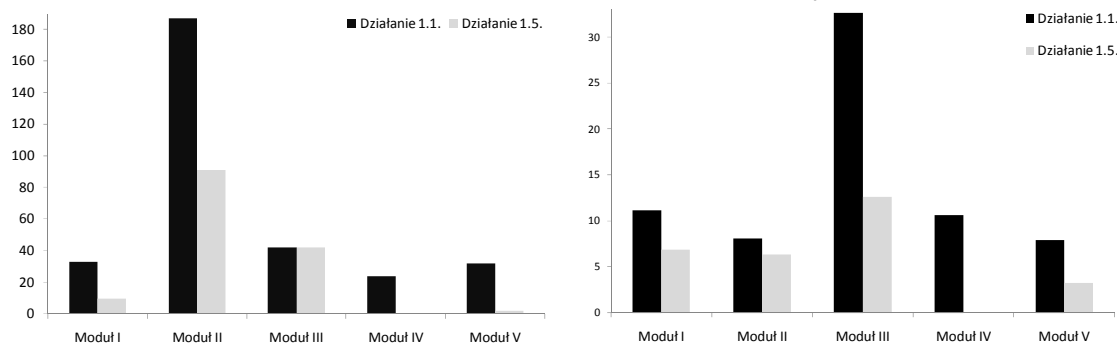
²⁰ Projekty były klasyfikowane ze względu na zasięg na podstawie następujących kryteriów: **projekt lokalny** – projekt realizowany na obszarze nie więcej niż 5 powiatów; **projekt regionalny** – projekt obejmujący wsparciem więcej niż 5 powiatów; **projekt ponadregionalny** – projekt realizowany na obszarze więcej niż jednego województwa; **projekt krajowy** – projekt obejmujący wsparciem cały kraj.

²¹ Słupki przedstawiają liczbę projektów o wartościach mieszczących się w zaznaczonych przedziałach. Ze względu na dużą skośność rozkładu wartości projektów, przedziały zostały zbudowane w następujący sposób: policzono logarytm największego i najmniejszego pod względem finansowym, a następnie ta wartość została podzielona na równe przedziały. Na wykresie zaprezentowane są wartości nieprzekształcone.

stwierdzić, że istotną część projektów z Działania 1.1 stanowią projekty małe i bardzo duże pod względem finansowym, podczas gdy w Działaniu 1.5. wielkości budżetów są bardziej skoncentrowane w pobliżu wartości średniej. Wszystkie największe projekty, czyli te o budżecie przekraczającym 4 mln zł, były realizowane w ramach Działania 1.1. (szerzej patrz wykres 8). Skutkowało to wyższą średnią, ale niższą medianą rozkładu wartości budżetów projektów z tego Działania.²² Projekty realizowane w ramach Działania 1.1 charakteryzowały się wyższym średnim nakładem finansowym oraz było ich więcej, łącznie zaabsorbowały więc 3/4 ogółu środków. Oznacza to większy zasięg Działania 1.1. zarówno pod względem liczby projektów jak i łącznego budżetu.

Zakwalifikowane do badania projekty zostały przyporządkowane do pięciu modułów badawczych. Podstawą do umieszczenia projektu w danym module był jego typ. Istota przyporządkowania poszczególnych typów do danego modułu została omówiona bezpośrednio przy opisywaniu wyników realizowanego badania dla poszczególnych modułów.²³

Wykres 9. Liczba projektów w poszczególnych modułach z podziałem na Działania. **Wykres 10. Średnia wartość projektu w poszczególnych modułach (w 100 000 zł) z podziałem na Działania.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: Na skutek zaliczania jednego projektu do kilku typów, 2 projekty z Działania 1.5. znalazły się również w module V.

Prawie 75 proc. projektów było realizowanych w ramach modułu II, czyli „wsparcia skierowanego bezpośrednio do instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej”. Co piąty projekt zakwalifikowano do modułu III, a co dziesiąty do modułu I (szerzej patrz wykres 9). Zdecydowanie największe pod względem finansowym były projekty z modułu III, w którym średnia wartość projektu przekroczyła 3 mln zł. (szerzej patrz wykres 10) Jest to spowodowane faktem, że wszystkie 4 projekty, których wartość przekroczyła 10 mln zł. zostały zakwalifikowane do tego modułu. Oznacza to, że projekty z modułu II i modułu III zdominowały pozostałe pod względem finansowym, pochłaniając po 43 proc. sumy wydanej na wszystkie przedsięwzięcia.²⁴

Podział projektów względem wnioskodawców przedstawia wykres 11. W ramach Działania 1.1. do najbardziej aktywnych podmiotów należy zaliczyć publiczne służby zatrudnienia. PSZ były wnioskodawcami w przypadku 70 projektów w tym Działaniu. Ich aktywność w obszarze Działania 1.5. jest nieporównywalnie mniejsza i dotyczy tylko 3 projektów. Na uwagę zasługuje również to, że wnioskodawcami Działania 1.1. były często szkoły wyższe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje szkoleniowe. łącznie wspomniane podmioty były wnioskodawcami

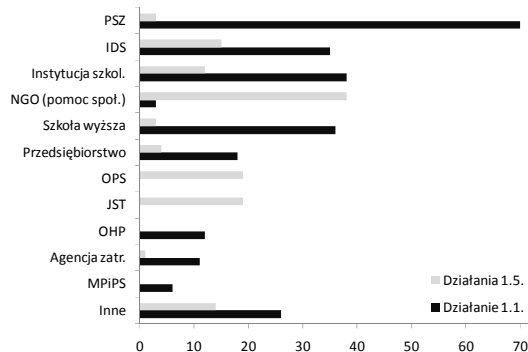
²² Średnia i mediana wyniosły odpowiednio: 1,2 i 0,45 mln zł. dla Działania 1.1. oraz 0,79 i 0,61 mln zł. dla Działania 1.5.

²³ Należy mieć na uwadze, że poszczególne projekty mogły zostać przyporządkowane do więcej niż jednego modułu badawczego, gdy należały do więcej niż jednego typu.

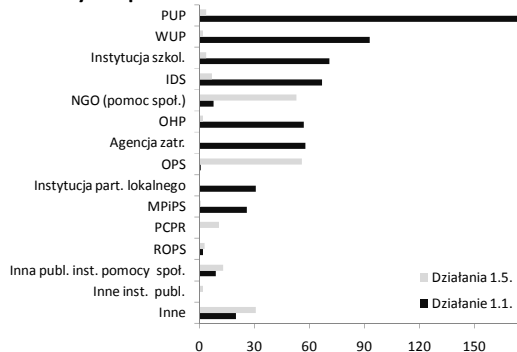
²⁴ Każdemu projektowi przypisanemu do więcej niż 1 modułu, na podstawie analizy wniosku przypisano jeden moduł dominujący pod względem wartości finansowej. Na tej podstawie są policzone **tylko** sumy dofinansowań w poszczególnych modułach, w przypadku pozostałych wskaźników, jeden projekt był liczony w ramach każdego modułu do którego został przypisany.

w przypadku 109 realizowanych przedsięwzięć. Z kolei w odniesieniu do Działania 1.5. o środki finansowe w ramach SPO RZL skutecznie ubiegały się najczęściej (w przypadku 1/3 projektów) organizacje pozarządowe działające w obszarze pomocy społecznej. Zastanawia stosunkowo niewielka aktywność podmiotów publicznych: łącznie JST oraz Ośrodki Pomocy Społecznej były wnioskodawcami zbliżonej liczby projektów, co wspomniane organizacje pozarządowe.

Wykres 11. Liczba projektów według wnioskodawców z podziałem na Działania.



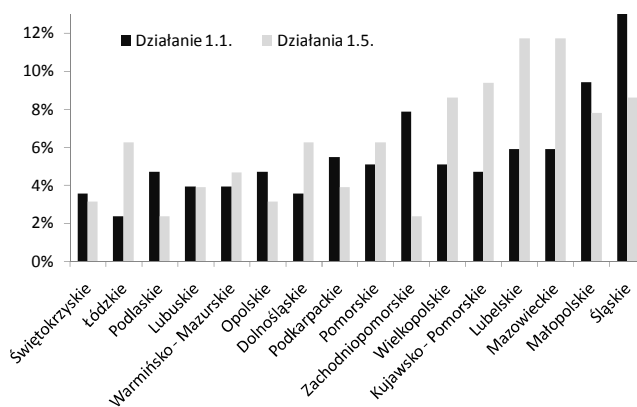
Wykres 12. Liczba projektów według rodzaju beneficjentów ostatecznych z podziałem na Działania.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Beneficjenci ostateczni wsparcia realizowanego w ramach Działania 1.1. zostali bardzo wyraźnie zdominowani przez publiczne służby zatrudnienia, a w szczególności Powiatowe Urzędy Pracy, które były beneficjentami 70 proc. projektów. Częściej niż w co piątym projekcie z tego Działania beneficjentami ostatecznymi były instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, Ochotnicze Hufce Pracy i agencje zatrudnienia. Wsparcie realizowane w ramach Działania 1.1. objęło więc w największym stopniu publiczne instytucje rynku pracy. Natomiast w ramach Działania 1.5 beneficjentami ostatecznymi były przede wszystkim Ośrodki Pomocy Społecznej oraz NGO działające w obszarze pomocy społecznej; instytucje te były łącznie beneficjentami 2/3 projektów. W Działaniu 1.5 wystąpiła mniejsza różnorodność typów instytucji objętych wsparciem.

Wykres 13. Rozkład projektów według województw.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie dokumentacji projektów.

Uwagi: Projekty o zasięgu centralnym nie miały przypisanego województwa, a te o zasięgu ponadregionalnym zaliczone zostały do więcej niż jednego i stąd suma udziałów wszystkich województw nie daje 100 proc.

Z rozkładu geograficznego projektów przedstawionego na wykresie 13. można wywnioskować, że wśród najczęściej wspieranych województw są te najbogatsze i najludniejsze (śląskie, mazowieckie), a wśród tych najrzadziej – województwa najbiedniejsze i mniej ludne (świętokrzyskie, podlaskie oraz warmińsko-mazurskie). Tej ogólnej zależności zaprzecza duża liczba projektów realizowanych w województwie lubelskim oraz obecność województwa podkarpackiego w środku stawki. Wynika to

prawdopodobnie z tego, że większa aktywność gospodarcza towarzyszy bardziej przedsiębiorczej postawie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Jednak problemy w tych obszarach są bardziej nasilone w regionach słabiej rozwiniętych, co może świadczyć o potencjalnych problemach w mechanizmach dystrybucji wsparcia. Szerzej problem jest opisywany przy omawianiu projektów modułu II.

Podsumowując, zarówno pod względem liczbowym, jak i finansowym w ogóle wsparcia przeważało Działanie 1.1. W jego ramach częściej realizowano projekty o zasięgu ponadregionalnym i centralnym niż w ramach Działania 1.5. Skośność rozkładu kwot dofinansowania jest silniejsza w przypadku Działania 1.1., co spowodowało, że mimo przeciętnie większej wartości projektów realizowanych w jego ramach, mediana była wyższa dla projektów z Działania 1.5. Pod względem liczby projektów wsparcie zostało zdominowane przez moduł II, natomiast pod względem średniej wartości projektu przez moduł III. Te dwa moduły stanowiły łącznie prawie 90 proc. ogólnej wartości wszystkich projektów. Pod względem geograficznym, liczba projektów jest pozytywnie skorelowana z poziomem rozwoju danego województwa mierzonego przez PKB na mieszkańca. Zarówno wśród wnioskodawców, jak i beneficjentów ostatecznych Działania 1.1. zdecydowanie przeważają publiczne służby zatrudnienia, natomiast w Działaniu 1.5. – organizacje pozarządowe. Ponadto, beneficjenci Działania 1.5. są bardzo mało różnorodni pod względem typu instytucji. Warto zauważyć, że w Działaniu 1.5. Ośrodki Pomocy Społecznej i organizacje pozarządowe są pięciokrotnie częściej beneficjentami projektów niż jakiegokolwiek inne instytucje.

Ogólny opis badanych projektów nie pozwala wyciągnąć istotnych wniosków na temat efektywności udzielonego wsparcia. Jest jednak konieczny jako tło oraz punkt odniesienia przy analizie szczegółowych zagadnień. Pozwala on też umieścić charakterystykę projektów z poszczególnych modułów w kontekście populacji wszystkich projektów.

3.2. Wsparcie systemu instytucjonalnego rynku pracy i pomocy społecznej

3.2.1. Wprowadzenie

Projekty zakwalifikowane do analizy w ramach modułu I mają za zadanie powiększać zasób wiedzy na temat rynku pracy i obszaru pomocy społecznej. Z jednej strony, grupa ta obejmuje badania rynku pracy i pomocy społecznej od strony ich uczestników, z drugiej oceny skuteczności stosowanych rozwiązań i instrumentów. Drugi rodzaj uwzględnia zarówno analizę mechanizmów prawnych i rozwiązań organizacyjnych, jak też metody i techniki stosowane bezpośrednio przez instytucje i organizacje działające w obszarze rynku pracy i/lub w obszarze pomocy społecznej do realizacji swoich zadań. Spośród projektów realizowanych w ramach Działań 1.1 i 1.5, do modułu I zakwalifikowane zostały projekty następujących typów:

- ocena wpływu obowiązujących rozwiązań prawnych na rynek pracy poprzez badania, analizy i ekspertyzy;
- prowadzenie analiz, badań i prognoz w zakresie popytu i podaży zasobów pracy;
- prowadzenie analiz, badań oraz dokonywanie ekspertyz dotyczących funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji rynku pracy;
- badania i ekspertyzy mające na celu ocenę wpływu i efektywności form wsparcia świadczonych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem.

Analizowane w ramach modułu I projekty mają dostarczać informacji na temat funkcjonowania zarówno całego systemu, jak też wybranych jego aspektów. Na ich podstawie podejmowane powinny być działania na poziomie centralnym i lokalnym, zmierzające do wdrożenia w życie rekomendacji płynących z poszczególnych projektów. Rekomendacje dotyczą prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, zmian legislacyjnych, zmian organizacyjnych w instytucjach rynku pracy oraz instytucjach pomocy społecznej, jak też szkoleń skierowanych do ich pracowników i wykorzystywanych narzędzi, jak na przykład systemu informacyjnego czy stosowanych wskaźników. Formułowane są także zalecenia dla osób świadczących usługi na rzecz klientów badanych podmiotów, mające pomóc w jak najskuteczniejszym wykonywaniu swoich obowiązków.²⁵ Zalecenia mogą mieć różny stopień szczegółowości – od wyznaczania ogólnych kierunków, przez zarys konkretnych rozwiązań, do kompleksowych, eksperckich projektów.

Sformułowanie wyżej wymienionych rekomendacji, ich charakter, stosowalność, rzetelność, dokładność i wartość dodana, jest najważniejszym kryterium oceny znaczenia projektu. Z uwagi na niemożliwość oceny wyżej wymienionych atrybutów na podstawie dokumentacji projektowej, a z drugiej strony dzięki dostępności publikacji podsumowujących wyniki badań prowadzonych w ramach większości projektów, zestaw metod badawczych wykorzystanych w module I rozszerzono o analizę wspomnianych dzieł.

Struktura niniejszego rozdziału przedstawia się jak następuje: analiza rozpoczyna się od opisu grupy projektów zakwalifikowanych do modułu I, bazującego na dokumentacji projektowej. Następnie, przedstawiona jest analiza rezultatów badań CAWI oraz IDI. Rozdział zakończony jest podsumowaniem. Dodatkowo, do raportu załączona została szczegółowa analiza projektów modułu I – szerzej patrz załącznik XV.

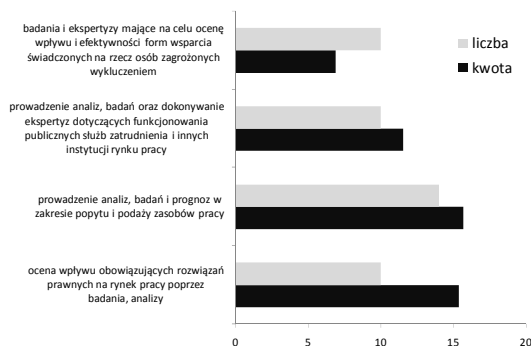
²⁵ Na potrzeby prezentacji na wykresach, zalecenia tego typu nazwane zostały „rekomendacjami interpersonalnymi”

3.2.2. Ogólna charakterystyka projektów badanych w ramach modułu I

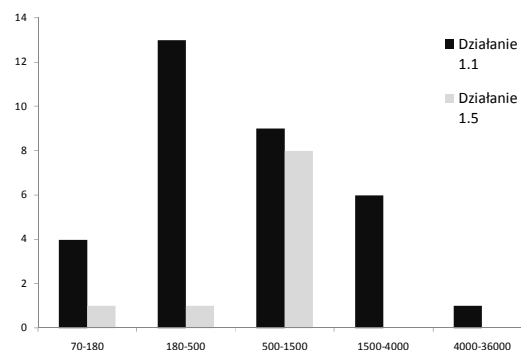
Do analizy w module I zakwalifikowano 43 projekty. Ich rozkład na cztery analizowane typy jest równomierny, co obrazuje wykres 14. Ich średnia wartość finansowa wynosi 1 019 014 zł. Najmniejszą wartość, 75 000 zł, ma projekt *Analiza wpływu świadczeń społecznych na sytuację na rynku pracy*. Największą, 5 657 687,68 zł, *Analiza wybranych aspektów obecnej i przyszłej sytuacji na rynku pracy*. Rozkład wartości projektów jest zdecydowanie asymetryczny, przeważają bowiem projekty małe (ponad 40 proc. poniżej 500 tys. zł, a niemal trzy czwarte poniżej 1 mln zł). Z drugiej strony, realizowanych jest (lub było) sześć projektów o wartości przekraczającej 2 mln zł.

Na dzień 31 marca 2008 roku, rzeczowo zamkniętych zostało 37 projektów, co stanowi ponad 85 proc. całości. W chwili obecnej brak jest dostatecznej informacji o pięciu jeszcze nie zakończonych projektach oraz jednym zakończonym.²⁶

Wykres 14. Liczba projektów oraz łączna wartość dofinansowania (w mln zł.) w poszczególnych typach modułu I.²⁷



Wykres 15. Liczba projektów według wielkości budżetów w tys. zł. z podziałem na Działania.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 43 projekty).

Wnioskodawcą ponad jednej trzeciej projektów było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Jest to warunkowane centralnym charakterem realizowanych projektów, które obejmują zasadniczo cały rynek pracy i system pomocy społecznej (szerzej patrz wykres 16 i 17).

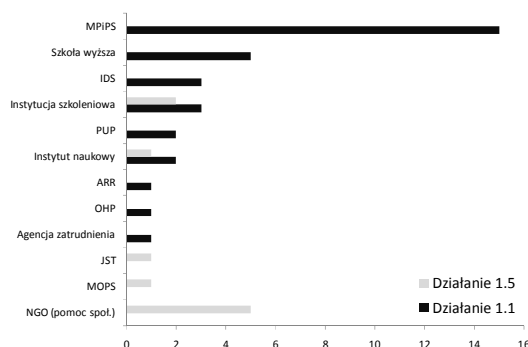
Najczęściej stosowanym kanałem rozpowszechniania rezultatów prowadzonych badań był internet (szerzej patrz wykres 19). Zdecydowana większość projektów zakończyła się lub zakończyć się ma publikacją w wersji elektronicznej – ponad 81 proc. projektów zakładało udostępnienie publikacji w wersji elektronicznej. Ponad 67 proc. zakłada natomiast stworzenie specjalnie dedykowanej strony internetowej. W analizowanej grupie brak jest projektu, przy którym nie wykorzystywano by przynajmniej jednego z tych kanałów. Popularne są także bardziej tradycyjne formy promowania wyników, takie jak konferencje (ponad 65 proc.) i publikacje książkowe (prawie 63 proc.). Podobne kanały rozpowszechniania wyników badań zostały wskazane przez wnioskodawców w badaniu CAWI. Do najpopularniejszych należały: strona internetowa (67 proc.) oraz organizacja seminariów lub konferencji (również 67 proc.). Analiza kwestionariuszy sugeruje, że wnioskodawcy projektów

²⁶ Należy mieć na uwadze, że pięć projektów zostało wyłączone z pogłębionej analizy w kolejnych rozdziałach, z uwagi na bezpośrednie zaangażowanie w ich realizację Instytutu Badań Strukturalnych lub osób z nim związanych. Projekty te są natomiast uwzględnione w zbiorczych statystykach. Zestawienie projektów zamieszczone zostało w załączniku XV do raportu.

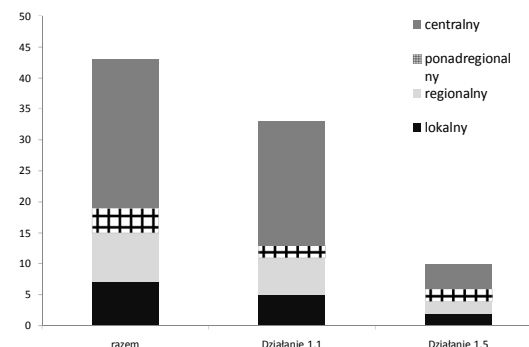
²⁷ Jeden z projektów został zakwalifikowany zarówno do 1., jak i 2. typu.

z modułu I rzadko weryfikują skuteczność wykorzystanych form rozpowszechniania rezultatów badań. Tego typu działania zostały podjęte jedynie przez ok. 24 proc. wnioskodawców.

Wykres 16. Liczba projektów w module I według rodzaju wnioskodawcy.



Wykres 17. Liczba projektów z podziałem na zasięg w poszczególnych Działaniach.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 43 projekty).

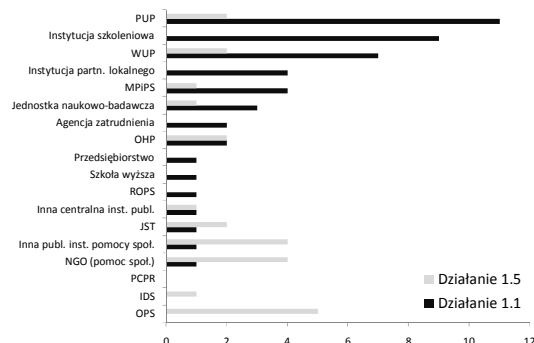
Mając na uwadze specyfikę analizowanych w ramach modułu I projektów, szczególnie istotna jest dostępność i trwałość ich rezultatów. Bez wątpliwa publikacja w formie elektronicznej spełnia te warunki w największym stopniu. Co więcej, nie wiąże się z wysokimi kosztami. Z drugiej strony, projekty, których elementem jest przygotowanie konkretnych rozwiązań powinny wiązać się z przedsięwzięciami promocyjnymi, takimi jak konferencja i seminarium lub rozesłanie do wybranych podmiotów publikacji w formie książkowej.

W przypadku dwudziestu czterech projektów występuje tylko jeden beneficjent ostateczny, przy czym najczęściej (w 21 przypadkach) jest to sam wnioskodawca. Najczęstszym odbiorcą projektów w pozostałych przypadkach są Publiczne Służby Zatrudnienia (w szczególności PUP-y) oraz instytucje szkoleniowe (w Działaniu 1.1), a także NGO, Ośrodki Pomocy Społecznej oraz inne publiczne instytucje pomocy społecznej (w Działaniu 1.5).

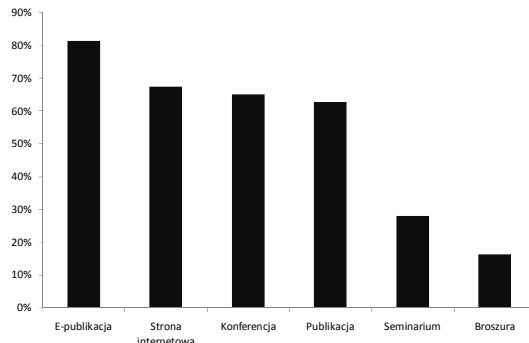
W projektach SPO RZL, które zostały zakwalifikowane do modułu I, co do zasady, nie jest zakładana ewaluacja prowadzonych działań w ramach samego projektu, poza standardowymi procedurami eksperckiej oceny merytorycznej zawartości dzieł końcowych i poprawności metodologicznej prowadzonych badań.²⁸

²⁸ Respondenci biorący udział w badaniu CAWI odpowiedzieli na pytanie, czy elementem realizowanych przez nich projektów była ocena rezultatów podjętych działań. Ponad połowa wnioskodawców z modułu I odpowiedziała na nie twierdząco, jednak w pytaniu opisowym dotyczącym szczegółów przeprowadzonej ewaluacji najczęściej wspomniano o konferencjach, seminariach, raportach końcowych, itp., które *de facto* nie są ewaluacją.

Wykres 18. Liczba projektów według rodzaju beneficjentów ostatecznych z podziałem na Działania.



Wykres 19. Częstość wykorzystania poszczególnych metod rozpowszechniania wyników.

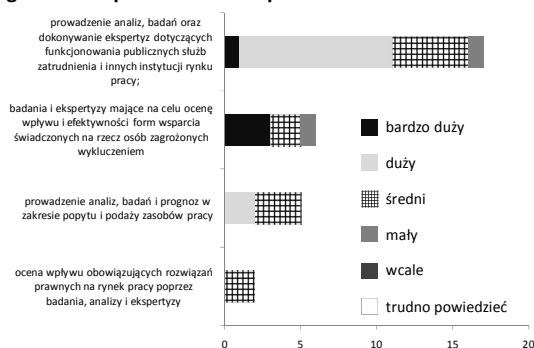


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 43 projekty).

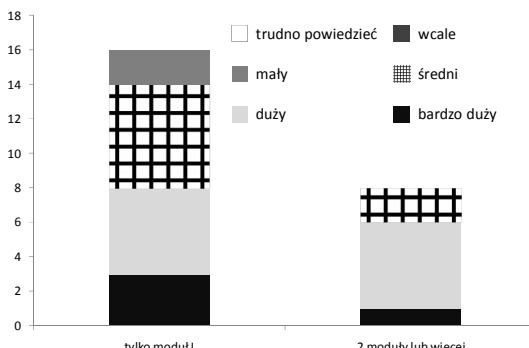
3.2.3. Analiza rezultatów badań CAWI oraz IDI.

W badaniu CAWI na grupie wnioskodawców, udział wzięły 24 instytucje, które realizowały projekty kwalifikujące się do modułu I. Trzy czwarte z nich realizowało projekty w ramach Działania 1.1, pozostałe – Działania 1.5.

Wykres 20. Liczba projektów według typów kwalifikujących się do modułu I oraz ocena poprawy działania instytucji wnioskodawcy na skutek ich realizacji, zgodnie z odpowiedziami respondentów badania CAWI.



Wykres 21. Stopień poprawy działania instytucji wnioskodawcy, według złożoności realizowanego projektu.



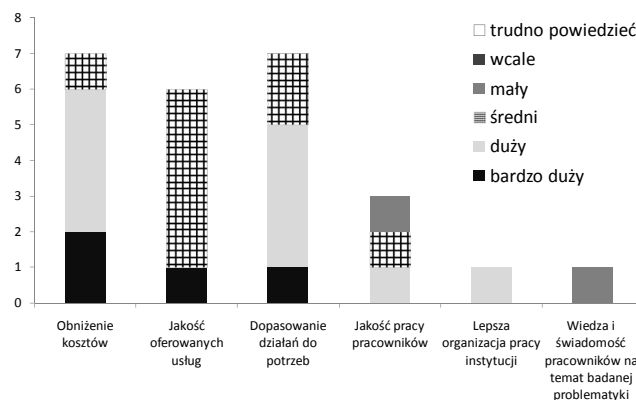
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próbna = 24 projekty).

Pewną miarą skuteczności jest zatem ich opinia na temat wynikającej ewentualnej poprawy funkcjonowania ich własnej instytucji. Spośród respondentów badania CAWI na bardzo duży wpływ wskazywali najczęściej wnioskodawcy projektów obejmujących badania i ekspertyzy mające na celu ocenę wpływu i efektywności form wsparcia, świadczonych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem. Również w wypadku analiz, badań oraz ekspertyz dotyczących funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji rynku pracy wpływ został uznany przez większość instytucji za przynajmniej duży. Jednocześnie, nieliczni respondenci, którzy byli wnioskodawcami projektów obejmujących ocenę wpływu obowiązujących rozwiązań prawnych na rynek pracy, uznali rzeczony wpływ za średni. Należy jednak zauważyć, że typ ten związany jest z analizami o horyzontalnym charakterze i z założenia rzadko może mieć istotne znaczenie dla pojedynczych instytucji w krótkim okresie czasu. Nienajlepiej ocenione zostały projekty polegające na prowadzeniu analiz, badań i prognoz w zakresie popytu i podaży zasobów pracy, które powinny mieć możliwość bezpośredniego oddziaływania na wnioskodawców w sytuacji, kiedy byli oni jednocześnie beneficjentami ostatecznymi. Co interesujące, w trzech przypadkach, kiedy wnioskodawcy nie byli

beneficjentami ostatecznymi, respondenci wskazywali na dużą lub bardzo dużą poprawę funkcjonowania ich własnej instytucji.

Poprawa działania instytucji, następowała (w opinii samych wnioskodawców) częściej w przypadku uwzględnienia w projekcie oprócz samych badań także zadań wchodzących w zakres innych modułów. Jest to o tyle zrozumiałe, że w przeciwieństwie do modułu I, bezpośredni i natychmiastowy wpływ na funkcjonowanie instytucji rynku pracy i polityki społecznej jest istotą tych projektów. Tym bardziej, pozytywna ocena w przypadku połowy projektów, obejmujących tylko działania charakterystyczne dla modułu I jest raczej zjawiskiem pozytywnym.

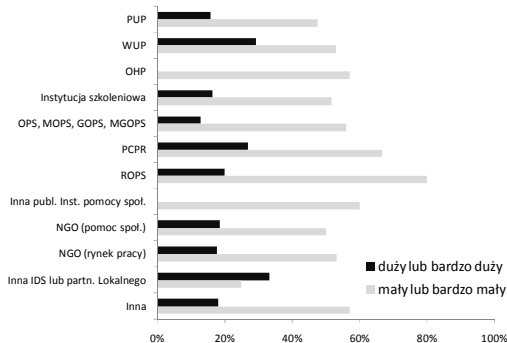
Wykres 22. Ocena poprawy działania instytucji-wnioskodawcy na skutek realizacji projektu, w podziale na obszar ulepszeń.



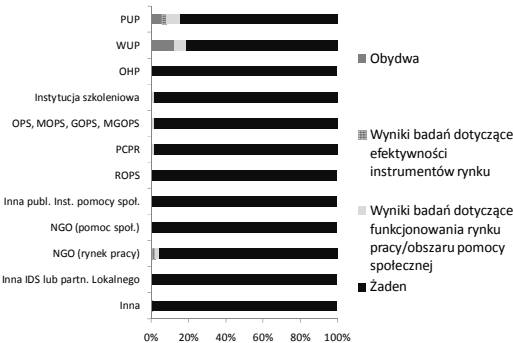
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba = 24 projekty).

W kwestii rodzaju ulepszeń, na uwagę zasługuje **średnia ocena** dla projektów, których najistotniejszym rezultatem była **poprawa jakości oferowanych usług** (6 na 7 projektów ocenione zostały jako wywierający średni wpływ), **jakości pracy pracowników** oraz ich **wiedzy na temat analizowanego obszaru**. **Skutecznością** cechowały się natomiast projekty skutkujące przede wszystkim **obniżaniem kosztów**, **dopasowaniem** podejmowanych działań **do potrzeb klientów** oraz **ulepszeniem organizacji pracy** instytucji. Potwierdza to, że poprzez projekty badawcze można, stosunkowo skutecznie, dopasować prowadzoną politykę rynku pracy i pomocy społecznej do zapotrzebowania klientów, a także usprawnić organizację i zwiększyć efektywność funkcjonowania. **Projekty badawcze** charakteryzowały się natomiast **niższą zdolnością** do powodowania **poprawy** w obszarze **jakości usług i jakości zasobów pracy**.

Wykres 23. Wybrane odpowiedzi respondentów badania CAWI instytucji na pytanie „W jakim stopniu brak wiedzy na temat obszaru działania instytucji stanowi istotne ograniczenie w prawidłowym funkcjonowaniu Państwa instytucji?”, w podziale na typ instytucji odpowiadającego.



Wykres 24. Odsetek respondentów, którzy zadeklarowali uzyskanie wsparcia w postaci rezultatów przynajmniej jednego rodzaju badań według typu instytucji.



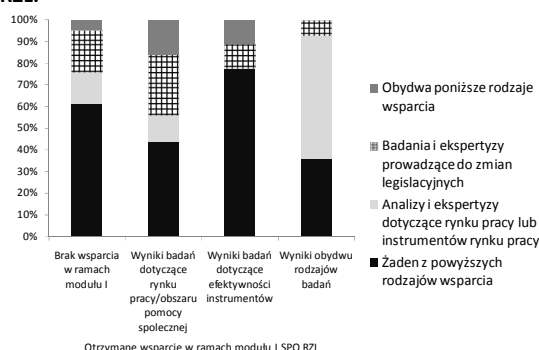
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (Próba = 1259 projektów).
 Uwaga: na lewym wykresie pominięto odpowiedzi „średni” i „trudno powiedzieć”.

Odpowiedzi respondentów badania CAWI instytucji wskazują, że brak wiedzy na temat rynku pracy i/lub obszaru pomocy społecznej nie jest przez większość instytucji postrzegany jako istotny problem. Szczególnie małą wagę przypisują mu respondenci zatrudnieni w publicznych instytucjach działających w obszarze pomocy społecznej (szerzej patrz wykres 23).

W badanej próbie 1259 instytucji, jedynie 38 zadeklarowało otrzymanie wyników badań dotyczących funkcjonowania rynku pracy/obszaru pomocy społecznej, 22 natomiast zadeklarowało otrzymanie wyników dotyczących efektywności instrumentów rynku pracy. W sumie, z efektami projektów realizowanych w module I zetknęło się 47 respondentów. Jak wskazuje wykres 24, zauważalny odsetek respondentów, którzy otrzymali rezultaty badań, prowadzonych w ramach SPO RZL, dotyczy jedynie publicznych służb zatrudnienia, a w mniejszym stopniu także organizacji pozarządowych, działających w obszarze rynku pracy.

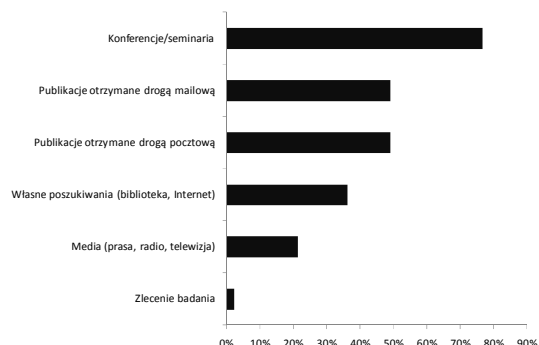
Zestawienie wyżej wymienionych rezultatów wskazuje, że pomimo istniejącego ograniczenia w postaci braku wiedzy o obszarze działania instytucji (np. wśród WUP-ów i PUP-ów) działania prowadzone w ramach modułu I były niewystarczające albo nieodpowiednio zogniskowane, lub też nieskutecznie rozpowszechniane. Ponadto, większość (765) respondentów nie wskazała projektów badawczych jako wartych finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (w ankiecie respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi na pytanie, jakie projekty należy finansować w ramach EFS). Lepszą ocenę w tym względzie formułowały podmioty, które otrzymały wyniki badań dotyczące rynku pracy/obszaru pomocy społecznej (szerzej patrz wykres 25). Wyniki te oznaczają, że albo większość badanych uważa pozostałe cele za istotniejsze albo nie są przekonani o możliwości zwiększenia własnego zasobu wiedzy na temat rynku pracy dzięki projektom badawczym, realizowanym dotychczas w ramach EFS. To zaś może wynikać z braku styczności z wynikami projektów tego typu.

Wykres 25. Wskazania respondentów na projekty badawcze jako warte finansowania ze środków EFS, według wsparcia otrzymanego w ramach modułu I SPO RZL.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (Próba = 1259 projektów – wykres lewy oraz 47 projektów – wykres prawy).

Wykres 26. Sposób zapoznania się z wynikami badań, według respondentów badania CAWI instytucji



Na brak wsparcia wskazało 1210 z 1259 respondentów badania CAWI instytucji. Wśród respondentów, którzy otrzymali rezultaty przynajmniej jednego projektu badawczego, ponad 60 proc. stanowiły PUP-y. Jednakże, stanowiło to niewiele ponad 15 proc. ankietowanych PUP-ów. Wśród WUP-ów, rezultaty przynajmniej jednego projektu badawczego otrzymało niewiele ponad 17 proc. instytucji. W przypadku pozostałych instytucji, wskaźnik ten był jeszcze niższy. Przykładowo, w przypadku organizacji pozarządowych zajmujących się rynkiem pracy wyniósł on jedynie 4 proc.

Ponad 80 proc. badanych, którzy otrzymali wyniki badań, zadeklarowało wykorzystanie ich wyników w praktyce. Pozostali udzielili odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Wśród 38 instytucji wykorzystujących wyniki, 33 zadeklarowały wykorzystanie rezultatów badań przeprowadzonych w ramach SPO RZL i tylko jedna odpowiedziała, że nie wykorzystuje ich w ogóle. Czterej respondenci udzielili odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Oznacza to, że badania rynku pracy finansowane w ramach SPO RZL były przydatne dla beneficjentów ostatecznych, o ile tylko zostały zauważone.

Badanie CAWI instytucji wskazuje na największy wpływ realizowanych badań na możliwość dopasowania własnej oferty do potrzeb klientów (60 proc.). Znacznie mniejsza, ale istotna część badanych wykorzystała otrzymane rezultaty dla stworzenia nowych rozwiązań organizacyjnych, poszerzenia własnej oferty lub tworzenia nowych instrumentów (od 15 proc. do 30 proc.). W sporadycznych przypadkach beneficjenci rozwijali otrzymaną wiedzę poprzez własne projekty. Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę profil instytucjonalny beneficjentów, którzy zadeklarowali otrzymanie wsparcia w tym zakresie.

Badania wskazują także, że najsilniej uwagę beneficjentów ostatecznych przyciągają konferencje i seminaria, a w dalszej dopiero kolejności otrzymane publikacje. Forma (tradycyjna lub elektroniczna) dostarczenia raportu ma zbliżoną skuteczność. Ponieważ publikacje elektroniczne wiążą się z niższym kosztem, niż publikacje tradycyjne, wskazuje to na większą ich efektywność. Wszyscy respondenci, którzy wskazali na pozyskanie wiedzy w wyniku samodzielnych poszukiwań, zatrudnieni byli w PUP-ach.

Uczestnik badania IDI (zatrudniony w PSZ) stwierdził z kolei, że badania oraz analizy dotyczące diagnozy funkcjonowania systemu instytucjonalnego pomocy społecznej i rynku pracy współfinansowane z EFS „są dostępne albo przez jednostkę centralną odpowiednią dla jego instytucji

albo przez internet”. Na internet, jako źródło wiedzy o rynku pracy wskazywali także inni uczestnicy badania – reprezentanci Ośrodków Pomocy Społecznej („W momencie kiedy potrzebujemy informacji, a chcielibyśmy przeglądać jakieś publikacje, no to nie ma na to czasu, a jak trzeba coś znaleźć to internet”), organizacji pozarządowych („Czasami poprzez konferencje coś mi wpadnie w ręce ale jednak internet to jest podstawowe źródło informacji”). Inne instytucje publiczne stosują odmienną strategię pozyskiwania informacji. Reprezentanci publicznych instytucji częściej wskazują na media i konferencje jako najskuteczniejszą formę rozpowszechniania. Przedstawiciel publicznej instytucji pomocy społecznej wskazywał na internet głównie jako dobre źródło baz informacji i środek komunikacji. Pracownik innej instytucji tego rodzaju stwierdził:

„(...) na bieżąco śledzimy te rzeczy, które są zamieszczone w publikacjach i informatorach. Są to takie krótkie wzmianki dotyczące badań. Jeżeli dostajemy na szkoleniach to zapoznajemy się z nimi. Natomiast bieżącego dostępu do tego źródła informacji to nie mamy (...) Jeżeli chodzi o badania mamy niewielką orientację. Bardziej nas interesują dobre praktyki, jakieś rozwiązania organizacyjne, bardziej nas interesują jakieś pomysły na działania organizacyjno-społeczne.”

O niewystarczającym rozpowszechnianiu wyników wybranych projektów świadczy wywiad przeprowadzony z pracownikiem instytucji centralnej, zajmującej się rynkiem pracy. Badany zgłosił problemy z uzyskaniem wyników jednego z projektów. Konferencje i broszury zostały ocenione jako niewystarczające, jeżeli nie towarzyszą im pozostałe formy przekazu. Wskazana została także potrzeba utworzenia jednej, ogólnodostępnej (za pośrednictwem internetu) bazy prowadzonych i zakończonych już badań, jak też utworzonych na ich podstawie raportów.²⁹

Znaczna część uczestników badania IDI wykazała się powierzchowną znajomością badań i analiz finansowanych z EFS. Warto jednak zaznaczyć, że zdecydowanie inna sytuacja była w przypadku osób zatrudnionych w instytucjach rynku pracy, zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia wskazywali, że badania skuteczności i efektywności poszczególnych usług i instrumentów, skierowanych do poszczególnych grup beneficjentów mają istotny wpływ na funkcjonowanie ich instytucji. Wysoki potencjał we wspomaganiu instytucji rynku pracy przypisany został także pilotażowym projektom nowych instrumentów i usług, o ile towarzyszy im dokładne badanie odbiorców (na ten aspekt wskazali reprezentanci regionalnych instytucji publicznych). Wskazywany był także pozytywny wpływ badań pozwalających odbiorcom dostrzec „obraz globalny”.

Pracownicy dwóch spośród trzech urzędów pracy biorących udział w badaniu wskazali na przydatność otrzymywanych rezultatów badań i analiz oraz wykorzystywanie ich w planowaniu własnej działalności, w tym także własnych projektów. Na odwoływanie się do otrzymywanych badań przy konstruowaniu projektów wskazywali także: pracownik publicznych służb zatrudnienia oraz organizacji pozarządowej. Przykłady te wskazują nie tylko na przydatność projektów badawczych, ale także na dążenie wnioskodawców do realizowania projektów komplementarnych, a nie powtarzania już istniejących. Ponadto, reprezentant organizacji pozarządowej zauważył, że badania pozwalają na „*prowadzenie w miarę spójnej polityki między organizacjami, instytucjami, które teoretycznie ze sobą konkurują w procedurze konkursowej*”, podczas gdy „*największym problemem w naszym kraju jest to, że się nic nie planuje za bardzo, robi się masę rzeczy po to, żeby to zrobić, żeby nikt nie zastanawiał się nad długofalowością, spójnością, itd.*”

²⁹ Baza badań ewaluacyjnych realizowanych w ramach NPR 2004 – 2006 oraz NSRO 2007 – 2013 została stworzona przez Krajową Jednostkę Oceny, której zadania polegają na koordynowaniu procesu ewaluacji prowadzonych z wykorzystaniem funduszy UE. Baza ta niewątpliwie stanowi cenną pomoc dla osób i instytucji zainteresowanych badaniami realizowanymi w przedmiotowym obszarze. Niezbędne działania w tym zakresie powinny obejmować szerszą promocję bazy oraz w miarę możliwości uzupełnienie jej również o informacje dotyczące badań, które były realizowane w obszarze polityk państwa, ale nie były współfinansowane ze środków UE (więcej informacji patrz strona www.ewaluacja.gov.pl).

Respondent zatrudniony w PSZ wskazał na potrzebę realizowania projektów badawczych, w kontekście rozwijania działalności jego instytucji. Ponadto zwrócił również uwagę na fakt, iż dotychczas przeprowadzone badania stały się lub mogą się stać podstawą kolejnych projektów, wdrażających bezpośrednio zmiany w funkcjonowaniu ogólnopolskiej sieci instytucji, w jednej z których respondent był zatrudniony.

Część uczestników badania wskazała jednak na brak znajomości lub negatywną ocenę badań realizowanych w obszarze rynku pracy, finansowanych ze środków EFS. Pracownik Urzędu Pracy stwierdził, że oczekiwania jego instytucji nie zostały w tym zakresie spełnione., deklarując przy tym, że badania tego typu określa jako „*to co jest nam najbardziej potrzebne*”. Respondent wyraził również opinię że badania, z jakimi miał styczność były nierzetelne, ze względu na niewłaściwe metody ankietowania oraz oparcie się w nich na zbyt małej próbie. Należy zauważyć jednak, że było to zdanie odosobnione. Wskazuje ono jednak na występowanie problemu: albo jakość badań lokalnych jest niezadawalająca, albo wśród beneficjentów ostatecznych występują instytucje, które nie ufają otrzymywanym rezultatom. Jeden z respondentów (zatrudniony w WUP) za najistotniejsze, z punktu widzenia PSZ, uznał opracowania ułatwiające realizację projektów unijnych.

Badanie IDI wskazuje także na brak odpowiednich badań w zakresie pomocy społecznej. Jak stwierdził pracownik działającej lokalnie instytucji pomocy społecznej: „*Jeśli chodzi o badania to z jednym się spotkałam, ale jego wyniki nie oddawały rzeczywistości.*” Z kolei, wywiad przeprowadzony z przedstawicielem instytucji dialogu społecznego wskazał na dysproporcję w ilości i jakości badań dotyczących obszaru pomocy społecznej i rynku pracy. O ile te drugie określone zostały jako bardzo przydatne i liczne, to te pierwsze nie przedstawiają, w opinii uczestnika badania, kompletnej diagnozy. Rozmówca podkreślił konieczność przeprowadzenia analizy przyczyn obecnej sytuacji w Polsce w obszarze pomocy społecznej, co umożliwiłoby lepsze rozwiązywanie bieżących problemów. Przedstawiciel innej instytucji dialogu społecznego zadeklarował znajomość licznych badań dotyczących popytu i podaży na rynku pracy oraz efektywności poszczególnych działań. Nie przypominał sobie natomiast badań dotyczących systemu pomocy społecznej. Przedstawiciel organizacji pozarządowej, spośród badań i analiz finansowanych ze środków EFS, spotkał się jedynie z publikacją dotyczącą wybranej sfery, współfinansowaną w ramach IW Equal. Natomiast, na pytanie o opracowania, mówiące o tym, jak funkcjonuje cały system, odpowiedział:

„*Nie znam, niestety*”

PROWADZĄCY WYWIAD: „*Niepotrzebne to panu?*”

„*Potrzebne*”

Ponadto, uczestnicy badania (nie będący pracownikami Publicznych Służb Zatrudnienia) wskazywali, że bardziej wiarygodne są dla nich badania przeprowadzane przez „instytucje zewnętrzne” niż realizowane przez centralne instytucje publiczne lub na ich zlecenie. Problemem w tym przypadku jest brak zaufania i pełnej wiedzy części osób działających w ramach instytucji dialogu społecznego do instytucji publicznych. Jest to także przejaw niezrozumienia samej koncepcji badań naukowych. W szczególności, wspomniani respondenci uważają, że wszystkie badania rynku pracy są równoznaczne z oceną działań ministerstwa odpowiedzialnego za ten obszar.

Badania IDI wskazały także, że na szczeblu centralnym środki EFS do pewnego stopnia zastąpiły środki pochodzące z Funduszu Pracy, co oznacza mniejszy efekt netto w postaci wartości projektów badawczych, realizowanych przez władze centralne. Jednocześnie, respondent badania IDI, zatrudniony w instytucji centralnej, stwierdził, że procedury związane z finansowaniem są znacznie bardziej skomplikowane, szczególnie negatywnie oceniając system sprawozdawczy. Oznacza to, że wpływ środków EFS w module I jest większy dla organizacji niepublicznych i organizacji publicznych niższego szczebla, niż centralnych. W szczególności jeden z respondentów stwierdził:

„my jesteśmy o tyle w tej dobrej sytuacji, że mamy do dyspozycji Fundusz Pracy, który jest przeznaczony na tego typu rzeczy i od lat wykorzystywaliśmy Fundusz Pracy właśnie do realizowania tego typu projektów, co powiem może, że było nawet łatwiejsze dla nas, bo nie było obarczone tak skomplikowanymi procedurami i biurokracją związaną z realizacją tych projektów”

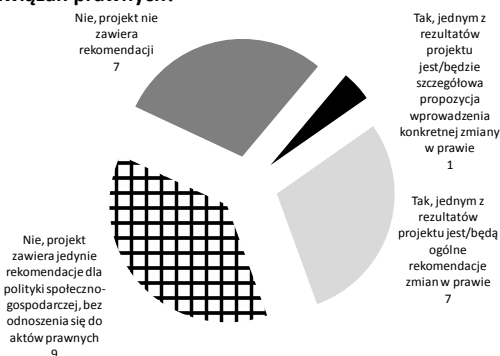
Z drugiej strony, badany wskazał na konieczność rozbudowania centralnego systemu informowania o rezultatach wszystkich projektów, co pozwoliłoby na skuteczniejsze rozpowszechnianie uzyskiwanych wyników:

„ja bym chciała wiedzieć, co tak naprawdę wynika z 1.1, np. ile podręczników zostało opracowanych dla urzędów pracy, ile to podręczników powstało dla pośredników pracy, dla doradców... jak się przegląda te projekty, to jest taka sieczka, szczerze mówiąc, (...) po tytułach się nie dojdzie do tego”

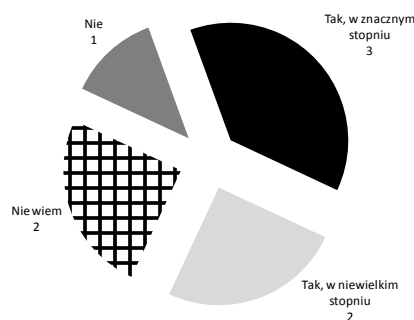
Rozwiązaniem powyższego problemu mogłaby być realizacja mniejszej liczby, ale bardziej złożonych, kompleksowych i spójnych badań, nawet w przypadku analiz o charakterze regionalnym i lokalnym.

Obok poprawy działania instytucji poprzez sformułowanie bezpośrednich rekomendacji dla procedur i zasad organizacji instytucji rynku pracy i pomocy społecznej, projekty mogą skutkować rekomendacjami o centralnym oraz legislacyjnym charakterze.

Wykres 27. Odpowiedzi respondentów badania CAWI wnioskodawców na pytanie „Czy rezultatem tej analizy będą/są rekomendacje dla polityki społeczno-gospodarczej, zakładające zmianę obowiązujących rozwiązań prawnych?”



Wykres 28. Odpowiedzi respondentów badania CAWI wnioskodawców na pytanie „Czy rekomendacje zmian rozwiązań prawnych, wypracowane w ramach projektu, zostały dotychczas w jakimkolwiek stopniu wprowadzone w życie?”



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba = 24 projekty).

Spośród respondentów, którzy określili swoje projekty jako przynależące do jednego z czterech typów, analizowanych w ramach modułu I, siedmiu wskazało na ogólne rekomendacje o prawnym charakterze, jedna na szczegółowe. Jednocześnie, spośród siedmiu respondentów, którzy wskazali brak rekomendacji, dwóch wskazało jednocześnie na średni wpływ projektu na funkcjonowanie ich instytucji. Rekomendacje prawne formułowane były, z jednym wyjątkiem (projekt regionalny), w ramach projektów o ogólnokrajowym zasięgu. W większości przypadków, rekomendacje zostały wdrożone, przynajmniej w części.

Mała liczba projektów (dwa), które **nie miały dużego wpływu** na działania instytucji-wnioskodawcy, a jednocześnie **nie formułowały żadnych rekomendacji** jest podstawą dla wystawienia **pozytywnej oceny projektom z modułu I jako całości**. Jednocześnie, w przypadku jednego z dwu wymienionych projektów, wnioskodawca nie był jedynym beneficjentem ostatecznym, co oznacza, że projekt mógł mieć większe znaczenie dla innych instytucji.

Z kolei respondenci badania IDI zatrudnieni w publicznych służbach zatrudnienia nie zauważyli wpływu projektów realizowanych w ramach modułu I na istniejące rozwiązania prawne. Najistotniejszą (przez wielu respondentów jedyną zauważaną) zmianą w systemie legislacyjnym, wywołanym przez programy finansowane z funduszy strukturalnych była konieczność umożliwienia samej ich realizacji (przytaczano zmiany wprowadzone ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) i uzyskania kompatybilności z prawem unijnym. Jeden z respondentów (zatrudniony w PUP) stwierdził, że same działania o charakterze badawczym wpływają raczej na jakość pracy urzędów, a nie rozwiązania legislacyjne.

Jeden z respondentów (zatrudniony w WUP) zwrócił uwagę na konieczność częstszego, niż dotychczas, wdrażania rezultatów prowadzonych badań na poziomie centralnym, za przykład podając procedury administracyjne funkcjonowania PSZ. Pracownik PUP wskazał na zbyt ograniczone zmiany w prawie, w niewielkim tylko stopniu poszerzające grupę beneficjentów ostatecznych stosowanych usług.

Na przełożenie się projektów badawczych na zmiany w prawie wskazał natomiast uczestnik badania będący reprezentantem instytucji dialogu społecznego. Podkreślił ciągły proces zmian, dotyczący także dokumentów takich jak Narodowy Plan Rozwoju (dawniej), czy Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013. Badania wspomagające formułowanie zasad polityki w zakresie rynku pracy i pomocy społecznej określił jako „niezmiernie cenne”. Reprezentant innej organizacji pozarządowej stwierdził natomiast: „(...) ciężko mi powiedzieć, znaleźć choć jeden przykład, w którym bezpośrednio projekty finansowane z EFS -u miały tak silny wpływ na to co się dzieje w kraju, żeby doprowadziły do tej zmiany. Są natomiast pierwsze oznaki, które pokazują, że tak będzie. W zakresie spótdzielczości socjalnej propozycje zmian, które są teraz dyskutowane idą dokładnie w tym kierunku i jak sugerowały to organizacje realizujące projekty finansowane w tym obszarze – tak będzie.”

Pracownik Regionalnego OPS stwierdził, że „badania wskazują, co trzeba zmienić. Mają być zmienione ustawy o rozwoju polityki społecznej.”

Jak podkreślił reprezentant jednostki centralnej, wszystkie realizowane projekty mają stać się podstawą zmian systemowych lub legislacyjnych. Przełożenie to nie jest jednak natychmiastowe i bezpośrednio, o czym należy pamiętać przy dokonywaniu oceny projektów modułu I w tym kontekście: „(...) pewne wnioski wyływające z tego badania (...) uzasadniły nam to, o czym wiedzieliśmy, ale mamy jakby naukowo dowiedzione, a nie że się domyślaliśmy, (...) Przygotowujemy w tej chwili nowelizację ustawy, gdzie wykorzystujemy te wyniki badań, ale to, skłamałabym, gdybym powiedziała, że tylko to badanie jest 100 procentową podstawą do przygotowania tej nowelizacji ustawy, aczkolwiek wnioski wyływające są w jakiś sposób przełożone.”

Różnice pomiędzy uczestnikami badań CAWI i IDI wynikać mogą z różnego stopnia zainteresowania systemem legislacyjnym w obszarze rynku pracy i pomocy społecznej. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia skupiali się głównie na wąskim obszarze prawa, dotyczącym administracyjnych zasad funkcjonowania ich instytucji. Pozostali respondenci zwracali także uwagę na dokumenty centralne, dotyczące usług, instrumentów i programów rynku pracy i pomocy społecznej.

3.2.4. Podsumowanie

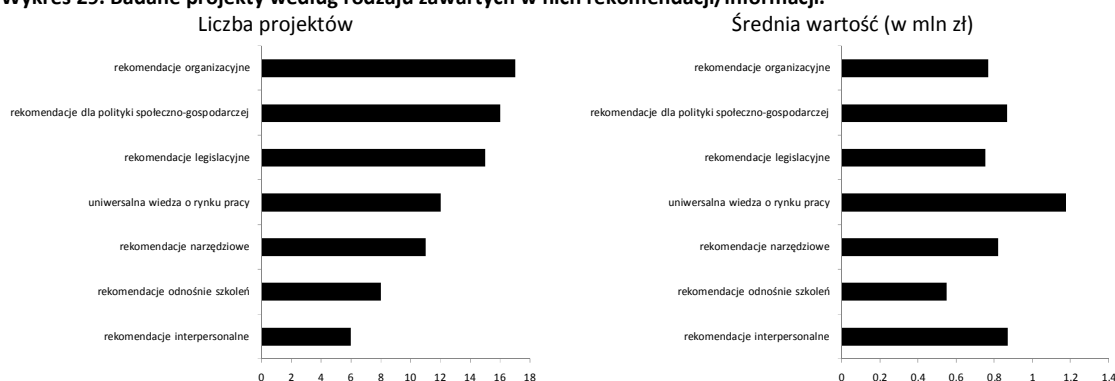
(1) Analiza projektów zakwalifikowanych do modułu I wskazuje, że co do zasady są one zgodne z postulatami zawartymi w SPO Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. Brak jest projektów zasadniczo odbiegających od założonych celów. Prowadzone badania i formułowane ekspertyzy bezpośrednio dotyczą oceny wpływu systemu legislacyjnego na rynek pracy, badania efektywności stosowanych instrumentów, doskonalenia systemu zachęt do inwestowania w szkolenia, badania zmian w sferze zatrudnienia i zapotrzebowania na kwalifikacje, identyfikowania barier w aktywizowaniu wybranych grup bezrobotnych, badania potrzeb szkoleniowych, diagnozowania funkcjonowania służb zatrudnienia oraz wdrażania nowych procedur ich działania. Nawet w przypadku mniej bezpośredniego związku, projekty mają wysoki potencjał wsparcia instytucji dzięki powiększaniu wiedzy o rynku pracy.

(2) Oceniając merytoryczną zawartość raportów podsumowujących wyniki prowadzonych badań (szerzej patrz – załącznik XV), należy stwierdzić wysoki poziom większości analizowanych opracowań. Znaczna część projektów dostarcza także wniosków i rekomendacji, które przynajmniej potencjalnie mogą wpłynąć na funkcjonowanie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w Polsce oraz na kształt polityki społeczno-gospodarczej w zakresie rynku pracy lub pomocy społecznej. Zrealizowane projekty różnią się tematycznie i są komplementarne. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na niewielką liczbę projektów zakładających kompleksową ocenę funkcjonowania instytucji pomocy społecznej. Większość z nich miała charakter wewnętrzny i pomocniczy dla innych działań podejmowanych w ramach danego projektu. Nieliczne dotyczyły wybranych aspektów obszaru pomocy społecznej. Zapotrzebowanie na badania kompleksowe są natomiast wysokie, na co wskazują wyniki badania CAWI i IDI.

(3) Odnosząc się do charakteru rekomendacji zawartych w poszczególnych projektach, które należy rozpatrywać w powiązaniu z ich zakresem merytorycznym, na uwagę zasługuje niedoreprezentowanie projektów zawierających rekomendacje dotyczące narzędzi oraz szkoleń. Stosunkowo duża liczba projektów zawierała natomiast rekomendacje dla polityki społeczno-gospodarczej i rekomendacje typu organizacyjnego. Szersze informacje nt. rodzaju formułowanych w ramach poszczególnych projektów rekomendacji zaprezentowano na wykresie 29. Ponadto, zauważalne jest częstsze występowanie rekomendacji o charakterze ogólnym niż precyzyjnych sformułowań eksperckich. Dotyczy to także rekomendacji legislacyjnych. Spośród dwudziestu dziewięciu projektów analizowanych pod tym kątem, dwadzieścia trzy zawierały więcej niż jeden rodzaj rekomendacji (względnie wiedzę uniwersalną) według typów zaprezentowanych na wykresie 29. Co ciekawe, większa liczba typów rekomendacji nie koreluje z wyższym kosztem projektu.

(4) Mając na uwadze zasygnalizowaną powyżej różnorodność wspieranych działań, jak też metod badawczo-eksperckich, trzeba zaznaczyć, że **potencjał** ich realnego (pozytywnego) wpływu na funkcjonowanie rynku pracy i pomocy społecznej jest zróżnicowany. W wielu przypadkach ograniczeniem jest wysoki stopień ogólności formułowanych rekomendacji. Badania CAWI wnioskodawców i instytucji oraz IDI wskazują, że **w przypadkach kiedy badania dotarły do beneficjentów, ich wpływ jest znaczący**. Możliwość oddziaływania jest jednak ograniczona przez niewielkie upowszechnienie wyników.

Wykres 29. Badane projekty według rodzaju zawartych w nich rekomendacji/informacji.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 33³⁰ projektów).

(5) Dotyczy to także wpływu realizowanych badań na zmiany legislacyjne: w chwili obecnej jest on raczej niezauważalny, nie można jednak wykluczyć jego zaistnienia w najbliższej przyszłości. Z kolei respondenci badania CAWI wskazali na wprowadzenie rekomendacji legislacyjnych w niemal wszystkich przypadkach, w których takowe zostały sporządzone. Uczestnicy badania IDI wskazywali na konieczność przyspieszenia wdrażania rekomendacji dotyczących administracji centralnej. Respondent instytucji centralnej wskazał z kolei na kierowanie się chęcią wprowadzania zmian systemowych i legislacyjnych przy realizacji programów badawczych. Zazaczył przy tym, że choć przełożenie na zmiany te nie jest bezpośrednie, stopniowo wykorzystuje się wyniki wielu badań. Przy ocenie jakości projektów w kontekście zmian legislacyjnych należy pamiętać, że poza jakością i rozpowszechnieniem wyników projektu zależy to także od czynników niezależnych, takich jak wybór społeczny i wola polityczna.

(6) Badania CAWI instytucji wskazują na bardzo niski stopień docierania do zainteresowanych z wynikami badań. Z drugiej strony, analiza dokumentacji wskazuje na niewielką liczbę projektów skierowanych do szerokiego grona odbiorców – jedynym typem instytucji, do których skierowane zostały projekty w liczbie większej niż 10, są PUP -y, czyli podmioty, które najczęściej deklarowały otrzymanie wsparcia w ramach SPO RZL w postaci rezultatów badań. Analiza poszczególnych przypadków wskazuje także, że znaczna część projektów miała charakter pomocniczy i wewnętrzny. Dominacja PUP-ów w tym kontekście jest o tyle przewidywalna, że PSZ w największym stopniu potrzebują wiedzy o rynku pracy, jednak pozostałe instytucje także zgłaszają zapotrzebowanie w tym aspekcie. W szczególności, brak docierania z rezultatami badań do instytucji pomocy społecznej, wynika po części ze znikomej liczby projektów, dotyczących interesujących je tematyki.

(7) Instytucje różnią się między sobą w kontekście motywacji i preferowanej formy pozyskiwania informacji o rynku pracy i pomocy społecznej. Większą aktywnością w tym obszarze cechują się organizacje pozarządowe, działające na obszarze rynku pracy oraz regionalne i centralne instytucje publiczne. Mniejszą, instytucje lokalne (zarówno publiczne, jak i niepubliczne), chociaż widoczne jest tu zróżnicowanie pomiędzy jednostkami. Podmioty w pierwszej grupie cechują się znacznie większą znajomością badań realizowanych w ramach SPO RZL.

(8) Łącznie, z badań CAWI wnioskodawców i instytucji oraz analizy dokumentacji wynika, że jakość prowadzonych badań była zadawalająca, ale znaczna ich część była zorientowana centralnie i przeznaczona raczej dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Te projekty natomiast, które miały zasięg lokalny lub wewnętrzny charakter, pomimo pozytywnego wpływu na podmioty je realizujące i

³⁰ Przy opracowaniu wykresów nie uwzględnione zostały dwa niezakończone na dzień 30 kwietnia projekty, realizowane przez IBS oraz dwa projekty w ramach których nie zostały jeszcze udostępnione wszystkie publikacje.

potencjału we wsparciu innych podmiotów, niż beneficjenci ostateczni, zostały niewystarczająco rozpropagowane. Wydaje się także, że szczególnej intensyfikacji wymagają działania badawcze w obszarze pomocy społecznej. Większy potencjał wywierania realnego wpływu na działanie instytucji pomocy społecznej mają projekty, które bezpośrednio zaangażują te podmioty w ich realizację, co zwiększy prawdopodobieństwo wykorzystania uzyskanych rezultatów w praktyce.

(9) Z uwagi na niewielką liczbę i unikalność projektów, wiarygodna ocena ich efektywności jest niemożliwa. Co do zasady, jakościowo nowych rezultatów o charakterze badawczo-naukowym, o potencjale dalszego wykorzystania, dostarczają w znacznej mierze projekty o dużej wartości dofinansowania – co wiąże się z wysokimi kosztami jakościowych i ilościowych badań o uniwersalnym charakterze. Jednakże również wybrane spośród mniejszych projektów, w tym projekty realizowane lokalnie, dostarczają w niektórych przypadkach rekomendacji o istotnym znaczeniu, głównie o charakterze organizacyjnym, interpersonalnym, narzędziowym i szkoleniowym. Z drugiej strony małe, lokalne projekty często charakteryzują się niewystarczającym rozpropagowaniem wniosków. Bardzo rzadko prowadzono także kompleksowe i rzetelne badania lokalnych rynków pracy.

(10) Mając na względzie poczynione obserwacje, podstawowym problemem dokonywania ewaluacji projektów o charakterze legislacyjnym lub badawczym, jest zbyt krótki czas, jaki upłynął od zakończenia dużej części projektów. Zdecydowana większość projektów została zakończona na przestrzeni ostatnich sześciu miesięcy. Dla projektów, których głównym rezultatem ma być nie tylko wzbogacanie zasobu wiedzy, ale także wypracowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych oraz wpływanie na procesy legislacyjne, szczególnie ważne jest ich rozpowszechnianie, co także wymaga czasu.

(11) Wsparcie realizowane w ramach modułu I jest w pewnej części substytucyjne, a nie komplementarne, względem działań finansowanych ze środków krajowych. Zwiększona jest natomiast skala prowadzonych badań. Dla uzyskania większej komplementarności, także z projektami realizowanymi w ramach innych modułów, wskazane byłoby większe wsparcie dla analiz lokalnych, regionalnych, branżowych rynków pracy, a także intensyfikacja badań w obszarze pomocy społecznej. Silniejsze efekty synergii uzyskać można także poprzez poprawę rozpowszechniania projektów.

3.3. Wsparcie skierowane bezpośrednio do instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej

3.3.1. Wprowadzenie

Do modułu II zakwalifikowano projekty, których celem jest bezpośrednie wsparcie funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, w szczególności w zakresie zwiększenia jakości i produktywności pracy osób w nich zatrudnionych. Badaniu poddano dwa typy projektów:

- doskonalenie kadr publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji rynku pracy, w szczególności poprzez szkolenia, studia podyplomowe, doradztwo i instruktaż;
- szkolenia dla pracowników instytucji pomocy społecznej (w tym pracowników organizacji pozarządowych i wolontariuszy) pracujących z osobami z grup szczególnego ryzyka.

Badane projekty omówiono w kontekście następujących zagadnień, którym poświęcono odrębne podrozdziały:

- czy wsparcie w ramach modułu II zostało poprzedzone analizami potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, a jeżeli tak, to w jaki sposób je przeprowadzono;
- czy wsparcie bezpośrednio było adekwatne do potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej;
- jaki jest rzeczywisty wpływ projektów z modułu II na funkcjonowanie wyżej wymienionych instytucji.

3.3.2. Charakterystyka ogólna analizowanych projektów

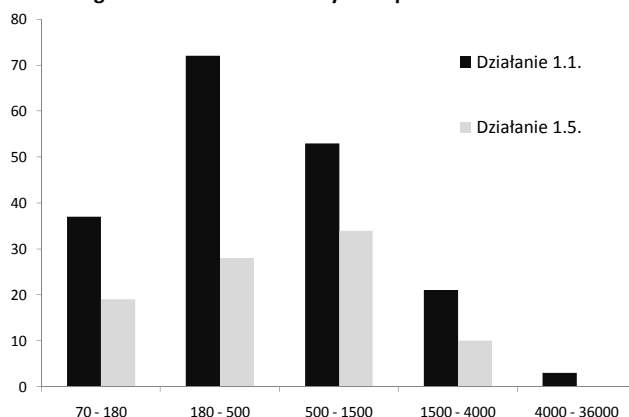
W module II zidentyfikowano i poddano analizie 278 projektów, z czego 246 (przyjmując stan na 31 marca 2008 roku, zostało zakończonych). Na 187 projektów zidentyfikowanych w ramach Działania 1.1. zakończonych zostało 169 projektów, natomiast dla Działania 1.5. na 91 projektów, zakończonych zostało 77. Należy mieć na uwadze, że w module II znalazło się 73 proc. wszystkich badanych projektów.

Projekty należące do pierwszego z wymienionych typów – doskonalenie kadr publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji rynku pracy, w szczególności poprzez szkolenia, studia podyplomowe, doradztwo i instruktaż – stanowią 67 proc. wszystkich projektów w module II. Ich dominacja staje się jeszcze bardziej wyraźna jeśli wziąć pod uwagę ich skumulowaną wartość, która stanowi aż 75 proc. łącznej wartości wszystkich projektów zakwalifikowanych do modułu II.³¹ Identyfikuje się proporcja między projektami w podziale na Działania, jako że doskonalenie kadr publicznych służb zatrudnienia było realizowane wyłącznie w ramach Działania 1.1., a szkolenia dla pracowników instytucji pomocy społecznej wyłącznie w ramach Działania 1.5. Rozkład wartości badanych projektów, przedstawiony na wykresie 30 wskazuje, że największa grupa projektów w Działaniu 1.1. dysponowała budżetem z przedziału 180 – 500 tys. zł. Projekty w Działaniu 1.5. relatywnie najczęściej

³¹ W przypadku obliczania łącznej wartości projektów, przyjęto zasadę, że jeśli projekt obejmował działania z dwóch lub więcej modułów, ale przeważająca ilość środków finansowych wydatkowanych w jego ramach została przeznaczona na realizację działań tylko jednego z nich, np. modułu II, to cały projekt był traktowany tak, jakby był realizowany tylko w tym module. Dzięki temu unika się kilkukrotnego zliczania wartości poszczególnych projektów.

miały wartość zawierającą się w przedziale od 500 tys. zł. do 1500 tys. zł. Warto zwrócić uwagę na fakt, że wśród projektów dysponujących największym budżetem (powyżej 4 mln zł) znajdują się wyłącznie projekty z Działania 1.1.

Wykres 30. Liczba projektów według wielkości budżetów w tys. zł z podziałem na Działania.



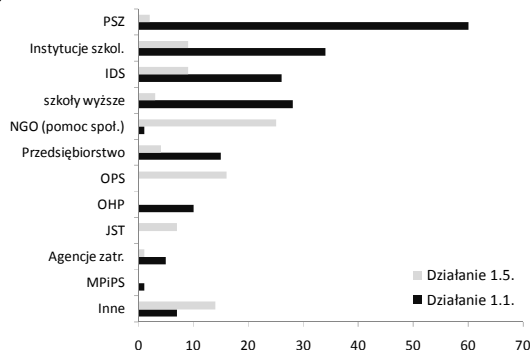
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 278 projektów).

Analiza dokumentacji pozwoliła stwierdzić, jakie instytucje najczęściej były wnioskodawcami projektów. Szczegółowe informacje na ten temat zostały przedstawione na wykresie 31. Najliczniejszą grupę wnioskodawców w obszarze Działania 1.1. stanowiły publiczne służby zatrudnienia, które realizowały 59 projektów. Znaczną grupę wnioskodawców w tym obszarze stanowiły też instytucje szkoleniowe, szkoły wyższe oraz instytucje dialogu społecznego. Największą grupą wnioskodawców z Działania 1.5., obejmującą 25 projektów, były organizacje pozarządowe działające w obszarze pomocy społecznej. W przypadku 16 projektów z tego Działania wnioskodawcami były ośrodki pomocy społecznej. Wnioskodawcami były często także, oprócz instytucji szkoleniowych i instytucji dialogu społecznego, jednostki samorządu terytorialnego.

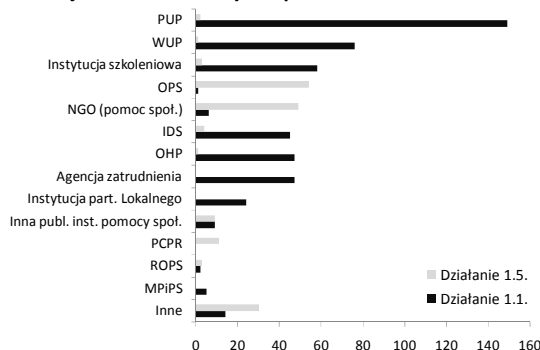
Wśród instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych projektów realizowanych w ramach Działania 1.1. najliczniejszą grupę stanowiły publiczne służby zatrudnienia, w tym w 149 przypadkach Powiatowe Urzędy Pracy a w 76 – Wojewódzkie Urzędy Pracy. Instytucje niepubliczne stanowiły zdecydowaną mniejszość odbiorców projektów z tego Działania. Były to przede wszystkim organizacje pozarządowe oraz instytucje szkoleniowe. Inaczej struktura beneficjentów ostatecznych kształtuje się w projektach z Działania 1.5. Wprawdzie największą grupą odbiorców w tym przypadku stanowią Ośrodki Pomocy Społecznej, ale niewiele rzadziej, w 49 przypadkach, były to organizacje pozarządowe. Wyniki te sugerowałyby, że instytucje niepubliczne są dyskryminowane, pod względem liczby kierowanych do nich projektów, w stosunku do instytucji publicznych. Taki wniosek jest jednak przedwczesny, gdyż przedstawiony rozkład instytucjonalnych odbiorców wsparcia może być, przynajmniej częściowo, wytłumaczony tym, że niepublicznych instytucji świadczących usługi rynku pracy jest znacznie mniej niż niepublicznych instytucji działających w obszarze pomocy społecznej.³²

³² Precyzyjne oszacowanie liczby potencjalnych niepublicznych instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych jest niemożliwe. Pewnym przybliżeniem może być to, że w ogólnopolskiej bazie danych instytucji pozarządowych (dostępnej pod adresem: <http://bazy.ngo.pl>) zarejestrowano 18520 organizacji działających w obszarze pomocy społecznej, podczas gdy instytucji funkcjonujących w obszarze rynku pracy – ponad dziesięciokrotnie mniej.

Wykres 31. Liczba projektów według wnioskodawców z podziałem na Działania.



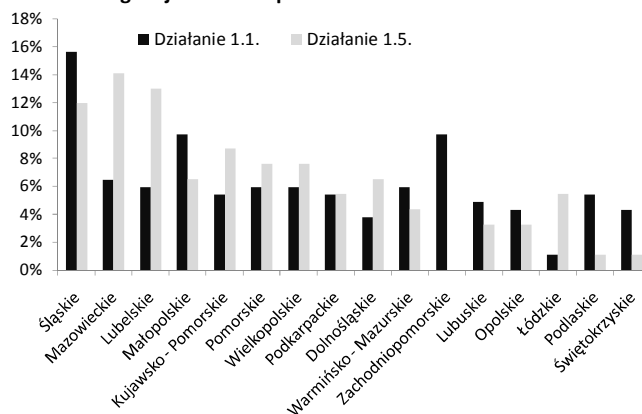
Wykres 32. Liczba projektów według rodzaju beneficjentów ostatecznych z podziałem na Działania.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 278 projektów).

Rozkład geograficzny wsparcia świadczonego w ramach modułu II ilustruje wykres 33. Największa część projektów (15,7 proc.) realizowana była w województwie śląskim. Największa była też ich łączna wartość finansowa (ponad 23 mln zł). Województwami, do których skierowano istotną, pod względem ilości projektów, część wsparcia były też mazowieckie, lubelskie i małopolskie. Warto również zwrócić uwagę, że znaczna liczba projektów z Działania 1.1 realizowana była w województwie zachodniopomorskim, zarazem nie zrealizowano w nim żadnego projektu z Działania 1.5. Województwami, w których realizowano projekty relatywnie najrzadziej były: świętokrzyskie, podlaskie, łódzkie, opolskie i lubuskie.

Wykres 33. Odsetek projektów według województw z podziałem na Działania.

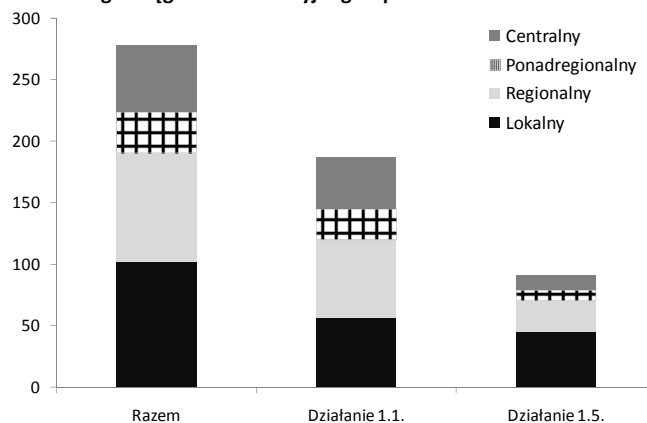


W zachodniopomorskim nie odnotowano projektów Działania 1.5. zaliczonych do modułu II.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 278 projektów).

Wsparcie bezpośrednio było realizowane w projektach o zróżnicowanym zasięgu administracyjnym. 37 proc. z nich miało charakter lokalny, 32 proc. regionalny, a pozostałe 31 proc. -ponadregionalny lub centralny. Do ostatniej grupy częściej należały projekty realizowane w ramach Działania 1.1 niż 1.5.

Wykres 34. Liczba projektów według zasięgu administracyjnego z podziałem na Działania.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 278 projektów).

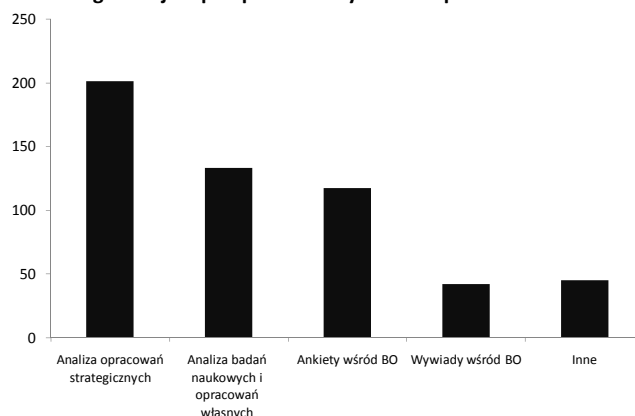
3.3.3. Sposób diagnozowania potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej

Rynek pracy oraz dochody ludności są w Polsce silnie zróżnicowane geograficznie, nie tylko na poziomie regionu, ale również w powiatach. Może to powodować, że w ramach poszczególnych regionów i powiatów potrzeby instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej nie będą jednorodne. W związku z tym, wsparcie poszczególnych instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej powinno być poprzedzone analizą ich potrzeb. Ma to szczególne znaczenie w module II, uwzględniającym projekty zakładające bezpośrednie wsparcie instytucji. Stosunkowo najprostszą formą analizy potrzeb jest przeprowadzenie ankiety wśród potencjalnych odbiorców projektów. Takie badanie jednak nie zawsze pozwala uwzględnić szerszy kontekst funkcjonowania danej instytucji. Większe możliwości pod tym względem dają wywiady z beneficjentami ostatecznymi projektów. Ważnym źródłem informacji są także badania naukowe oraz zewnętrzne strategie formułujące rekomendacje dla polityki społecznej oraz polityki rynku pracy.

Z informacji uzyskanych w trakcie analizy dokumentacji wynika, że w 87 proc. projektów zakwalifikowanych do modułu II wnioskodawcy deklarowali przeprowadzenie analizy potrzeb przed realizacją projektu. Informacje o rodzaju analizy potrzeb zamieszczone są na wykresie 35. Najczęściej, w przypadku 201 projektów, była to analiza strategii. W 133 przypadkach była to analiza badań naukowych i opracowań własnych.³³ Stosunkowo najrzadziej, w 42 przypadkach, korzystano z informacji zgromadzonych podczas wywiadów z beneficjentami ostatecznymi. Warto podkreślić, że aż w 91 proc. projektów, w których przeprowadzono analizę potrzeb, zastosowano więcej niż jeden jej rodzaj.

³³ Badania naukowe i opracowania własne są to dokumenty, które formułują rekomendacje w zakresie polityki rynku pracy lub polityki społecznej, ale w przeciwieństwie do strategii nie są ich formalnymi wyznacznikami.

Wykres 35. Liczba projektów według rodzajów przeprowadzonych analiz potrzeb.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 278 projektów).

Respondenci badania CAWI wnioskodawców potwierdzają przeprowadzenie diagnozy potrzeb w 88 proc. projektów, co jest w pełni zgodne z wynikami analizy dokumentacji. Wnioskodawcy wskazywali jednak, że często źródłem diagnozy potrzeb były konsultacje z pracownikami, które nie były deklarowane we wnioskach, zatem nie znalazły odzwierciedlenia w statystykach opartych na analizie dokumentacji. Zgodnie z wynikami CAWI wnioskodawców, konsultacje z pracownikami stosowały relatywnie częściej instytucje publiczne niż niepubliczne.

Mając na względzie fakt, że w większości przypadków przeprowadzona identyfikacja potrzeb polegała na analizie strategii, warto przyjrzeć się bliżej, jakie spośród nich uwzględniano.

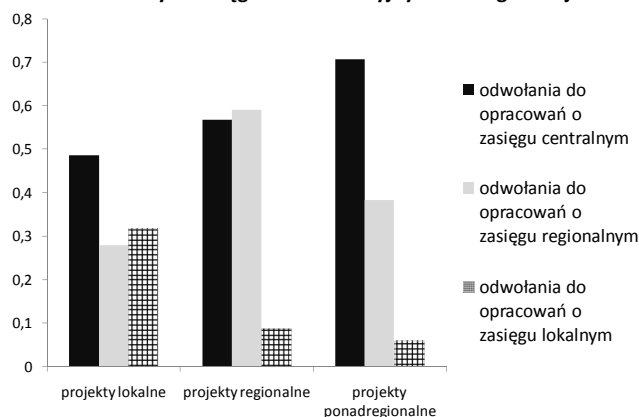
Najogólniejszymi strategiami formułującymi diagnozy i rekomendacje w zakresie rynku pracy i pomocy społecznej są Strategia Lizbońska oraz Europejska Strategia Zatrudnienia. Strategie te stanowią punkt odniesienia dla krajowych strategii, do których można zaliczyć Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich (w latach 2000 – 2006), Narodowy Plan Rozwoju 2004 – 2006, Krajowej Strategii Zatrudnienia, Krajowym Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia oraz w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia. Analogicznymi strategiami w zakresie polityki społecznej są Narodowa Strategia Integracji Społecznej oraz Krajowe Plany Działania na Rzecz Integracji Społecznej.³⁴ Wszystkie wyżej wymienione strategie, na potrzeby niniejszego raportu, zostały zaliczone do grupy strategii o zasięgu centralnym.

Diagnozy i rekomendacje w zakresie polityki rynku pracy i pomocy społecznej są również formułowane w strategiach o zasięgu regionalnym. Każdy samorząd wojewódzki jest zobowiązany do przyjęcia strategii rozwoju województwa oraz bardziej precyzyjnych i szczegółowych regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia, a także strategii polityki społecznej. Wskazują one między innymi preferowane w regionie programy i projekty wsparcia dla osób bezrobotnych i wykluczonych społecznie. W ramach analizy dokumentacji wyodrębniono także strategie o zasięgu lokalnym, do których zaliczyć można strategie rozwoju gminy/powiatu, strategie rozwiązywania problemów społecznych w gminie oraz inne plany i programy formułowane na poziomie lokalnym. Należy podkreślić, że nie istnieje kompleksowy system diagnozowania lokalnych problemów rynku pracy i pomocy społecznej, w związku z czym nie w każdym rejonie kraju znajdują one odzwierciedlenie w strategiach o odpowiednim zasięgu.

³⁴ Pierwszy Krajowy Plan Działania na Rzecz Integracji Społecznej został przygotowany na lata 2004-2006. Obecnie obowiązuje jego druga edycja przygotowana na lata 2006-2008. Opracowanie to nie jest bezpośrednio związane z Europejską Strategią Zatrudnienia, chociaż podobnie jak Krajowy Plan Działania na Rzecz Zatrudnienia formułuje ono wskazania na rzecz realizacji polityki społecznej Unii Europejskiej w Polsce.

We wnioskach o dofinansowanie projektów można znaleźć odwołania do wszystkich wymienionych wyżej strategii. Poszczególne projekty, w zależności od tego, na jakim obszarze są realizowane, uwzględniają strategię o różnym zasięgu. Trudno oczekiwać, by projekty obejmujące zasięgiem administracyjnym cały kraj odwoływały się do strategii formułujących rekomendacje o lokalnym czy regionalnym charakterze. Należy się raczej spodziewać, że do strategii lokalnych będą się relatywnie najczęściej odwoływać projekty o zasięgu lokalnym, podczas gdy do strategii regionalnych, projekty o zasięgu regionalnym.³⁵ Szczegółowe dane na ten temat zamieszczone zostały na wykresie 36.

Wykres 36. Odsetek projektów o określonym zasięgu administracyjnym według rodzaju odwołania do strategii.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji (próba = 278 projektów).

Prawie 50 proc. projektów lokalnych odwoływało się do strategii opracowanych na poziomie centralnym, podczas gdy do strategii lokalnych odwoływało się jedynie 32 proc. z nich. Ponieważ strategię formułującą rekomendacje dla większych obszarów administracyjnych (regionalnych i centralnych) z konieczności abstrahuje od specyfiki lokalnych rynków pracy, ich wykorzystanie w projektach o lokalnym zasięgu oddziaływania jest najczęściej czysto deklaratywne. W ponad połowie projektów o charakterze regionalnym odwoływano się do strategii regionalnych. Często także odwoływano się do strategii sformułowanych na poziomie centralnym, chociaż podobnie jak w przypadku projektów lokalnych, były to najczęściej odwołania czysto deklaratywne. W projektach o zasięgu ponadregionalnym, zdecydowanie najczęściej odwoływano się do strategii o charakterze centralnym, ponadto w 38 proc. przypadków uwzględniano rekomendacje zawarte w strategiach formułowanych na poziomie regionalnym. Na wykresie nie uwzględniono projektów o zasięgu krajowym, gdyż odwoływały się one prawie wyłącznie do strategii o centralnym charakterze.

Respondenci badania IDI potwierdzali znajomość wyżej wymienionych strategii, przy czym najczęściej odnosili się oni do opracowań o zasięgu centralnym, wskazując zarazem, że potrzeby instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej nie zawsze są diagnozowane na poziomie lokalnym. Podkreślano niedostateczny poziom współpracy między tymi instytucjami w zakresie formułowania i zgłaszania swoich potrzeb. Niektórzy respondenci zauważali jednak, że ten niekorzystny stan rzeczy ulega poprawie, między innymi w wyniku doświadczeń związanych z realizacją projektów SPO RZL. Innym poruszonym problemem, jest to, że analizy potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy

³⁵ Ocena zasięgu administracyjnego projektu była dokonywana na podstawie informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie oraz sprawozdań z jego realizacji. Projekty były klasyfikowane ze względu na zasięg na podstawie następujących kryteriów: **projekt lokalny** - projekt realizowany na obszarze nie więcej niż 5 powiatów; **projekt regionalny** - projekt obejmujący wsparciem więcej niż 5 powiatów; **projekt ponadregionalny** - projekt realizowany na obszarze więcej niż jednego województwa; **projekt centralny** - projekt obejmujący wsparciem cały kraj.

społecznej w zbyt dużym stopniu koncentrują się na potrzebach samych instytucji, kosztem diagnozy potrzeb ich klientów.

Podsumowując, przeważająca większość projektów przewidywała przeprowadzenie diagnozy potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Najczęściej odwoływano się do zewnętrznych strategii, korzystano również z wewnętrznych opracowań, badań naukowych oraz ankiet skierowanych do potencjalnych beneficjentów ostatecznych. Dokumentacja projektów wskazuje jednak, że analizy potrzeb były przeprowadzane pobieżne lub planowane do realizacji w momencie, w którym trudno było już wprowadzić zmiany w projekcie. Pozytywnie należy ocenić fakt dość powszechnego odwoływania się wnioskodawców do zewnętrznych strategii, które mogłyby stanowić spójny system diagnozowania potrzeb rynku pracy i pomocy społecznej. Przeszkodą w tym względzie jest jednak fakt, że odwołania, które miały miejsce, były często czysto deklaratywne. Ponadto, dotyczyły najczęściej strategii o dużym stopniu ogólności formułowanych analiz i rekomendacji. Relatywnie rzadko przeprowadzano wywiady z beneficjentami ostatecznymi projektów dające możliwość uzyskania szerszych informacji na temat zgłaszanych przez nich potrzeb.

3.3.4. Adekwatność wsparcia udzielanego instytucjom rynku pracy i instytucjom pomocy społecznej

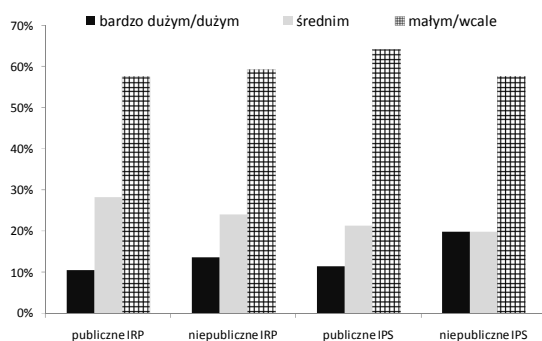
Adekwatność wsparcia bezpośredniego SPO RZL została zbadana na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy sposób realizacji projektów oraz ich tematyka, były zgodne z potrzebami wskazywanymi przez przedstawicieli instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Wsparcie bezpośrednie zbadano również pod kątem pytania, czy było ono realizowane w regionach o największym bezrobociu, które może też służyć jako przybliżona miara wykluczenia społecznego.

Projekty w module II obejmowały wsparcie w zakresie doskonalenia zawodowego pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Analizując ich adekwatność warto w pierwszym rzędzie przyjrzeć się, czy instytucje te w ogóle potrzebowały tego rodzaju projektów. Źródłem informacji na ten temat może być badanie CAWI instytucji, w którym respondentów zapytano w jakim stopniu poszczególne problemy stanowią istotne ograniczenie funkcjonowania ich instytucji.³⁶ Szczegółowa analiza odpowiedzi na to pytanie została przedstawiona w rozdziale 2. Ankietowanych poproszono między innymi o ustosunkowanie się do kwestii niedostatecznych kwalifikacji pracowników. Problem ten znalazł się dopiero na siódmym (przedostatnim) miejscu wśród najpilniejszych problemów zgłaszanych przez przedstawicieli instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Zgodnie z danymi zamieszczonymi na wykresie 37., relatywnie najczęściej na jego istotność wskazywały niepubliczne instytucje pomocy społecznej. Wśród pozostałych instytucji, odsetek pozytywnych odpowiedzi nie przekraczał 15 proc. Odpowiedzi nie różniły się istotnie w zależności od tego, czy dana instytucja była objęta wsparciem SPO RZL czy nie. Analiza dokumentacji projektów wskazuje, że doskonalenie zawodowe było przedmiotem ponad 73 proc. wszystkich badanych projektów, przy czym w przeważającej mierze było ono skierowane do instytucji rynku pracy. Oznacza to, że przeważająca część środków SPO RZL przeznaczonych na wsparcie systemu instytucjonalnego rynku pracy i polityki społecznej jest alokowana nieadekwatnie w stosunku do najważniejszych potrzeb zgłaszanych przez przedstawicieli badanych instytucji. Jednocześnie jednak, respondenci badania CAWI instytucji, zapytani o to, jakiego typu działania powinny być finansowane ze środków EFS zdecydowanie najczęściej wskazywali szkolenia dla pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Rzadziej wymieniano tworzenie i wdrażanie standardów jakości usług, wzmocnienie współpracy między wymienionymi instytucjami,

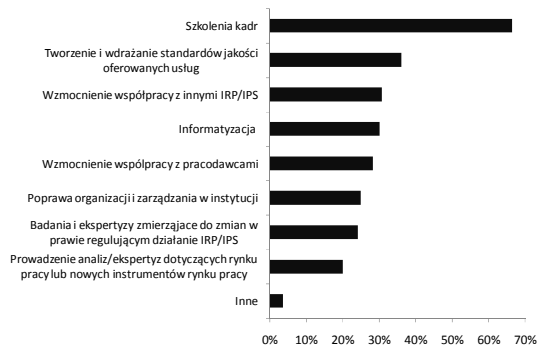
³⁶ Należy pamiętać, że badanie CAWI zostało zrealizowane w momencie, w którym większość projektów SPO RZL dotyczących wsparcia instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej zostało już zrealizowanych. W związku z tym, wyniki badania nie odzwierciedlają w pełni potrzeb, jakie wymienione instytucje posiadały przed wdrożeniem SPO RZL, co z konieczności ogranicza możliwość oceny wpływu Programu na ich funkcjonowanie oraz jego adekwatności.

informatyzację oraz wzmocnienie współpracy z pracodawcami. Odpowiedzi te, w najprostszej interpretacji, sugerowałyby, że przedstawiciele instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej oczekują ze strony EFS wsparcia, które nie odpowiada ich rzeczywistym potrzebom. Sprzeczność tę daje się wytłumaczyć, jeśli przyjąć, że wskazywali oni nie te rodzaje wsparcia, które byłyby im najbardziej potrzebne, ale takie, jakie wydawały im się możliwe do zrealizowania w ramach EFS. Większość respondentów wymieniała te rodzaje wsparcia, jakie były dofinansowane ze środków EFS w perspektywie finansowej 2004-2006, a więc przede wszystkim podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

Wykres 37. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu niedostateczne kwalifikacje pracowników stanowią istotne ograniczenie w prawidłowym funkcjonowaniu Państwa instytucji?”



Wykres 38. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Jakie działania zmierzające do poprawy funkcjonowania instytucji rynku pracy/pomocy społecznej powinno się, Państwa zdaniem, wspierać ze środków EFS?”



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba = 1258 instytucji)

Bardziej szczegółowe informacje na temat trafności diagnoz potrzeb przeprowadzonych w ramach projektów z modułu II można uzyskać poprzez porównanie form, typów oraz problematyki wsparcia bezpośredniego zrealizowanego w ramach SPO RZL z potrzebami, jakie w tym zakresie zgłaszają przedstawiciele instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

Dane zawarte w dokumentacji projektów wskazują, że 87 proc. projektów z modułu II obejmowało wsparcie w formie szkoleń. Studia podyplomowe były przedmiotem prawie 25 proc. projektów.³⁷ Taka struktura form wsparcia koresponduje z odpowiedziami jakich udzielili respondenci badania CAWI instytucji na pytanie: „Jaki typ doskonalenia zawodowego pracowników, Państwa zdaniem, przyczyniłby się w największym stopniu do poprawy skuteczności realizacji zadań Państwa instytucji”. 70 proc. z nich wskazało szkolenia, a 23 proc. studia podyplomowe. Pozostali ankietowani wskazywali inne, trudne do jednoznacznego zakwalifikowania, formy doskonalenia zawodowego. Dane te wskazują, że wsparcie bezpośrednie objęte badaniem było pod względem formy organizacyjnej realizowane zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez przedstawicieli instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

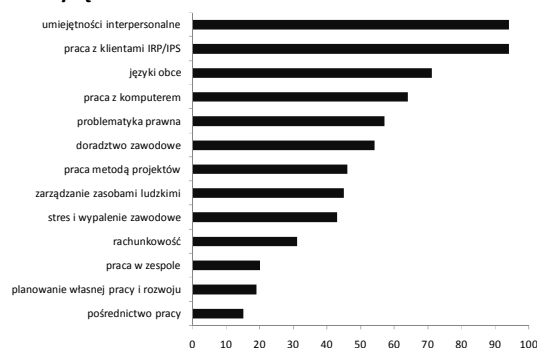
Ze względu na to, że szkolenia stanowiły dominującą formę wsparcia w module II (i ogólnie w ramach całego udzielanego z SPO RZL wsparcia) warto przyjrzeć się bliżej, w jaki sposób były zorganizowane. Dokumentacja projektów pozwala wyróżnić dwa typy szkoleń: tradycyjne i e-learningowe. Szkolenia tradycyjne obejmują wykłady oraz ćwiczenia i warsztaty świadczone w ustalonym miejscu zgodnie z przyjętym harmonogramem. Takiego typu było 89 proc. szkoleń zrealizowanych w projektach z modułu II. Około 9 proc. szkoleń przewidywało oprócz szkoleń tradycyjnych, także wsparcie świadczone metodą e-learningu. Jedynie niecałe 2 proc. szkoleń przeprowadzanych było wyłącznie za pośrednictwem internetu. Proporcje te można uznać za zgodne z odpowiedziami respondentów

³⁷ Procenty nie sumują się do 100, ponieważ część (11,5%) projektów obejmowało zarówno szkolenia, jak i studia podyplomowe.

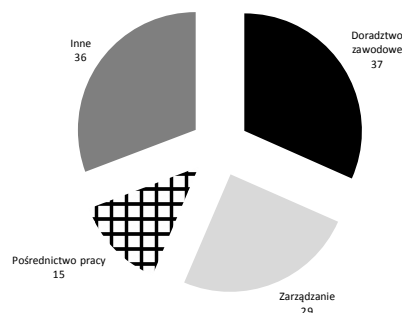
badania CAWI instytucji, którego respondentami były najczęściej osoby zajmujące stanowiska kierownicze w instytucjach rynku pracy i instytucjach pomocy społecznej. Jedynie w 5 proc. przypadków wskazali oni, że e-learning jest tą formą szkoleń, która najbardziej odpowiada potrzebom pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Pozostali ankietowani w zdecydowanej większości wybierali szkolenia tradycyjne.

Zgodnie z informacjami zawartymi w dokumentacji projektów, szkolenia obejmowały swoją problematyką najczęściej kolejno: zagadnienia związane z pracą z klientami instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, umiejętności interpersonalne, języki obce, pracą z komputerem, problematykę prawną oraz doradztwo zawodowe. Rzadziej występowały szkolenia dotyczące walki ze stresem i wypaleniem zawodowym, rachunkowości, pracy w zespole, planowania własnej pracy oraz pośrednictwa pracy. Jeśli chodzi o studia podyplomowe, to ich tematyka była mniej zróżnicowana niż w przypadku szkoleń. Studia najczęściej obejmowały zagadnienia związane z zarządzaniem, doradztwem zawodowym i pośrednictwem pracy. Inne tematy objęte studiami podyplomowymi to najczęściej specjalistyczne zagadnienia dotyczące funkcjonowania instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy społecznej: migracje międzynarodowe, prawo pracy, pomoc psychologiczna, negocjacje i mediacje. Szczegółowe informacje o tematyce szkoleń oraz studiów podyplomowych realizowanych w projektach z modułu II przedstawiono na wykresach 39 i 40.

Wykres 39. Liczba projektów uwzględniających daną tematykę szkoleń.



Wykres 40. Liczba projektów uwzględniających daną tematykę studiów podyplomowych.

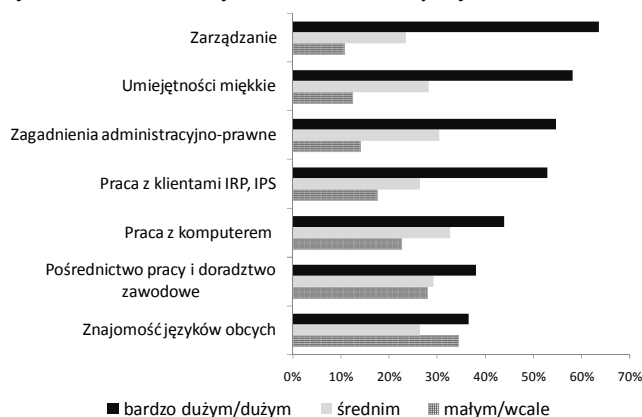


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji (próba = 242 projekty szkoleniowe i 68 projektów uwzględniających studia podyplomowe, część projektów obejmowała oba rodzaje wsparcia).

W badaniu CAWI instytucji sprawdzono, czy istnieje związek między powyższymi danymi a potrzebami, jakie względem tematyki szkoleń i studiów podyplomowych zgłaszali przedstawiciele instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej (najczęściej zajmujący stanowiska kierownicze). Wyniki badania wskazują, że w największym stopniu potrzebne jest ich zdaniem wsparcie w zakresie zarządzania, umiejętności miękkich – wskazywanych przede wszystkim przez przedstawicieli publicznych instytucji rynku pracy – oraz zagadnień administracyjno-prawnych. W obszarze zainteresowania instytucji rynku pracy znajdowały się również szkolenia i studia podyplomowe w zakresie doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Do obszarów doskonalenia zawodowego, które najrzadziej wskazywane były jako potrzebne należy zaliczyć: języki obce oraz praca z komputerem. Wymienione obszary doskonalenia zawodowego są w pewnym stopniu skorelowane z tematyką rzeczywiście przeprowadzonych szkoleń i studiów podyplomowych. Zgodność między zgłaszanymi potrzebami a wsparciem w module II ma miejsce przede wszystkim w przypadku umiejętności miękkich realizowanych głównie w formie szkoleń z zakresu umiejętności interpersonalnych. Podobną zgodność daje się zauważyć również w przypadku zarządzania, które mimo, że nie stanowi wyróżniającej się liczbowo tematyki wśród szkoleń, to jest częstym kierunkiem studiów podyplomowych prowadzonych w ramach SPO RZL. Wyróżnić należy też doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy, które łącznie stanowiły dominujący przedmiot studiów podyplomowych i zarazem były często wskazywane przez przedstawicieli publicznych instytucji rynku

pracy jako pilne obszary doskonalenia zawodowego. Można na tej podstawie powiedzieć, że wsparcie bezpośrednie zrealizowane w ramach SPO RZL jest co do zasady adekwatne w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez ankietowanych w badaniu CAWI. Dodatkowym argumentem potwierdzającym tę tezę są wyniki badania IDI, którego respondenci najczęściej wskazywali, że projekty dotyczące doskonalenia zawodowego generalnie odpowiadały potrzebom instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Część z rozmówców oceniała jednak, że zagadnienia będące przedmiotem szkoleń i studiów podyplomowych były wprawdzie teoretycznie zgodne z potrzebami, ale sposób ich ujęcia, ignorujący rzeczywiste możliwości instytucji sprawiał, że trudno je było przełożyć na jakiegokolwiek praktyczne działania. Adekwatność szkoleń nie była również pełna, jeśli chodzi o tematykę szkoleń i studiów podyplomowych, o czym świadczy fakt, że ich przedmiotem były często umiejętności kwalifikowane przez respondentów CAWI instytucji jako mało lub bardzo mało pilne, jeśli chodzi o rozwój kompetencji pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Dotyczy to w szczególności języków obcych oraz pracy z komputerem. Wprawdzie badanie zostało przeprowadzone już po zrealizowaniu znacznej części wsparcia zrealizowanego w ramach SPO RZL, jednak w analizie wzięto pod uwagę tylko tych respondentów, którzy zadeklarowali, że reprezentowane przez nich instytucje nie otrzymały pomocy w ramach Programu.³⁸ Szczegółowe dane na temat potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez przedstawicieli IRP i IPS zaprezentowano na wykresie 41.

Wykres 41. Procent odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu rozwój kompetencji pracowników w poniższych obszarach przyczyniłby się do większej skuteczności realizacji zadań Państwa instytucji?”



*Dla większej czytelności, na wykresie pominięto odpowiedź „trudno powiedzieć”.

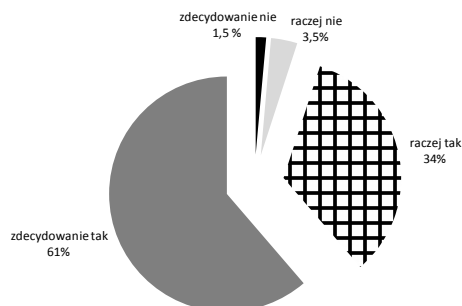
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie CAWI instytucji (próbna 995 osób, odpowiadały tylko osoby, które zadeklarowały, że nie otrzymały wsparcia oraz wskazały, że pracownicy potrzebują wsparcia w zakresie kwalifikacji).

Warto powyższe informacje skonfrontować z wynikami badań CATI, skierowanymi do osób, które były bezpośrednimi odbiorcami wsparcia, jako że mają oni inną perspektywę niż respondenci CAWI instytucji, którymi były najczęściej osoby zajmujące stanowiska kierownicze. Respondentom CATI zadano między innymi pytanie, czy szkolenia lub studia podyplomowe, w których brali udział były dopasowane do ich potrzeb. W przeważającej mierze udzielali oni odpowiedzi twierdzących: „zdecydowanie tak” i „raczej tak” (odpowiednio 61 proc. i 34 proc.). Przeciwnie zdanie wyraziło łącznie zaledwie 5 proc. przebadanych osób. Podobnie kształtowały się odpowiedzi na pytanie: „Czy przed rozpoczęciem udziału w szkoleniu/studium podyplomowym odczuwał/a Pan/i potrzebę

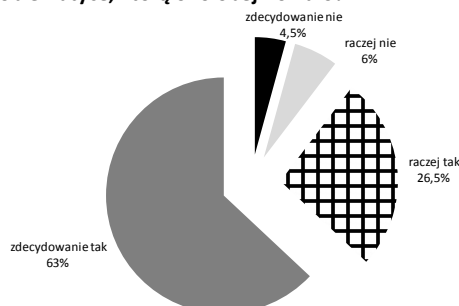
³⁸ Warto podkreślić, że z odpowiedzi zarówno przedstawiciele instytucji które nie otrzymały wsparcia, jak i tych, które je otrzymały wyłania się prawie identyczna hierarchia potrzeb. Respondenci z pierwszej z wymienionych grup instytucji relatywnie częściej za przydatne uważali szkolenia z pracy z klientami IRP/IPS oraz pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. W obydwu grupach instytucji do trzech najmniej pilnych potrzeb tematycznych zaliczano języki obce, pracę z komputerem oraz pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe.

doskonalenia w zakresie, który ono obejmowało?”.³⁹ Ponad 89 proc. osób odpowiedziało „zdecydowanie tak” i „raczej tak”. Jedyne 10 proc. respondentów wskazało przeciwnie. Wyniki te, zilustrowane na wykresach 42 i 43, pozwalają stwierdzić, że odbiorcy bezpośredniego wsparcia w większości uznawali, że pomoc udzielona w ramach projektów szkoleniowych SPO RZL jest adekwatna w stosunku do ich potrzeb. Należy jednak pamiętać, że wyniki CATI w tym względzie odzwierciedlają własne potrzeby pracowników instytucji, a nie potrzeby pracowników formułowane przez kadrę zarządzającą instytucji, omówione szczegółowo w poprzedniej części rozdziału.

Wykres 42. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy wsparcie było dopasowane do Pana/Pani potrzeb?”.



Wykres 43. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy przed rozpoczęciem udziału w szkoleniu/studiach podyplomowych odczuwał Pan potrzebę doskonalenia w problematyce, którą ono obejmowało?”

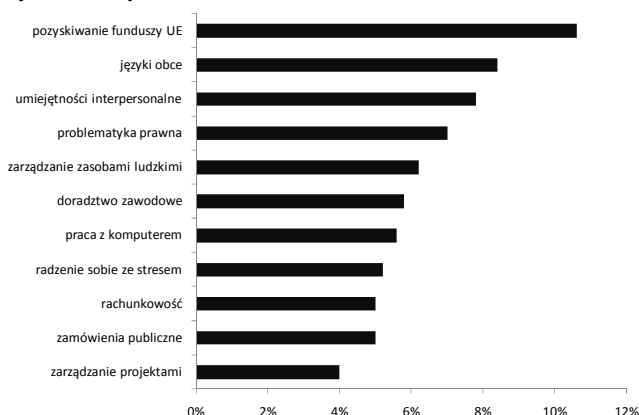


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badań CATI (próbna = 500 indywidualnych beneficjentów ostatecznych).

Inne pytanie, jakie zostało zadane ankietowanym w badaniu CATI brzmiało: „Jakie tematy szkoleń byłyby najbardziej przydatne z punktu widzenia poprawy Pana(i) kompetencji zawodowych?”. Respondenci najczęściej wskazywali pozyskiwanie funduszy UE, języki obce, umiejętności interpersonalne, problematykę prawną oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Pierwszy z wymienionych obszarów był jedynie sporadycznie objęty wsparciem w ramach SPO RZL. Pozostałe są w znacznej mierze zgodne z tematami, jakie najczęściej były przedmiotem szkoleń. Pewną rozbieżność daje się zauważyć w przypadku umiejętności jaką jest praca z komputerem. Z jednej strony była ona często przedmiotem szkoleń, z drugiej strony respondenci obydwu omawianych badań przyporządkowali jej niski stopień pilności względem innych umiejętności. Należy zwrócić uwagę, że istnieje wyraźna rozbieżność między wynikami badań CAWI i CATI w ocenie języków obcych jako przedmiotu doskonalenia. Wprawdzie beneficjenci indywidualni szkoleń wysoko oceniali potrzebę kształcenia w tym przedmiocie, ale respondenci badania CAWI, z wyjątkiem przedstawicieli niepublicznych instytucji rynku pracy wskazywali, że wzrost znajomości języków obcych u pracowników IRP/IPS w niewielkim stopniu przyczyniłby się do wzrostu skuteczności realizowanych przez nich zadań. Można w związku z tym podejrzewać, że kształcenie w tym zakresie służy w większym stopniu osobistemu rozwojowi pracowników IRP/IPS niż potrzebom tych instytucji.

³⁹ Dla większej czytelności, treść pytań nieznacznie zmodyfikowano w stosunku do formy, jaka występowała w kwestionariuszu, przy zachowaniu niezmiennego sensu.

Wykres 44. Procent odpowiedzi na pytanie: „Jakie tematy szkoleń byłyby najbardziej przydatne z punktu widzenia poprawy Pana(i) kompetencji zawodowych?”



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych CATI (próba 500 osób, na wykresie uwzględniono tylko najczęściej występujące odpowiedzi).

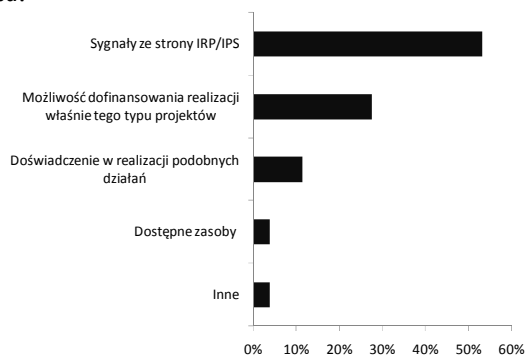
O adekwatności bezpośredniego wsparcia otrzymanego przez instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej świadczy także, w pewnym stopniu, motywacja, jaką kierowali się wnioskodawcy decydując się na realizację projektów z modułu II. Co do zasady, powinni oni kierować się sygnałami o potrzebach instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej oraz zdobytym już doświadczeniem. Najczęściej wskazywany był pierwszy z wymienionych powodów. Znaczna liczba respondentów (66) wybierała również odpowiedź: „możliwość dofinansowania realizacji tego właśnie typu projektu” (wykres 45). Wynik ten jest o tyle niepokojący, że wskazywałby na to, iż część projektów była realizowana niezależnie od tego, czy istniała taka potrzeba ze strony instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Dostępność zasobów oraz doświadczenie w realizacji podobnych projektów odgrywały w badanej próbie znacznie mniejszą rolę.

Motywacja, jaką kierowano się przy wyborze tematyki projektu zależała w dużej mierze od tego, jaka instytucja była odbiorcą projektu. W przypadkach, gdy podejmowane działania skierowane były wyłącznie do instytucji zewnętrznych, sygnały z rynku pracy i obszaru pomocy społecznej stanowiły najważniejszy powód wyboru danej tematyki. Natomiast w sytuacjach, gdy wnioskodawca był równocześnie beneficjentem ostatecznym, możliwość uzyskania dofinansowania stała się względnie bardziej istotna. Podobnie, szansa na uzyskanie funduszy była głównym powodem wyboru tematyki projektu, gdy wnioskodawcą była publiczna instytucja rynku pracy lub publiczna instytucja pomocy społecznej.⁴⁰ Wyniki te wzmacniają hipotezę, że część badanych instytucji pozyskuje fundusze, które są aktualnie dostępne, niezależnie od swoich rzeczywistych potrzeb w zakresie realizowanych zadań.

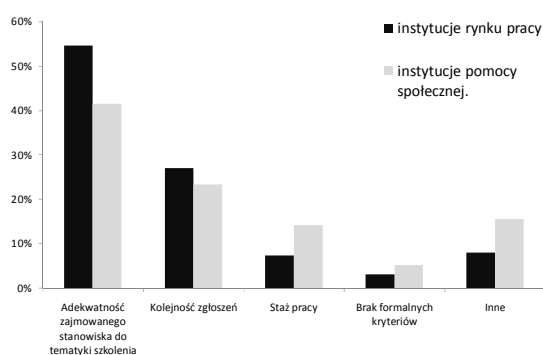
Uzupełnieniem powyższych informacji są dane na temat analizy kryteriów, jakimi wnioskodawcy kierowali się kwalifikując poszczególne osoby do udziału w programie doskonalenia zawodowego. Zarówno w przypadku Działania 1.1., jak i Działania 1.5., wymieniali oni najczęściej adekwatność stanowiska do tematyki realizowanego wsparcia. Relatywnie rzadziej, o naborze decydowały względy pozamerytoryczne: kolejność zgłoszeń, staż pracy lub brak jakichkolwiek formalnych kryteriów. W Działaniu 1.5. staż pracy był ponad dwukrotnie częściej uwzględniany przy rekrutacji pracowników na szkolenia niż w Działaniu 1.1. Wyniki te mogą wskazywać, że nieznacznie lepiej adresowane są szkolenia w przypadku instytucji rynku pracy niż instytucji pomocy społecznej.

⁴⁰ Zaliczono tu PSZ, OHP, OPS i inne publiczne instytucje pomocy społecznej.

Wykres 45. Procent odpowiedzi na pytanie: „Co skłoniło Państwa instytucję do realizacji projektu właśnie tego typu?”



Wykres 46. Procent odpowiedzi na pytanie: „Jakie były kryteria naboru pracowników IRP/IPS na szkolenia?”



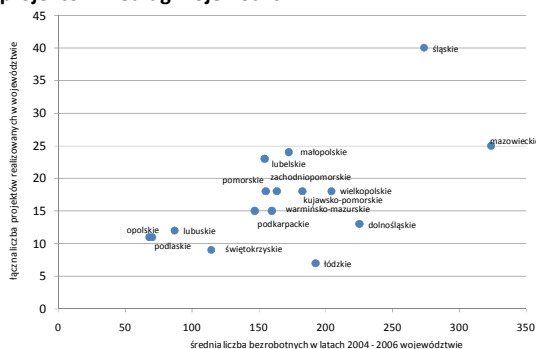
*W obydwu pytaniach proszono respondentów by wskazali jeden główny powód realizacji projektu oraz jedno najważniejsze kryterium naboru pracowników.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba = 235 osób – lewy wykres i 169 osób – prawy wykres).

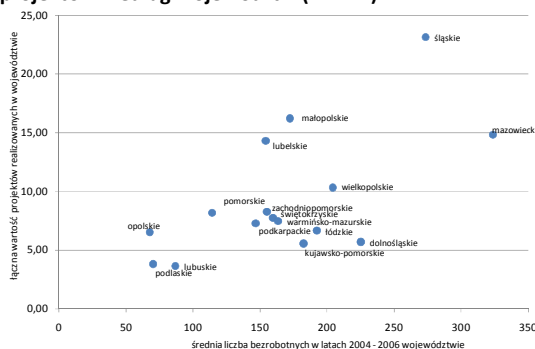
Drugą płaszczyzną oceny adekwatności wsparcia bezpośredniego jest porównanie liczby i wartości projektów realizowanych w danym województwie z liczbą zarejestrowanych w nim bezrobotnych. Wskaźnik liczby bezrobotnych jest traktowany jako przybliżona miara problemów rynku pracy i wykluczenia społecznego.

Analiza danych w tym obszarze (wykresy 47 i 48), zasadniczo nie pozwala stwierdzić istotnej korelacji między liczbą realizowanych projektów a liczbą bezrobotnych w danym województwie (w szczególności jeśli pominie się województwo śląskie i mazowieckie). Również łączna wartość projektów realizowanych w województwie nie wydaje się skorelowana z liczbą bezrobotnych w nim zarejestrowanych. Brak wyżej wymienionych korelacji wskazuje na to, że wsparcie – w układzie terytorialnym – w niewielkim stopniu uwzględniało potrzeby regionów, co zapewne jest konsekwencją przyjętego systemu wdrażania Działania 1.1. i Działania 1.5. Regionami, w których realizowano nieproporcjonalnie mało projektów, pod względem ich łącznej wartości, w stosunku do liczby bezrobotnych są przede wszystkim województwa: łódzkie, kujawsko-pomorskie i dolnośląskie. Województwami relatywnie nadreprezentowanymi w tym zakresie są: małopolskie lubelskie i opolskie.

Wykres 47. Liczba bezrobotnych (w tys.) oraz liczba projektów według województw.



Wykres 48. Liczba bezrobotnych oraz łączna wartość projektów według województw (mln zł).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 224 projekty). Nie uwzględniono projektów o zasięgu krajowym.

Podsumowując, większość bezpośrednich odbiorców wsparcia w module II pozytywnie oceniła adekwatność szkoleń i studiów podyplomowych oraz ich przydatność w pracy zawodowej. Także analiza wyników badania CAWI instytucji pozwala wskazać związek między najbardziej potrzebnymi obszarami doskonalenia zawodowego a tematyką zrealizowanych szkoleń i studiów podyplomowych. Zauważono jednak istotne rozbieżności w tym zakresie. W szczególności wydaje się, że zbyt wiele środków w ramach modułu II przeznaczono na wsparcie w zakresie nauki języków obcych i pracy z komputerem, co nie znajduje odzwierciedlenia w potrzebach instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Stwierdzono również brak wyraźnej korelacji między liczbą i łączną wartością projektów realizowanych w danym województwie a liczbą zarejestrowanych w nim bezrobotnych. Świadczy to o dość niskiej adekwatności geograficznej zrealizowanego wsparcia.

3.3.5. Ocena wpływu wsparcia bezpośredniego

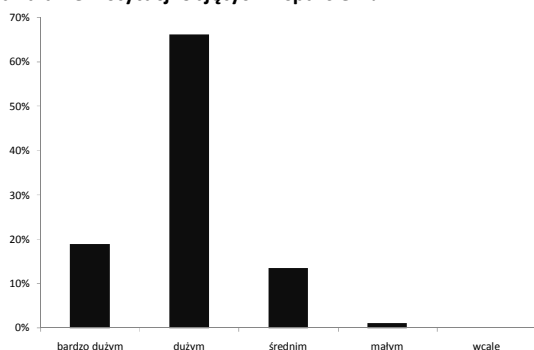
Ważną płaszczyzną oceny projektów w module II jest wpływ, jaki wywarły na funkcjonowanie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Wstępne wnioski w tym obszarze dają się sformułować już w oparciu o przedstawione dotychczas dane na temat adekwatności wsparcia bezpośredniego. Było ono, co do zasady, zgodne z potrzebami instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w zakresie form organizacyjnych zrealizowanego wsparcia, w szczególności proporcji między liczbą szkoleń, studiów podyplomowych i zakresem kształcenia na odległość. Wprawdzie tematyka szkoleń i studiów podyplomowych rozmijała się do pewnego stopnia z potrzebami zgłaszanymi w tym zakresie, ale objęta przez nie problematyka była zróżnicowana, w związku z czym usprawnienie funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej może się potencjalnie dokonać w stosunkowo szerokim zakresie świadczonych przez nie usług. Natomiast relatywnie duże zróżnicowanie instytucji będących beneficjentami ostatecznymi projektów z modułu II, przedstawione w rozdziale poświęconym charakterystyce ogólnej analizowanych projektów, wskazuje na to, że wsparcie bezpośrednio potencjalnie miało wpływ na usprawnienie funkcjonowania szerokiego zakresu instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Podstawową barierą, która zmusza do ostrożności w formułowaniu wniosków co do trwałości wpływu szkoleń i studiów podyplomowych finansowanych w ramach SPO RZL, jest duża rotacja pracowników badanych instytucji, w szczególności przynależnych do sektora publicznego. Może się bowiem okazać, że wprawdzie ich kwalifikacje uległy znacznemu podwyższeniu, ale szybko zmienili oni miejsce zatrudnienia.

Wpływ wsparcia bezpośredniego został również zbadany w oparciu o badanie CAWI wnioskodawców projektów w module II, którzy zostali poproszeni o wskazanie, w jakim stopniu realizowane przez nich projekty poprawiły działanie instytucji nim objętych. Rozkład odpowiedzi na to pytanie został przedstawiony na wykresie 49. Wśród wnioskodawców biorących udział w ankiecie zdecydowanie dominowały pozytywne oceny pomocy, jaką ostateczni beneficjenci otrzymali dzięki udziałowi w projektach realizowanych w ramach badanych Działań SPO RZL – przeważały opinie o dużym stopniu poprawy funkcjonowania beneficjentów instytucjonalnych.⁴¹ Przedstawiciele jednostek realizujących projekty skierowane do instytucji pomocy społecznej względnie częściej wskazywali na bardzo duży stopień poprawy niż wnioskodawcy działań skierowanych do instytucji rynku pracy. Realizowane przez siebie działania wyżej oceniły także instytucje, które wcześniej dokonały diagnozy potrzeb ostatecznych beneficjentów instytucjonalnych oraz te, które w badaniu CAWI potwierdziły fakt kierowania się dokumentami strategicznymi przy wyborze tematyki projektu.

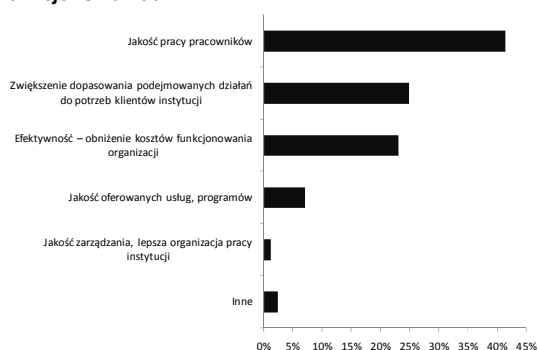
⁴¹ Badanie CAWI było anonimowe, można jednak mieć wątpliwości, czy oceny osób zaangażowanych w realizację projektu są w tym względzie w pełni miarodajne – oczywiste jest, że koordynator projektu, nawet jeśli stara się zachować maksymalny obiektywizm, będzie mieć tendencję do ocen bardziej pozytywnych niż negatywnych. W związku z tym, największą wartość informacyjną mają rozkłady odpowiedzi udzielanych przez respondentów oraz porównanie rozkładów dla różnych kategorii (np. Działań). W tym kontekście warto też zauważyć, że udział pozytywnych ocen był zbliżony dla modułu II i dla pozostałych modułów, jednak w module II częściej występowała ocena „wpływ duży”, rzadziej – „bardzo duży”.

Respondentom, którzy stwierdzili jakikolwiek stopień poprawy w funkcjonowaniu ostatecznych odbiorców instytucjonalnych zostało zadane dodatkowe pytanie o obszar działania, w którym poprawa była najbardziej zauważalna. Rozkład odpowiedzi na to pytanie został przedstawiony na wykresie 50.

Wykres 49. Procent odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu wsparcie realizowane w ramach projektu poprawiło działanie instytucji objętych wsparciem?”



Wykres 50. Procent odpowiedzi na pytanie: „W jakim głównie obszarze dokonała się poprawa funkcjonowania?”



Dla większej czytelności wykresu 52 pominięto odpowiedź „trudno powiedzieć”.

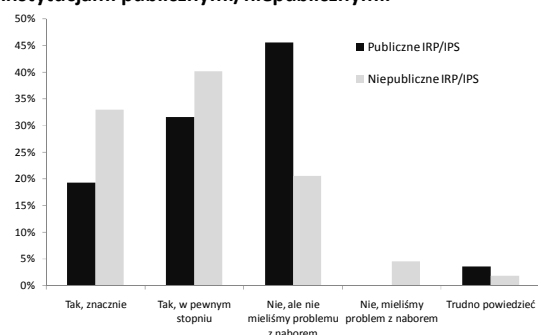
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba 169 osób).

Najczęściej wymieniano w tym kontekście jakość pracy pracowników, lepsze dopasowanie podejmowanych działań do potrzeb klientów instytucji oraz zwiększenie efektywności/obniżenie kosztów funkcjonowania organizacji. Dwie najczęściej wymieniane kategorie są identyczne dla obu analizowanych Działañ. Pojawiają się jednak dość istotne różnice. Wnioskodawcy z Działania 1.5. względnie częściej niż ich odpowiednicy z Działania 1.1. wskazywali na obszary świadczące o merytorycznej jakości funkcjonowania instytucji, do których projekt był skierowany oraz o dopasowaniu do potrzeb klientów, jakości zarządzania i jakości świadczonych usług.

Wykres 51. Procent odpowiedzi na pytanie: „Czy liczba chętnych do udziału w projekcie przekroczyła liczbę oferowanych [na szkoleniach/studiach podyplomowych] miejsc?” w podziale na wnioskodawców z Działania 1.1. i Działania 1.5.



Wykres 52. Procent odpowiedzi na pytanie: „Czy liczba chętnych do udziału w projekcie przekroczyła liczbę oferowanych [na szkoleniach/studiach podyplomowych] miejsc?” w podziale na wnioskodawców będących instytucjami publicznymi/niepublicznymi.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba 169 wnioskodawców).

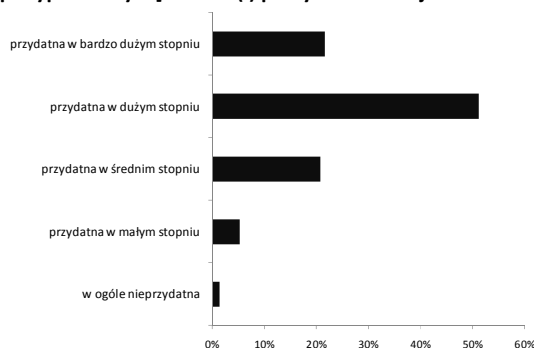
Wpływ wsparcia bezpośredniego może być również oceniony pod kątem zainteresowania, jakim cieszyły się oferowane w jego ramach szkolenia, kursy i studia podyplomowe. Jeśli zainteresowanie to okazałoby się duże, świadczyłoby to o wysokiej motywacji pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej względem doskonalenia zawodowego, co mogłoby przełożyć się na większą skuteczność tej formy wsparcia. Wnioskodawcy w badaniu CAWI zostali w związku z tym

poproszeni o wskazanie relacji między liczbą osób chętnych do uczestnictwa w szkoleniach a liczbą oferowanych miejsc. Szczegółowe dane w tym zakresie ilustrują wykresy 51 i 52.

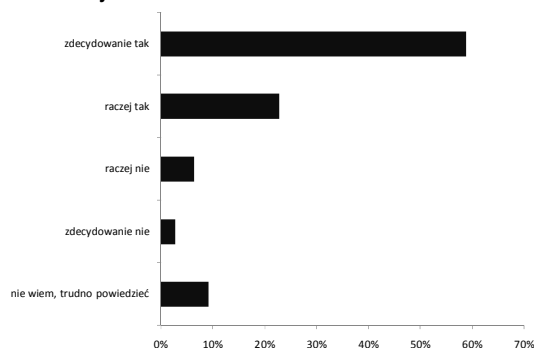
Na podstawie odpowiedzi respondentów można stwierdzić, że potencjalni beneficjenci ostateczni wykazywali relatywnie większe zainteresowanie projektami szkoleniowymi realizowanymi w ramach Działania 1.5. Może to świadczyć o tym, że wsparcie realizowane na rzecz instytucji pomocy społecznej jest lepiej adresowane w porównaniu ze wsparciem na rzecz instytucji rynku pracy. Zgodnie z drugą możliwą interpretacją tych wyników, pracownicy instytucji pomocy społecznej w znacznie większym stopniu potrzebowali doskonalenia zawodowego niż pracownicy instytucji rynku pracy. Ankieta CAWI wnioskodawców wskazuje również, że projekty szkoleniowe, w których wnioskodawcami były instytucje publiczne, cieszyły się znacznie mniejszym zainteresowaniem beneficjentów ostatecznych niż realizowane przez wnioskodawców, będących instytucjami niepublicznymi. Należy jednak podkreślić, że przypadki, w których jednostki przeprowadzające szkolenia miały problemy z naborem uczestników należały (według ich własnych deklaracji) do rzadkości.

O wpływie wsparcia udostępnianego w ramach SPO RZL można również wnioskować na podstawie badań CATI osób, które były jego bezpośrednimi odbiorcami. Ich ocena jest raczej wysoka, ponad 70 proc. przeszkolonych osób wskazało, że wiedza i umiejętności, które były im przekazane okazały się przydatne w dużym lub bardzo dużym stopniu. Jeszcze bardziej pozytywne są odpowiedzi na pytanie, czy beneficjenci wykorzystują zdobyte informacje w swojej pracy zawodowej. Tylko niecałe 10 proc. respondentów wskazało, że ich nie wykorzystują, w tym 3 proc. wybrało odpowiedź, że zdecydowanie tego nie robią. Ankietowanych zapytano także, jak często wykorzystują uzyskaną wiedzę. Szczegółowe dane na temat odpowiedzi respondentów zamieszczone są na wykresach 53 i 54.

Wykres 53. Procent odpowiedzi na pytanie: „jak ocenia Pan/Pani przydatność wiedzy i umiejętności przekazywanych podczas [szkolenia/kursu/studiów podyplomowych] w Pana(i) pracy zawodowej?”



Wykres 54. Procent odpowiedzi na pytanie: Czy wykorzystuje Pan(i) informacje zdobyte w trakcie [szkolenia/kursu/studiów podyplomowych] w swojej pracy zawodowej ?



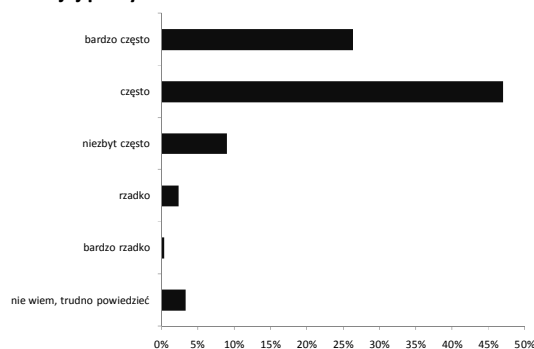
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CATI (próba 500 osób, na wykresie lewym pominięto odpowiedź „nie dotyczy” wskazaną przez 3 osoby).

Osoby objęte wsparciem zapytano także, jak często wykorzystują uzyskaną wiedzę w swojej pracy zawodowej. Ponad 80 proc. procent z nich wskazało odpowiedź „często” lub „bardzo często” (odpowiednio 47 proc. i 34 proc.). Wyniki te wskazywałyby, że problematyka poruszana na szkoleniach realizowanych w ramach projektów z modułu II nie tylko jest oceniana jako przydatna, ale także przekłada się, przynajmniej w pewnej mierze, na funkcjonowanie instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Ponadto, zgodnie ze wskazaniem osób objętych wsparciem, w przeważającej części odczuwają one nadal potrzebę dalszego kształcenia się. Gdyby wyniki te, zamieszczone na wykresach 55 i 56 okazały się trwałe, pozwalałoby to mieć nadzieję na dalszą poprawę funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w przyszłości. Należy jednak

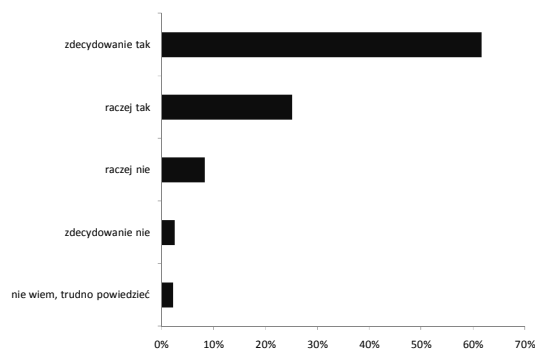
podkreślić, że badanie CATI opiera się jedynie na deklaracyjnych odpowiedziach beneficjentów ostatecznych SPO RZL, w związku z czym jego wyniki należy zawsze interpretować w szerszym kontekście badań w szczególności obejmujących klientów instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

Pewnym punktem odniesienia w tym zakresie mogą być wyniki *Badania Satysfakcji Klientów PUP*, przeprowadzonego na zlecenie MPiPS. Większość klientów PUP biorących udział w badaniu wysoko oceniła następujące obszary funkcjonowania urzędów: duże zaangażowanie PUP w załatwianie spraw klientów, profesjonalną i kompetentną obsługę oraz sprawność w znajdowaniu pracy. Ostatni z wymienionych obszarów był jednak wymieniany przede wszystkim przez te osoby, które w momencie badania znalazły pracę przy wsparciu ze strony PUP. Sprawność obsługi podkreślali również przedstawiciele pracodawców. Wysokie oceny funkcjonowania PUP na pewno są w pewnym stopniu rezultatem poprawy ich działania w wyniku wsparcia w ramach SPO RZL. Trudno jednak formułować precyzyjne oceny w tym zakresie, ponieważ brak jest danych nt satysfakcji klientów z okresu poprzedzającego realizację SPO RZL. Bardziej konkluzywne i precyzyjne wnioski na temat funkcjonowania PUP-ów w kontekście wsparcia SPO RZL, wymagają przeprowadzenia szerszych i bardziej szczegółowych (najlepiej cyklicznych) badań ich klientów.

Wykres 55. Procent odpowiedzi na pytanie: „Jak często wykorzystuje Pan(i) umiejętności/informacje zdobyte w trakcie [szkolenia/kursu/studiów podyplomowych] w swojej pracy?”



Wykres 56. Procent odpowiedzi na pytanie: „Czy w chwili obecnej odczuwa Pan(i), potrzebę dalszego wsparcia szkoleniowego w zakresie wykonywanych obowiązków?”



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CATI (próbą 500 osób, na wykresie 12.a procenty się do 100 ponieważ część osób odmówiła odpowiedzi).

Ważnym źródłem informacji na temat skuteczności wsparcia bezpośredniego są wywiady z przedstawicielami instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej zrealizowane w ramach badania IDI. Respondenci pozytywnie oceniali fakt, że w ramach SPO RZL można było realizować projekty pozwalające kompleksowo podnieść kwalifikacje zawodowe dużej liczby pracowników. Tak szeroki zakres wsparcia nie mógł być uzyskany z innych źródeł finansowania. Przedstawiciele instytucji niepublicznych wskazywali też, że realizacja projektów SPO RZL w znacznym stopniu wpłynęła na jakość zarządzania w ich instytucjach oraz przyczyniła się do rozszerzenia zakresu ich działalności, zarówno pod względem świadczonych usług, jak i liczby objętych nimi osób. Istotnym problemem na jaki często zwracali uwagę przedstawiciele instytucji publicznych, jest niski poziom zarobków oraz brak motywacyjnego systemu wynagradzania. Przyczynia się on do obniżenia efektywności wsparcia realizowanego na rzecz pracowników badanych instytucji takich jak: szkolenia i studia podyplomowe, realizowanie w ramach modułu II, gdyż wraz ze wzrostem kwalifikacji pracowników wymienionych instytucji nie następuje proporcjonalny wzrost wynagrodzeń, w związku z czym często decydują się oni na zmianę miejsca zatrudnienia.

Podsumowując przedstawione informacje, ocena wpływu zrealizowanego dotąd wsparcia nie jest jednoznaczna. Potencjalnie zakres jego oddziaływania jest szeroki zarówno pod względem

zróżnicowania typów beneficjentów ostatecznych instytucjonalnych, jak i rodzajów problematyki objętej szkoleniami i studiami podyplomowymi. Korzystnie należy ocenić również fakt, że zarówno bezpośredni odbiorcy wsparcia, jak i wnioskodawcy w większości wskazali, że realizacja projektów przyczyniła się do usprawnienia funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Z drugiej strony trudno jest wskazać, na ile trwałe będą jego efekty, w świetle wysokiej rotacji pracowników badanych instytucji. Wpływ Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich w szerszym kontekście został przedstawiony w rozdziale 3.7.

3.3.6. Podsumowanie

(1) Projekty zakwalifikowane do modułu II stanowią zdecydowanie największą część wszystkich projektów analizowanych w badaniu, zarówno pod względem liczby, jak i łącznej wartości. Wsparcie bezpośrednie było realizowane przede wszystkim za pośrednictwem szkoleń i studiów podyplomowych dla pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Na tej podstawie można wnioskować, że największy wpływ SPO RZL na funkcjonowanie tych instytucji dokonał się właśnie w obszarze doskonalenia zawodowego pracowników tych instytucji. Do najliczniejszych wnioskodawców w tej grupie projektów należały publiczne instytucje rynku pracy. Wyraźna jest także przewaga alokacji środków i liczby projektów w ramach Działania 1.1. względem Działania 1.5.

(2) Przeważająca większość projektów z modułu II była poprzedzona analizami potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Najczęściej opierały się one na odwołaniach do strategii dotyczących rynku pracy i polityki społecznej. Strategie te, formułowane przede wszystkim na szczeblu centralnym i regionalnym, stanowią potencjalnie spójny system przewidywania, rozpoznawania i zaspokajania potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Analiza dokumentacji wskazuje jednak, że odwołania do tych dokumentów są najczęściej pobieżne i bardzo ogólne. Ponadto, zgodnie z wynikami badania IDI, strategie, szczególnie w obszarze rynku pracy, w niewielkim stopniu odzwierciedlają problemy o zasięgu lokalnym. Wnioskodawcy projektów stosowali wprawdzie również inne metody analizy potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, takie jak badania naukowe czy ankiety wśród beneficjentów, ale metody te nie tworzą spójnego systemu przewidywania, rozpoznawania i zaspokajania potrzeb tych instytucji. Ponadto, zgodnie z wynikami badania IDI, badane instytucje relatywnie rzadko współpracowały ze sobą w zakresie rozpoznawania, przewidywania i zaspokajania potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, szczególnie w wymiarze lokalnym.

(3) Projekty realizowane w module II obejmowały przede wszystkim szkolenia i studia podyplomowe skierowane do instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Należy podkreślić, że wsparcie w tym zakresie stanowiło zdecydowanie dominującą część wszystkich projektów objętych badaniem, zarówno pod względem ilości, jak i łącznej wartości. Z drugiej strony, zgodnie z wynikami badania CAWI instytucji, niskie kwalifikacje pracowników stanowiły relatywnie nieznaczne ograniczenie funkcjonowania wymienionych instytucji i świadczy to w pewnym stopniu o nieadekwatności wsparcia świadczonego w ramach SPO RZL. Siłę tego stwierdzenia osłabia jednak to, że badanie CAWI instytucji zostało przeprowadzone już po zrealizowaniu wymienionego wsparcia oraz to, że respondenci badania, zapytani jakiego typu działania powinny być finansowane ze środków EFS zdecydowanie najczęściej wskazywali podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

(4) Wsparcie bezpośrednie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej było realizowane przede wszystkim poprzez tradycyjne szkolenia, obejmujące najczęściej wykłady i warsztaty świadczone stacjonarnie. Taka forma doskonalenia zawodowego w pełni odpowiadała oczekiwaniom, jakie w tym zakresie formułowali przedstawiciele wymienionych instytucji w badaniu CAWI instytucji. Adekwatność zrealizowanych projektów była jednak mniejsza, jeśli wziąć pod uwagę objętą przez nie problematykę. Pozytywnie należy ocenić szkolenia dotyczące umiejętności interpersonalnych i zagadnień prawnych oraz studia podyplomowe w zakresie zarządzania, doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Jednocześnie, relatywnie zbyt wiele środków przeznaczono na wsparcie w zakresie kształcenia języków obcych i pracy z komputerem, w stosunku do innych tematów szkoleń.

(5) Analiza dokumentacji projektów oraz wyniki badania IDI wskazują, że wsparcie bezpośrednie miało komplementarny charakter, obejmując zasięgiem swojego oddziaływania szeroki zakres usług świadczonych przez zróżnicowane i wzajemnie uzupełniające się instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej. Duża liczba szkoleń i studiów podyplomowych pozwoliła dość kompleksowo podnieść kwalifikacje pracowników wymienionych instytucji. Na tej podstawie można wnioskować, że zakres oraz jakość świadczonych przez nie usług uległa poprawie. Beneficjenci ostateczni projektów z modułu II ankietowani w badaniu CATI wskazywali, że szkolenia i studia podyplomowe w jakich brali udział, odpowiadały ich oczekiwaniom, a umiejętności, których się nauczyli są im przydatne w pracy zawodowej. Realizacja projektów unijnych, zgodnie z deklaracjami respondentów IDI, przyczyniła się również do poprawy jakości zarządzania w instytucjach rynku pracy i instytucjach pomocy społecznej. Druga z wymienionych grup respondentów stwierdzała równocześnie, że prowadzenie projektu wymagało poniesienia znacznych kosztów organizacyjnych, co z jednej strony sprzyjało rozszerzeniu zakresu ich działalności, ale z drugiej ograniczało elastyczność finansową. Poważnym problemem ograniczającym skuteczność i trwałość wyżej wymienionego wsparcia jest relatywnie niski poziom płac oraz brak motywacyjnego systemu wynagradzania w publicznych instytucjach rynku pracy i instytucjach pomocy społecznej. W efekcie, pracownicy tych instytucji, którzy podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe często zmieniają miejsce zatrudnienia, przechodząc do innych sektorów gospodarki.

3.4. Wsparcie instrumentów i usług instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej

3.4.1. Wprowadzenie

Projekty zakwalifikowane do analizy w ramach modułu III mają na celu wsparcie działalności publicznych i niepublicznych instytucji, świadczących usługi na rynku pracy lub w obszarze pomocy społecznej. Wspólną cechą analizowanych działań jest wywieranie bezpośredniego wpływu na jakość funkcjonowania wyżej wymienionych podmiotów. Działania te przyjmują zarówno charakter wspomagania pilotażowych projektów o innowacyjnej naturze, szeroko rozumianą komputeryzację i informatyzację PSZ, poprawę ich struktur organizacyjnych, jak też dofinansowanie centralnych projektów mających na celu standaryzację świadczonych usług. Projekty analizowane w ramach modułu III zawierały w sobie działania przynależne do siedmiu typów projektów:

- wyposażenie publicznych służb zatrudnienia w sprzęt komputerowy i biurowy oraz narzędzia informatyczne wspierające realizację ich zadań, z uwzględnieniem nowoczesnych technologii komunikacji i informacji;
- opracowanie i aktualizacja standardów zawodowych;
- promowanie i wsparcie projektów pilotażowych i innowacyjnych z zakresu usług instytucji rynku pracy, w tym z pośrednictwa pracy, poradnictwa i informacji zawodowej, szkoleń;
- upowszechnienie metod i narzędzi informacji i poradnictwa zawodowego (z wykorzystaniem nowych technologii);
- projektowanie i wdrażanie nowych rozwiązań organizacyjnych oraz instrumentów i programów rynku pracy uwzględniających wzmacnianie powiązań na szczeblu lokalnym i regionalnym;
- rozwój standardów jakości usług prowadzących do integracji z rynkiem pracy świadczonych przez instytucje pomocy społecznej;
- współfinansowanie tworzenia i działalności CIS – przeznaczonych dla osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

Różnorodność analizowanych typów wymusza większy stopień segmentacji analizy modułu III, niż ma to miejsce w przypadku pozostałych modułów. W szczególności, odrębnej analizie podlegać będą projekty polegające na współfinansowaniu tworzenia i działalności CIS.

Oprócz metod badawczych stosowanych w innych projektach, w ramach modułu III przeprowadzono analizy przypadków – bardziej szczegółowy opis wybranych projektów. Kryterium doboru projektów do ostatniej metody miało charakter finansowy – są to projekty o najwyższej wartości w analizowanej próbie. Ponadto, 4 z 6 projektów objętych analizą przypadków ma charakter centralny i obejmuje (przynajmniej potencjalnie) swoim działaniem cały system instytucjonalny rynku pracy. Jeden projekt o charakterze regionalnym (*Urząd Pracy 7 dni w tygodniu, 24h na dobę*) ma charakter modernizacyjny i pilotażowy. Przyjęte w nim założenia stanowią znaczącą różnicę w stosunku do dotychczas stosowanych procedur w funkcjonowaniu PSZ i w razie powodzenia, mogą być wykorzystywane na terenie całej Polski. Drugi regionalny projekt (*Szkolenia – szersze usługi, łatwiejszy dostęp*) polega na stworzeniu produktu, który może być wykorzystany na terenie całego kraju bez potrzeby dostosowań.

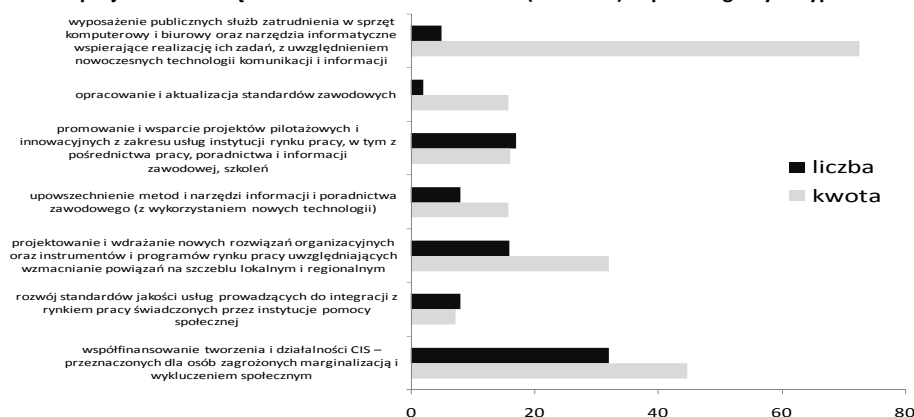
Konstrukcja niniejszego rozdziału przedstawia się jak następuje: pierwszy podrozdział opisuje populację projektów analizowanych w ramach modułu III, przy użyciu ogólnych charakterystyk określonych w badaniu dokumentacji projektowej. Następnie przedstawione zostały projekty, które

polegały na wspomaganiu działalności na rynku pracy instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw prywatnych (rezultaty analizy projektów realizowanych w ramach Działania 1.1). W kolejnym podrozdziale zamieszczone zostały wyniki analizy skuteczności projektów realizowanych w ramach Działania 1.5, czyli dotyczące obszaru pomocy społecznej. W ostatniej części zawarta została ocena projektów polegających na standaryzacji usług rynku pracy, opierająca się głównie na analizie poszczególnych przypadków.⁴² Rozdział zakończony jest podsumowaniem.

3.4.2. Charakterystyka analizowanych projektów w module III

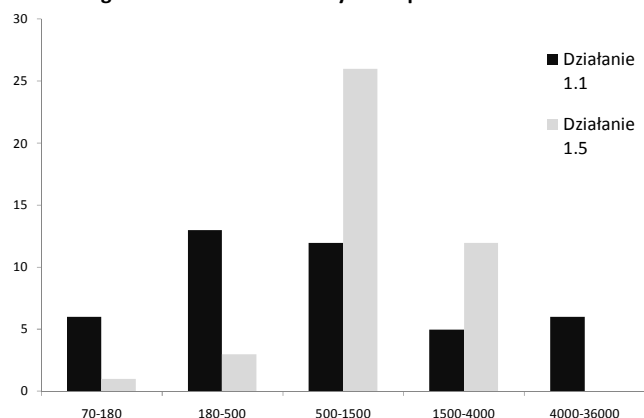
Łącznie analizie w ramach modułu III poddano 84 projekty. Na dzień 31 marca 2008 zakończone zostały 74 projekty. Połowa wszystkich projektów należała do Działania 1.1, druga do Działania 1.5, przy czym projekty z Działania 1.1. mają, co do średniej, ponad dwuipółkrotnie większą wartość. Kwotowo dominującym typem jest wyposażenie PSZ w sprzęt komputerowy i biurowy oraz narzędzia informatyczne. Jeśli chodzi o liczbę, najczęściej realizowane były projekty zakładające współfinansowanie tworzenia i działalności CIS (szerzej patrz wykres 57).

Wykres 57. Liczba projektów oraz łączna wartość dofinansowania (w mln zł.) w poszczególnych typach modułu III.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 84 projekty). Cztery projekty zaklasyfikowane zostały jako dwa typy równocześnie, spośród wchodzących w skład modułu III.

Wykres 58. Liczba projektów według wielkości budżetów w tys. zł. z podziałem na Działania.

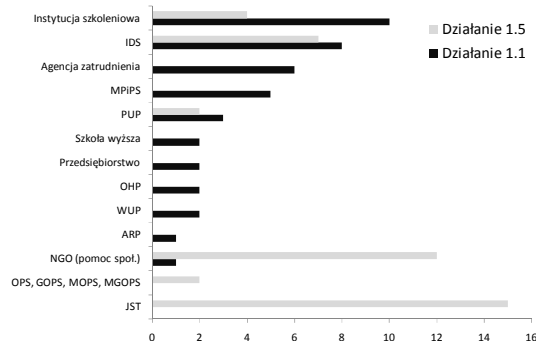


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 84 projekty).

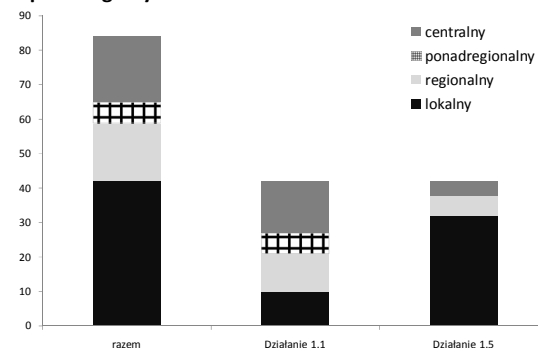
⁴² Specyfika zagadnienia standaryzacji usług wymaga jednostkowego podejścia do każdego projektu. Z tej przyczyny, poza wyżej wymienionymi analizami przypadków, pozostałe (cztery) projekty o takim charakterze przeanalizowane zostały jako skrócone analizy przypadków.

W module III dominują (co do liczby) małe projekty – niemal 60 proc. posiadało wartość do jednego miliona zł. Z drugiej strony, sześć projektów miało wartość powyżej czterech milionów zł (szerzej patrz wykres 58). Najdroższymi projektami były *Powstanie Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia „Syriusz”* oraz *Rozwój infrastruktury informatycznej dla potrzeb Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia Syriusz*, o wartości ok. 35 milionów zł każdy. Średnia wartość projektu w module III to 2 263 tys. zł, mediana wyniosła 867 tys. złotych.

Wykres 59. Liczba projektów w module III według wnioskodawcy.



Wykres 60. Liczba projektów z podziałem na zasięg w poszczególnych Działaniach.

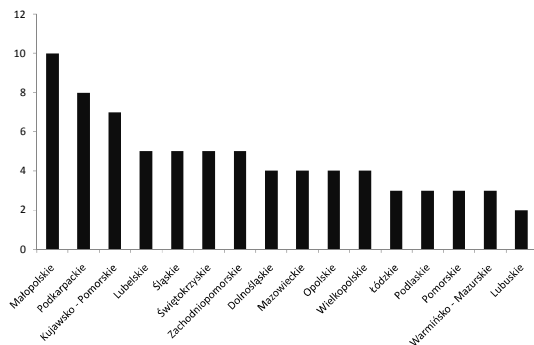


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 84 projekty).

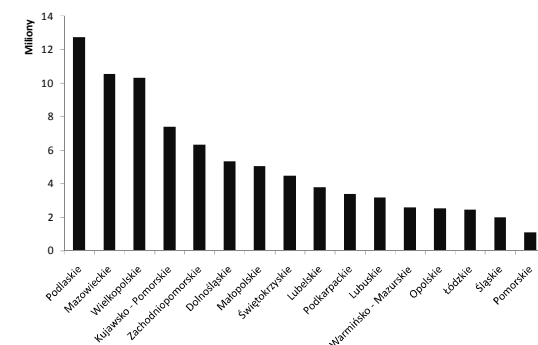
Wśród wnioskodawców projektów w module III nad instytucjami publicznymi dominują organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorstwa (łącznie z agencjami zatrudnienia i instytucjami szkoleniowymi stanowią niemal 60 proc. wnioskodawców).

Moduł III charakteryzuje się relatywnie wysokim stopniem decentralizacji – połowa projektów ma charakter lokalny. Jednocześnie (pod względem wartości projektów) rozkład terytorialny projektów lokalnych, regionalnych i ponadregionalnych nie jest równomierny. Co więcej, wartość projektów nie jest skorelowana ze stopą bezrobocia. W wielu województwach o wysokim bezrobociu, jak na przykład warmińsko-mazurskim, zlokalizowane było niewiele projektów.

Wykres 61. Liczba projektów ponadregionalnych, regionalnych oraz lokalnych według województw.



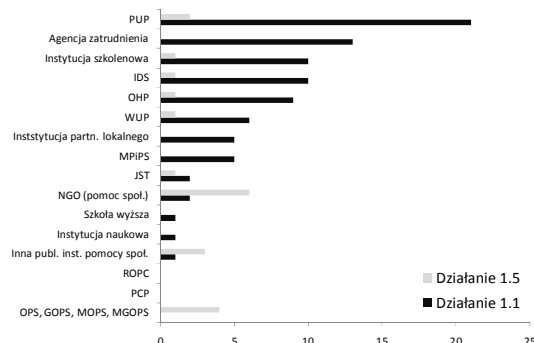
Wykres 62. Wartość (sumaryczna w zł.) projektów ponadregionalnych, regionalnych oraz lokalnych według województw.⁴³



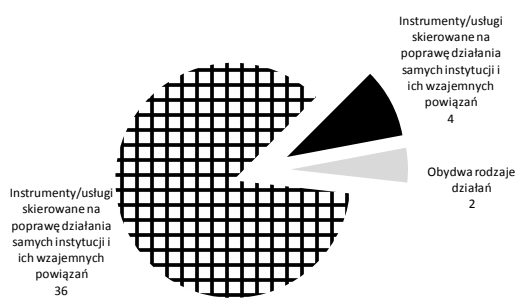
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 65 projektów).

⁴³ W przypadku projektów ponadregionalnych przyjmuje się, że wartość projektu jest podzielona równomiernie na poszczególne województwa.

Wykres 63. Liczba projektów według rodzaju beneficjentów ostatecznych z podziałem na Działania.



Wykres 64. Liczba projektów według rodzajów podejmowanej działalności.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 52 projekty (nie uwzględniono 32 projektów, zakładających współfinansowanie CIS-ów) – wykres lewy oraz 84 projekty (uwzględniono współfinansowanie CIS-ów – wykres prawy).

Pomimo relatywnie małej roli publicznych służb zatrudnienia jako wnioskodawców projektów w III module, podmioty te są często beneficjentami ostatecznymi. Z jednej strony, oznacza to częstą współpracę sektora prywatnego i pozarządowego z publicznym, z drugiej, w przypadku tych projektów wymaga to od wnioskodawcy działań mających na celu zaangażowanie beneficjentów ostatecznych w projekt.

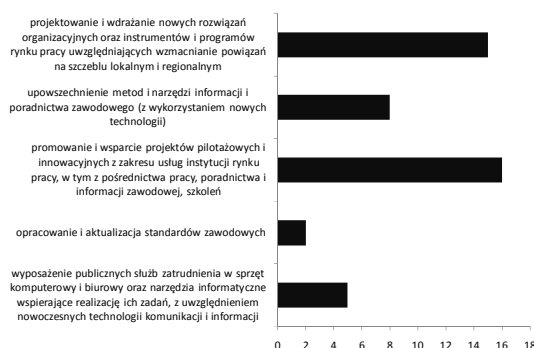
Dla uzyskania większej przejrzystości odnośnie obszaru docelowego zmian wynikających z realizacji projektu, projekty zostały dodatkowo zagregowane według rodzaju podejmowanej w ich ramach działalności. Dominująca część projektów w module III polega na rozszerzeniu, względnie zwiększeniu jakości, oferty instytucji objętych wsparciem w ich kontaktach z klientami. Mniej niż jedna trzecia dotyczy poprawy organizacji i zasad działania samej instytucji (szerzej patrz wykres 64).

3.4.3. Instrumenty, usługi i programy rynku pracy

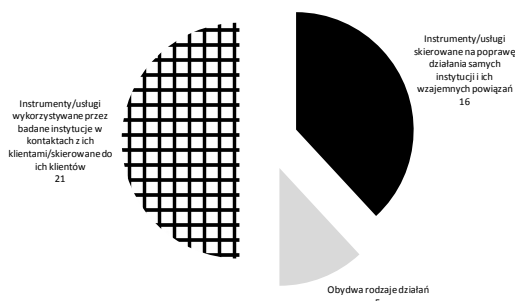
3.4.3.1. Ogólna charakterystyka projektów realizowanych w ramach Działania 1.1 w module III

W niniejszym podrozdziale omówione zostaną projekty, których celem była poprawa jakości instrumentów, usług i programów rynku pracy. W ich ramach omówione zostaną projekty należące do Działania 1.1.

Wykres 65. Liczba projektów w poszczególnych typach modułu III i Działaniu 1.1.



Wykres 66. Liczba projektów w module III i Działaniu 1.1 według rodzaju podejmowanych działań.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie dokumentacji projektów (próbna = 42 projekty), cztery projekty posiadały po dwa typy.

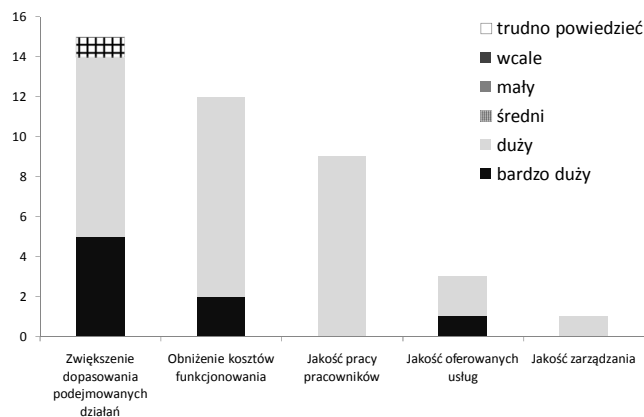
W ramach analizy dokumentacji do modułu III Działania 1.1. zakwalifikowano 42 projekty. Połowa z nich obejmowała poprawę struktury organizacyjnej i działania samej instytucji, większość z nich natomiast zakładała wykorzystanie nowego instrumentu lub usługi, skierowanej do klientów (szerzej patrz wykres 66). Biorąc pod uwagę typy projektów, relatywnie niewielka ich liczba zakładała stworzenie i aktualizację standardów zawodowych oraz informatyzację publicznych służb zatrudnienia. Były to projekty o charakterze centralnym, a wśród nich projekty o bardzo wysokich wartościach finansowych.

W kontekście informatyzacji, zwraca uwagę znikoma liczba projektów zakładająca wyposażenie PSZ w sprzęt komputerowy. Jedyne projekty, obejmujące wsparciem szerokie grono publicznych instytucji rynku pracy (Rozwój infrastruktury informatycznej na potrzeby systemu Syriusz), opisane zostały szerzej w punkcie 3.4.5. Pozostałe projekty tego typu albo zakładały tworzenie systemów informatycznych (a nie zakup wyposażenia), albo skierowane były tylko do jednego beneficjenta ostatecznego.

3.4.3.2. Wpływ projektów na podmioty świadczące usługi na rynku pracy w ocenie respondentów badań CAWI wnioskodawców i instytucji

Istotnych rezultatów dla oceny wpływu projektów realizowanych w ramach modułu III dostarcza badanie CAWI wnioskodawców. W badaniu tym wzięło udział 40 respondentów realizujących projekty należące do modułu III, Działania 1.1, co stanowi 95 proc. projektów zidentyfikowanych w ramach analizy dokumentacji. W przypadku 24 z 40 respondentów, byli oni jednocześnie beneficjentami ostatecznymi.

Wykres 67. Obszar i stopień poprawy działania instytucji rynku pracy w ocenie respondentów badania CAWI wnioskodawców.



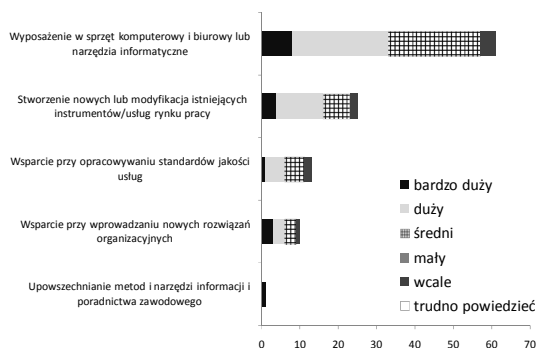
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba = 40 projektów).

Respondenci badania CAWI ocenili wysoko wpływ projektu na działanie własnej instytucji. Ponadto, w 16 przypadkach, kiedy ich instytucja nie była równocześnie beneficjentem ostatecznym, 15 wnioskodawców oceniło wpływ jako duży, a jeden jako bardzo duży.

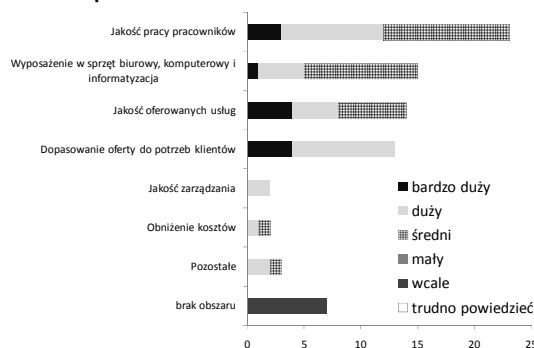
Niemal wszyscy (39 na 40) respondenci wskazali na duży lub bardzo duży stopień poprawy działania własnej instytucji. Jako główny obszar poprawy funkcjonowania instytucji rynku pracy najczęściej wskazywano na zwiększenie efektywności funkcjonowania oraz zwiększenie dopasowania podejmowanych przez nie działań do potrzeb klientów. Relatywnie (np. na tle respondentów projektów z Działania 1.5.) dobrze ocenione zostały projekty, których głównym obszarem zmian było wpływanie na jakość pracy pracowników. Bardzo rzadko natomiast, jako główny obszar zmian, wskazywany była poprawa jakości oferowanych usług oraz jakości zarządzania. Można przypuszczać, że najczęstszym obszarem poprawy w tym zakresie było dopasowanie stosowanych instrumentów do potrzeb klientów i respondenci decydowali się najczęściej na tę odpowiedź.

W badaniu CAWI wnioskodawców uzyskanie wsparcia w ramach modułu III oraz Działania 1.1 zadeklarowało 79 respondentów.

Wykres 68. Ocena stopnia poprawy działania instytucji rynku pracy, według rodzaju wsparcia.



Wykres 69. Ocena stopnia poprawy działania instytucji-wnioskodawcy na skutek realizacji projektu, w podziale na obszar ulepszeń.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próbna = 79 respondentów).

Badania CAWI beneficjentów ostatecznych wskazują na niższy stopień poprawy działania ich instytucji, niż w przypadku wnioskodawców. Obszarem, w którym dokonana się największa poprawa, było dopasowanie usług do potrzeb klientów. W stosunku do wszystkich pozostałych obszarów, przeciętnie ocenione zostały działania, których najistotniejszym rezultatem było wyposażenie w sprzęt biurowy i komputerowy oraz informatyzacja (wskazanie na duży lub bardzo duży wpływ towarzyszyło 5 na 15 wskazaniom na ten obszar ulepszeń). Jednocześnie, ta forma wsparcia została udzielona największej liczbie beneficjentów ostatecznych, spośród wszystkich typów modułu III. Zwraca uwagę częsta ocena średnia dla wsparcia, którego głównym skutkiem była poprawa jakości pracy pracowników oraz rzadkie wskazanie na wpływ w zakresie jakości zarządzania i efektywności. Analizując wyniki pod kątem rodzaju wsparcia, zwraca uwagę lepsza ocena wspomaganie wprowadzania nowych lub modyfikacji istniejących instrumentów lub usług rynku pracy, niż ma to miejsce w przypadku wprowadzania nowych rozwiązań organizacyjnych. Tylko jeden respondent na 1259 biorących udział w badaniu, zadeklarował otrzymanie wsparcie w zakresie upowszechniania metod i narzędzi informacji i poradnictwa zawodowego. Porównując ten fakt z rezultatami badania dokumentacji projektowej oraz badaniem wnioskodawców, oznacza to, że projekty tego typu oddziałują przede wszystkim na podmioty zaangażowane bezpośrednio w ich realizację.

Badania CAWI wskazują na wyraźną poprawę dopasowania oferowanych usług i stosowanych narzędzi do potrzeb klientów w wyniku realizacji/otrzymania wsparcia w ramach projektów o typach przynależnych do modułu III, niezależnie od stopnia zaangażowania w realizację projektu. Jakość oferowanych usług jest wskazywana rzadziej przez wnioskodawców, niż beneficjentów ostatecznych, a projekty, w przypadku których ten obszar zmian był dominujący, oceniane są gorzej. Może to oznaczać, że wyraźna poprawa jakości usług wiąże się najczęściej z ich dopasowaniem do potrzeb, co oznacza, że w okresie wcześniejszym istotnym problemem był brak dostatecznych informacji o klientach badanych instytucji. Istotnie, w ramach grupy 79 respondentów badania CAWI instytucji, którzy otrzymali wsparcie w ramach modułu III i Działania 1.1., na pytanie o preferowane obszary wsparcia finansowego z EFS, wzmocnienie współpracy z pracodawcami było drugą najczęściej wskazywaną odpowiedzią (38 proc., w porównaniu z 28 proc. wskazań dla całej próby). Z jednej strony dowodzi to poprawnego adresowania projektów, z drugiej pozytywnej oceny skuteczności projektów. Jednocześnie, efektywność (koszty funkcjonowania instytucji) oraz jakość pracy pracowników mogły być poprawione w znacznie większym stopniu, jeżeli beneficjent ostateczny był równocześnie wnioskodawcą.

Projekty mające na celu poprawę struktury organizacyjnej instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych są częstsze, niż te, które przyczyniają się do tworzenia i modyfikowania usług i instrumentów rynku pracy. Wskazują na to zarówno wyniki badań CAWI na obydwu grupach

respondentów, jak też analizy dokumentacji. Jednocześnie, jedynie 8 proc. spośród beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie w module III w ramach Działania 1.1 uznało jakość organizacji i zarządzania w instytucji za duży lub bardzo duży problem.

Jedynie 14 proc. spośród respondentów, którzy otrzymali wsparcie w ramach modułu III i Działania 1.1, uznało niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy i biurowy za duży lub bardzo duży problem. W całej próbie wskaźnik ten był większy (17 proc.). Z drugiej strony, wśród odbiorców wsparcia polegającego na komputeryzacji i informatyzacji, podobnie jak w całej badanej próbie 1259 respondentów, 30 proc. wskazało na informatyzację jako preferowany cel wydatkowania środków EFS. Może to oznaczać, że wsparcie udzielone w ramach EFS pozwoliło zredukować problem niedostatecznego wyposażenia w sprzęt komputerowy przynajmniej w części instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Jednakże, wyrażona (przez niemal połowę odbiorców tego rodzaju pomocy) przeciętna ocena projektów o takim charakterze stawia pod znakiem zapytania poprawność ich adresowania (w tych konkretnych przypadkach). Niemniej jednak, w pozostałych przypadkach były to działania skuteczne i potrzebne.

Uczestnicy badania IDI, zatrudnieni w publicznych służbach zatrudnienia w większości wskazywali na dużą skuteczność wsparcia. Jak stwierdzali, pozwoliło ono „rozwinąć skrzydła (ich) działaniom”, skutkowało rozszerzeniem oferty i dotarciem do szerszej grupy odbiorców. Zwrócona została także uwaga na wzrost możliwości realizowania projektów w wyniku wyposażenia instytucji w sprzęt komputerowy: *„W każdym projekcie zakłada się, że jednostka jest doposażona, posiada salę komputerową, czego przedtem nie było. Teraz są nie tylko komputery, ale i projektorium multimedialne i inny sprzęt, który się wykorzystuje. Skok nastąpił kolosalny.”*

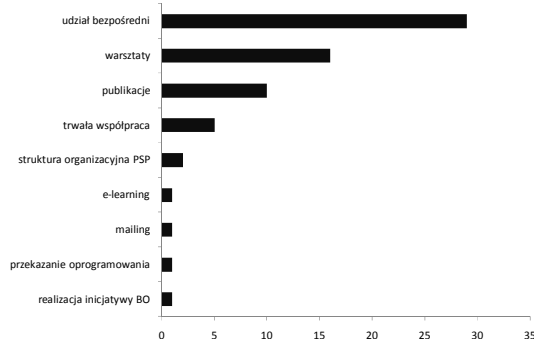
Jeden z uczestników badania IDI, zatrudniony w publicznej instytucji dialogu społecznego, w kwestii zmian instrumentów rynku pracy wyraził opinię, że następują zupełnie niezależnie od środków europejskich. Zwraca przy tym uwagę na to, że polskie regulacje prawne ograniczają potencjalny wpływ projektów finansowanych z EFS na system instytucjonalny rynku pracy i pomocy społecznej. Kolejny przedstawiciel instytucji dialogu społecznego także wskazał na ograniczenie możliwości realizacji projektów przez PSZ z uwagi na niedostosowane prawo. Przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia z kolei, wykazywali mniejszą motywację w przyjmowaniu modyfikacji instrumentów, jeżeli nie byli zaangażowani w realizację projektu.

Przedstawiciele instytucji dialogu społecznego wskazywali na nadmierną koncentrację prowadzonych działań na publicznych służbach zatrudnienia. Wskazują na przewagi instytucji niepublicznych w możliwości działań *„bardziej na klienta ukierunkowanych, bardziej zindywidualizowanych”*. Zwracają uwagę na niedostateczną ilość inicjatyw „oddolnych”. Skorzystanie z programów jest tymczasem utrudnione dla mniejszych, niepublicznych podmiotów: *„Ja mam takie pomysły... ja bym zatrudniła jeszcze dwie dziewczyny. Kupiła komputery i program. Wiem, co chcę robić tylko brakuje mi pieniędzy i tkwię w marazmie.”*

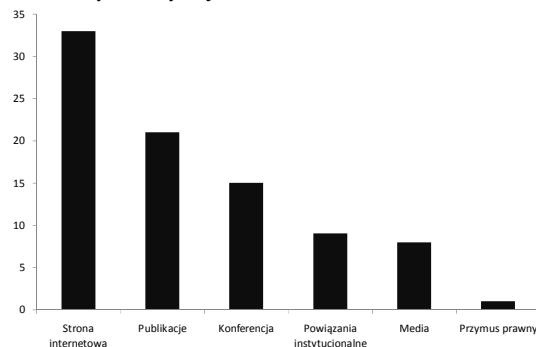
3.4.3.3. Sposoby i skuteczność docierania do podmiotów świadczących usługi rynku pracy z nowymi rozwiązaniami

Obok samej możliwości wpływania projektów na poprawę funkcjonowania beneficjentów ostatecznych, istotnym elementem oceny jest także skuteczność docierania z rezultatami projektu do potencjalnych odbiorców.

Wykres 70. Liczba projektów, w których wykorzystywano dane sposoby zaznajomienia beneficjentów ostatecznych z rezultatami projektów.⁴⁴



Wykres 71. Liczba projektów, w których wykorzystywano dane sposoby rozpowszechniania rezultatów projektów wśród innych instytucji.⁴⁵



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 42 projekty).

W przypadku większości (29) analizowanych w module III i Działaniu 1.1 projektów, beneficjenci ostateczni byli bezpośrednio zaangażowani w realizację projektu (jako wnioskodawcy lub partnerzy), co automatycznie zapewniało dotarcie do beneficjenta ostatecznego z rezultatami projektu.

W przypadku 12 z 13 projektów, w realizację których beneficjenci ostateczni nie byli zaangażowani bezpośrednio, jako formę dotarcia do nich stosowano warsztaty/ćwiczenia (a także w ośmiu przypadkach publikacje, w dwóch występowała ścisła i trwała współpraca wnioskodawcy z tymi podmiotami, po jednym mailing, e-learning oraz przekazanie oprogramowania). W ostatnim, trzynastym przypadku, inicjatywa projektu wyszła od beneficjenta ostatecznego, który zgłosił się wcześniej do wnioskodawcy o pomoc w rozwiązaniu problemu, którego przedsięwzięcie to dotyczyło. Można zatem stwierdzić, że we wszystkich przypadkach skuteczne wdrożenie beneficjentów ostatecznych do wykorzystywania rezultatów projektów było, przynajmniej co do założeń dokumentacji projektowej, pewne.

Obok docierania do beneficjentów ostatecznych projektów, istotne jest także promowanie rezultatów projektu, umożliwiające innym podmiotom zapoznanie się ze skutecznością prowadzonych rozwiązań. Z analizy dokumentacji projektowej wynika, że najpowszechniej wykorzystywanym kanałem rozpowszechniania rezultatów projektów jest stworzenie specjalnie dedykowanej strony internetowej. Blisko połowa projektów zakładała wydanie publikacji. Stosunkowo niewiele zakładało bardziej bezpośrednie metody, takie jak zorganizowanie konferencji lub wykorzystanie mediów. Blisko jedna czwarta projektów zakładała rozpowszechnianie wyników poprzez wykorzystanie formalnych powiązań instytucjonalnych (dotyczy to instytucji publicznych), czyli rozpowszechnianie rezultatów w istniejącej sieci organizacji (szerzej patrz wykres 71). Taką

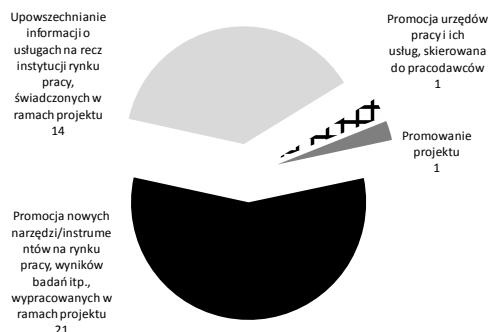
⁴⁴ Przez „strukturę organizacyjną PSP”, jako sposób przekazania wiedzy o projekcie, rozumie się wykorzystanie wewnątrzorganizacyjnych zależności formalnych, pozwalających na rozpowszechnianie i wdrażanie danego instrumentu.

⁴⁵ Przymus prawny dotyczy projektu, którego wnioskodawcy zaznaczają, że stosowanie metody, będącej przedmiotem projektu, „będzie obowiązkiem doradców zawodowych pracujących w publicznych instytucjach rynku pracy”. - czcionka!

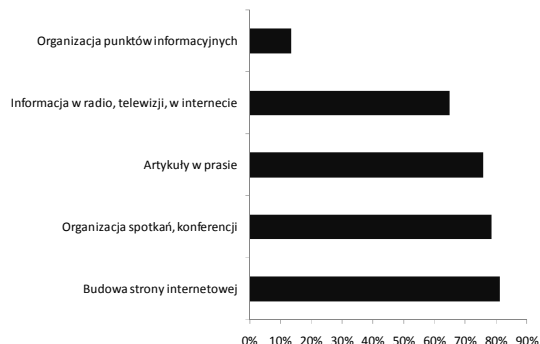
postawę można jednak w wielu przypadkach określić jako bierną – wnioskodawcy nie deklarowali żadnych czynności, licząc na odgórne działania instytucji centralnych.

37 na 40 respondentów badania CAWI wnioskodawców zadeklarowało działania promocyjne w ramach projektu. Jednakże tylko w 13 przypadkach sprawdzono skuteczność podejmowanych działań w tym zakresie, najczęściej za pomocą ankiet. W dwóch przypadkach, wykorzystaną metodą był jedynie pomiar liczby odwiedzin na stronie internetowej.

Wykres 72. Przedmiot działań promocyjnych, podejmowanych w ramach projektu, zgodnie z badaniem CAWI wnioskodawców.



Wykres 73. Metody działań promocyjnych, podejmowanych w ramach projektu, zgodnie z badaniem CAWI wnioskodawców.



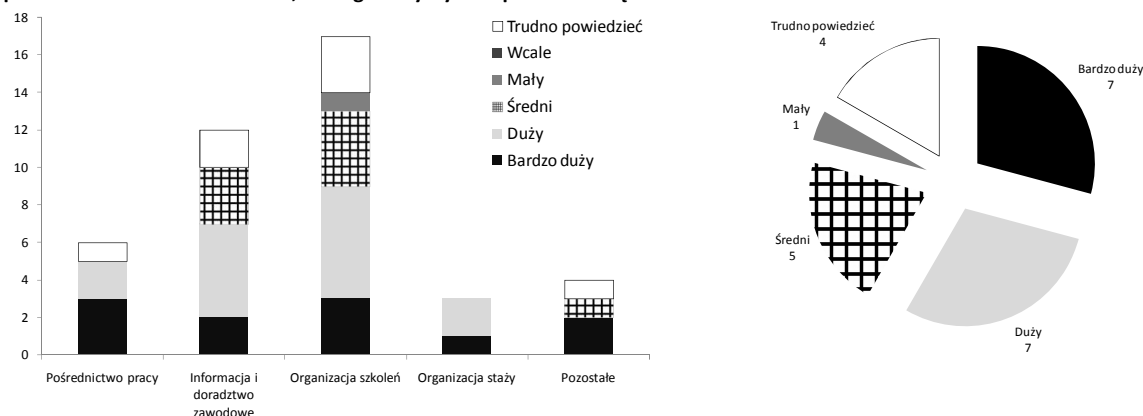
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba = 37 projektów).

Zgodnie z odpowiedziami respondentów badania CAWI wnioskodawców, promocji bezpośrednio podlegały rezultaty projektów – albo same instrumenty/narzędzia albo wsparcie świadczone dla instytucji rynku pracy. Znacznie rzadziej promowany był sam projekt, jako taki. Taki stan rzeczy należy ocenić pozytywnie, ponieważ oznacza zogniskowanie podejmowanych działań promocyjnych na istocie problemu, nie samej realizacji projektu.

W badaniu CAWI wnioskodawcy potwierdzili częste wykorzystanie stron internetowych jako środka rozpowszechnienia rezultatów projektu, zgodnie z planami zarysowanymi w dokumentacji projektowej. Jednocześnie, zgodnie z ich wskazaniem znacznie częściej niż wynikałoby to z analizy dokumentacji, wykorzystywane były spotkania niż konferencje. Większa liczba projektów rozpowszechniała także informacje związane z projektem za pośrednictwem mediów (szerzej patrz wykres 73). Analiza badania IDI wskazuje, że wnioskodawcy często promowali rezultaty realizowanych przez siebie projektów poprzez broszury i konferencje we własnym zakresie.

O skuteczności rozpowszechniania rezultatów projektów wśród beneficjentów ostatecznych źle świadczy niski odsetek respondentów, którzy otrzymali wsparcie tego typu (jedynie 40 na 1259 respondentów). Obok dotarcia do beneficjentów ostatecznych ze wsparciem, istotne jest także odpowiednie jego zogniskowanie. Problem ten naświetlić może analiza odpowiedzi respondentów badania CAWI instytucji na pytanie o trafność otrzymanego wsparcia. Pytanie to zadane zostało tym ankietowanym, którzy na pytanie o obszary wsparcia oferowanego w ramach SPO RZL wskazali na stworzenie nowych lub zmodyfikowanie istniejących instrumentów/usług rynku pracy.

Wykres 74. Odpowiedź respondentów badania CAWI wnioskodawców na pytanie o stopień, w jakim otrzymane wsparcie w zakresie nowych lub modyfikacji istniejących usług lub instrumentów odpowiada potrzebom klientów tych instytucji, według podziału na obszar działalności, którego dotyczyło wsparcie oraz łącznie.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba = 24). Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, mogli też zaproponować własną.

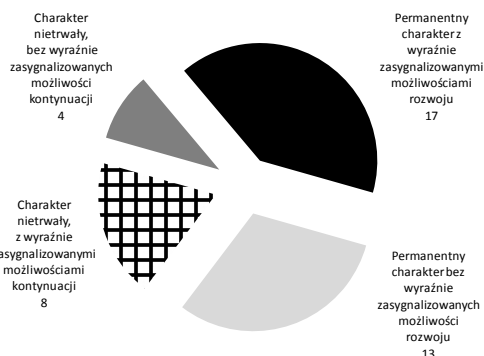
Rezultaty badania CAWI instytucji wskazują na wysoki stopień dopasowania wsparcia do potrzeb klientów instytucji, do których ono trafiło. Relatywnie najslabiej dopasowane są projekty skierowane do instytucji działających w obszarze organizacji szkoleń. Warto zauważyć, że spośród nich za dopasowane w dużym lub bardzo dużym stopniu do potrzeb ich klientów otrzymane wsparcie uznało siedmiu respondentów, którzy wykonują działania także w innych obszarach, a także dwóch, dla których szkolenia to jedyny obszar działalności. W przypadku wpływu średniego, jego braku lub odpowiedzi „trudno powiedzieć”, sześciu respondentów zajmuje się jedynie organizacją szkoleń, a dwóch także inną działalnością.

Reasumując, docieranie z projektami do beneficjentów ostatecznych powinno zostać ocenione pozytywnie. Poziom uczestnictwa beneficjentów ostatecznych w realizacji projektów był wysoki, podobnie jak dopasowanie do potrzeb beneficjentów ostatecznych. Rozpowszechnianie rezultatów projektów miało natomiast średnią skuteczność. Duża część projektów przeznaczona była jednak jedynie dla wnioskodawcy, a nie szerokiego grona beneficjentów ostatecznych. Jednocześnie, spośród 1 259 instytucji (beneficjentów i potencjalnych beneficjentów) przebadanych w badaniu CAWI, 35 proc. odpowiedziało twierdząco na pytanie o wykorzystywanie „dobrych praktyk” (z tego ponad jedna trzecia w ramach SPO RZL). Przy tym, jedynie część z nich dotyczyła rozwiązań charakterystycznych dla modułu III. Dopasowanie projektów do potrzeb klientów jest jednak średnio oceniane przez stosunkowo liczną grupę instytucji zajmujących się organizacją szkoleń oraz doradztwem zawodowym.

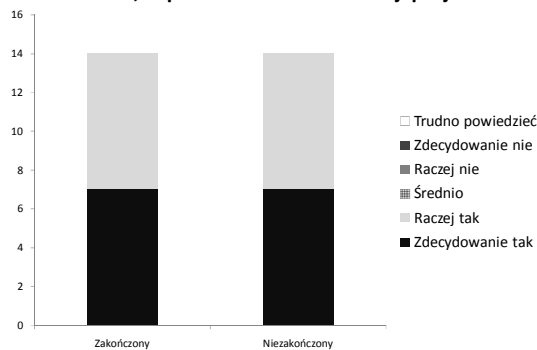
3.4.3.4. Trwałość rozwiązań przeznaczonych dla podmiotów świadczących usługi na rynku pracy

Dodatkowym kryterium, obok skuteczności we wpływniu na funkcjonowanie instytucji objętych wsparciem oraz rozpowszechnianiu rezultatów projektu, jest jego trwałość. Ocena ta wykonana została na podstawie analizy dokumentacji projektowej, badań IDI oraz CAWI wnioskodawców i instytucji. Uzyskane odpowiedzi, jak też analiza dokumentacji wskazują na wysoki poziom trwałości rezultatów.

Wykres 75. Liczba projektów według charakteru jego rezultatów.



Wykres 76. Odpowiedzi respondentów badania CAWI wnioskodawców na pytanie „Czy wypracowane w ramach projektu modyfikacje będą stosowane pomimo jego zakończenia?”, w podziale na stan realizacji projektu.

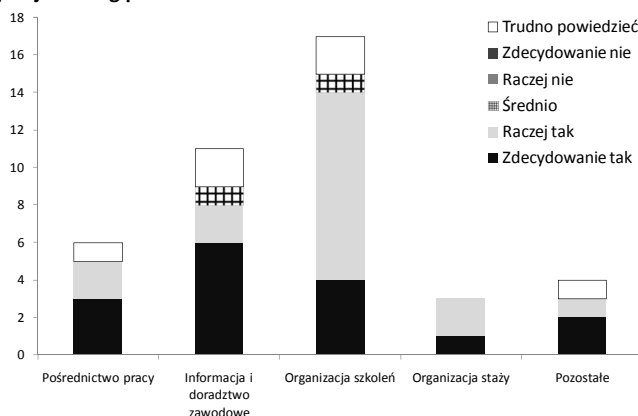


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów i badania CAWI wnioskodawców (próbą = 42 projekty – wykres lewy oraz 28 projektów – wykres prawy, z grupy tej wyłączeni zostali realizujący projekty polegające na wyposażeniu PSZ w sprzęt biurowy i komputerowy oraz informatyzacji, opracowaniu i aktualizacji standardów zawodowych lub projektowaniu i wdrażaniu nowych rozwiązań organizacyjnych).

Na podstawie analizy dokumentacji projektowej, można stwierdzić, że dla ponad 70 proc. projektów rezultaty miały trwały charakter, a w przypadku niemal 20 proc. kolejnych wnioskodawcy w sposób jednoznaczny zasygnalizowało możliwości kontynuowania projektu po jego zakończeniu (szerzej patrz wykres 75)

Już sam wysoki wskaźnik odpowiedzi na badanie CAWI (40 przy 42 projektach zakwalifikowanych na podstawie dokumentacji projektowej) sugeruje wysoki poziom zainteresowania wśród wnioskodawców realizowanymi przez nich projektami (21 z nich było zakończonych). Jednocześnie, wszyscy respondenci odpowiedzieli twierdząco na pytanie o kontynuowaniu stosowania rezultatów, przy czym połowa z nich wyraziła w tej kwestii pewność (szerzej patrz wykres 76).

Wykres 77. Odpowiedzi na pytanie „Czy modyfikacje/nowe instrumenty stosowane w Państwa instytucji mają trwały charakter, tj. są nadal stosowane pomimo zakończenia projektu/będą stosowane po zakończeniu projektu?” respondentów CAWI instytucji według podziału na obszar działalności.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próbna = 24). Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, mogli też zaproponować własną. Pytanie było skierowane do respondentów, którzy otrzymali wsparcie w zakresie nowych instrumentów lub usług rynku pracy.

Respondenci badania CAWI instytucji w większości uznali rezultaty wsparcia za trwałe. Relatywnie, naj słabiej w tym zakresie wypadają działania skierowane do instytucji zajmujących się organizacją szkoleń.

Także uczestnicy badania IDI wskazali na trwałość wprowadzanych rozwiązań. Jeden z nich wskazał natomiast, że wprowadzane instrumenty nie są trwałe, podkreślając jednocześnie, że powinny być one zmieniane w zależności od wymagań rynku pracy.

Reasumując, trwałość rezultatów projektów, realizowanych w ramach modułu III i Działania 1.1 należy ocenić wysoko. W tej kwestii większy optymizm cechował wypowiedzi wnioskodawców niż beneficjentów ostatecznych, jednak różnice te nie są znaczące. Co więcej, żaden z respondentów badania CAWI nie udzielił odpowiedzi przeczącej na pytanie o trwałość rezultatów projektu.

3.4.3.5. Działania na rzecz większego wykorzystania aktywnych form wsparcia przez podmioty świadczące usługi na rynku pracy

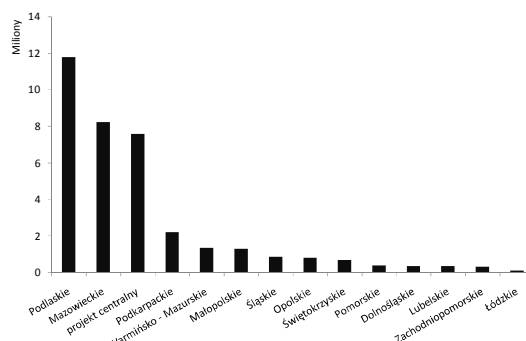
Jednym z rezultatów wsparcia udzielonego w ramach SPO RZL dla podmiotów świadczących usługi na rynku pracy ma być zwiększenie roli aktywnych form walki z bezrobociem. W stosunku do poprzednich podrozdziałów, z analizy wyłączone zostały projekty polegające wyłącznie na stworzeniu nowych rozwiązań organizacyjnych. Włączone zostały natomiast dwa projekty z Działania 1.5 o typach oznaczających stosowanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Oznacza to, że analizie poddane zostały projekty należące do typów:

- promowanie i wsparcie projektów pilotażowych i innowacyjnych z zakresu usług instytucji rynku pracy, w tym z pośrednictwa pracy, poradnictwa i informacji zawodowej, szkoleń;
- upowszechnienie metod i narzędzi informacji i poradnictwa zawodowego (z wykorzystaniem nowych technologii);
- projektowanie i wdrażanie nowych instrumentów i programów rynku pracy.

Wykres 78. Odpowiedź respondentów badania CAWI wnioskodawców na pytanie „Czy Państwa instytucja korzysta z wypracowanych w ramach projektu modyfikacji i oferuje je swoim klientom?”⁴⁶



Wykres 79. Rozkład terytorialny sumarycznej wartości projektów zakładających wykorzystanie aktywnych form wsparcia oferowanych przez instytucje rynku pracy.⁴⁷



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców i analizy dokumentacji projektów (próbna = 28 projektów – wykres lewy oraz 27 projektów – wykres prawy). Większa liczba projektów w badaniu CAWI wynika z częstszego wymieniania przez respondentów danych typów projektu niż wynika to z dokumentacji projektowej.

Zgodnie z oceną samych wnioskodawców, rezultaty wypracowane w ramach projektów są wykorzystywane w kontaktach z klientami. Jednocześnie, jeżeli projekt zawierał, obok jednego z trzech powyższych typów, projektowanie i wdrażanie nowych rozwiązań organizacyjnych, respondenci zawsze wskazywali na znaczny stopień wykorzystania wypracowanych modyfikacji. Sugeruje to większą łatwość wdrażania stosowanych instrumentów lub oferowanych usług, w tym promowanie aktywnych form wsparcia, jeżeli towarzyszy im implementowanie rozwiązań w zakresie zmian organizacyjnych. Dominująca odpowiedź oznaczająca niewielki stopień implementacji jest podstawą do wątpliwości, co do skuteczności projektów tego typu.

Projekty tego typu charakteryzują się bardzo wysokim stopniem koncentracji geograficznej. W szczególności, w przypadku dwóch województw (w tym charakteryzującego się relatywnie wysoką stopą bezrobocia województwa kujawsko-pomorskiego) nie został zrealizowany żaden projekt tego typu. Na terenie pozostałych województw o wysokim poziomie bezrobocia (zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie), sumaryczna wartość projektów polegających na wdrażaniu aktywnych form wspierania bezrobotnych także była relatywnie niska. Pod względem wartości sumarycznej projektów dominowały zdecydowanie projekty realizowane na terenie województw podlaskiego i mazowieckiego. Dysproporcja ta wynika z realizacji na ich terenie pojedynczych dużych projektów. Projekty te zostały poddane analizie studium przypadku i opisane w ramach 1 i 2.

Na realizację 27 badanych projektów, kwalifikujących się do jednego z trzech wyżej wymienionych typów, przeznaczono w sumie niemal 36 520 tys. zł., co stanowi w przybliżeniu 1 proc. jednorocznych wydatków z Funduszu Pracy na aktywną politykę rynku pracy w Polsce w okresie 2004-2006. Trzeba jednak pamiętać, że analizowane projekty mają charakter tworzenia nowych instrumentów, a nie finansowania ich wykorzystania. Pełna ocena skuteczności projektów w tym zakresie wymagałaby zatem przekrojowej analizy finansów instytucji, które uczestniczyły w projekcie i porównywania wydatków na instrumenty aktywnej polityki rynku pracy i ich skuteczności przed, w trakcie i po realizacji projektu. Analiza przykładowego projektu, którego rezultatem było stworzenie nowej usługi aktywnej polityki rynku pracy, zamieszczona została w Ramce 2.

⁴⁶ Żaden respondent nie wskazał na odpowiedzi „raczej nie” oraz „zdecydowanie nie”

⁴⁷ Na wykresie nie uwzględnione zostały województwa kujawsko-pomorskie, lubuskie i wielkopolskie, w których nie realizowane były żadne projekty wspierające wykorzystanie aktywnych form wsparcia przez podmioty świadczące usługi na rynku pracy.

Ramka 1.–Projekt Szkolenia – szersze usługi, łatwiejszy dostęp – analiza przypadku.

Projekt realizowany był od maja 2006 do marca 2008 roku. Całkowity jego koszt wyniósł 8,2 mln zł. Wnioskodawcą był Zakład Doskonalenia Zawodowego w Warszawie. Celem projektu było stworzenie pakietu umożliwiającego stworzenie instrumentu zawodowego kształcenia na odległość, czyli 10 pakietów szkoleniowych, w skład których wchodziły filmy szkoleniowe (średnio 15 odcinków), poszerzone o materiały drukowane. Odbiorcami projektu są osoby chcące się przekwalifikować, pensjonariusze zakładów penitencjarnych oraz osoby mieszkające za granicą. 10 zawodów objętych programem to: artystyczne układanie kwiatów, florystyka, catering, barman/kelner, układanie glazury i terakoty, fryzjer, manicure-pedicure, masaż, kosmetyczka, wizaż. W odpowiedzi na skierowane zapytanie, wnioskodawca zadeklarował oparcie listy zawodów na ocenie sprzedawalności, możliwości skutecznego nauczania poprzez filmy oraz zapotrzebowania na rynku pracy.

Zapisy filmowe planowano udostępnić na wszystkich najważniejszych nośnikach: VHS, CD, DVD, a także jako pliki komputerowe. Wnioskodawca zadeklarował propagowanie informacji o projekcie wśród instytucji zajmujących się szkoleniem. W odpowiedzi na skierowane zapytanie, wnioskodawca zadeklarował odebranie sygnałów zainteresowania produktem, pochodzących zarówno od odbiorców instytucjonalnych, jak i od osób prywatnych.

Przy założeniu, że szkolenia te będą miały podobną skuteczność jak tradycyjne i że jeden odcinek odpowiada godzinie tradycyjnych szkoleń, oznaczałoby to, że efektywność kosztową porównywalną z tradycyjnymi szkoleniami projekt osiągnie, jeżeli z pakietów skorzysta w sumie ponad 30 tysięcy odbiorców.⁴⁸ Z drugiej strony, produkt skierowany jest głównie do osób, które miałyby problem w uczestniczeniu w zajęciach prowadzonych w formie stacjonarnej. Wydaje się, że środki przeznaczone na projekty powinny być wydatkowane bardziej efektywnie.

Badania IDI sugerują zwiększanie wagi aktywnych rodzajów wsparcia. W szczególności, duże znaczenie ma wskazanie klientom pozytywnych przykładów działań tego typu oraz zwiększenie kwalifikacji kadr instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Respondenci z instytucji dialogu społecznego i publicznych służb zatrudnienia wskazują jednak na niedostateczną aktywizację przedsiębiorstw (np. poprzez staże), przyczyny problemu doszukują się w zbytym sformalizowaniu zasad korzystania z tego instrumentu. Niektórzy respondenci, szczególnie ci związani z obszarem pomocy społecznej, wskazują także na (w dalszym ciągu) nadmierne wykorzystanie biernych form, wywierających demobilizujący wpływ na klientów instytucji. Jeden z pracowników publicznych służb zatrudnienia stwierdził, że najważniejszym elementem PO KL powinno być doradztwo i pośrednictwo zawodowe, pomagające bezrobotnym w zdobywaniu informacji o procesach na rynku pracy. Pozytywnym objawem jest zatem zauważenie tego faktu przez pracowników instytucji.

⁴⁸ Obliczenia na podstawie danych Eurostat – przeciętny koszt szkolenia w sektorze usług na jedną godzinę i jedną osobę

Ramka 2. –Projekt Urząd Pracy 7 dni w tygodniu, 24h na dobę – analiza przypadku.

Projekt realizowany był od maja 2006 do marca 2008 roku. Całkowity jego koszt wyniósł 11,6 mln zł. Celem projektu było stworzenie systemu informatycznego, który umożliwiłby wykonywanie usług (składania i przeglądanie ofert) dla pracodawców oraz bezrobotnych za pośrednictwem internetu. Ponadto, w PUP-ach otworzono całodobowe, telefoniczne Contact Center (bezpłatne dla bezrobotnych, płatne dla pracodawców). System rozpoczął działanie w październiku 2007 roku. Czasowo wydłużono także czas otwarcia Urzędów Pracy. Projekt został zlokalizowany w województwie podlaskim, jego wykonawcą był WUP w Białymstoku, a partnerami były wszystkie PUP-y w województwie oraz Zarząd Województwa Podlaskiego.

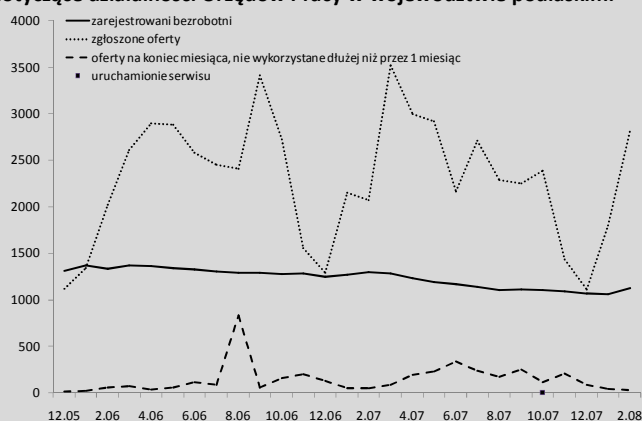
Użytkownicy portalu mieli możliwość wyrażania na forum, będącym elementem portalu, uwagi do działania systemu. Ocena witryny i szybkości odpowiedzi sugeruje szybkie uwzględnianie przez administratorów systemu występujących błędów i pojawiających się uwag. Pojawiły się również głosy krytyczne odnośnie portalu, które jednak wynikały głównie z braku umiejętności w korzystaniu z usług tego typu.

Na uwagę zasługuje także próba pozyskiwania informacji poprzez zestaw ankiet internetowych skierowanych do poszczególnych grup użytkowników portalu. Są one na tyle proste i krótkie, że nie powinny zniechęcać do wypełnienia. Ponadto, odpowiednie ankiety są aktywowane przy przejściu do sekcji odpowiedniej dla potencjalnych respondentów.

Poszukujący pracy mają możliwość zapisania się na listę mailingową za pośrednictwem której mogą w trybie jedno- lub dwutygodniowym otrzymywać informacje o nowych ofertach pracy.

Wybrane Urzędy Pracy w Polsce oferują niektóre elementy oferty przygotowanej w ramach projektu (np. WUP w Poznaniu umożliwia pracodawcom składanie ofert pracy za pośrednictwem internetu, a osoby poszukujące pracy mogą przeglądać oferty), jednak są to przypadki jednostkowe i o ograniczonym zakresie. Nie można zatem stwierdzić, że implementacja zmian tego typu byłaby możliwa bez środków EFS.

Wykres 80. Statystyki dotyczące działalności Urzędów Pracy w województwie podlaskim.



Źródło: Podlaski rynek pracy- informator miesięczny, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku.

Jednocześnie, wprowadzenie projektu nie wpłynęło znacząco na aktywność pośrednictwa pracy w województwie (szerzej patrz wykres 80), ale przez większą część czasu, jaki upłynął od uruchomienia nowych usług, system poddawany był jeszcze korektom. Ponadto, dane nie pozwalają na subiektywną ocenę zmiany jakości świadczonych usług.

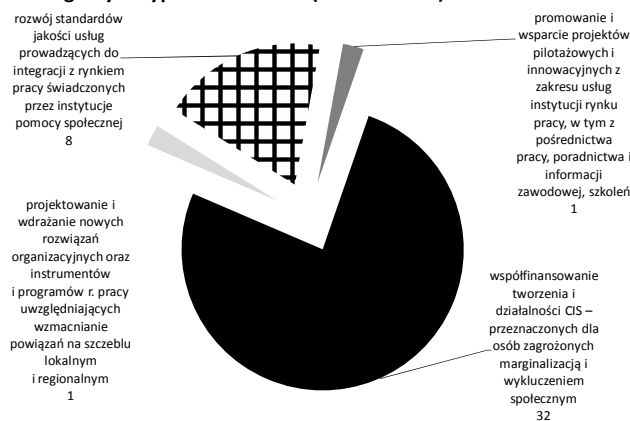
3.4.3.6. Instrumenty, usługi i programy rynku pracy - podsumowanie

Podsumowując, projekty realizowane w ramach modułu III i Działania 1.1 są ocenione wysoko w przypadkach, kiedy beneficjentami ostatecznymi byli sami wnioskodawcy. W pozostałych przypadkach, wysoko oceniane przez beneficjentów ostatecznych są przede wszystkim projekty skutkujące zwiększeniem dopasowania wykorzystywanych instrumentów i świadczonych usług na rzecz klientów instytucji. W przypadku niemal połowy respondentów wsparcie w zakresie komputeryzacji i informatyzacji zostało ocenione jako „średnio” dopasowane do rzeczywistych potrzeb (zobacz wykresy 68 i 69). W tej kwestii, istotnym problemem jest też ograniczenie co do rodzaju instytucji, jakie otrzymują wsparcie tego typu. O ile włączenie beneficjentów ostatecznych przez wnioskodawców do realizacji projektów można ocenić wysoko (poza stopniem dopasowania do potrzeb klientów w wybranych obszarach działalności), to inaczej jest w przypadku działań mających przynieść rozpowszechnianie rezultatów projektów. Z drugiej strony, trwałość rezultatów może przenieść się, z biegiem czasu, na większy stopień ich rozpowszechnienia. Widoczna jest jednak większa skłonność do absorpcji nowych rozwiązań przez instytucje, będące jednocześnie wnioskodawcami (względnie partnerami) w realizacji projektu. W kwestii wpływu tworzenia nowych instrumentów na wykorzystywanie aktywnej polityki rynku pracy w Polsce, wątpliwości budzi silna geograficzna dysproporcja w realizowaniu projektów tego typu. W szczególności, problem ten wzmacnia, wspomniana już, niewielka skuteczność rozpowszechniania rezultatów projektów. Adekwatne zatem mogłoby być stworzenie mechanizmów w większym stopniu wspomagających aktywność podmiotów na terenie całego kraju w realizacji projektów tego typu. Inną kwestią jest zmiana proporcji aktywnych i pasywnych polityk wsparcia osób bezrobotnych w wyniku szerszego wykorzystania już istniejących instrumentów. W tym zakresie, głównie poprzez działania szkoleniowe, Działania 1.1 i 1.5 SPO RZL przyczyniają się do zmian w dużym stopniu.

3.4.4. Instrumenty, usługi i programy w obszarze pomocy społecznej

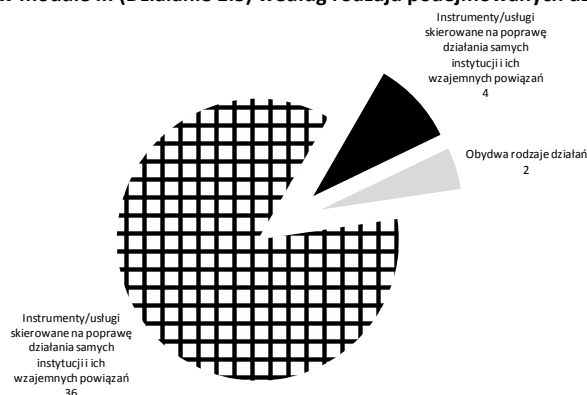
Pytanie o standardy jakości usług instytucji pomocy społecznej dotyczy projektów realizowanych w ramach Działania 1.5.

Wykres 81. Liczba projektów w poszczególnych typach modułu III (Działanie 1.5).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próbna = 42 projekty).

Wykres 82. Liczba projektów w module III (Działanie 1.5) według rodzaju podejmowanych działań.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 42 projekty).

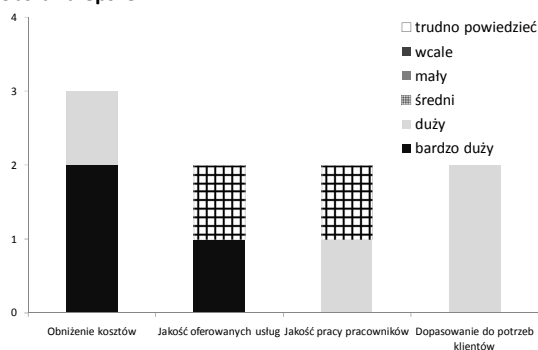
Z uwagi na różnorodność przedmiotową analizowanych typów, zasadne jest zbadanie obszaru oddziaływania projektu, w sposób analogiczny do zastosowanego w analizie projektów w Działaniu 1.1. Większa część projektów dotyczyła stosowania nowych instrumentów (lub usług) skierowanych do klientów, bardzo niewiele dotyczyło poprawiania działania samych instytucji, czy też wzmacniania współpracy z innymi podmiotami. 32 z 36 projektów pierwszego typu polegało na współfinansowaniu tworzenia i działalności Centrów Integracji Społecznej. Wyłączając te projekty, podział według charakteru podejmowanych działań jest niemalże symetryczny. Oznacza to, że bardzo nieliczna grupa projektów dotyczyła bezpośrednio zwiększenia standardu jakości usług i instrumentów, stosowanych w obszarze polityki społecznej. Z uwagi na odmienny charakter projektów polegających na współfinansowaniu CIS-ów od pozostałych projektów poddawanych ewaluacji,⁴⁹ zasadne jest przeprowadzenie ich analizy odrębnie. Z tej przyczyny, niżej przeprowadzona analiza obejmuje 10 projektów niezwiązanych ze współfinansowaniem CIS-ów. W dalszej części podrozdziału wykorzystane zostaną także wyniki badania CAWI wnioskodawców. W ramach modułu III i Działania 1.5 wzięło w nich udział 31 respondentów. 22 projekty dotyczyły współfinansowania CIS-ów, 11 rozwoju standardów jakości usług świadczonych przez instytucje pomocy społecznej. W przypadku dwóch projektów, respondenci wskazali na obydwa typy równocześnie (żaden wnioskodawca nie wskazał na obydwa typy we wnioskach o dofinansowanie z EFS). Projekty te zostały wyłączone z analizy w tej części raportu.

Zdecydowanie większa część projektów charakteryzowała się albo rezultatem, który nie ustawał automatycznie z datą zakończenia finansowania w ramach projektu, bądź też zasygnalizowane zostały w sposób jednoznaczny możliwości finansowania jego kontynuacji po tym czasie. Jednocześnie, respondenci dość wysoko ocenili wpływ projektów na działanie samej ich instytucji, przy czym najwyżej oceniane były działania mające na celu zwiększenie efektywności działania instytucji, a w dalszej kolejności zwiększenia dopasowania podejmowanych działań do potrzeb klientów instytucji. Relatywnie naj słabiej ocenione zostały projekty, w których głównym obszarem poprawy była jakość pracy pracowników. W jednym z dwóch przypadków, kiedy respondenci uznali stopień poprawy działania ich instytucji jako średni, wnioskodawcy nie byli jednocześnie beneficjentami ostatecznymi.

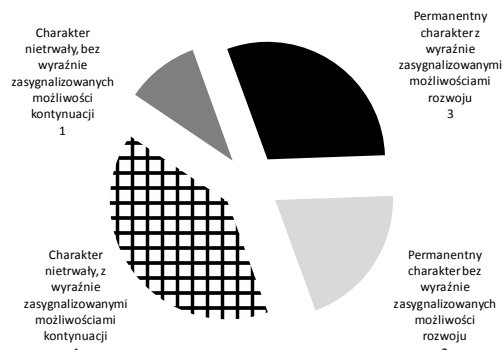
Ponadto, obok samej skuteczności projektów, w oddziaływaniu na instytucje, na ich ocenę wpływa także to, na ile ich rezultaty zostały rozpropagowane.

⁴⁹ Beneficjentami ostatecznymi są przede wszystkim osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym, a projekty polegają niemal wyłącznie na finansowaniu bieżącej działalności CIS – pracy ze wspomnianą grupą.

Wykres 83. Ocena stopnia poprawy działania instytucji - wnioskodawcy na skutek realizacji projektu, w podziale na obszar ulepszeń.⁵⁰



Wykres 84. Liczba projektów według charakteru jego rezultatów.

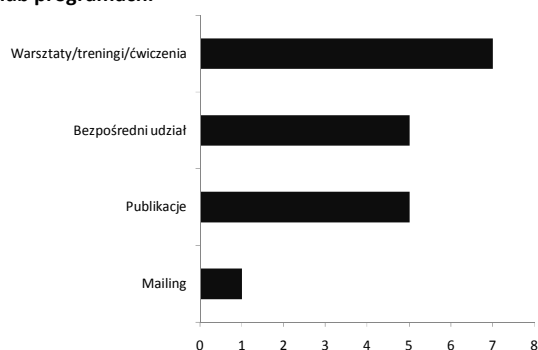


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców i analizy dokumentacji projektów (próba = 9 projektów – wykres lewy oraz 10 projektów – wykres prawy).

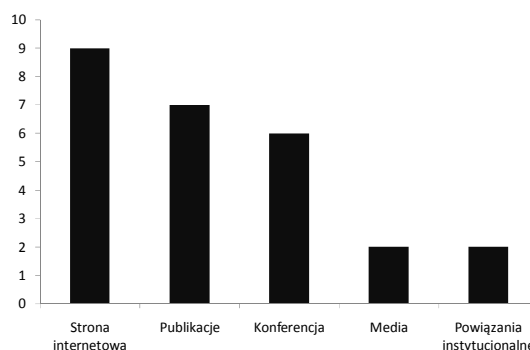
W przypadku połowy projektów, jedyny beneficjent ostateczny był zarazem wnioskodawcą. Z uwagi jednak na to, że część z nich to stowarzyszenia wielu organizacji (lub podmioty zatrudniające wielu pracowników), w przypadkach tych konieczne było przygotowanie pracowników (lub członków) danego podmiotu do wdrożenia danego instrumentu, usługi lub programu. Wszystkie projekty, których wnioskodawcy nie byli beneficjentami ostatecznymi, zakładały docieranie do odbiorców poprzez organizowanie warsztatów/treningów/ćwiczeń. Starania realizujących projekty o zapoznanie beneficjentów ostatecznych z projektami do nich skierowanymi należy ocenić pozytywnie.

Najczęściej wykorzystywanym sposobem rozpowszechniania rezultatów projektów były strony internetowe. Warto jednak zauważyć, że w przypadku części projektów witryny już przestały istnieć, pomimo relatywnie krótkiego czasu, jaki upłynął od zakończenia projektu. Pozytywnie ocenić można zatem fakt wykorzystania przez większość wnioskodawców publikacji i/lub konferencji.

Wykres 85. Liczba projektów, w których wykorzystywano dane sposoby przekazania beneficjentom ostatecznym projektów wiedzy o wdrażanych usługach, instrumentach lub programach.



Wykres 86. Liczba projektów, w których wykorzystywano dane sposoby rozpowszechniania rezultatów projektów wśród innych instytucji.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów (próba = 10 projektów). Z analizy wyłączone zostały projekty polegające na współfinansowaniu CIS-ów (względnie KIS-ów).

⁵⁰ Żaden respondent nie wskazał na poprawę jakości zarządzania, jako obszaru poprawy skuteczności realizowanych zadań.

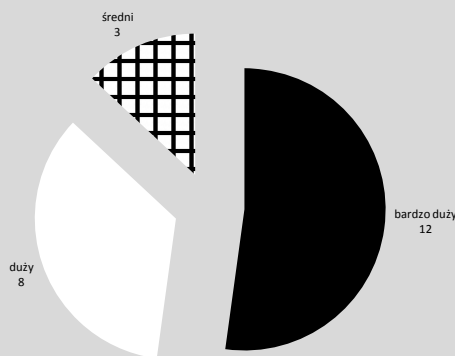
Ramka 3. Współfinansowanie tworzenia i działalności CIS - wnioskodawcy.

Wnioskodawcy oceniali wpływ projektów na prowadzenie działalności CIS najczęściej wysoko. Najwyżej ocenione zostały projekty zwiększające dopasowanie podejmowanych działań do potrzeb klientów oraz poprawiające organizację pracy. Wskazuje to na duże znaczenie finansowania działalności CIS w ramach SPO RZL. Zgodnie z informacjami na portalu www.cis.org.pl, w Polsce działają 34 CIS-y. W ramach analizowanych projektów, współfinansowanie uzyskało 27 organizacji tego typu.

CIS-y były zawsze organizowane przez samych wnioskodawców, co sprawiało, że docieranie do potencjalnych instytucjonalnych beneficjentów miało charakter samoczynny. Rozpowszechnianie wyników projektów miało odbywać się za pośrednictwem witryn internetowych (deklaracja w przypadku 20 projektów), publikacji własnych materiałów (19) oraz organizowanie konferencji/seminariów (16). Zdecydowana większość wnioskodawców deklaruje także rozpowszechnianie projektów jako „dobre praktyki” w ramach instytucjonalnych powiązań oraz poprzez informacje w lokalnych mediach.

Respondenci badania IDI zasugerowali, że jest to nowatorski i użyteczny instrument, współfinansowany w ramach EFS. Z drugiej strony, część organizacji tego typu, po ustaniu finansowania jest rozwiązywana z powodu braku środków.

Wykres 87. Stopień poprawy działania instytucji pomocy społecznej w przypadku projektów współfinansowania CIS w ocenie respondentów badania CAWI wnioskodawców.⁵¹



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców (próba = 22 projekty).

Wykorzystane w dalszej części rezultaty badania CAWI instytucji uwzględniają zarówno projekty polegające na współfinansowaniu CIS, jak i pozostałe.

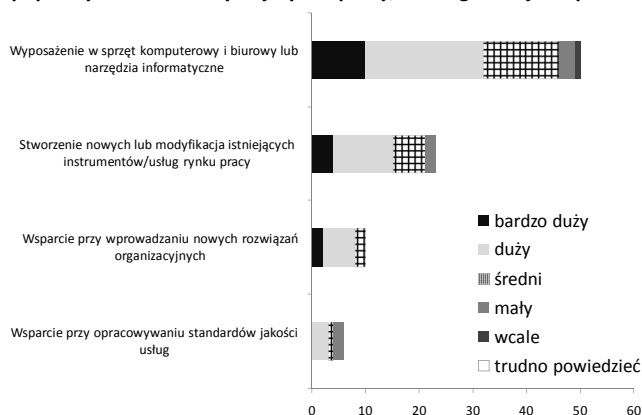
Badanie CAWI instytucji wskazało, że ocena wpływu projektów na działanie beneficjentów ostatecznych jest relatywnie słabsza, niż miało to miejsce w przypadku projektów realizowanych w ramach Działania 1.1.

Poprawa funkcjonowania instytucji pomocy społecznej najczęściej dotyczyła jakości pracy pracowników, jakości oferowanych usług oraz dopasowania oferty do potrzeb klientów, pomimo że najczęstszym rodzajem wsparcia (według respondentów) był sprzęt komputerowy i biurowy. W największym stopniu na poprawę działania instytucji wpływało zwiększanie dopasowania oferty do potrzeb klientów, w relatywnie wysokim także wyposażenie w sprzęt biurowy oraz informatyzacja.

⁵¹ Żaden respondent nie wskazał na odpowiedzi „mały”, „wcale”, „trudno powiedzieć”.

W porównaniu do rezultatów badania CAWI wnioskodawców, w badaniu beneficjentów ostatecznych zwraca uwagę niższy stopień poprawy w zakresie projektów skoncentrowanych na zwiększaniu efektywności działania instytucji. Oznacza to, że wsparcie w obszarze obniżania kosztów odznacza się wyższą skutecznością, jeżeli podmiot sam realizuje projekt. Sytuacja ta jest analogiczna do projektów w Działaniu 1.1. W wielu przypadkach nie najwyżej ocenione zostało wsparcie w zakresie jakości pracy pracowników, co jest zgodne z badaniem CAWI wnioskodawców.

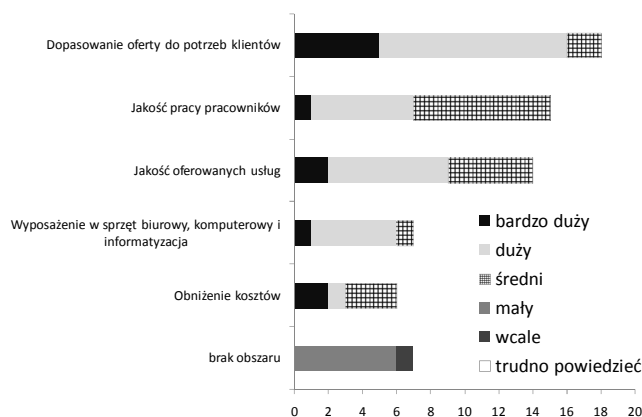
Wykres 88. Ocena stopnia poprawy działania instytucji rynku pracy, według rodzaju wsparcia.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba = 67 projektów).

Beneficjenci, którzy zadeklarowali otrzymanie wsparcia w zakresie stworzenia nowych lub modyfikacji istniejących usług/instrumentów, odpowiedzieli na pytanie o stopień, w jakim wsparcie, które otrzymali, odpowiadało potrzebom ich klientów. Ponadto, wypowiedzieli się także na temat trwałości wypracowanych w projekcie rozwiązań.

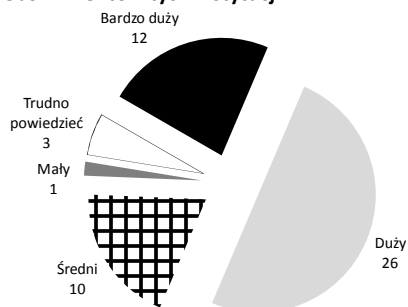
Wykres 89. Ocena stopnia poprawy działania instytucji-wnioskodawcy na skutek realizacji projektu, w podziale na obszar ulepszeń.⁵²



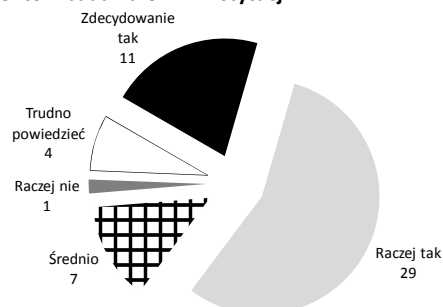
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba = 67 projektów).

⁵² Żaden respondent nie wskazał na poprawę jakości zarządzania, jako obszaru poprawy skuteczności realizowanych zadań.

Wykres 90. Odpowiedź respondentów badania CAWI instytucji na pytanie o stopień, w jakim otrzymane wsparcie w zakresie nowych lub modyfikacji istniejących usług lub instrumentów odpowiada potrzebom klientów tych instytucji.⁵³



Wykres 91. Odpowiedź na pytanie „Czy modyfikacje/nowe instrumenty stosowane w Państwa instytucji mają trwały charakter, tj. są nadal stosowane pomimo zakończenia projektu/będą stosowane po zakończeniu projektu?” respondentów badania CAWI instytucji.⁵⁴



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próbna = 22 projekty).

Badanie CAWI instytucji wskazuje, że wsparcie do nich skierowane było na ogół trafne. Zdecydowana większość deklaruje dalsze korzystanie z wypracowanych w ramach wsparcia rozwiązań.

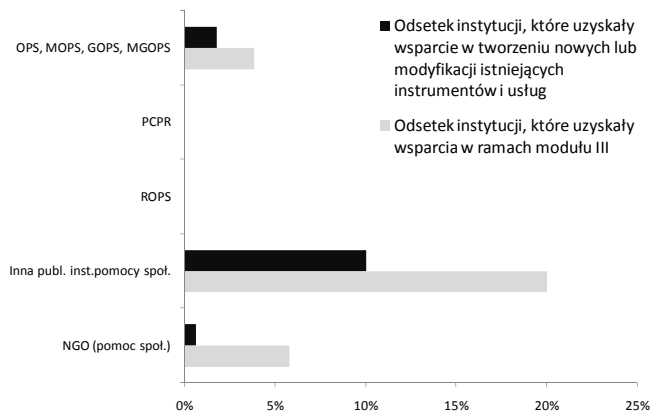
Badania IDI wskazały na niedostateczną różnorodność wprowadzanych instrumentów pomocy społecznej. W szczególności pracownicy instytucji pomocy społecznej oraz instytucji dialogu społecznego zwracali uwagę na fakt wykraczania potrzeb osób wykluczonych poza kwestię bezrobocia. Jak wskazał jeden z respondentów, środki EFS przyczyniają się jednak do zmiany świadomości o pomocy społecznej, które są warunkiem koniecznym zmiany całego systemu.

Całościowo, wsparcie oceniane jest jako skuteczne i potrzebne. Wskazuje się na umożliwienie oferowania dotychczas niewykorzystywanych usług. Z drugiej strony, wsparcie jest niewystarczające w stosunku do potrzeb i zbyt wąsko zakrojone. W szczególności wskazywane jest, jako kwestia do rozwiązania w ramach dofinansowania EFS, niedostateczne wyposażenie instytucji pomocy społecznej w szeroko rozumianą infrastrukturę (w tym sprzęt komputerowy). Z tego niedoboru wynikają duże problemy z jakimi przy realizacji projektów spotykają się instytucje lokalne, działające poza największymi ośrodkami miejskimi. Niedostateczna jest także informatyzacja, w szczególności problemem jest brak spójnego, ogólnokrajowego systemu informatycznego („dobrze byłoby, (...) zbudować jeszcze system obiegu informacji elektronicznej”). Ponadto, jako istotny problem w zwiększaniu jakości usług pomocy społecznej, wymieniana jest stygmatyzacja zawodu pracownika socjalnego.

⁵³ Żaden respondent nie wskazał na odpowiedź „wcale”.

⁵⁴ Żaden respondent nie wskazał na odpowiedź „zdecydowanie nie”.

Wykres 92. Udział instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych, którzy otrzymali wsparcie w ramach modułu III, w tym stworzenia nowych lub modyfikacji starych instrumentów lub usług, według rodzajów podmiotów, koncentrujących się na obszarze pomocy społecznej.⁵⁵



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba = 574).

Podsumowując, projekty mające na celu zwiększanie jakości instrumentów/usług pomocy społecznej można ocenić relatywnie wysoko, zarówno pod względem dopasowania do potrzeb klientów instytucji objętych wsparciem i wpływu na działanie samych organizacji, jak też trwałości i rozpowszechniania rozwiązań. Większą skutecznością cechują się projekty realizowane przez beneficjentów ostatecznych (w zakresie wpływu na ich własną instytucję) ale jednocześnie, nawet w przypadku beneficjentów ostatecznych niebędących wnioskodawcami, poziom ten jest wystarczająco wysoki. Wyraźna różnica pomiędzy wnioskodawcami a beneficjentami ostatecznymi dotyczy projektów polegających na zwiększaniu efektywności działania instytucji. Relatywnie niską jakością, niezależnie od stopnia zaangażowania beneficjenta ostatecznego w projekt, cechuje się natomiast stosunkowo duża część projektów mająca na celu zwiększanie jakości zasobów pracy. Sugeruje to, że rozwiązań problemu jakości kadr należy szukać w innych obszarach niż nowatorskie systemy szkoleń dla pracowników. Ponadto, niewielka liczba instytucji pomocy społecznej, deklarująca uzyskanie wsparcia w ramach projektów zakwalifikowanych do modułu III (szerzej patrz wykres 92), a także badania IDI, wskazują na ograniczone wsparcie skierowane do tego sektora.

3.4.5. Ocena wpływu standaryzacji usług

O wadze problemu niedostatecznej standaryzacji usług świadczyć może fakt, że w badaniu CAWI instytucji *Tworzenie i wdrażanie standardów jakości oferowanych usług* było drugą najczęściej wybieraną odpowiedzią na pytanie o to, jakie działania powinno się wspierać ze środków EFS. Opcję tę wskazało 36 proc. respondentów. Jako duże lub bardzo duże ograniczenie w funkcjonowaniu własnej instytucji, na brak uniwersalnych standardów jakości oferowanych usług wskazało 20 proc. respondentów, co oznacza, że był to (w opinii respondentów) trzeci najważniejszy problem.

Uczestnicy badania IDI w większości przypadków odnosili się pozytywnie do procesów standaryzacji usług. Ważnym skutkiem, obok podniesienia jakości, ma być także poprawa wizerunku. Stanowisko odrębne w tej kwestii zachowują niektóre osoby zaangażowane w pomoc społeczną, twierdząc, że jest to „praca z człowiekiem, wobec którego tak naprawdę nie (jest się) w stanie wypracować żadnego szablonu”. Także instytucje dialogu społecznego wskazują na problem utrudnień w realizacji

⁵⁵ Druga kategoria jest równocześnie elementem pierwszej – została wyróżniona z uwagi na istotę badanego problemu; uzyskanie wsparcia przy opracowywaniu standardów jakości usług zadeklarowały jedynie dwie instytucje (OPS i inna publiczna instytucja pomocy społecznej).

najbardziej innowacyjnych i kreatywnych usług i instrumentów. Jeden z respondentów twierdzi jednak, że „zmiany te (standaryzacja) były konieczne, dalsze funkcjonowanie w dotychczasowy sposób nie mogło doprowadzić do jakiegó poprawy”.

Zróznicowane opinie dotyczyły standaryzacji administracyjnych procedur postępowania. Z jednej strony, pracownicy PSZ wskazują na niezmiennóć zasad funkcjonowania. Z drugiej strony, część respondentów, zwłaszcza zatrudnionych w mniejszych instytucjach, zwraca uwagę na nierealistyczność powstających standardów. Niektórzy respondenci wskazywali, że standardy administracyjne są na tyle restrykcyjne, że odbijają się negatywnie na jakości świadczonych usług. Respondenci spoza instytucji publicznych wskazywali z kolei na pozytywny wpływ standardów na jakość pracy publicznych służb zatrudnienia, w szczególności w zakresie efektywności działania. Niektórzy respondenci z PSZ wskazywali na to, że możliwość wdrożenia nowych standardów zależy przede wszystkim od kwalifikacji i chęci samych pracowników poszczególnych instytucji, a przymus zmian jest konieczny i wywiera pozytywne skutki.

Utrudnieniem w implementacji standardów jest duża rotacja kadr, szczególnie w instytucjach pomocy społecznej. Zwraca się także uwagę na długotrwały proces absorpcji nowych standardów, przy jednoczesnej pewności co do większego wpływu w przyszłości. Według respondenta badania IDI, długi czas oczekiwania na rezultaty wynika z tego, że trzeba „wszystko zacząć i zmieniać od podstaw”.

Na podstawie dokumentacji projektowej do analizy w ramach tego rozdziału zostały zakwalifikowane projekty polegające na tworzeniu procedur, zestawu zaleceń, instrumentów, usług, które (przynajmniej w założeniu) skierowane są do wszystkich instytucji rynku pracy lub pomocy społecznej (przynajmniej danego rodzaju). Projekty te zakładają przy tym, że już w trakcie realizacji projektu nowe rozwiązania wdrożone zostaną u wszystkich beneficjentów ostatecznych

Z uwagi na niewielką liczbę projektów, ich rozmiar oraz złożoną strukturę, projekty wymagają zindywidualizowanej oceny. Trzy największe (pod względem wartości) poddane zostały analizie przypadku. Są to Powstanie Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia „Syriusz” (analizowany łącznie z projektem towarzyszącym - Rozwój infrastruktury informatycznej dla potrzeb Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia „Syriusz”), Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych oraz ZDZ-Net - Ogólnopolska Sieć Niepublicznych Agencji Poradnictwa Zawodowego. W przypadku pozostałych czterech projektów, zakwalifikowane jako przyczyniające się do tworzenia standardów usług rynku pracy i pomocy społecznej, załączone zostały opisy skrócone.

3.4.5.1. Powstanie Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia „Syriusz” oraz Rozwój infrastruktury informatycznej dla potrzeb Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia „Syriusz”

Pierwszy projekt był realizowany w okresie od 5 kwietnia 2004 roku do 31 grudnia 2007 roku, drugi od 1 lutego 2004 do 31 grudnia 2006 roku. łącznie, ich wartość wyniosła 69,9 mln zł. Projekty realizowane były przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w pierwszym przypadku, oraz Ministerstwo Gospodarki i Pracy w drugim.⁵⁶ łącznym celem obydwu projektów było stworzenie jednolitego systemu informacyjnego, przeznaczonego dla publicznych instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. System miał umożliwić swobodny przepływ ofert pracy na terenie całej Polski, integrację z innymi systemami, skuteczne informowanie o zmianach prawnych i proceduralnych, poszerzenie

⁵⁶ Inny wnioskodawca w dokumentacji projektowej wynika ze zmian organizacyjnych – w rzeczywistości, obydwa projekty realizowane były przez ten sam podmiot.

bazy wiedzy na temat prowadzenia działalności gospodarczej oraz wspomaganie kształcenia i szkoleniach pracowników instytucji publicznych.

Drugi z wymienionych projektów polegał na modernizacji i rozbudowie wyposażenia instytucji publicznych w sprzęt komputerowy i oprogramowanie. Pełnił on tym samym rolę pomocniczą i wstępną dla pierwszego projektu. Przed rokiem 2004, wykorzystywane w jednostkach PSZ komputery w wielu przypadkach nie spełniały minimalnych wymagań w kontekście możliwości połączenia w sieci LAN oraz bezpieczeństwa danych.⁵⁷ W ramach projektu, utworzone zostały także infokioski multimedialne. Jednocześnie, w trakcie realizacji projektu na bieżąco miały być aktualizowane dane o brakach sprzętowych w jednostkach PSZ.

Projekt *Powstanie Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia „Syriusz”* objął stworzenie pakietu oprogramowania aplikacyjnego, przeznaczonego dla jednostek PSZ i/lub ich klientów. Poszczególne komponenty zostały wykonane przez przedsiębiorstwa usługowe mające duże doświadczenie w branży informatycznej. Podstawowym skutkiem wprowadzenia systemu jest integracja danych o klientach i bieżąca ich aktualizacja, pozwalająca na szybszą, bardziej przyjazną i lepiej dopasowaną obsługę klienta. Ponadto, uniemożliwia korzystanie ze świadczeń osób, które utraciły już do niego prawo.

Do zalet wykonanych aplikacji należą internetowy charakter, co oznacza że do korzystania z nich wymagane jest jedynie stanowisko komputerowe z dostępem do internetu. Ponadto, wykorzystane w części modułów technologie informatyczne należą do kategorii *open-source*,⁵⁸ co przyczyniło się do obniżenia kosztów projektu. Przyrostowe zasilanie danych i skalowalność aplikacji⁵⁹ zwiększają natomiast wydajność i możliwość rozbudowy systemu poprzez zwiększenie liczby obsługujących system serwerów.⁶⁰ Co więcej, cały system informatyczny ma charakter modułowy. Oprócz pozytywnego skutku w postaci naturalnej zdolności do rozwoju, rozwiązanie to umożliwiło nadzorczy systemowi (czyli Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej) korzystanie z usług różnych wytwórców przy tworzeniu poszczególnych komponentów. Jednocześnie, przedsiębiorstwa muszą uzyskać homologację, co zapewnić ma spójność systemu.⁶¹ Wybrane moduły mają być dostępne dla PSZ bezpłatnie, inne zaś na zasadzie licencji.

Równocześnie, pełne wykorzystanie systemu wymaga przystosowania na jego potrzeby danych, dotychczas zgromadzonych w lokalnych systemach PULS, obsługujących Urzędy Pracy. Założeniem projektu jest samodzielne dostosowanie posiadanych baz danych przez PUP-y i WUP-y. Jest to potencjalna przeszkoda we wdrażaniu systemu.

W rozmowach, osoby zaangażowane w realizację projektu, wskazały, że tworzenie systemu Syriusz jeszcze się nie zakończyło. W chwili obecnej, projekt opóźniony jest o około cztery miesiące. I etap prac zakończony ma zostać 30 czerwca. Połączenie jednostek PSZ oraz instytucji pomocy społecznej ma zostać przeprowadzone w II etapie prac. Jako przeszkodę w realizacji projektu wskazano zmiany organizacyjne w strukturze ministerstw, odpowiedzialnych za rynek pracy i pomoc społeczną w latach realizacji projektu i wynikające z tego zmiany w wyposażeniu informatycznym wnioskodawcy.

⁵⁷ Zgodnie z dokumentacją projektu.

⁵⁸ *Nowoczesne Rozwiązania Informatyczne dla poprawy efektywności i skuteczności działań jednostek organizacyjnych rynku pracy i zabezpieczenia społecznego*, Departament Informatyki MPIPS, Warszawa 2007 oraz *SEPI wyręczy bezrobotnego w: "Wspólnota" - Pismo Samorządu Terytorialnego*, nr 19, 13 maja 2006

⁵⁹ Skalowalność aplikacji oznacza możliwość jednoczesnej obsługi bardzo dużej liczby użytkowników.

⁶⁰ *SEPI wyręczy bezrobotnego...* op.cit.

⁶¹ *Systemy teleinformatyczne wspierające realizację transferów socjalnych MPIPS. Zagadnienia spójności*, Warszawa, kwiecień 2007.

Podsumowując, na pełną ocenę systemu Syriusz należy poczekać – w chwili obecnej jest on wciąż na etapie wdrażania. Pojawiające się trudności użytkowników w przystosowaniu się do nowego systemu informatycznego są raczej nieuniknione, jeśli weźmie się pod uwagę skalę przeprowadzanych zmian.

3.4.5.2. Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych

Projekt realizowany był od 1 maja 2004 do 31 marca 2008 roku. Całkowity jego koszt wyniósł 13,6 mln zł. Wnioskodawcą było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Celem projektu było opracowanie standardów kwalifikacji zawodowych dla 200 zawodów, w oparciu o badanie potrzeb przedsiębiorstw przez specjalistów akademickich i biznesowych w danej branży. Projekt zakładał także ich promowanie oraz badanie stopnia ich wykorzystania. Projekt stanowił rozszerzenie i kontynuację programów realizowanych w latach 1998-2002 ze środków PHARE, kiedy stworzono standardy dla 53 zawodów. Lista zawodów koncentruje się na zawodach wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych robotników, specjalistów-techników oraz pracowników instytucji rynku pracy.

Rezultatem programu jest stworzenie ogólnodostępnej (za pośrednictwem internetu) bazy danych kwalifikacji zawodowych. Za jej pośrednictwem, pracownicy PSZ i niepublicznych organizacji rynku pracy, jak też osoby fizyczne, mogą zapoznać się z wymaganiami co do kwalifikacji, zadań oraz możliwymi ścieżkami kariery. Ponadto, po zarejestrowaniu się (bezpłatnym), zainteresowane instytucje mają także możliwość pobrania opisu zawodu, tabel korelacyjnych kwalifikacji z zadaniami, zestawienia umiejętności, wiadomości oraz cech psychofizycznych, zależnie od poziomu samodzielności stanowiska.

Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych mają być uwzględniane przy tworzeniu programów kształcenia zawodowego (w systemie szkolnym, jak i pozaszkolnym). Instrument ten ma zatem ułatwiać edukację i doksztalanie, zarówno od strony instytucjonalnej, jak i samych zainteresowanych. Standardy mają także ułatwić zatrudnionym w sektorze ubezpieczeń społecznych orzekanie o niezdolności do pracy.

Przytoczone już w *diagnozie problemów instytucji rynku pracy* badania pilotażowe wykazały, że standardy kwalifikacji zawodowych (w tamtym czasie w liczbie 53) były rzadko wykorzystywane przez potencjalnych odbiorców, głównie z powodu braku wiedzy na temat tego instrumentu. Z przyczyn tych można mieć wątpliwości, czy zwiększenie liczby opisanych zawodów skutkować będzie automatycznym wzrostem zainteresowania tym instrumentem.

Problemem w przypadku wielu standardów kwalifikacji zawodowych jest z pewnością dynamicznie zmieniająca się sytuacja na rynku pracy. Autorzy projektu zakładają aktualizację średnio co 3-5 lat.⁶² Interesującym założeniem projektu jest, po pewnym okresie, pozostawienie tej kwestii w rękach branż i zrzeszeń zawodowych.⁶³ Brak jest jednak w chwili obecnej prawnego zapewnienia, a nawet możliwości wykonywania aktualizacji przez podmioty inne niż wnioskodawca (Ministerstwo). Wydaje się, że standardy kwalifikacji mogłyby znacznie zyskać na wartości, jeżeli opracowano by procedurę umożliwiającą pracodawcom wpływ na procesy aktualizacyjne. Można przypuszczać, że zaowocowałoby to także uzupełnieniem bazy o kolejne zawody.

Przeprowadzone w ramach projektu badania wykorzystania standardów miały miejsce w latach 2006 - 2007. Respondentami byli pracownicy instytucji, w których potencjalnie wykorzystane mogą być standardy kwalifikacji zawodowych. Niestety, sposób doboru wykluczył z badania te instytucje, które

⁶² H. Bednarczyk, I. Woźniak, S. Kwiatkowski, *Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych. Rozwój i współpraca*, MPiPS, Warszawa, 2007, s. 41.

⁶³ Tamże, s. 8, 58.

nie zetknęły się jeszcze z krajowymi standardami kwalifikacji zawodowych. W efekcie, badania te uniemożliwiają ocenę faktycznego rozpowszechnienia instrumentu wśród potencjalnych jego odbiorców. Wśród respondentów niewiele ponad 10 proc. zadeklarowało brak korzystania z instrumentu, a niewiele ponad 20 proc. rzadkie wykorzystywanie. Oznacza to, że większość zainteresowanych, kiedy już zapoznali się z instrumentem, wykorzystuje go. Za mało użyteczny uznali go osoby zajmujące się polityką kadrową w przedsiębiorstwach.⁶⁴

Przeprowadzone badania wskazują, że najczęstszym źródłem wiedzy o istnieniu krajowych standardów kwalifikacji zawodowych jest strona internetowa MPiPS, a w dalszej kolejności instytucja, w której są zatrudnieni (szczególnie skuteczny kanał informacji w przypadku edukacji zawodowej). Znacznie mniejszą rolę odgrywały publikacje i prasa fachowa (zblizona skuteczność w przypadku edukacji zawodowej) oraz seminaria i konferencje (skuteczne w przypadku instytucji polityki zatrudnienia).⁶⁵ Dowodzi to ograniczonego zasięgu oddziaływania ostatniego instrumentu w sytuacji, kiedy promowany instrument przeznaczony jest dla szerokiego grona odbiorców. Skuteczność wykorzystania publikacji i prasy fachowej z kolei zależy silnie od grupy instytucji, do których zabiegi te są skierowane.

Badania wskazują także, iż najczęściej wykorzystywanymi w praktyce standardami zawodów są te związane z pracą w instytucjach rynku pracy (szczególnie doradca zawodowy). Dużo rzadziej (szczególnie w sektorach polityki zatrudnienia, ubezpieczeń społecznych oraz polityki kadrowej) wykorzystywane są standardy zawodów typu ślusarz, monter czy stolarz. Sugeruje to małe dostosowanie instrumentu do potrzeb szerokiej grupy odbiorców, na którą miał być ukierunkowany oraz niewłaściwe, w stosunku do założeń, wykorzystanie instrumentu. Stwarza to podejrzenie, że pracownicy PSZ i działów zarządzania kadrami w przedsiębiorstwach wykorzystują standardy głównie jako punkt odniesienia dla własnych kwalifikacji. Wyjątkiem jest sektor edukacji zawodowej, w ramach którego znacznie częściej wykorzystywane są informacje o szerokiej grupie zawodów.⁶⁶

Respondenci wskazywali także na problemy z istniejącą stroną internetową oraz niewykorzystywanie standardów przez pracodawców. Ci ostatni wskazywali z kolei na mentalność potencjalnych pracowników, niską popularność oraz wady strony internetowej. Dla respondentów z sektora edukacji zawodowej największymi przeszkodami były: niedostosowanie wyposażenia szkół, brak środków finansowych oraz trudności w interpretacji standardów. Sugerowali także konieczność większego powiązania programów kształcenia oraz egzaminów zawodowych ze standardami kwalifikacji.

Podsumowując, największym problemem stworzonych krajowych standardów kwalifikacji zawodowych jest ich niewielkie rozpropagowanie, brak spójności z elementami systemu edukacji zawodowej oraz wymaganiami pracodawców. Przyczyną niskiej znajomości instrumentu w społeczeństwie może być brak potrzeby korzystania z usługi tego typu, co szczególnie widoczne jest w przypadku przedsiębiorców. W szczególności nie wydaje się, aby możliwe było zwiększenie rozpropagowania instrumentu poprzez intensyfikację działań promocyjnych, ponieważ te prowadzono dość szeroko. Standardy kwalifikacji mają raczej ograniczoną możliwość we wspomaganie działów kadrowych przedsiębiorstw, z uwagi na to, że ci najlepiej znają własne potrzeby. W tym kontekście, sugerowane w badaniach prawne uregulowanie konieczności ich wykorzystania nie jest słusznym rozwiązaniem. Zmuszenie przedsiębiorców do przestrzegania standardów kwalifikacji zawodowych, zwłaszcza w przypadku, kiedy powstawałyby przy ograniczonym ich udziale, znacznie zmniejsza elastyczność funkcjonowania i możliwości

⁶⁴ *Raport z II badania wykorzystania krajowych standardów kwalifikacji zawodowych (wyniki badań właściwych wraz z analizą ilościową i jakościową)*, MPiPS, Gdynia-Warszawa, 2007, s.54-56.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 51-52.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 58-88.

kształtowania polityki kadrowej zależenie od własnych potrzeb. Ponadto, szereg „miękkich” umiejętności jest odbierany subiektywnie, co znacznie utrudniłoby egzekwowalność przymusu stosowania standardów. Instrument ten powinien natomiast wspomagać podmioty świadczące usługi na rynku pracy oraz jednostki edukacyjne w taki sposób, aby ułatwić doradztwo zawodowe i dostosować programy kształcenia do wymagań rynku pracy. Wymaga to jednak uelastyczenia systemu (także od strony informatycznej) w celu umożliwienia aktywnego i permanentnego uczestnictwa w aktualizacji standardów przez pracodawców.

3.4.5.3. ZDZ-Net - Ogólnopolska Sieć Niepublicznych Agencji Poradnictwa Zawodowego

Projekt realizowany był od grudnia 2006 do kwietnia 2008 roku. Całkowity jego koszt wyniósł 6,1 mln zł. Wnioskodawcą projektu była instytucja szkoleniowa, ECORYS Polska, sp. z o.o. Celem projektu było stworzenie wszechstronnego instrumentarium dla Ogólnopolskiej Sieci Niepublicznych Agencji Poradnictwa Zawodowego (w tym standardów działania oraz dedykowanego oprogramowania) i wyposażenie poradni w meble, sprzęt komputerowy i multimedialny oraz materiały pomocnicze (publikacje, broszury). Ponadto, dla pracowników Zakładów Doskonalenia Zawodowego przeprowadzono trzy cykle szkoleń oraz promowanie samej struktury.

Agencje ZDZ oferować mają usługi doradcze dla poszukujących zatrudnienia. Stanowiąc mają rozszerzenie dotychczasowej działalności Zakładów Doskonalenia Zawodowego, będących instytucjami szkoleniowymi. W skład usług agencji wchodzić mają, obok informacji o rynku pracy czy sugestiach związanych z kwalifikacjami, także kompleksowe usługi jak opracowanie scenariusza rozwoju kariery zawodowej. Usługi mają być bezpłatne i dostępne dla wszystkich chętnych.

Z opinii użytkowników (będących uczestnikami szkoleń dla doradców ZDZ-Net) forum internetowego, stanowiącego część portalu utworzonego w ramach projektu wynika, że przygotowane przez wnioskodawcę szkolenia i materiały stały na wysokim poziomie. Problemem była natomiast opieszałość zarządu ZDZ w konstruowaniu sieci agencji oraz niskie możliwości finansowania wynagrodzeń dla doradców.

Pracownicy sieci ZDZ-Net wskazali, że bez realizacji projektu niemożliwa byłaby ich działalność. Zarówno szkolenia, jak też otrzymane wsparcie w postaci sprzętu (nie wszystkie agencje, biorące udział w projekcie, otrzymały go), materiałów i nowych narzędzi oceniają dobrze lub bardzo dobrze. Pojawiającą się uwagę jest sugestia przeniesienia części środków z ulotek i płyt CD na wyposażenie agencji. Ponadto, część uczestników nie otrzymała wszystkich prezentowanych na szkoleniach materiałów pomocniczych. Jeden z uczestników zwrócił uwagę na niedostateczne przygotowanie merytoryczne niektórych trenerów oraz przeznaczenie zbyt dużej ilości czasu podczas szkoleń na promowanie stworzonych materiałów. Wskazywano także na małą liczbę materiałów i zajęć dotyczących pracy z niepełnosprawnymi. Badani wskazali także na uciążliwość procedur administracyjnych, związanych z udziałem w projekcie, wynikających z zasad korzystania ze środków unijnych. Ponadto, jak wskazał jeden z nich, spełnienie opracowanego standardu prowadzenia polityki kadrowej jest utrudnione w obliczu obowiązującego ustawodawstwa. Zgodnie ze standardem, do obsługi ZDZ-Net mają być zatrudniane osoby posiadające licencje zawodowe. Tymczasem, ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadziła dla osób ubiegających się o ww. licencje wymóg zatrudnienia na stanowisku doradcy zawodowego-stażysty w PSZ.

Projekt zakończył się 30 kwietnia i nie można z całą pewnością przesądzić o trwałości stworzonych agencji. Można jednak przypuszczać, że nie zostaną one zlikwidowane przynajmniej w krótkiej perspektywie czasowej, ponieważ finansowane są ze środków ZDZ. Sam projekt natomiast miał na celu umożliwienie rozpoczęcia działalności: jednorazowe przeszkolenie pracowników, stworzenie instrumentów oraz wyposażenie biur.

Jak wskazywali uczestnicy projektu, był on nastawiony na absolwentów szkół i, ogólniej, ludzi młodych. Mało uwagi poświęcone zostało problematyce biernych zawodowo, długotrwale bezrobotnych oraz niepełnosprawnych. Projekt ten stanowi zatem przykład kierowania usług przede wszystkim do znajdujących się w relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy, przy jednoczesnym przywiązaniu mniejszej uwagi do problematyki grup najtrudniejszych.

3.4.5.4. Pozostałe projekty

Oprócz wyżej wymienionych, standaryzację usług rynku pracy i/lub pomocy społecznej miały na celu następujące projekty:

Programy szkoleń modułowych dla kadry publicznych służb zatrudnienia jest to projekt realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, o wartości 2,1 mln zł. W jego ramach stworzono dokładny i wyczerpujący program szkoleń skierowany do instytucji szkoleniowych chcących oferować szkolenia dla pracowników PSZ, jak też samych PSZ.

Rozbudowa i aktualizacja baz danych programu komputerowego Doradca 2000 to projekt realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej o wartości 1,97 mln zł. Twardym rezultatem jest rozbudowa aplikacji wspomagającej doradców zawodowych w pracy z klientami. Ponadto, znacząca część funkcji programu ma być realizowana przez aplikację o charakterze internetowym, podczas gdy dotychczas cały system miał charakter jednostanowiskowy. Oprócz poszerzenia grona odbiorców aplikacji, ma to skutkować ułatwieniem i przyśpieszeniem bieżących aktualizacji baz danych o klientach, pracodawcach i instytucjach szkoleniowych na terenie całego kraju, a także umożliwić komunikację środowiska doradców zawodowych w Polsce.

Szkolenia, standardy działania, certyfikacja - szansą na rozwój Akademickich Biur Karier w Polsce jest projektem realizowanym przez Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Jego wartość wynosi 1,2 mln zł. Twardym rezultatem projektu jest stworzenie standardów pracy Akademickich Biur Karier oraz przeszkolenie ich pracowników. Tworzone standardy oparte zostały na brytyjskim rozwiązaniu Matrix, opierającym się na licencjonowaniu biur informacji i doradztwa zawodowego.

Wolontariat - pierwszy krok na rynek pracy to projekt realizowany przez Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu w Warszawie, o wartości 1,5 mln zł. Twardym rezultatem projektu ma być stworzenie i rozpowszechnienie pakietu publikacji wspomagających wolontariuszy oraz organizacje ich nadzorujące (Regionalne Centra Wolontariatu oraz Placówki Pośrednictwa Pracy Wolontarystycznej), utworzenie portalu internetowego oraz przeprowadzenie szkoleń dla zarządzających ww. podmiotami.

3.4.5.5. Podsumowanie analizy wpływu standaryzacji usług rynku pracy i pomocy społecznej

Standaryzacja usług rynku pracy i polityki społecznej z definicji wymaga powszechnego stosowania. To z kolei wymaga albo organizacyjnego (lub też nawet prawnego) przymusu, albo efektywnego mechanizmu motywacyjnego. Ten drugi przypadek jest skuteczniejszą formą, a jednym z najprostszych środków do jego osiągnięcia, jest wysoki stopień dopasowania tworzonych standardów do potrzeb jego odbiorców. Niestety, analizowane przypadki sugerują przeciwny stan rzeczy. Wydaje się, że sytuacja taka jest nieunikniona w przypadkach, w których jedną z grup odbiorców tworzonego instrumentu/systemu są pracodawcy, a projekt ma charakter centralny. Sytuacja taka wymaga aktywnego włączenia szerokiego grona podmiotów w proces tworzenia nowych instrumentów, przynajmniej na poziomie szeroko zakrojonych badań wstępnych. Z kolei w przypadku instytucji o charakterze publicznym oraz organizacji pozarządowych, problemem we wdrażaniu standardów mogą być niewystarczające środki finansowe. Warto w tym miejscu podkreślić, że wiele potencjalnych przeszkód dla projektów o charakterze standaryzacyjnym jest zupełnie niezależnych od samych projektów. Problemem jest także niska spójność systemu instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej – zgodnie z badaniami IDI, w wielu przypadkach, dopiero realizacja projektów ze środków EFS skłoniła instytucje te do nawiązania szerszej współpracy. Z drugiej strony, kompetencje poszczególnych instytucji często kolidowały ze sobą, co prowadziło do konfliktów.

Wartościową cechą projektów informatycznych o charakterze centralnym jest modułowa konstrukcja systemu. Charakteryzuje się tym m.in. system Syriusz. Pozwala to na możliwie łatwą rozbudowę systemu, przy jednoczesnym zachowaniu jego spójności i ustalonych standardów. Z pewnością, projekty tego typu mają potencjał zwiększenia efektywności i skuteczności usług i instrumentów świadczonych na rynku pracy i w obszarze pomocy społecznej, pod warunkiem ich pomyślnego i powszechnego wdrożenia.

Nieuniknionym problemem w przeprowadzaniu procesów standaryzacyjnych jest problem dostosowania dotychczas istniejących rozwiązań do nowotworzonej struktury. Uwagę tą należy rozumieć w kontekście czynnika ludzkiego, procedur organizacyjnych, ale przede wszystkim kwestii infrastrukturalnych. Tym silniej należy podkreślić pozytywny aspekt otwartego charakteru powstających obecnie rozwiązań.

W zakresie tematycznym zauważalny jest brak projektów o charakterze standaryzacyjnym, ukierunkowanym na publiczne instytucje pomocy społecznej. Jedyne projekty dotyczące obszaru pomocy społecznej *sensu stricto* objął pozarządowe organizacje wolontarystyczne. Ponadto, instytucje pomocy społecznej zostały objęte systemem Syriusz. Tymczasem, badanie CAWI instytucji wskazało, że dla instytucji pomocy społecznej brak uniwersalnych standardów jest zbliżonym problemem, jak dla instytucji rynku pracy.

W przyszłości, wpływ standaryzacji powinien jednak się zwiększać. Głównym kanałem będzie konieczność podnoszenia jakości pracowników instytucji rynku pracy i pomocy społecznej oraz stworzenia dla nich szeroko rozumianej infrastruktury. Proces ten wymagać będzie jednak, obok rozwoju samych standardów, działań związanych z kadrami, obejmujących między innymi politykę wynagrodzeń i zatrudnienia.

3.4.6. Podsumowanie

(1) Modyfikacje w zakresie usług, instrumentów i programów rynku pracy wprowadzone dzięki wsparciu w ramach SPO RZL mogą być, co do całości, ocenione wysoko. Obszarem, który może być oceniony pozytywnie w sposób najbardziej jednoznaczny, jest zwiększenie dopasowania podejmowanych działań do potrzeb klientów instytucji. Pozytywne zmiany w tym zakresie miały miejsce także w przypadku instytucji pomocy społecznej. Z kolei ocena wpływu projektów na wewnętrzne aspekty funkcjonowania instytucji, takie jak jakość zarządzania, efektywność działania czy jakość pracy pracowników zależała w dużej mierze od tego, czy beneficjent ostateczny był równocześnie wnioskodawcą projektu. Na uwagę zasługuje względnie często formułowana niekorzystna ocena projektów polegających na wyposażeniu publicznych służb zatrudnienia w sprzęt komputerowy i biurowy, co sugeruje niewłaściwe adresowanie wsparcia w części przypadków. Ponadto, potrzeby w tym zakresie zgłaszają także podmioty nie będące publicznymi służbami zatrudnienia, które uzyskały wsparcie tego typu w znacznie mniejszym stopniu. Bardzo potrzebnym procesem jest także informatyzacja, polegająca na stworzeniu spójnych, centralnych systemów informatycznych.

(2) Modyfikacje usług, instrumentów i programów rynku pracy są z reguły realnie wykorzystywane. Podstawowym warunkiem realnego wykorzystania jest zbieżność cech twardych rezultatów projektu z potrzebami jego odbiorców. W większej części przypadków, dotarcie do beneficjentów ostatecznych nie było problemem z uwagi na ich tożsamość z wnioskodawcami oraz wąsko zakrojony obszar odbiorców w pozostałych przypadkach. Jeśli chodzi o te projekty, występowały sytuacje niewystarczająco dobrego dopasowania rozwiązań do potrzeb w przypadku projektów skierowanych do instytucji szkoleniowych oraz agencji doradczych, ale nawet wtedy nie oznaczało to tymczasowego charakteru rezultatów uzyskanego wsparcia. W przypadku, kiedy beneficjentami ostatecznymi projektu byli sami wnioskodawcy, utworzone rozwiązania są wykorzystywane. Jednocześnie znaczna część instytucji wykorzystuje uzyskane rozwiązania jedynie w niewielkim stopniu.

(3) Analiza wskazała, że tworzone usługi, instrumenty i programy mają w większości trwały charakter i będą kształtować instytucjonalne uwarunkowania rynku pracy także po zakończeniu wsparcia w ramach SPO RZL.

(4) W tym momencie, nie możliwa jest pełna ocena realnego wpływu projektów polegających na skonstruowaniu nowych narzędzi aktywnej polityki rynku pracy. Można jednak zauważyć, że w zakresie ich wykorzystania wiele zależy od świadomości i aktywności pracowników instytucji rynku pracy. Wydaje się, że projekty wspierające aktywne formy wsparcia bezrobotnych są w wielu regionach realizowane w niewystarczającej liczbie. Badania IDI wskazały, że warunkiem wstępnym aktywności na tym polu są szkolenia kadry, umożliwiające oferowanie usług doradztwa i pośrednictwa zawodowego. W wielu sytuacjach jednak (szczególnie w przypadku klientów pomocy społecznej), formy bierne w dalszym ciągu dominują nad aktywnymi, ale wynika to przede wszystkim z ograniczonych możliwości instytucji. Kompleksowy wpływ środków z EFS jest zmniejszony przez to, że część wsparcia jest wykorzystana na drogie, nieefektywne i mało użyteczne projekty, jak część projektów omówiona w ramach analizy przypadków (Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych, Szkolenia – szersze usługi, łatwiejszy dostęp). Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że nowatorskie projekty często wymagają dużych nakładów finansowych. Wydaje się, że należy większym wsparciem obejmować projekty przyczyniające się do tworzenia instrumentów nowych w wymiarze merytorycznym. Mniejsza ilość środków powinna być natomiast przeznaczana na powielanie istniejących usług, zmieniające jedynie formę przekazu na bardziej nowoczesną.

(5) W kwestii aktywnych form wspierania, niewystarczające są zachęty dla przedsiębiorstw do uczestnictwa w projektach. Świadczy o tym mała aktywność instytucji zajmujących się organizacją staży (w szczególności w porównaniu do szkoleń), brak projektów polegających na tworzeniu lub modyfikacji instrumentów aktywnie angażujących pracodawców oraz uwagi uczestników badania IDI.

(6) Wsparcie skierowane do instytucji pomocy społecznej, realizowane z wykorzystaniem EFS, przyczyniło się do poprawy jakości usług oferowanych przez większość instytucji, które były beneficjentami ostatecznymi projektów. Rezultaty projektów odznaczały się trwałością i (w większości przypadków) wysoką skutecznością oraz poziomem dopasowania do potrzeb klientów. Z drugiej strony, niewielka część środków EFS przeznaczona była na rozwój standardów usług pomocy społecznej, co znalazło odbicie w niskim procencie instytucji, które otrzymały wsparcie. Wysoka jakość nielicznych projektów, jak też duże potrzeby instytucji społecznych w zakresie tworzenia nowych standardów usług, sugerują konieczność intensyfikacji finansowania projektów w tym zakresie.

(7) W zakresie pomocy społecznej, środki EFS odegrały dużą rolę w finansowaniu działalności Centrów Integracji Społecznej. W wielu sytuacjach są to jednak inicjatywy nietrwałe i zanikają po zakończeniu dofinansowania. Przyczyną są niskie możliwości wspierania pomocy społecznej przez władze samorządowe poza największymi miastami Polski.

(8) Działania współfinansowane z EFS, związane ze standaryzacją usług instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej nie prowadzą w chwili obecnej bezpośrednio do wyraźnej poprawy jakości całego systemu instytucjonalnego. Większy wpływ na standaryzację usług ma konieczność dostosowania się do procedur pozyskiwania środków, niż sama realizacja projektów. Zauważalna poprawa jakości usług, w wyniku wprowadzenia standardów dotyczy wybranych rodzajów instytucji (głównie publicznych służb zatrudnienia). Instytucje pomocy społecznej podchodzą do koncepcji standardów z nieufnością, obawiając się ograniczenia możliwości indywidualizacji podejścia do klienta. Obawy te należy potraktować jako nieuzasadnione, ponieważ istotą standardów nie jest zmuszanie instytucji do korzystania jedynie z ustalonego, wąskiego zestawu instrumentów. Opinii tych nie należy jednak ignorować, gdyż mogą stanowić przeszkodę w efektywnym wdrażaniu standardów. Konieczna jest skuteczna promocja standardów i uzmysłowienie instytucjom ich prawdziwego charakteru. Wydaje się także, że z czasem (pozytywny) wpływ standardów w całym systemie będzie się zwiększał. Istotnym ograniczeniem do chwili obecnej był nierówny (i często niski) poziom usług świadczonych przez instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej, a także niespójność pomiędzy obydwojma systemami. Jak sugerują respondenci badania IDI, dopiero środki EFS pozwoliły na zapoczątkowanie ich poprawy.

(9) Projekty polegające na tworzeniu i wdrażaniu standardów nie wpływają w chwili obecnej na cały system instytucjonalny. Z jednej strony, w przypadku takich projektów jak utworzenie programu szkoleń modułowych dla pracowników publicznych służb zatrudnienia wymaga czasu na wdrożenie (w tym przypadku na przeprowadzenie szkoleń dużej grupy odbiorców), z drugiej zaś część dotyczy wyspecjalizowanych segmentów rynku pracy i pomocy społecznej (Akademickie Biura Karier, ZDZ, wolontariat, Doradca 2000). Z kolei projekty tworzące system Syriusz oraz Krajowe Standardy Kwalifikacji Zawodowych wciąż nie odniosły spodziewanych rezultatów. Wydaje się, że otwarty i modułowy charakter systemu Syriusz przedstawia potencjał rozwojowy, nawet jeśli niektóre z obecnych aplikacji nie spełniają jeszcze postawionych przed nimi zadań. Krajowe Standardy Kwalifikacji Zawodowych wydają się być w obecnym momencie tego potencjału pozbawione, przynajmniej do czasu uelastycznienia formy ich aktualizacji. Szkolenia modułowe powinny odnieść zamierzony efekt, jeżeli założenia zostaną zrealizowane. Wymagać to będzie jednak mobilizacji kadr publicznych służb zatrudnienia z jednej strony, a z drugiej zatrzymania ich, jeżeli opanują nowe umiejętności. To z kolei, może wymagać zwiększenia wynagrodzeń. Przykład ten pokazuje, podobnie

jak omówiony przypadek sieci ZDZ, że tworzeniu i wdrażaniu standardów towarzyszyć musi rozwój zasobów ludzkich i możliwości finansowych, poprzez zwiększenie efektywności działania instytucji rynku pracy i pomocy społecznej.

(10) Wsparcie, udzielone w ramach modułu III instytucjom rynku pracy jest komplementarne wobec pozostałych modułów. Realizowane projekty zakładają tworzenie lub modyfikację instrumentów/usług rynku pracy, które powinny zwiększać skuteczność działań pracowników, podlegających szkoleniom. Analogicznie ocenić należy wspomaganie informatyzacji i komputeryzacji PSZ. Ogólny kierunek zmian wprowadzanych przez projekty w module III jest spójny z rezultatami uzyskiwanymi w ramach badań rynku pracy.

(11) Wydaje się, że projekty adresowane do instytucji pomocy społecznej w ramach modułu III mają niedostateczny zasięg, aby zaszła synergia ze szkoleniami dla pracowników tych instytucji, prowadzonych w ramach modułu II. Liczne i dobrze oceniane projekty polegające na tworzeniu i finansowaniu działalności CIS-ów są komplementarne wobec promowania partnerstwa na lokalnych i regionalnych rynkach pracy.

3.5. Partnerstwo i współpraca

3.5.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale omówiono wpływ projektów, dofinansowanych w ramach Działania 1.1. oraz Działania 1.5., skoncentrowanych na budowaniu partnerstwa i współpracy między instytucjami rynku pracy oraz instytucjami pomocy społecznej. W szczególności zwrócono uwagę na to, w jakim stopniu realizowane wsparcie przyczyniło się do zwiększenia współdziałania poszczególnych rodzajów instytucji rynku pracy i pomocy społecznej, trwałości współpracy oraz jej zasięgu.

Rozwijanie współdziałania w ramach realizowanych projektów przebiegało w dwóch wymiarach. Z jednej strony partnerstwa były zawiązywane na potrzeby realizacji projektów, nie będąc jednocześnie celem projektu *per se*. Charakterystykę zarówno tych przedsięwzięć, jak również instytucji zaangażowanych w ich tworzenie w ramach Działania 1.1. i Działania 1.5. przedstawiono w części pierwszej rozdziału. Przedmiotem analizy są wszystkie projekty realizowane w partnerstwie, bez względu na moduł, do jakiego zostały zakwalifikowane.

Drugą badaną grupę stanowią projekty, których zasadniczym celem było „rozwijanie dialogu społecznego i włączanie partnerów społecznych do działań na rynku pracy” (zgodnie z typem zapisanym we wniosku o dofinansowanie). Dotyczyły one tylko Działania 1.1. Dzięki temu uzupełniona zostanie odpowiedź na pytanie o wpływ wsparcia z EFS na wzmacnianie powiązań służb zatrudnienia na szczeblu lokalnym, regionalnym i centralnym.

3.5.2. Ogólny wpływ Działań 1.1. i 1.5. na rozwój partnerstwa i współpracy

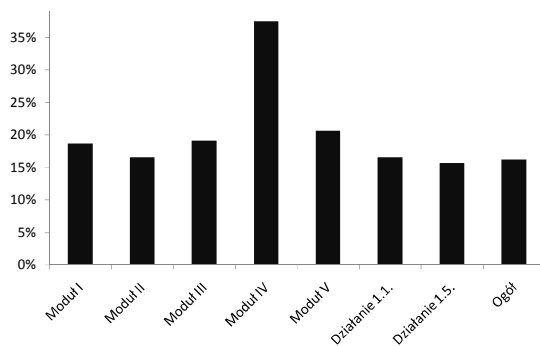
Według danych uzyskanych na podstawie analizy dokumentacji wśród ogółu 383 badanych projektów, w partnerstwie zrealizowanych zostało 62 (nieco ponad 16 proc.). W zdecydowanej większości było to partnerstwo dwóch rodzajów instytucji, tylko w 15 proc. przedsięwzięć partnerskich zaangażowane było więcej organizacji. Projekty realizowane w partnerstwie były pod względem finansowym większe od pozostałych – mediana ich wartości w stosunku do projektów realizowanych tylko przez jedną instytucję była o 27 proc. wyższa.⁶⁷

W ramach badania CAWI wnioskodawców, na 235 ankiet otrzymanych od koordynatorów projektów, w 48 stwierdzono, że realizowano projekt w partnerstwie. Oznacza to, że w ogólnej liczbie projektów z badania CAWI 20,4 proc. było efektem współpracy.⁶⁸ Wyniki tego badania potwierdzają jednocześnie skalę projektów realizowanych w partnerstwie, jaką stwierdzono w ramach analizy dokumentacji.

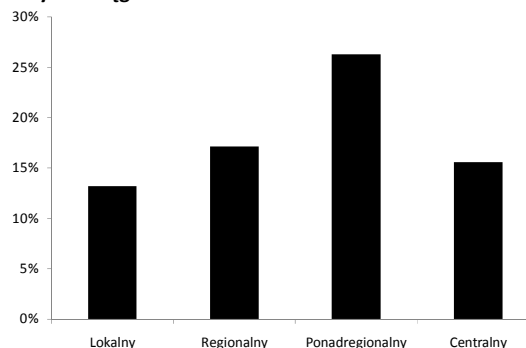
⁶⁷ Dla projektów realizowanych w partnerstwie mediana wyniosła 594 tys. zł., a średnia 1 215 tys. zł., zaś dla pozostałych projektów odpowiednio 468 tys. zł i 1 031 tys. zł.

⁶⁸ Różnica między wskaźnikami z badania CAWI, a tymi z analizy dokumentacji ma dwa źródła. Po pierwsze, projekty części instytucji, do których wysłano ankietę CAWI, zostały w toku prac wykluczone z badania ze względu na braki w dokumentacji. Po drugie, w ankietach przedstawiciele instytucji mogli wskazywać zaistnienie partnerstwa, pomimo tego, że nie było ono w pełni sformalizowane i dlatego nie znalazło odzwierciedlenia w dokumentacji.

Wykres 93. Odsetek projektów realizowanych w partnerstwie w poszczególnych modułach oraz Działaniach.



Wykres 94. Odsetek projektów realizowanych w partnerstwie w stosunku do ogólnej liczby projektów o danym zasięgu.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.
Uwagi: Liczebność próby: 383.

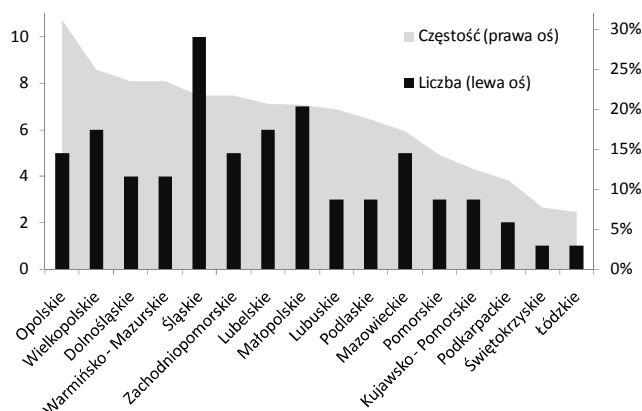
Zgodnie z badaniem dokumentacji, odsetek projektów realizowanych w partnerstwie nie różni się znacznie ze względu na moduły i Działania z wyjątkiem modułu IV (patrz wykres 93). Ukierunkowanie projektów zakwalifikowanych do tego modułu na budowę współpracy przejawia się również w znacznie częstszej ich realizacji w partnerstwie. Z kolei na poziomie typów projektów, rozwijanie współdziałania było najpopularniejsze w przypadku „projektowania i wdrażanie nowych rozwiązań organizacyjnych oraz instrumentów i programów rynku pracy” – ponad połowa projektów tego typu była realizowana przez przynajmniej dwa podmioty. Natomiast żaden projekt realizowany w ramach typów: „prowadzenie analiz, badań oraz dokonywanie ekspertyz dotyczących stosowanych instrumentów i programów” oraz „opracowanie i aktualizacja standardów zawodowych” nie był przeprowadzany w partnerstwie. Większa liczba projektów realizowanych w ramach Działania 1.1 w stosunku do Działania 1.5 przełożyła się na większą liczbę partnerstw tak, że udział projektów partnerskich nie różni się istotnie między Działaniami.

Warto zauważyć, że ponad 25 proc. projektów o zasięgu ponadregionalnym powstało w wyniku współdziałania, podczas gdy w przypadku poziomu lokalnego było to tylko 12 proc. (patrz szerzej wykres 94). Ta statystyka dla projektów o zasięgu regionalnym i centralnym nie odbiegała znacząco od średniej dla ogółu (16 proc.). Oznacza to, że to głównie projekty o zasięgu ponadregionalnym składają do współpracy między instytucjami.⁶⁹ Wydaje się to wynikać ze specyfiki działania na poziomie ponadregionalnym oraz tego, że projekty o tym zasięgu były średnio większe od projektów o zasięgu regionalnym i lokalnym. Zastanawiające jest natomiast, że partnerstwo występuje rzadziej w projektach o zasięgu centralnym.⁷⁰

⁶⁹ Do zasięgu ponadregionalnego zaliczane były projekty obejmujące więcej niż jedno województwo i niezaklasyfikowane jako centralne.

⁷⁰ Średnia i mediana wartości projektów wyniosły odpowiednio: 577 i 353 tys. zł. dla projektów o zasięgu lokalnym, 760 i 448 tys. zł. dla zasięgu regionalnego, 1 106 i 718 tys. zł. dla ponadregionalnego i 2 190 i 860 tys. zł. dla centralnego.

Wykres 95. Liczba projektów realizowanych w partnerstwie i częstość względną występowania projektów partnerskich według województw.



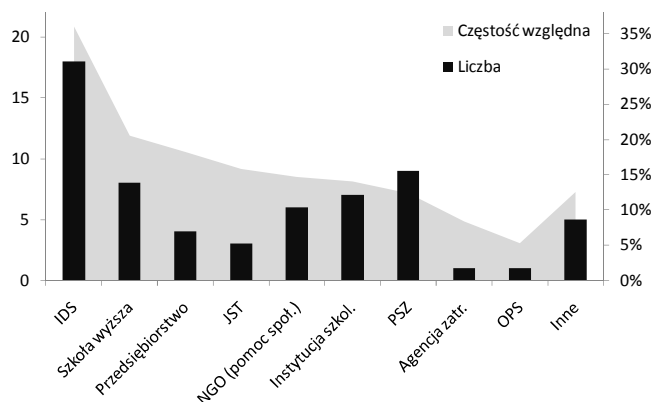
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: Przez względną częstość jest rozumiana liczba projektów zrealizowanych w partnerstwie w danym województwie podzielona przez ogólną liczbę projektów realizowanych w tym województwie.

Wyniki analizy dokumentacji wykazują również na zróżnicowanie regionalne współdziałania. Projekty realizowane w partnerstwie były najmniej popularne w województwie łódzkim i świętokrzyskim – tylko po 1 przedsięwzięciu w każdym z nich było efektem współdziałania więcej niż jednej instytucji. Natomiast w opolskim prawie 1/3 projektów była realizowana w partnerstwie (patrz wykres 95). Najczęstszym wnioskodawcą w przypadku projektów przeprowadzanych w partnerstwie były instytucje dialogu społecznego (patrz wykres 96). Również przedsiębiorstwa i szkoły wyższe były bardziej aktywne niż inne podmioty w organizowaniu projektów we współpracy z innymi podmiotami. Z kolei instytucje publiczne, jak np. publiczne służby zatrudnienia wykazywały się mniej niż przeciętną aktywnością pod tym względem. Ośrodki Pomocy Społecznej były wnioskodawcami tylko w jednym projekcie realizowanym w partnerstwie, mimo że zrealizowały ich łącznie 19. Podobną aktywnością w inspirowaniu współdziałania wśród instytucji rynku pracy odegrały Ochotnicze Hufce Pracy, które nie zaangażowały partnera w żadne z 12 przedsięwzięć, w których były wnioskodawcami. Działo się tak pomimo tego, że OHP bardzo często były beneficjentami ostatecznymi projektów z partnerstwem - ponad jednej czwartej wszystkich projektów, w których beneficjentami ostatecznymi były OHP towarzyszyło zawiązanie partnerstwa.⁷¹ Równie często współdziałanie było spotykane w projektach, w których beneficjentami ostatecznymi były instytucje szkoleniowe oraz organizacje pozarządowe, działające zarówno w obszarze rynku pracy, jak i pomocy społecznej. Najrzadziej natomiast, gdy beneficjentami ostatecznymi były Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

⁷¹ Z badania IDI wynika, że OHP angażują się we współdziałanie, zwłaszcza z JST, ale widocznie nie przybiera to postaci formalnego partnerstwa w projektach finansowanych z EFS; przedstawiciel OHP powiedział „realizowaliśmy ze środków regionalnego ośrodka pomocy społecznej wiele projektów związanych z funkcjonowaniem świetlic środowiskowych dla młodzieży z rodzin biednych, zajmowaliśmy się dożywianiem i opieką także z nimi mamy bardzo dobrą współpracę”.

Wykres 96. Liczba projektów partnerskich oraz względna częstość występowania partnerstwa według wnioskodawców.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: Częstość względna to liczba projektów w partnerstwie odniesiona do ogólnej liczby projektów danego wnioskodawcy. Na wykresie nie umieszczono OHP, gdyż nie były one wnioskodawcami w żadnym projekcie realizowanym w partnerstwie.

Najczęściej partnerami zostawały organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa oraz instytucje szkoleniowe i szkoły wyższe. Instytucje publiczne rzadko były partnerami, a jeśli już, to najczęściej w projektach organizowanych przez inne podmioty publiczne. Jak wynika z analizy dokumentacji, zarówno Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jak i Ochotnicze Hufce Pracy nie były wnioskodawcami ani partnerami w żadnym projekcie realizowanym w partnerstwie. Warto zauważyć, iż najczęściej występującymi parami wnioskodawca-partner były: NGO - NGO (11), szkoła wyższa – NGO (7) oraz NGO - przedsiębiorstwo (7). Wynika stąd, że to niepubliczne organizacje najczęściej ze sobą kooperują. Wskazuje to na mniejsze zorientowanie na współdziałanie i otwartość na współpracę ze strony instytucji publicznych, w szczególności niemal nie występuje partnerstwo między instytucjami publicznymi i niepublicznymi (szerzej patrz tabela 1). Rezultaty badania CAWI wnioskodawców potwierdzają te wyniki analizy dokumentacji.

Tabela 1. Liczba projektów według typów wnioskodawców oraz instytucji partnerskich.

Partner \ Wnioskodawca	Wnioskodawca									
	PSZ	OPS	JST	Institucja szkol.	Szkoła wyższa	NGO	Przedsiębiorstwo	Agencja zatrud.	Inne	Razem
PSZ	3	-	1	-	1	1	-	-	-	6
PIPS	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
JST	1	-	1	-	-	1	-	-	-	3
Institucja szkol. i szkoły wyższe	4	1	-	1	1	6	-	-	-	13
NGO	-	-	1	5	7	11	-	1	5	30
Przedsiębiorstwo	-	-	-	1	2	7	4	-	-	14
Inne	-	-	-	-	-	3	1	-	1	5
Razem	10	1	3	7	11	29	5	1	6	-

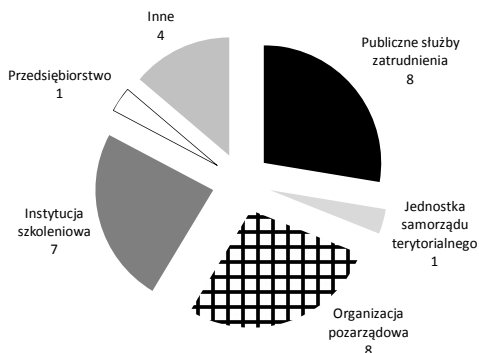
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: Ochotnicze Hufce Pracy oraz MPiPS nie były wnioskodawcą w żadnym projekcie z partnerstwem. Do kategorii NGO zostały zaliczone instytucje dialogu społecznego, organizacje pozarządowe rynku pracy oraz pomocy społecznej, aby możliwe było zestawienie partnerów z wnioskodawcami.

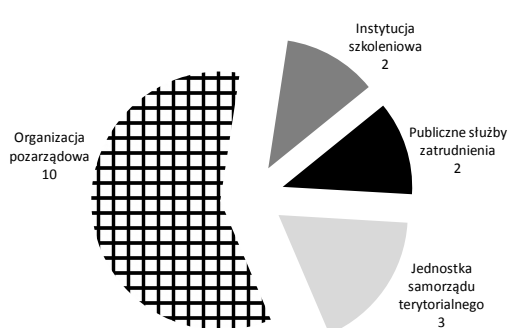
W przypadku kilku projektów występowało partnerstwo więcej niż jednej instytucji i stąd suma elementów tabeli nie sumuje się do liczby projektów realizowanych w partnerstwie.

Dużą aktywność organizacji pozarządowych potwierdza odpowiedź na pytanie o inicjatora partnerstwa w badaniu CAWI (szerzej patrz wykres 97). W ramach Działania 1.1. najczęściej partnerstw zostało zbudowanych przez publiczne służby zatrudnienia oraz organizacje pozarządowe. Również instytucje szkoleniowe często stają się animatorami współpracy. Analizując aktywność instytucji publicznych w inicjowaniu współpracy, należy jednak brać pod uwagę, że ich udział jako wnioskodawców jest niższy w projektach realizowanych w partnerstwie niż w ogóle projektów.

Wykres 97. Liczba projektów według inicjatorów partnerstw w ramach Działania 1.1.



Wykres 98. Liczba projektów według inicjatorów partnerstw w ramach Działania 1.5.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców.

Uwagi: Odpowiedź na pytanie: „Kto był inicjatorem projektu?”, liczebności odpowiedzi dla Działania 1.1. to 29, a dla Działania 1.5. - 17 (oraz dwie „trudno powiedzieć”).

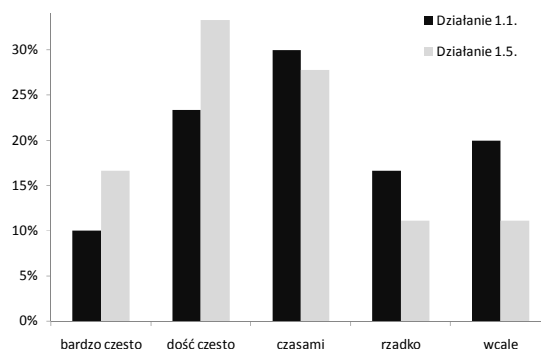
W przypadku Działania 1.5. przewaga instytucji niepublicznych w organizacji partnerstw jest większa. (szerzej patrz wykres 98). Według analizy dokumentacji wystąpił jeden przypadek zaangażowania publicznych instytucji pomocy społecznej w budowanie partnerstwa, a badanie CAWI wnioskodawców wzmacnia ten wynik nie wykazując ani jednego przykładu inicjacji współpracy przez ten rodzaj instytucji.

Zarówno badanie dokumentacji, jak i CAWI wnioskodawców potwierdzają dominującą rolę organizacji pozarządowych w budowaniu współpracy. Na ich tle szczególnie słabo wypadają instytucje publiczne, które są w mniejszości zarówno w inicjowaniu, jak też angażowaniu się w partnerstwa. Wśród instytucji publicznych najbardziej nastawione na współdziałanie okazują się jednostki samorządu terytorialnego, a najmniej Ośrodki Pomocy Społecznej. W perspektywie tego, że projekty są realizowane w partnerstwie równie często w ramach Działania 1.1., jak i Działania 1.5., zdecydowanie większa aktywność jednostek niepublicznych wydaje się wynikać ze specyfiki działań w obszarze pomocy społecznej, jak również z mniej aktywnej postawy publicznych jednostek pomocy społecznej. Problem ten zostanie szerzej zanalizowany w dalszej części tekstu.

Z wywiadów indywidualnych przeprowadzonych z przedstawicielami instytucji w ramach badania IDI wynika, że szczególnie aktywnie zaangażowane we współpracę są urzędy pracy. Kooperacja ta rzadko przyjmuje jednak postać formalnego partnerstwa, zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi (i w związku z tym wymyka się zastosowanym powyżej miarom). Jest to spowodowane większą formalizacją projektów przeprowadzanych w partnerstwie oraz często mniejszą wielkością organizacji pozarządowych, co skłania instytucje publiczne do współpracy raczej między sobą. Jeden z przedstawicieli OPS tak scharakteryzował różnice między instytucjami publicznymi i niepublicznymi: „To, co mają małe organizacje, a brakuje tego instytucjom publicznym to jest spontaniczność, szybkość pomysłu, pozytywne, optymistyczne nastawienie. Brakuje im natomiast formalizmu, uporządkowania, stosowania się bezwzględnie do przepisów (...) połączenie dwóch rzeczy może dać pozytywne efekty”. Z kolei przedstawiciel PUP-u zwraca uwagę, że w przeszłości instytucje publiczne aktywizowały współdziałanie, a obecnie się z tego wycofują i występują tylko jako partnerzy

merytoryczni lub ograniczają się do współpracy nieformalnej.⁷² Wynika to z unikania obciążania pracą formalną oraz szukaniem możliwości współpracy i aktywizacji większej liczby innych instytucji.⁷³

Wykres 99. Częstość uczestniczenia we współdziałaniu w przeszłości wśród wnioskodawców projektów realizowanych w partnerstwie z podziałem na Działania.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców.

Uwagi: Odpowiedzi na pytanie: „Jak często przed realizacją tego lub innych projektów w ramach SPO RZL, Państwa instytucja działała już w partnerstwach z instytucjami rynku pracy i/lub pomocy społecznej?“, na podstawie 48 elementowej próby.

Powyższe rezultaty łatwiej interpretować, gdy weźmiemy pod uwagę odpowiedź na pytanie dotyczące częstotliwości działania w partnerstwie. Rozkład odpowiedzi przedstawiony został na wykresie 99. Wynika z nich, że zdecydowana większość partnerstw była zawiązywana przez instytucje, które uczestniczyły we współdziałaniu w przeszłości. Daje się również zauważyć większą aktywność w nawiązywaniu współpracy przez instytucje, które wcześniej nie angażowały się w partnerstwa wśród wnioskodawców projektów z Działania 1.1. Większa skłonność do współpracy instytucji korzystających ze wsparcia w ramach Działania 1.5. nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji.⁷⁴ Z takich rozkładów odpowiedzi wynika, że aktywizacja współdziałania między instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej przez projekty realizowane w ramach SPO RZL jest jeszcze mniejsza niż wynikałoby to z tego, że tylko 16 proc.⁷⁵ projektów było realizowanych w partnerstwie. Spośród nich tylko 1/3 dotyczyła instytucji, które we współdziałanie angażują się rzadko lub w ogóle. Wynika stąd, że wsparcie w ramach Działania 1.1. i Działania 1.5. bardziej zwiększa natężenie dotychczasowej współpracy między instytucjami, a w mniejszym stopniu skłania do współdziałania instytucje, które nie miały doświadczeń we współpracy wcześniej. W perspektywie badania IDI, wydaje się to uzasadnione tym, że łatwiej jest kooperować, gdy funkcjonują między instytucjami powiązania z przeszłości.⁷⁶

Ocena projektów realizowanych w partnerstwie oparta jest o badanie CAWI wnioskodawców oraz wywiady indywidualne IDI. Pozwoli ona pełniej scharakteryzować partnerstwa pod kątem efektywności oraz wpływu, jaki miały na instytucje rynku pracy i pomocy społecznej. Koordynatorzy

⁷² Przedstawiciel jednego z PUP-ów stwierdził nawet: „Z perspektywy czasu dochodzimy do wniosku, że lepiej się realizuje projekt samodzielnie”.

⁷³ Przedstawiciel PUP-u powiedział: „(...) na dzień dzisiejszy już staramy się wchodzić w partnerstwa, tzn. być pomocą... ale na zasadzie partnerstwa, nie pracę i odpowiedzialność brać na siebie. Wtedy możemy z wieloma partnerami współpracować, a nie tylko samemu skupić się na realizacji projektów.”

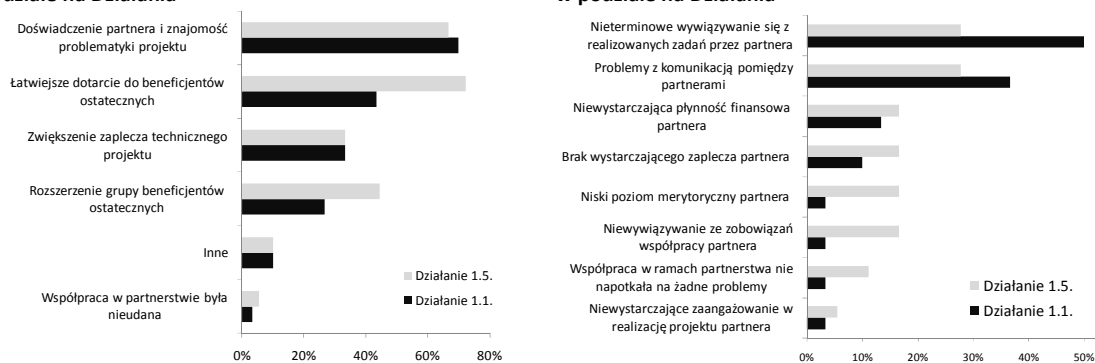
⁷⁴ Zgodnie z wcześniej zaprezentowanymi wynikami analizy dokumentacji 16,5 proc. projektów z Działania 1.1. było realizowanych w partnerstwie, a dla Działania 1.5. statystyka ta wyniosła 15,6 proc.

⁷⁵ Na podstawie analizy dokumentacji, dla badania CAWI ta statystyka wyniosła 20 proc.

⁷⁶ Przedstawiciel WUP stwierdził: „Jeżeli się nawiąże z kimś współpracę to myślę, że będzie to miało trwalszy skutek, a nie pod kątem konkretnego projektu”, a przedstawiciel NGO powiedział: „Są też partnerstwa długofalowe i mogą powiedzieć po mojej organizacji, że za sprawą zrealizowania niektórych projektów część innych instytucji poznałiśmy na tyle dobrze, że wiemy, że z tymi się dobrze współpracuje, projekt się skończył to zaczynamy robić coś innego razem”.

projektów realizowanych w partnerstwach w ramach badania CAWI wnioskodawców byli proszeni o podanie zalet i wad współpracy (szerzej patrz wykresy 100 i 101). W 70 proc. projektów realizowanych w partnerstwie w ramach Działania 1.1. istotne było merytoryczne przygotowanie partnera. Wydaje się to być pozytywnym przykładem sięgania po wiedzę zgromadzoną poza instytucjami w celu zwiększenie efektywności ich działania. Rozszerzenie grupy beneficjentów ostatecznych lub łatwiejsze dotarcie do nich było kwestią podnoszoną w prawie połowie przypadków.

Wykres 100. Główne zalety współpracy w partnerstwie w podziale na Działania **Wykres 101. Główne problemy współpracy w partnerstwie w podziale na Działania**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców.

Uwagi: Wykresy zbudowane jako udział wskazania danej zalety/problemu, w stosunku do ogółu projektów deklarowanych, jako realizowanych w partnerstwie w ramach danego działania, liczebność próby dla obu wykresów wyniosła 30 dla Działania 1.1. oraz 18 dla Działania 1.5. Respondenci mogli wskazać kilka możliwości, każdy wskazał przynajmniej jedną wadę/zaletę.

W przypadku projektów z Działania 1.5. łatwiejsze dotarcie do beneficjentów ostatecznych lub rozszerzenie tej grupy było ważną pozytywną konsekwencją współpracy w prawie 80 proc. przypadków. Należy zauważyć, że w ramach tego Działania, zdecydowaną większość wnioskodawców stanowiły organizacje pozarządowe. Co więcej, wszystkie NGO, które były wnioskodawcami projektu partnerskiego w ramach Działania 1.5. wskazały na rozszerzenie grupy beneficjentów ostatecznych lub łatwiejsze dotarcie do nich jako podstawową zaletę współpracy. Zgodnie z tym co zaznaczono wcześniej, duża aktywność w budowaniu partnerstw wśród organizacji pozarządowych w obszarze pomocy społecznej wynika w znacznym stopniu z możliwości ułatwienia dotarcia do beneficjentów ostatecznych. Pozostałe zalety były podobnie często wymieniane jak w przypadku Działania 1.1. Można więc podsumować, że wsparcie merytoryczne oraz łatwiejsze dotarcie do szerszego grona beneficjentów ostatecznych są najczęstszymi motywami zawiązywania współpracy w ramach badanych projektów. Wnioski te potwierdzone są w badaniu IDI, w którym wymienione dwie główne zalety współpracy w partnerstwie były bardzo często podnoszone.⁷⁷

Współpraca instytucji w ramach realizowanych projektów napotykała również problemy. Najczęściej koordynatorzy widzieli je w nieterminowym wywiązywaniu się partnera z zadań oraz trudnościach w komunikacji. Problemy te były postrzegane jako istotniejsze wśród projektów z Działania 1.1, w ramach którego prawie połowę partnerów stanowiły organizacje pozarządowe. Pozostałe trudności (szerzej patrz wykres 101) były zgłaszane przez mniej niż co piątego koordynatora. Warto zauważyć, że niewywiązywanie się partnera ze zobowiązań oraz jego niski poziom merytoryczny były znacznie częstsze w przypadku Działania 1.5. Najwięcej problemów było generowane w projektach, w

⁷⁷ Opisując zalety partnerstwa przedstawiciel NGO stwierdził: „Przyczynia się, pierwsze to jest to transfer „know how”. Każda organizacja dysponuje jakimiś swoimi doświadczeniami, które dzięki partnerstwu są przekazywane partnerom. Po drugie, nie każda organizacja może być kompetentna, aby wszystkie potrzeby klientów zrealizować, w partnerstwie jest łatwiej, bo można wykorzystać swoje specjalizacje, swój potencjał.”

których partnerami były organizacje pozarządowe oraz publiczne służby zatrudnienia.⁷⁸ W badaniu IDI wśród wad współpracy wymieniano: większą formalizację procedur oraz problemy z komunikacją, a w przypadku organizacji pozarządowych również lęk przed tym, że inne organizacje wytkną im błędy w działaniu. Zwracano ponadto uwagę, że we współpracę angażują się instytucje o sprzecznych interesach. Poza tym podkreślano, że trudności te znacznie nasilają się, gdy kooperują ze sobą więcej niż dwie instytucje. Generalnie jednak, wszystkie wykorzystywane źródła potwierdzają, że to nie złe doświadczenia lub problemy, ale tymczasowy charakter projektów powoduje brak kontynuacji współpracy.

Pomimo tych trudności, ponad 85 proc. koordynatorów projektów oceniło współpracę jako dobrą lub bardzo dobrą (szerzej patrz wykres 102). Warto odnotować, że żaden z respondentów nie ocenił współpracy źle – czyli na najgorszą możliwą ocenę w 5-stopniowej skali. W szczególności współpraca w ramach Działania 1.1. była nieco lepiej oceniana. Tylko 7 proc. respondentów oceniło ją gorzej niż dobrze w przypadku tego Działania, w stosunku do 28 proc. takich ocen wśród projektów z Działania 1.5. Pozytywne oceny wspólnej realizacji przedsięwzięć często przekładały się na decyzje o kontynuowaniu partnerstwa. W aż 90 proc. przypadków wnioskodawcy projektów z Działania 1.5. potwierdzili kontynuację współpracy⁷⁹ w takim samym lub mniejszym zakresie po zakończeniu projektu. W przypadku Działania 1.1. ta statystyka była niższa o 20 pkt. proc. Wydaje się zastanawiające, że partnerstwa w ramach Działania 1.1. są lepiej oceniane, a mimo tego okazują się mniej trwałe i częściej zawiązywane tylko na potrzeby jednego projektu. **Istotne jest również, że połowa instytucji, która wcześniej nie uczestniczyła we współdziałaniu, potwierdziła kooperację z partnerem po zakończeniu projektu.**

Jako przyczyny zaprzestania współpracy najczęściej (w 5 przypadkach) wymieniano doraźny charakter projektu. Natomiast złymi doświadczeniami uzasadniano brak dalszej kooperacji tylko w jednym przypadku. Z kolei brak zainteresowania partnera nie został wymieniony przez nikogo. Oznacza to, że brak kontynuacji współpracy wynika raczej ze specyfiki projektów niż ze złych doświadczeń. Z badania IDI wynika, że nawet jeśli partnerstwo nie jest bezpośrednio kontynuowane, to zawiązują się relacje, które skutkują wyższym poziomem współdziałania w przyszłości. Te więzy personalne między instytucjami są kluczowe w skłonności instytucji do kooperacji.⁸⁰

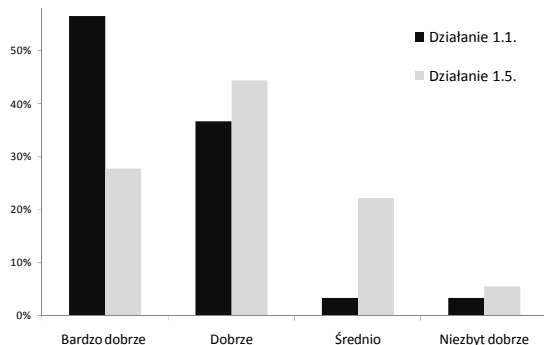
Wpływ realizacji projektów partnerskich dofinansowanych z SPO RZL na współdziałanie instytucji rynku pracy jest przez respondentów badania CAWI wnioskodawców oceniany jako istotny. Wśród koordynatorów projektów partnerskich z Działania 1.1 80 proc. uznało, że przedsięwzięcia ewaluowane w dużym lub bardzo dużym stopniu zwiększyły ich zaangażowanie we współpracę z instytucjami rynku pracy. W przypadku Działania 1.5. wpływ ten był uznany za mniej istotny, jednak tu również ponad połowa przypisała mu co najmniej duże znaczenie. Oddziaływanie projektów organizowanych w ramach SPO RZL na współdziałanie instytucji rynku pracy i pomocy społecznej było oceniane jako najmocniejsze wśród organizatorów przedsięwzięć na poziomie centralnym (szerzej patrz wykres 103). W wywiadach indywidualnych podkreślano pozytywny wpływ projektów dofinansowanych z EFS na współpracę między instytucjami zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym.

⁷⁸ Na PSZ lub NGO jako partnera przypada ponad 1,3 problemu we współdziałaniu, podczas gdy dla innych typów instytucji wartość ta nie przekracza 1. Należy pamiętać jednak, że problemy te mogły występować z różnym natężeniem.

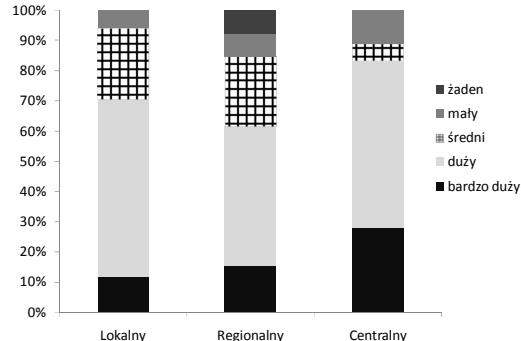
⁷⁹ Zgodnie z odpowiedzią na pytanie „Czy współpraca Państwa instytucją a partnerem (partnerami) była kontynuowana po zakończeniu projektu?” z badania CAWI wnioskodawców.

⁸⁰ Przedstawiciel PUP-u stwierdził: „Formalnie partnerstwo się skończyło, ale w dalszym ciągu współpracujemy, czasami nieformalnie się spotykamy, żeby wymienić nasze doświadczenia i jakimiś uwagami się podzielić”.

Wykres 102. Ocena współpracy przez koordynatorów projektów realizowanych w partnerstwie w podziale na Działania.



Wykres 103. Subiektywna ocena stopnia wpływu SPO RZL na współpracę wśród instytucji realizujących projekty w partnerstwie z podziałem na zasięg.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców.

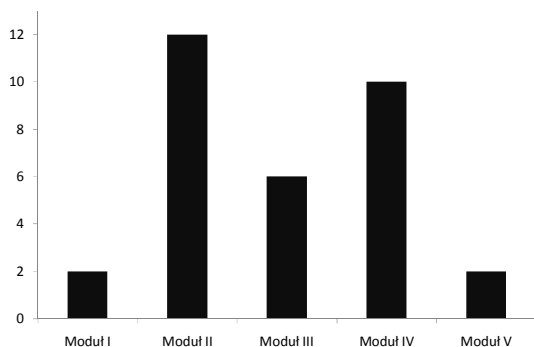
Uwagi: Odpowiedzi na pytania: „Jak ocenia Pan/Pani współpracę w ramach partnerstwa?” oraz „W jakim stopniu realizacja projektów w ramach SPO RZL zwiększyła zaangażowanie Państwa instytucji we współpracę z instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej (ogólnie, nie tylko w obszarze wspólnej realizacji projektów finansowanych z EFS)?”. Liczebności prób dla obu wykresów wyniosły 30 dla Działania 1.1. oraz 18 dla Działania 1.5.

Projekty realizowane we współpracy nieco rzadziej niż pozostałe całkowicie spełniały założone cele.⁸¹ Generalnie niższe oceny spełnienia założeń przez projekty realizowane we współpracy wydają się być uzasadnione tym, że koordynatorzy mogą nieco słabiej oceniać przedsięwzięcia, gdy odpowiedzialność za nie rozmywała się również na partnera. Ponadto projekty realizowane w partnerstwie wydają się trudniejsze do zarządzania, choćby dlatego, że są większe od pozostałych. Potwierdza to opinia z badania IDI, że projekty o większej liczbie partnerów są mniej efektywne.

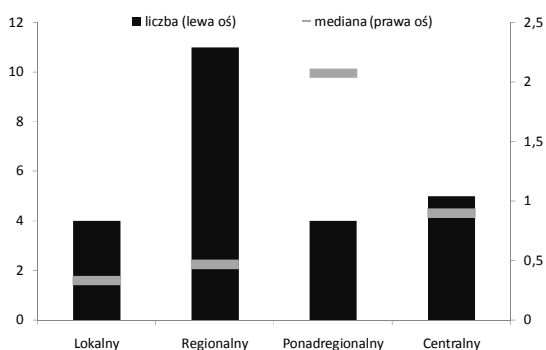
3.5.3. Projekty dotyczące promocji zasady partnerstwa i współpracy

W module IV znalazły się 24 projekty, z czego jeden był niezakończony według stanu na koniec marca 2008 roku. Połowa z nich zaliczona została również do modułu II, czyli wsparcia skierowanego bezpośrednio do instytucji rynku pracy. Promocja współdziałania była więc łączona z bezpośrednim wsparciem instytucji, które najczęściej polegało na organizacji szkoleń i studiów podyplomowych dla pracowników instytucji rynku pracy. Projektów zakwalifikowanych wyłącznie do modułu IV jest 10.

Wykres 104. Liczba projektów w module IV i występujących także w innych modułach.



Wykres 105. Mediana wartości projektów (w mln zł) i liczba projektów w module IV pod względem zasięgu.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: Dla modułu IV wykres pokazuje liczbę projektów zaklasyfikowanych tylko do tego modułu.

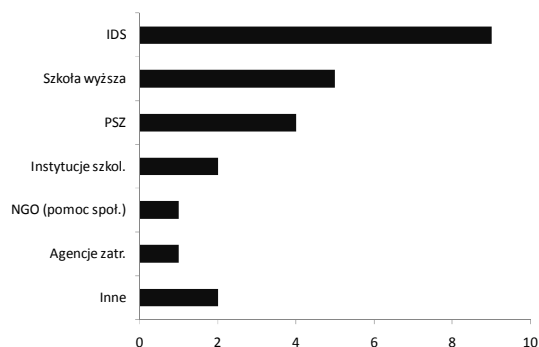
⁸¹ Pytanie z CAWI brzmi „W jakim stopniu zakładane rezultaty projektu zostały osiągnięte?” i posiada 5 wariantów odpowiedzi: całkowicie, w bardzo dużym stopniu, w średnim stopniu, w małym stopniu, wcale.

Połowa projektów z tego modułu miała wartość finansową mniejszą niż 0,5 mln zł. Jak pokazuje wykres 105 mediana była istotnie wyższa w projektach o zasięgu ponadregionalnym, w którym znalazły się tylko 4 projekty. Najwięcej spośród realizowanych projektów miało zasięg regionalny – stanowiły one prawie połowę wszystkich projektów. Pod względem łącznej wartości moduł został zdominowany przez projekty o zasięgu regionalnym i ponadregionalnym, które pochłonęły 70 proc. łącznego budżetu. Wszystkie projekty w omawianym module miały wartość większą niż 180 tys. zł. Do przedziałów 0,5-1,5 mln zł. i 1,5-4 mln zł zaliczono po 11 projektów z tego modułu. W module IV znalazł się też jeden duży projekt o wartości sięgającej prawie 6 mln zł. Wartości projektów z tego modułu są skoncentrowane wokół wartości średniej znacznie mocniej niż wśród wszystkich projektów.

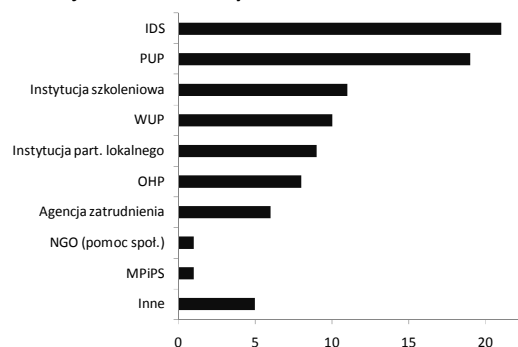
Ze względu na małą liczbę projektów w tym module trudno jest wyciągać wiążące wnioski na temat ich rozkładu geograficznego. Aż w 5 województwach nie zrealizowano żadnego projektu promującego współdziałanie. Są to województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie, podkarpackie, pomorskie oraz świętokrzyskie, a więc te słabiej niż przeciętnie rozwinięte gospodarczo. Najwięcej, tj. cztery projekty, zrealizowano w województwie zachodniopomorskim, które było trzecim pod względem liczby projektów przeprowadzonych w ramach Działania 1.1. W pozostałych województwach miało miejsce od 1 do 3 projektów z tego modułu.

Wśród wnioskodawców najliczniejszą grupę stanowiły instytucje dialogu społecznego. W tym względzie aktywne były także szkoły wyższe, które zorganizowały 5 projektów. Na uwagę zasługuje względnie słaba aktywność publicznych służb zatrudnienia, które wnioskowały tylko w 4 projektach.⁸² W konsekwencji ten moduł został zdominowany przez instytucje niepubliczne. Jest to zbieżne z wcześniejszymi wnioskami, że to instytucje niepubliczne mają większą skłonność do współpracy i zawierania partnerstw (szerzej patrz wykres 106).

Wykres 106. Liczba projektów według wnioskodawców w module IV.



Wykres 107. Liczba projektów według rodzaju instytucji beneficjentów ostatecznych w module IV.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji.

Uwagi: Na wykresach przedstawiono beneficjentów ostatecznych oraz wnioskodawców, którzy figurowali w przynajmniej jednym projekcie z tego modułu. Wszystkie projekty z tego modułu realizowane były w ramach Działania 1.1.

Najliczniej wśród instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych w projektach z modułu IV były reprezentowane instytucje dialogu społecznego oraz Powiatowe Urzędy Pracy (patrz wykres 107). Do tych instytucji najczęściej adresowane były projekty promujące współdziałanie. W częstościach względnych jednak to instytucje partnerstwa lokalnego najczęściej były beneficjentami projektów w tym module.⁸³ Nie powinno to dziwić, gdyż instytucje partnerstwa lokalnego z definicji powstają w

⁸² Wśród ogółu projektów z Działania 1.1. PSZ odegrały zdecydowanie dominującą rolę, por. charakterystyka ogólna udzielonego wsparcia.

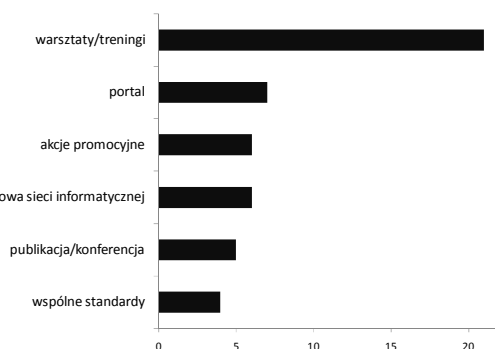
⁸³ Przez częstości względne rozumiane jest udział projektów realizowanych w tym module w stosunku do ogółu projektów, w których dana instytucja figuruje jako beneficjent ostateczny. Dla instytucji partnerstwa lokalnego statystyka ta wyniosła 29 proc., a dla pozostałych, z wyjątkiem kategorii „Inne”, nie przekroczyła 15 proc.

wyniku współpracy różnych instytucji.⁸⁴ Większy udział publicznych służb zatrudnienia, instytucji szkoleniowych oraz instytucji partnerstwa lokalnego wśród beneficjentów niż wnioskodawców oznacza, że promowanie współpracy skierowane było głównie do tych instytucji, ale projekty organizowały instytucje niepubliczne.

Z analizy dokumentacji wynika, że tylko w przypadku jednego projektu z modułu IV nie przewidziano żadnej formy ewaluacji, ale jedynie w przypadku czterech projektów miało to być pogłębiony wywiad wśród beneficjentów ostatecznych projektu. W żadnym z projektów nie przewidziano badania jego efektów wśród klientów instytucji rynku pracy. Oznacza to, że w ramach tego modułu prawie wszystkie projekty podlegały ewaluacji, ale przybierała ona raczej powierzchowną formę.

Najczęstszą formą budowania dialogu społecznego i włączania partnerów społecznych do współpracy było przeprowadzanie szkoleń lub warsztatów o takiej tematyce – taką formę przybrało w 21 przypadkach. Zgodnie z analizą wniosków wzrost współdziałania miał być najczęściej miękkim rezultatem szkoleń zarówno poprzez ich tematykę, jak i lepsze poznanie innych instytucji. Innym, dużo mniej popularnym rozwiązaniem, było przygotowywanie wspólnych akcji promocyjnych, co miało miejsce w 6 przypadkach. Takie akcje miały na celu wspólne promowanie działalności kilku instytucji. W ani jednym projekcie nie były one jedynym celem przedsięwzięcia. Ponadto w kilku projektach współdziałanie polegało na przygotowaniu i promocji publikacji bądź zorganizowaniu wspólnej konferencji, w trakcie której miało dojść do wymiany doświadczeń i wzajemnego poznania się przedstawicieli instytucji (patrz szerzej wykres 108). W perspektywie wyników badania IDI, w którym stwierdzano istotność personalnych powiązań między instytucjami we współdziałaniu, nacisk na lepsze poznanie się pracowników instytucji rynku pracy wydaje się być uzasadniony.

Wykres 108. Formy wypracowywania i promocji współpracy między instytucjami rynku pracy.



Wykres 109. Obszar funkcjonowania instytucji, na który pozytywnie oddziaływał projekt (CAWI wnioskodawców) w module IV.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji oraz badania CAWI wnioskodawcy.

Uwagi: Odpowiedzi na pytanie: „Jakiego obszaru funkcjonowania Państwa instytucji dotyczyła ta poprawa” (działania instytucji na skutek realizacji projektu), na podstawie 17 odpowiedzi.

Dokładnie połowa projektów zakwalifikowanych do tego modułu miała na celu stworzenie konkretnej, w miarę trwałej formy współpracy. Polegało to na wypracowaniu wspólnych standardów lub strategii działania, budowie sieci informatycznej bądź wspólnego portalu internetowego. Dokładnie 2/3 z tych projektów miało zasięg regionalny, a prawie 1/3 lokalny. Przykładem projektu łączącego różne formy promocji współdziałania jest projekt „Poznajmy się – budowanie partnerskiego dialogu instytucji rynku pracy” w województwie wielkopolskim. Zakładał on przeprowadzenie szkoleń, których elementem było poznanie działalności różnych instytucji rynku

⁸⁴ „Instytucją partnerstwa lokalnego jest grupa instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy” Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004.

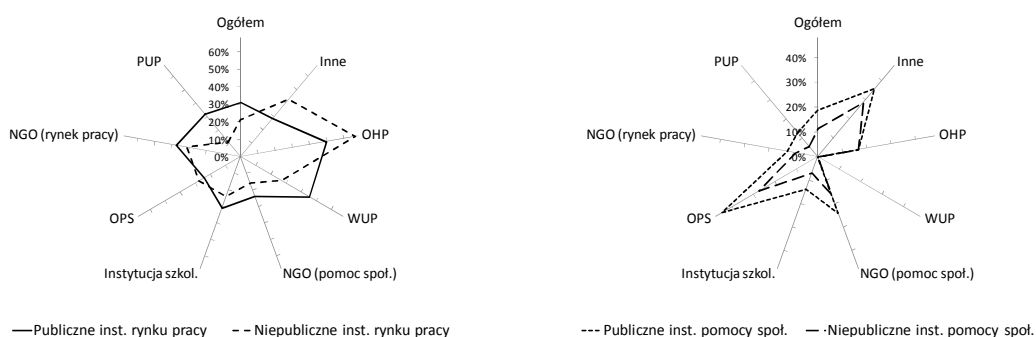
pracy. Ponadto, w ramach projektu miała powstać strategia lokalnej współpracy instytucji rynku pracy.

W ramach badania CAWI wnioskodawców respondenci wyrażali subiektywną ocenę efektywności projektów. Znalazło się w nim 17 projektów typu: „rozwijanie dialogu społecznego i włączanie partnerów społecznych do działań na rynku pracy”. Zdecydowana większość, bo 90 proc. koordynatorów oceniło, że projekty z tego działania w stopniu dużym lub bardzo dużym poprawiły działanie instytucji rynku pracy. Dokładnie 29 proc. koordynatorów wskazywało lepszą jakość zarządzania oraz lepsze dopasowania działań do potrzeb, jako główne pozytywne efekty projektu. Pozostałe efekty były rzadziej podkreślane (szerzej patrz wykres 109). Ponadto, z odpowiedzi respondentów wynika, że projekty zostały zrealizowane pomyślnie, gdyż we wszystkich z 12 ankiet, w których odpowiedziano na pytanie o stopień realizacji założonych celów, spełnienie zakładanych rezultatów oceniono na poziomie całkowitym lub bardzo dużym. Trudno jednak oczekiwać obiektywnej i krytycznej oceny własnej pracy przez koordynatorów projektów i dlatego powyższe statystyki nie powinny być przeceniane.

3.5.4. Ocena wpływu wsparcia z SPO RZL na współdziałanie

Odniesienie udzielonego wsparcia do potrzeb zgłaszanych przez instytucje rynku pracy i pomocy społecznej jest możliwe na podstawie badania CAWI instytucji oraz badania IDI. Niewystarczający poziom współpracy został uznany za ograniczający działalność instytucji w stopniu dużym lub bardzo dużym przez 21 proc. spośród 1259 organizacji, które odpowiedziały na ankietę. Nie jest więc to problem powszechnie uważany za istotny, ale nie jest też marginalny. Najczęściej tę trudność zauważają instytucje dialogu społecznego lub instytucje partnerstwa lokalnego (ponad połowa z nich wskazała go za istotny), a więc te, które aktywnie i ponadprzeciętnie angażują się we współpracę. Natomiast tylko co dziesiąte Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie uznało ten problem za znaczący. W pozostałych typach instytucji postrzeganie tego problemu nie odbiega znacznie od średniej.

Wykres 110. Odsetek instytucji postrzegających wpływ wsparcia z SPO RZL na współpracę z publicznymi i niepublicznymi instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej jako duży lub bardzo duży według typów instytucji.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji.

Uwagi: Łącznie odsetek odpowiedzi „w dużym” lub „bardzo dużym” (dla czytelności pomijając odpowiedzi „średnim”, „małym”, „wcale” i „trudno powiedzieć”) na pytania: „W jakim stopniu wsparcie otrzymane w ramach SPO RZL przyczyniło się do zwiększenia poziomu współpracy reprezentowanej przez Państwa instytucji z: a) Publicznymi instytucjami rynku pracy (PUP, WUP, OHP), b) Niepublicznymi instytucjami rynku pracy, c) Publicznymi instytucjami pomocy społecznej (np. OPS), d) Niepublicznymi instytucjami pomocy społecznej”. Przedstawiono wyniki dla typów instytucji dla których wystąpiły co najmniej 5 odpowiedzi. Liczebności odpowiedzi: PUP - 110, NGO (rynek pracy) - 32, OPS - 29, Instytucja szkol. - 29, NGO (pomoc społ.) - 25, WUP - 11, OHP - 6, Inne - 14, Ogółem - 264.

W tej perspektywie nie dziwi, że 30 proc. instytucji uznaje, że wzmocnienie współpracy międzyinstytucjonalnej powinno być wspierane ze środków z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Z taką samą częstotliwością respondenci, reprezentujący instytucje korzystające ze wsparcia w ramach SPO RZL,⁸⁵ wskazują, że środki ze wsparcia przeznaczają właśnie na taką działalność. W kontekście danych z dokumentacji ta wielkość wydaje się nieco zawyżona.⁸⁶ Około 1/4 instytucji postrzega wpływ wsparcia z SPO RZL na współpracę z instytucjami rynku pracy jako duży lub bardzo duży, a w przypadku współpracy z instytucjami pomocy społecznej wskaźnik ten jest o 1/3 niższy (szerzej patrz wykres 110). Przeciętnie najslabiej wsparcie z SPO RZL wpływa na współpracę z niepublicznymi instytucjami pomocy społecznej, a najmocniej z publicznymi instytucjami rynku pracy. Urzędy pracy najmocniej odczuwają wpływ na współpracę z publicznymi instytucjami rynku pracy, a słabo z instytucjami niepublicznymi. Potwierdza to wcześniejszy wniosek, że UP koncentrują się na współpracy z instytucjami publicznymi. Natomiast Ochotnicze Hufce Pracy mocniej niż we współpracę z instytucjami publicznymi angażowały się we współpracę z organizacjami niepublicznymi. Stosunkowo częste stwierdzenie przez przedstawicieli OHP istotności wpływu wsparcia z SPO RZL na współpracę potwierdza, że formalne partnerstwo może słabo korespondować z ogólnym poziomem współpracy – Ochotnicze Hufce Pracy nie były wnioskodawcą ani partnerem w żadnym z badanych projektów. Organizacje pozarządowe wydają się w podobnym stopniu współpracować z instytucjami publicznymi, jak i niepublicznymi. W ramach każdego typu instytucji oddziaływanie finansowania z SPO RZL na współpracę z publicznymi instytucjami pomocy społecznej jest postrzegane jako istotniejsze niż na współdziałanie z instytucjami niepublicznymi z tej dziedziny. We współpracę zarówno z instytucjami publicznymi jak i niepublicznymi szczególnie mocno angażują się Ośrodki Pomocy Społecznej. Brak zgodności z poprzednimi wnioskami o większej roli instytucji niepublicznych w zawiązywaniu partnerstw może wynikać z tego, że współpraca jest znacznie szerzej rozumiana niż partnerstwo. Ponadto przy takiej interpretacji należy brać pod uwagę fakt, że publiczne służby zatrudnienia dominują wśród wnioskodawców ogółu projektów w Działaniu 1.1., a organizacje pozarządowe w przypadku Działania 1.5.

Na uwagę zasługuje stosunkowo duża rola współpracy między obszarami rynku pracy i pomocy społecznej. Wpływ SPO RZL na współpracę instytucji pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy jest postrzegany jako istotniejszy przez organizacje pomocy społecznej niż przez te działające w obszarze rynku pracy. Około ¼ Ośrodków Pomocy Społecznej uznała oddziaływanie SPO RZL na współpracę z organizacjami rynku pracy jako duże lub bardzo duże, a tylko co dziesiąty Powiatowy Urząd Pracy tak pozytywnie oceniał wpływ wsparcia na kooperację z instytucjami pomocy społecznej. Można podsumować, że SPO RZL wpłynęło na współpracę instytucji z publicznymi instytucjami rynku mocniej i bardziej powszechnie niż z instytucjami pomocy społecznej. Badanie IDI potwierdza istnienie współpracy między instytucjami z tych dwóch obszarów. Jak wynika jednak z analizy dokumentacji, współpraca między tymi dwoma obszarami rzadko przybiera charakter formalny. Świadczy o tym mała liczba partnerstw pomiędzy instytucjami z różnych obszarów (patrz szerzej Tabela 1.)

⁸⁵ Ich liczebność wyniosła 264, czyli 21 proc. wszystkich, które wypełniły ankietę.

⁸⁶ Wśród projektów z dokumentacji 20 proc. było realizowanych w partnerstwie lub zaliczone do modułu IV. W interpretacji wyników badania CAWI instytucji należy pamiętać o dużym obciążeniu próby, co szerzej opisane zostało w części metodologicznej niniejszego raportu.

3.5.5. Podsumowanie

(1) Wzrost współpracy między instytucjami przejawiał się na kilku płaszczyznach. Po pierwsze 24 projekty miały na celu poprawę współpracy instytucji rynku pracy. Najczęściej oddziaływały one na poprawę relacji personalnych między instytucjami, a w paru przypadkach w ich wyniku powstały trwałe platformy współpracy. Po drugie 16 proc. wszystkich projektów zrealizowanych zostało w partnerstwie, w zdecydowanej większości dwóch rodzajów instytucji. Taka współpraca zacieśniała najczęściej powiązania między instytucjami, w mniejszym stopniu pobudzając do kooperacji organizacje, które wcześniej nie współpracowały. Wreszcie część projektów przyczyniała się do współpracy nie ujawniając się w sposób formalny w partnerstwie. Część instytucji preferuje takie formy współdziałania, ze względu na ich prostotę i elastyczność.

(2) Największy odsetek projektów realizowanych w partnerstwie wystąpił wśród tych o zasięgu ponadregionalnym, a najmniejszy wśród tych o zasięgu lokalnym, którego rzadko dotyczyły również projekty skierowane wprost na promocję współpracy. Ponadto występowaniu partnerstwa sprzyjały szczególnie projekty mające na celu wsparcie współdziałania. W ramach Działania 1.1. najbardziej zorientowane na współpracę są instytucje dialogu społecznego i publiczne służby zatrudnienia, natomiast w ramach Działania 1.5. zdecydowanie przeważają organizacje pozarządowe. Zdecydowana większość wnioskodawców projektów partnerskich była zadowolona ze współdziałania i twierdziła, że współpraca była później kontynuowana, choć jej trwałość była bardziej powszechna w przypadku instytucji pomocy społecznej. Pomimo patrzenia na współpracę pod kątem realizacji konkretnego projektu, nawiązane relacje skutkowały większą skłonnością do kooperacji w przyszłości.

(3) Zarówno badanie dokumentacji, jak i badanie IDI ujawniają pojedyncze przykłady efektywnych i trwałych rozwiązań powstałych w wyniku współpracy kilku instytucji rynku pracy. Są one znacznie częstsze na poziomie regionalnym niż lokalnym. Usprawnianie działania przybiera formy wypracowywania wspólnych standardów działania oraz budowy sieci informatycznych i portali internetowych, mających przyczynić się do zwiększenia koordynacji działań organizacji. Przejawia się to w tym, że to właśnie poprawa jakości zarządzania oraz zwiększenie dopasowania podejmowanych działań do potrzeb są wskazywane jako podstawowe pozytywne efekty projektów zorientowanych na wzrost współdziałania.

(4) Rolę inicjatorów współpracy najczęściej biorą na siebie instytucje niepubliczne, mimo że to instytucje publiczne częściej są jej beneficjentami. Ta prawidłowość dotyczy w większym stopniu instytucji pomocy społecznej, w ramach której instytucje niepubliczne najczęściej kooperują same ze sobą. W sferze rynku pracy widoczna w inicjowaniu partnerstwa jest rola publicznych służb zatrudnienia. Ważną rolę w tym względzie w ramach Działania 1.1. oraz Działania 1.5. odgrywają jednostki samorządu terytorialnego. Motywy współpracy różnią się między instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej. Te pierwsze w partnerach szukają wsparcia merytorycznego, a te drugie raczej ułatwienia w dotarciu do szerszego grona beneficjentów ostatecznych.

(5) Około 1/3 instytucji korzystających ze wsparcia w ramach SPO RZL uznaje jego wpływ na współpracę między instytucjami za znaczny. Za najmocniejszy jest on uznawany wśród koordynatorów projektów o zasięgu centralnym, pomimo tego, że najczęściej projekty partnerskie realizowane są na poziomie regionalnym i ponadregionalnym. W wywiadach dostrzegany jest pozytywny wpływ wsparcia na współpracę na każdym szczeblu. Wsparcie dla instytucji rynku pracy i pomocy społecznej bardziej oddziałuje na zwiększenie intensywności współpracy niż na jej inicjowanie, mimo że angażowanie instytucji nie kooperujących z innymi w przeszłości wydaje się być kluczowe. Pomimo tego, że najczęściej formalna współpraca dotyczy organizacji pozarządowych, to wśród prawie każdej grupy instytucji korzystających ze wsparcia, wzrost kooperacji z instytucjami publicznymi jest postrzegany jako najistotniejszy. Przedstawiciele instytucji zaznaczają też, że

nawiązywanie współpracy lepiej pozwala im realizować postawione cele. Ponadto, SPO RZL wydaje się bardziej przyczyniać do współpracy z instytucjami rynku pracy niż pomocy społecznej.

3.6. Wsparcie działań promocyjnych

3.6.1. Wprowadzenie

Do modułu V zakwalifikowano następujące typy projektów: „identyfikacja programów rynku pracy o najwyższej skuteczności i ich upowszechnianie”, „upowszechnianie informacji o usługach świadczonych przez instytucje rynku pracy, w tym placówki informacji i poradnictwa zawodowego” oraz „promowanie problematyki planowania rozwoju zawodowego”.⁸⁷ Wszystkie wymienione typy dotyczyły Działania 1.1.

W części pierwszej tego rozdziału opisano projekty zakwalifikowane do wyżej wymienionych typów, koncentrując się na udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy projekty realizowane z wykorzystaniem wsparcia EFS, a polegające na upowszechnianiu informacji o usługach realizowanych przez instytucje rynku pracy i pomocy społecznej efektywnie wypełniają te zadania. Celem uzupełnienia odpowiedzi na wyżej sformułowane pytanie, w dalszej części podsumowano efektywność działań promocyjnych w projektach zakwalifikowanych do wszystkich modułów. Taka konstrukcja jest uzasadniona tym, że projekty zaliczone do modułu V w większym stopniu pozwalają odpowiedzieć na pytania badawcze, a charakterystyka promocji w ogóle projektów jest tylko dopełnieniem w tym zakresie. Ponadto, opis promocji charakterystycznej dla poszczególnych typów projektów został omówiony przy opisie zawierających je modułów.

Ostatnia część rozdziału poświęcona jest rozpowszechnianiu i wykorzystywaniu najlepszych praktyk. Scharakteryzowano w niej projekty typu: „identyfikacja programów rynku pracy o najwyższej skuteczności i ich upowszechnianie” na podstawie wyników analizy dokumentacji, oraz w szerszym sensie omówiono tematykę „dobrych praktyk”. Podrozdział ten koncentruje się na problemie identyfikowania, wykorzystywania i upowszechniania projektów o najwyższej skuteczności oraz wpływie wsparcia z SPO RZL na te procesy.

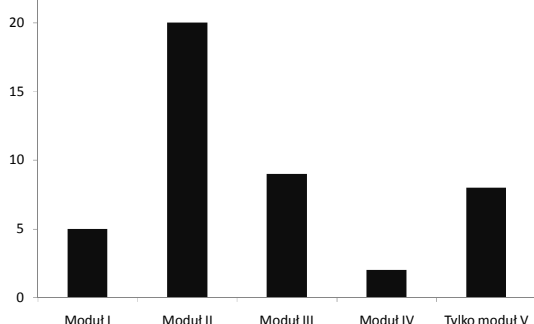
3.6.2. Działania informacyjno-promocyjne

W module V znalazły się 33 projekty, z czego 29 zgodnie z deklaracyjną informacją wnioskodawców zostało zakończonych do 31 marca 2008 roku. Ponad ¼ projektów z tego modułu należało równocześnie do innego modułu (patrz wykres 111), co oznacza, że promocja była tylko jednym z elementów tych projektów. 20 projektów zakwalifikowanych do modułu V zostało jednocześnie zaliczonych do modułu II. Częstotliwości względne⁸⁸ pozwalają zauważyć, że jednoczesne zaliczenie do modułu V było najrzadsze wśród projektów z modułu II, a najpowszechniejsze w module I. Stąd wynika, że natężona działalność promocyjna była najczęstsza w projektach wspierających system instytucjonalny rynku pracy i pomocy społecznej, a najrzadsza w projektach skierowanych bezpośrednio do instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

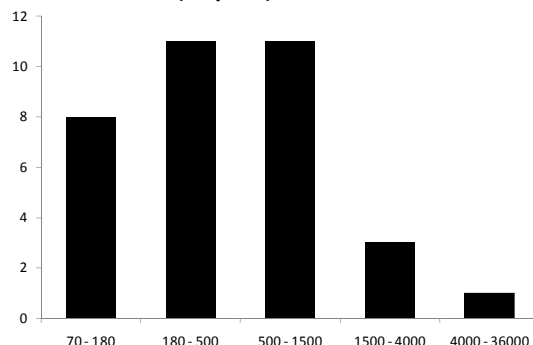
⁸⁷ W raporcie metodologicznym do tego modułu zakwalifikowano jeszcze typ „rozwijanie i promocja trójstronnych umów szkoleniowych, w szczególności poprzez upowszechnianie najlepszych praktyk”, jednak żaden projekt tego typu nie został zidentyfikowany w ramach badania dokumentacji.

⁸⁸ Przez częstotliwości względne rozumiany jest udział projektów w module V i jednocześnie w innym module (od I do IV) w odniesieniu do jego liczebności. Statystyka ta wyniosła 7,2 proc. dla modułu II i 11,2 proc. dla modułu I.

Wykres 111. Liczba projektów w module V i jednocześnie w innych modułach.



Wykres 112. Liczba projektów w module V względem wielkości budżetu (w tys. zł.)

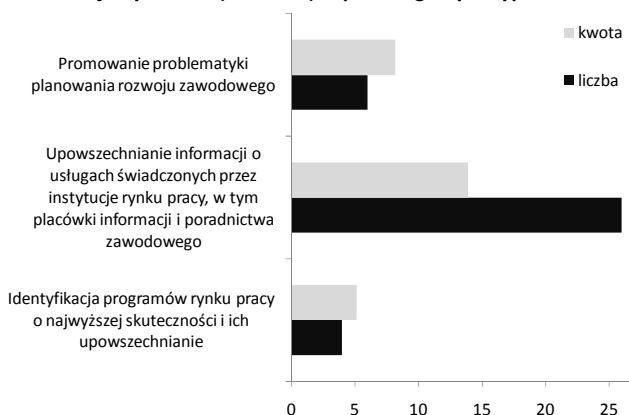


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: Słupki przy module V oznacza liczbę projektów przypisanych tylko do tego modułu. Rozkład wielkości budżetów na podstawie wszystkich projektów z tego modułu.

Pod względem finansowym w tym module przeważały projekty małe i średnie, gdyż te nieprzekraczające 0,5 mln zł. stanowiły 65 proc. Jeden projekt, zakwalifikowany jednocześnie do modułów II i III, miał budżet nieznacznie przekraczający 6 mln zł. (patrz wykres 112).

Wykres 113. Liczba projektów oraz łączny budżet (w mln zł.) w poszczególnych typach modułu V.



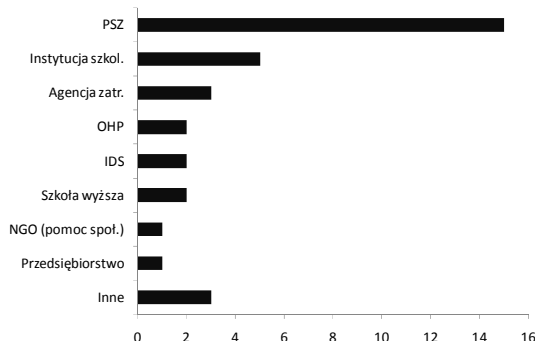
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Wśród projektów modułu V, 75 proc. zaliczono do typu „upowszechnianie informacji o usługach świadczonych przez instytucje rynku pracy, w tym placówki informacji i poradnictwa zawodowego”. Jednocześnie tylko połowa ogólnej kwoty dofinansowania dla projektów z tego modułu, czyli 14 mln zł, posłużyło do finansowania przedsięwzięć tego typu. Jest to konsekwencją skupienia w nim większości najmniejszych projektów z modułu V. „Promowanie problematyki planowania rozwoju zawodowego” dotyczyło 6 projektów. Średnia wartość projektu w ramach tego typu wyniosła 1,37 mln zł. Z kolei typ „identyfikacja programów rynku pracy o najwyższej skuteczności i ich upowszechnianie” był najslabiej reprezentowany zarówno pod względem liczebności, jak i łącznego budżetu (patrz wykres 113). Projekty tego typu zostaną szczegółowo omówione w części dotyczącej promocji najlepszych praktyk.

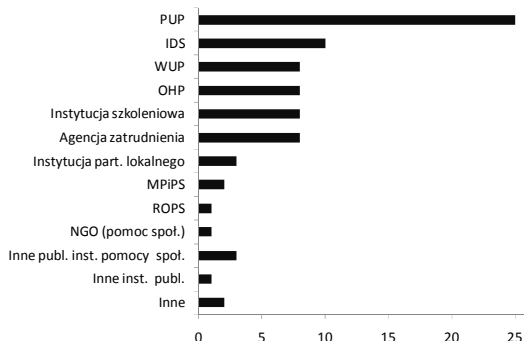
Największą aktywność w ramach tego modułu wykazywały instytucje publiczne. Publiczne służby zatrudnienia były wnioskodawcami w 44 proc. projektów z modułu V. Pozostałe instytucje organizowały przedsięwzięcia należące do tego modułu znacznie rzadziej (patrz wykres 114). Struktura wnioskodawców odcisnęła się na strukturze beneficjentów. Zdecydowanie najczęściej, gdyż aż w 25 przypadkach, beneficjentami projektów w module V były powiatowe urzędy pracy (patrz

wykreś 115). Znaczną część projektów promocyjnych stanowiły małe pod względem finansowym przedsięwzięcia mające promować usługi publicznych instytucji rynku pracy. Duża liczba instytucji szkoleniowych oraz agencji zatrudnienia wynika z częstej obecności w tym module projektów, które zaliczone są jednocześnie do modułu II. Upowszechnianie informacji o usługach instytucji rynku pracy często stanowiło element mający wspierać inne podejmowane w ramach projektu działania.⁸⁹

Wykreś 114. Liczba projektów według wnioskodawców w module V.



Wykreś 115. Liczba projektów według rodzaju instytucji beneficjentów ostatecznych w module V.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: Na wykresach przedstawiono beneficjentów ostatecznych oraz wnioskodawców, którzy figurowali w przynajmniej jednym projekcie z tego modułu.

Źaden region nie zdominował pozostałych wśród projektów modułu V. Najliczniej reprezentowane są województwa: opolskie, śląskie i zachodniopomorskie, w których łącznie zrealizowano 41 proc. projektów z tego modułu. Natomiast w czterech województwach: dolnośląskim, łódzkim, warmińsko-mazurskim oraz wielkopolskim nie przeprowadzono żadnego projektu mającego na celu promocję instytucji rynku pracy. W pozostałych województwach zrealizowano od 1 do 3 projektów. Liczebności wydają się zbyt małe, by można na ich podstawie wyciągać istotne wnioski. Dzięki 5 projektom o zasięgu centralnym każdy region powinien być objęty jakąś formą promocji. Zasięg akcji promocyjnych w ramach poszczególnych typów wydaje się być uzasadniony ich specyfiką. Upowszechnianie informacji o usługach rynku pracy miało w ponad połowie przypadków wymiar lokalny, a projekty dotyczące promowania planowania rozwoju zawodowego miały najczęściej zasięg regionalny - co ciekawe, żaden z nich nie był organizowany na poziomie lokalnym.

Projekty zaliczone do modułu V częściej niż inne podlegały ewaluacji. Co istotne, jej najpełniejsze formy, czyli badanie pogłębione wśród odbiorców projektu lub przeprowadzanie badania mierzącego faktyczny wpływ danego projektu na jakość świadczonych usług wśród klientów instytucji rynku pracy, był przeprowadzane dwukrotnie częściej niż wśród ogółu projektów.⁹⁰

Badanie CAWI wnioskodawców uzupełnia ocenę powszechności i jakości ewaluacji projektów w module V. Znalazło się w nim 27 projektów zakwalifikowanych do modułu V, z czego zdecydowana większość, tj. 19, dotyczyła upowszechniania informacji o usługach świadczonych przez instytucje rynku pracy. Kolejne dwa projekty zostały przypisane do typu: „promowanie problematyki rozwoju zawodowego”, a osiem zajmowało się promocją najlepszych praktyk. Oceny skuteczności działań dokonano w 74 proc. przypadków, co jest wartością niższą od tej zawartej w dokumentacji o 16 pkt. proc., ale podobna prawidłowość występuje we wszystkich modułach. Natomiast odpowiedzi na pytanie: czy przeprowadzona została ocena skuteczności działań informacyjnych

⁸⁹ Aż 15 z 26 projektów zaklasyfikowanych do typu „upowszechnianie informacji o usługach świadczonych przez instytucje rynku pracy, w tym placówki informacji i poradnictwa zawodowego” zostało jednocześnie zaliczonych do modułu II.

⁹⁰ Ewaluacja polegająca na przeprowadzeniu badania pogłębionego (np. wywiady) miała miejsce w 15 proc. projektów z modułu V, a na ankiecie wśród klientów instytucji – w 26 proc. projektów z modułu V.

wśród projektów z tego modułu, wskazują, że miała ona miejsce tylko w przypadku 40 proc. projektów. Potwierdzenie znajduje więc wniosek z dokumentacji, że monitorowanie efektywności działań promocyjnych występuje zdecydowanie za rzadko w projektach, w których upowszechnienie informacji odgrywa ważną rolę.

Na podstawie analizy dokumentacji wyróżniony został przedmiot promocji oraz jej rodzaj. Najczęściej przedmiotem akcji informacyjnych była ogólna działalność instytucji, co miało miejsce w przypadku 22 projektów. W szczególności promocja ta polegała na kampanii wizerunkowej instytucji lub informowaniu o konkretnej usłudze, odpowiednio w 4 i 9 przypadkach. Te projekty charakteryzowały się największą różnorodnością metod promocji. Opracowania własne były promowane głównie przy pomocy konferencji lub stron internetowych stwarzanych na potrzeby projektu (patrz tabela 2). Wybór środków promocji wydaje się adekwatny do jej przedmiotu. Tak też jest najczęściej oceniany przez respondentów wywiadów IDI. Upowszechnianie dobrych praktyk zostanie omówione w osobnym podrozdziale.

Tabela 2. Przedmiot promocji i jej rodzaj.

Przedmiot \ Rodzaj	Publikacja/ brożura	Konferencja	Strona internetowa	Portal internetowy	Kampania medialna				Łącznie
					prasa	radio	telewizja	internet	
Dobre praktyki	4	3	1	-	-	-	-	-	4
Ogólna działalność instytucji	12	5	8	3	8	4	6	5	22
Kampania wizerunkowa	3	3	1	-	2	1	2	1	4
Konkretne usługi	4	1	5	1	3	1	-	1	9
Opracowania własne	5	2	2	-	1	-	-	1	6
Łącznie	18	8	12	4	9	4	6	6	-

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie analizy dokumentacji projektów.

Uwagi: W okienkach tablicy znajduje się liczba projektów, w których dla danego przedmiotu promocji został wykorzystany dany jej rodzaj. Przy interpretacji należy pamiętać, że każdemu projektowi mogło być przyporządkowane kilka przedmiotów oraz kilka rodzajów promocji; stąd ostatnia kolumna i wiersz nie są prostą sumą elementów w wierszu/kolumnie.

Na podstawie analizy dokumentacji można stwierdzić, że najczęstszym adresatem akcji promocyjnych przeprowadzanych w ramach projektów byli bezrobotni – w 21 przypadkach. Wiąże się to z dominacją w module V projektów typu „upowszechnianie informacji o usługach świadczonych przez instytucje rynku pracy, w tym placówki informacji i poradnictwa zawodowego”. Trzy razy mniej projektów nakierowanych było na upowszechnienie informacji o działalności instytucji rynku pracy wśród pracodawców. Inną formę przybierały akcje promocyjne wśród pracowników instytucji rynku pracy. Oprócz pracowników publicznych instytucji, którzy byli adresatami 12 projektów, próbowano również dotrzeć do zatrudnionych w instytucjach niepublicznych, co miało miejsce w 7 przypadkach.

Projekty modułu V zostały w badaniu CAWI wnioskodawców ocenione wysoko. Odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu osiągnięte zostały rezultaty projektu, rozłożyły się po połowie na odpowiedzi „całkowicie” oraz „w bardzo dużym” stopniu, natomiast na pytanie o to, w jakim stopniu wsparcie w ramach projektu poprawiło działanie instytucji, 90 proc. ankietowanych odpowiedziało, że w dużym lub bardzo dużym. Pozostali ocenili, iż w średnim. Podobnie wysokie oceny efektywności projektów w całej populacji projektów skłaniają do powątpiewania w ich miarodajność. Jednak, na podstawie zaprezentowanych wyników badania dokumentacji uzupełnionego ankietowym badaniem wnioskodawców można stwierdzić, iż podstawowym problemem projektów promocyjnych jest niewystarczająca ewaluacja ich efektów. Ocena skuteczności pozwoliłaby wyodrębnić najbardziej

odpowiednie metody promocji. W pozostałym zakresie promocja wśród projektów zaliczonych do modułu V wydaje się być realizowana w sposób efektywny, choć badanie IDI sygnalizuje, że do organizacji pozarządowych mogą nie zawsze docierać informacje o projektach polegających na upowszechnianiu informacji.⁹¹

Jak zaznaczono we wstępie do niniejszego rozdziału, jednym z poruszanych aspektów jest promocja w kontekście wszystkich badanych projektów. Umożliwia to pełniejszą odpowiedź na pytanie badawcze dotyczące efektywności działań promocyjnych w przedsięwzięciach realizowanych przy wsparciu z EFS. Podstawą do wnioskowania w tym obszarze są wyniki badania CAWI wnioskodawców, CAWI instytucji oraz wywiady indywidualne IDI. Analiza działań promocyjnych na podstawie analizy dokumentacji projektów została włączona, tam gdzie to możliwe, bezpośrednio do opisu poszczególnych modułów. Jest to uwarunkowane przede wszystkim specyfiką projektów w ramach poszczególnych typów.

Zgodnie z wynikami badania CAWI wnioskodawców zdecydowana większość projektów (90 proc.) była powiązana z jakąś formą promocji. Statystyka ta różni się między modułami i Działaniami w niewielkim stopniu. Z kolei z badania CAWI instytucji wynika, że 31 proc. instytucji będących beneficjentami ostatecznymi analizowanych Działań SPO RZL, otrzymało wsparcie w obszarze upowszechniania świadczonych przez siebie usług i była to trzecia pod względem częstości wskazań odpowiedź.⁹² Statystyka ta dla Działania 1.1. wyniosła 29 proc., a dla Działania 1.5. - 35 proc.⁹³ Natomiast analiza dokumentacji pozwala stwierdzić, że tylko 10 proc. projektów z Działania 1.1. polegało wprost na upowszechnianiu informacji świadczonych przez instytucje rynku pracy. Stąd widoczna jest intensywność różnych wymiarów upowszechniania informacji w ramach wsparcia realizowanego w ramach SPO RZL.

Tabela 3. Narzędzia upowszechniania informacji według przedmiotu promocji. .

Obszar promocji \ Sposób promocji	Artykuły w prasie	Budowa strony internetowej	Informacja w radio, telewizji, w Internecie	Organizacja spotkań, konferencji	Organizacja punktów informacyjnych	Inny	Liczba projektów
Upowszechnianie informacji o usługach na rzecz instytucji rynku pracy	69%	57%	63%	58%	5%	34%	110
Promocja nowych narzędzi/instrumentów rynku pracy, wyników badań wypracowanych w ramach projektu	72%	73%	52%	85%	12%	25%	60
Promocja najlepszych praktyk w obszarze rynku pracy	64%	82%	59%	73%	9%	45%	22

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców.

Uwagi: W komórkach tablicy znajdują się odsetki liczby projektów o danym sposobie promocji w stosunku do liczby projektów zaliczonych do danego obszaru promocji. W ostatniej kolumnie podano łączną liczbę projektów zaliczonych do danego obszaru promocji (mianownik dla ułamków w poszczególnych wierszach). Jeden projekt może należeć do jednego obszaru promocji, ale jednocześnie można w nim wykorzystywać wiele sposobów promocji. W prezentacji pokazano „Inny” sposób promocji ale pomięto obszar promocji „Inne”.

⁹¹ Jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowych zapytany o projekty finansowane w ramach SPO RZL i polegające na upowszechnianiu informacji odpowiedział: „Być może tak, nie kojarzę”.

⁹² Pytanie to brzmiało: „Z jakiego typu wsparcia oferowanego w ramach SPO RZL korzystała Państwa instytucja?” i pozwalało wybrać kilka z 10 proponowanych odpowiedzi, które są zagregowanymi typami projektów.

⁹³ W populacjach odpowiednio 128 i 83 instytucji.

Na podstawie badania CAWI wnioskodawców zestawiono w tabeli 3. obszary oraz sposoby promocji. Wynika stąd, że najwięcej projektów (110) zawierało działania związane z upowszechnianiem informacji o usługach na rzecz rynku pracy. W tym celu wykorzystywano prasę, radio, telewizję i internet. Prawie dwukrotnie mniej projektów miało na celu promocję nowych narzędzi rynku pracy. Najpopularniejszymi instrumentami wykorzystywanymi w tym obszarze była organizacja spotkań i konferencji oraz budowa stron internetowych. W ramach kategorii inny (sposób promocji) najczęściej wymieniano szczegóły kampanii medialnej takie jak: billboard-y, plakaty czy ulotki. Promocja najlepszych praktyk omówiona zostanie w dalszej części.

W badaniu IDI przedstawiciele instytucji wyrażali opinie, że najefektywniejsze jest upowszechnianie informacji przez konferencje oraz formy bezpośrednie.⁹⁴ Również materiały audiowizualne i promocja telewizyjna oceniane są jako skuteczne. Warto jednak podkreślić, że dostrzegana jest też potrzeba dywersyfikacji metod promocji. Poza tym, większość interlokutorów potwierdzała aktywne wykorzystanie internetu w pracy. Świadczy to o skuteczności tej drogi upowszechniania informacji wśród pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Ogólnie działania promocyjne są oceniane jako skuteczne. Wytyka się im jednak zbytnią ogólnością i niezbyt precyzyjnym ukierunkowaniem. Promocja na poziomie centralnym jest oceniana jako efektywna, ale pojawia się niedosyt promocji inicjatyw lokalnych w tym względzie. Wsparcie z EFS może być szczególnie istotne dla promowania usług publicznych instytucji, o czym świadczy stwierdzenie przedstawiciela urzędu pracy, że tylko dzięki wsparciu z SPO RZL możliwa jest promocja usług urzędu, gdyż z innych źródeł nie przeznaczano na to środków.

3.6.3. Identyfikacja i rozpowszechnianie „dobrych praktyk”

W ramach analizy dokumentacji do typu: „identyfikacja programów rynku pracy o najwyższej skuteczności i ich upowszechnianie” zakwalifikowano tylko 4 projekty. Stąd wynika bardziej indywidualne podejście do opisu tych przedsięwzięć. Trzeba jednak zaznaczyć, że najlepsze rozwiązania mogą być przekazywane w ramach poszczególnych projektów bez odwołania się do tego typu *explicite* we wniosku.

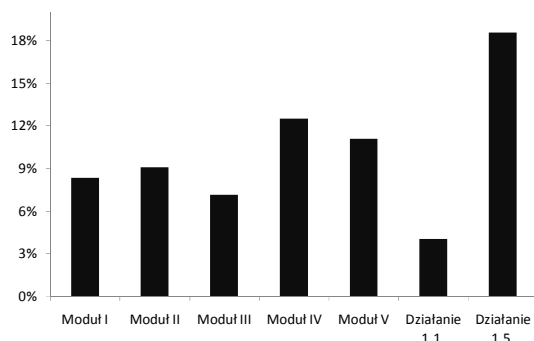
Efektom wspomnianych 4 projektów miały być publikacje (raporty) dotyczące upowszechniania najlepszych praktyk i sposób ich promocji. Beneficjentami ostatecznymi tych projektów były: MPiPS, PUP-y, OHP oraz instytucje szkoleniowe. Przeciętny budżet tych projektów wyniósł prawie półtora miliona złotych, był więc wyższy niż dla całej populacji projektów. Każdy z tych projektów zaliczony został do jeszcze innego modułu, co oznacza, że upowszechnienie najlepszych rozwiązań odbywało się tylko jako element większej całości. Dwa projekty były realizowane na poziomie centralnym, a po jednym na regionalnym i lokalnym.

W oparciu o badanie CAWI wnioskodawców możliwa jest szersza charakterystyka upowszechniania najlepszych rozwiązań. W 22 projektach wnioskodawcy stwierdzili, że ich elementem była promocja najlepszych praktyk. W oparciu o te projekty w tabeli 3 przedstawiono metody upowszechniania najlepszych praktyk. Jeden na dziesięć projektów, w których deklarowano jakąkolwiek działalność promocyjną dotyczył upowszechniania najefektywniejszych rozwiązań. Wśród form tej działalności dominuje budowa strony internetowej, którą wskazano w 82 proc. przypadków. Druga pod względem popularności jest organizacja spotkań i konferencji. O ile te formy wydają się dobrze dostosowane do celów, to jednak kampanie w mediach wydają się mniej pasować do upowszechniania najlepszych praktyk. Znaczny ich udział (powyżej 50 proc.) może być jednak

⁹⁴ Przedstawiciel urzędu pracy na pytanie o najefektywniejszą formę promocji odpowiedział: „Myślę, że *ta bezpośrednia, spotkania z pracodawcami, z przedstawicielami samorządów (...) kontakt bezpośredni, rozmowa*”, a inny powiedział: „*Najbardziej skuteczne są te, które docierają do rąk beneficjentów, czyli ulotki, biuletyny*”.

wynikiem tego, że promocja dobrych praktyk nie jest jedynym celem tych projektów i media są wykorzystywane jako narzędzia do osiągnięcia pozostałych założeń. Warto zauważyć, że aż w 80 proc. przypadków źródłem promocji były rozwiązania wypracowane w ramach danego projektu.⁹⁵ Z wywiadów indywidualnych (IDI) wynika, że podobnie jak w przypadku promocji ogólnie również w przypadku najlepszych praktyk za szczególnie skuteczne uznawane są konferencje i materiały audiowizualne.⁹⁶ Oprócz tego przedstawiciele instytucji potwierdzają w wywiadach, że identyfikacja i promocja najlepszych rozwiązań odbywa się przy pomocy konferencji poprojektowych i materiałów roboczych, co w niektórych instytucjach jest powszechne.⁹⁷ Ponadto, skuteczność projektów oceniana jest na podstawie przyjętych wskaźników i dzięki temu wyróżniane są te najefektywniejsze.

Wykres 116. Częstotliwość promocji najlepszych praktyk w poszczególnych modułach i działaniach.



Wykres 117. Częstość promocji najlepszych praktyk w poszczególnych typach instytucji wnioskodawców.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI wnioskodawców.

Uwagi: Typy instytucji wnioskodawców, którzy nie zorganizowali żadnego projektu z promocją najlepszych praktyk nie znaleźli się na wykresie. Liczebność odpowiedzi dla pytania o moduły wyniosła 235, a dla pytania o wnioskodawców 179.

Przez częstość rozumiana jest liczba wskazań promocji najlepszych praktyk przez dany rodzaj wnioskodawców, w stosunku do liczby ogólnej projektów organizowanych przez dany typ instytucji wnioskodawców.

Promocja najlepszych praktyk była o ponad 1/3 bardziej popularna wśród projektów realizowanych na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie objęta co dziewiąty projekt, niż na poziomie centralnym. Stosunkowo często promocja najefektywniejszych rozwiązań była obecna wśród przedsięwzięć organizowanych przez jednostki naukowe, organizacje pracodawców oraz jednostki samorządu terytorialnego. Najrzadziej w stosunku do organizowanych przez siebie projektów zajmowały się nią Wojewódzkie Urzędy Pracy i szkoły wyższe (por. wykres 117). Jednak najbardziej zastanawiające jest, że w żadnym z projektów organizowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy promocja dobrych praktyk nie była obecna. W badaniu CAWI wnioskodawców instytucje te były stosunkowo często reprezentowane. W tym miejscu warto zaznaczyć, że aktywne włączanie się MRR w identyfikację i popularyzację najlepszych praktyk jest zauważane przez przedstawicieli instytucji rynku pracy, choć zjawisko to nie dotyczy tylko projektów realizowanych w ramach badanych Działań.⁹⁸ Ponadto wśród niektórych instytucji pojawia się zjawisko ukrywania najlepszych rozwiązań, ale nie ma podstaw sądzić, iż takie praktyki są częste.⁹⁹

⁹⁵ Na podstawie odpowiedzi na pytanie: „Co było źródłem najlepszych praktyk, które objęte były/są promocją?”, na które udzielono 22 odpowiedzi, CAWI wnioskodawców.

⁹⁶ Przedstawiciel urzędu pracy stwierdził: „Dobrą formą są filmy, bo są trwałe. Strona po projekcie trochę zamiera jeśli nie ma forum - one są dobre w czasie projektu. A filmy pokazujemy na konferencjach za granicą, na spotkaniach.”

⁹⁷ Przedstawiciel urzędu pracy stwierdził: „Wszystkie projekty są sprawdzane, poddawane analizie, ocenie, te, które okazały się najbardziej skuteczne, są podstawą i wzorem.”

⁹⁸ W badaniu IDI przedstawiciel urzędu pracy pytany o identyfikację „dobrych praktyk” stwierdził: „W instytucji nie, ale ministerstwo zbiera informacje na ten temat, najlepsze projekty są rozpowszechniane na cały kraj”, a inny powiedział: „Często Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ogłasza konkurs na super projekt w jakieś dziedzinie”.

⁹⁹ W ramach badania IDI przedstawiciel instytucji pozarządowej stwierdził: „Niestety spotkało mnie też ze strony organizacji samorządowej blokowanie przepływu informacji w tym zakresie”.

Występowanie promocji najlepszych praktyk było podobnie popularne w ramach poszczególnych modułów, a udział projektów gdzie taka działalność występowała w ogóle waha się od 7 proc. w module III do 13 proc. w module IV. Bardzo duża jest natomiast różnica w popularności upowszechniania najlepszych rozwiązań między Działaniami. Prawie pięciokrotnie powszechniejsza jest promocja najlepszych praktyk wśród projektów wspieranych w ramach Działania 1.5. W tym kontekście warto zauważyć, że typ „identyfikacja programów rynku pracy o najwyższej skuteczności i ich upowszechnianie” dotyczy tylko Działania 1.1. więc można było oczekiwać większej powszechności tego rodzaju działalności w tym właśnie Działaniu.

Odpowiedź na pytanie o popularność wykorzystania „dobrych praktyk” przez instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej możliwa jest w oparciu o badanie CAWI instytucji. W tej ankiecie „dobre praktyki” zostały sprecyzowane jako: „zbiór zasad postępowania lub rozwiązań o największej skuteczności, wypracowany i udostępniany przez inne instytucje”. W interpretacji tych odpowiedzi należy mieć na względzie, że ta definicja była bardzo indywidualnie rozumiana przez respondentów, gdyż w ramach podawania konkretnych przykładów „dobrych praktyk” odpowiadano np.: obsługa bezrobotnych, współpraca z pracodawcami lub własne pomysły.

Wykres 118. Wykorzystywanie „dobrych praktyk”, a Wykres 119. Opracowywanie dobrych praktyk, a korzystanie ze wsparcia w ramach Działania 1.1. lub korzystanie ze wsparcia w ramach Działania 1.1. lub Działania 1.5.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji.

Uwagi: Liczebności projektów dla pytania o wykorzystywanie „dobrych praktyk” to 1259, a dla pytania o ich tworzenie to 446.

Spośród wszystkich przebadanych instytucji 264 instytucji stwierdziły, że korzystały ze wsparcia w ramach SPO RZL, 928 zaprzeczyły temu, a 67 nie było w stanie zająć jednoznacznego stanowiska. Częstość wykorzystywania dobrych praktyk jest prawie dwukrotnie większa wśród instytucji, które korzystały ze wsparcia w ramach Działania 1.1. lub Działania 1.5. i wyniosła 54 proc. (patrz wykres 118). W przypadku instytucji, które nie korzystały ze wsparcia z EFS, o ¼ częściej nie korzystano z „dobrych praktyk”. Na dowolnym poziomie istotności możemy odrzucić hipotezę o niezależności tych odpowiedzi.¹⁰⁰ Wynika stąd, że wśród instytucji korzystających ze wsparcia SPO RZL wykorzystanie „dobrych praktyk” jest popularniejsze. Należy jednak pamiętać, że „dobre praktyki” są bardzo różnie interpretowane przez poszczególnych respondentów.

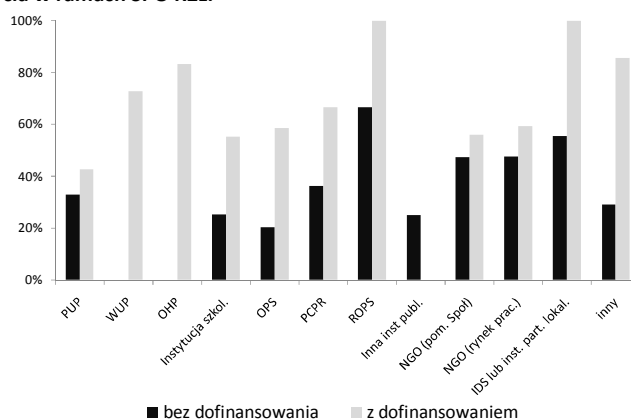
Również opracowywanie dobrych praktyk jest istotnie statystycznie częstsze wśród instytucji korzystających ze wsparcia SPO RZL, zarówno w ramach Działania 1.1. i Działania 1.5.¹⁰¹ Ponad

¹⁰⁰ Wartość χ^2 testu Pearsona wynosi 89,8 przy 4 stopniach swobody, co pozwala na dowolnym poziomie istotności odrzucić hipotezę o niezależności tych odpowiedzi na rzecz hipotezy alternatywnej o ich zależności. – Uwaga, jak poprzednio.

¹⁰¹ Wartość χ^2 testu Pearsona wynosi 38,8 przy 4 stopniach swobody, co pozwala na dowolnym poziomie istotności odrzucić hipotezę o niezależności tych odpowiedzi na rzecz hipotezy alternatywnej o ich zależności. – uwaga jak poprzednio

połowa instytucji korzystających ze wsparcia SPO RZL brała udział w opracowywaniu „dobrych praktyk”, podczas, gdy w przypadku pozostałych instytucji statystyka ta wyniosła 37 proc. Na tej podstawie można stwierdzić, że opracowywanie i wykorzystanie „dobrych praktyk” jest bardziej popularne wśród instytucji korzystających ze wsparcia, ale nie można powiedzieć w jakim stopniu wynika to z oddziaływania projektów SPO RZL, a w jakim z autoselekcji instytucji w ubieganiu się o wsparcie. Poniższy wykres świadczy jednak, że jeśli wynika to z selekcji, to następuje ona w ramach typów instytucji.

Wykres 120. Częstość wykorzystywania „dobrych praktyk” w poszczególnych typach instytucji w podziale na korzystanie i nie korzystanie ze wsparcia w ramach SPO RZL.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji.

Uwagi: Liczebność próby dla instytucji niekorzystających z dofinansowania i korzystających z dofinansowania w ramach SPO RZL to odpowiednio 927 i 264. Odsetki odpowiedzi „tak” na pytanie: „Czy w Państwa instytucji wykorzystuje się „dobre praktyki” dotyczące działań w obszarze rynku pracy lub obszarze pomocy społecznej?” w poszczególnych typach instytucji.

Wśród każdego typu instytucji wykorzystanie „dobrych praktyk” jest powszechniejsze pośród tych, które korzystają z dofinansowania niż pozostałych (szerzej patrz wykres 120). Najczęściej wykorzystują je Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej oraz instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. Ponadto wykorzystanie „dobrych praktyk” jest na podobnym poziomie wśród instytucji publicznych i niepublicznych. Potwierdza to wcześniejsze wnioski o większej popularności korzystania ze sprawdzonych rozwiązań w ramach instytucji korzystających ze wsparcia z SPO RZL. Należy jednak zastrzec, że w niektórych typach instytucji takich jak PUP czy NGO różnice w wykorzystywaniu „dobrych praktyk” między instytucjami korzystającymi i nie korzystającymi ze wsparcia z SPO RZL są nieznaczne.

3.6.4. Podsumowanie

(1) Działania promocyjne są bardzo popularne wśród projektów realizowanych przy wsparciu SPO RZL i w pewnym zakresie towarzyszą prawie wszystkim projektom, polegając najczęściej na promocji usług instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Jednak istotnie mniej jest przedsięwzięć w sposób szczególny poświęconych upowszechnianiu informacji (zakwalifikowanych do modułu V). Najczęściej towarzyszą one projektom mającym bezpośrednio wspierać instytucje rynku pracy. Oprócz tego, dominują wśród nich przedsięwzięcia o zasięgu lokalnym, zaliczone do typu „upowszechnianie informacji o usługach świadczonych przez instytucje rynku pracy, w tym placówki informacji i poradnictwa zawodowego”. Podobnie jak wśród innych projektów, również w tym module, subiektywne oceny wypełnienia założeń projektu¹⁰² oraz jego efektywności są bardzo wysokie. Metody promocji wydają się być racjonalnie dobrane do przedmiotu promocji, choć stosunkowo rzadko działalność promocyjna jest w pełny sposób ewaluowana. Największą efektywnością charakteryzują się dobrze sprecyzowane i dokładnie ukierunkowane akcje promocyjne. Za najskuteczniejsze postrzegane są konferencje oraz audycje telewizyjne. Przedstawiciele instytucji rynku pracy i polityki społecznej powszechnie korzystają z internetu i używanie tego kanału w upowszechnianiu informacji wydaje się być skutecznym rozwiązaniem.

(2) W ramach ewaluowanych Działań było marginalnie mało projektów poświęconych promocji najlepszych rozwiązań. Skala tych, w których wnioskodawcy znajdowali elementy upowszechniania najlepszych rozwiązań, choć nieco większa, wynosi tylko około 10 proc. Odbywają się one najczęściej na poziomie lokalnym lub regionalnym. Znacznie częściej występują w ramach Działania 1.5. oraz w projektach organizowanych przez instytucje niepubliczne. Zarówno opracowywanie, jak i wykorzystywanie dobrych praktyk jest znacznie powszechniejsze wśród instytucji, które korzystają ze wsparcia w ramach SPO RZL. Ta prawidłowość jest prawdziwa dla każdego typu instytucji, co może, choć nie musi, świadczyć o skuteczności wsparcia. Około 40 proc. organizacji korzystających ze wsparcia z SPO RZL przyznaje się do opracowywania, a 50 proc. do wykorzystywania „dobrych praktyk”. Wielkość ta wydaje się jednak zawyżoną z powodu bardzo szerokiej interpretacji „dobrych praktyk” przez przedstawicieli instytucji. W oparciu o te rezultaty wydaje się, że zwyczaj rozpowszechniania i wykorzystywania „dobrych praktyk” wypracowanych w ramach projektów realizowanych w ramach ewaluowanych Działań nie jest wystarczająco powszechny.

(3) Identyfikacja najlepszych praktyk odbywa się najczęściej przy pomocy konferencji poprojektowych oraz publikacji materiałów roboczych. Za szczególnie skuteczne uznawane są materiały audiowizualne i bezpośrednie spotkania. Również aktywne strony internetowe (posiadające fora) uważane są przez pracowników instytucji rynku pracy i pomocy społecznej za pomocne w rozpowszechnianiu najlepszych rozwiązań. Aktywizującą rolę w tej materii spełniają akcje i konkursy organizowane przez MRR, w ramach których zbiera się informacje na temat najlepszych wypracowanych rozwiązań. Ponadto, w niektórych instytucjach funkcjonuje stała ewaluacja przeprowadzanych działań oraz selekcja tych najlepszych. Służą temu również wszelkie formy ewaluacji przeprowadzanych projektów, która przynajmniej w podstawowej formie jest stosunkowo powszechna. Wydaje się jednak, że mechanizmy wyławiające i promujące najlepsze rozwiązania pomiędzy instytucjami nie są wystarczająco rozpowszechnione.

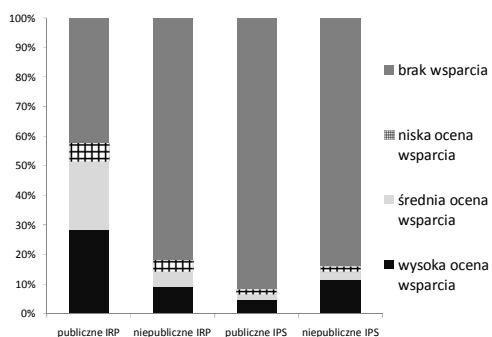
¹⁰² Na podstawie badania ankietowego CAWI wnioskodawców.

3.7. Łączny wpływ SPO RZL na instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej

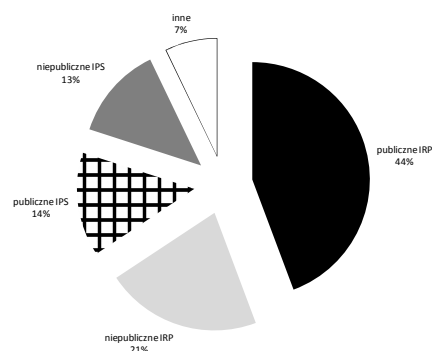
We wcześniejszych rozdziałach raportu wsparcie przekazywane w ramach SPO RZL instytucjom rynku pracy oraz instytucjom pomocy społecznej analizowane było z perspektywy poszczególnych zagadnień tematycznych. W niniejszym rozdziale główny nacisk położono na ewaluację w ujęciu horyzontalnym oraz na ocenę wpływu przekazywanego wsparcia na beneficjentów ostatecznych. Istotnym elementem niniejszego podrozdziału jest również odniesienie otrzymanych wyników do całej populacji instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, również tych, które nie otrzymywały wsparcia w ramach badanych Działań SPO RZL. Podstawowym źródłem danych do przedstawionych w niniejszej części wniosków były wyniki obydwu badań CAWI.

Populacja instytucji, które wzięły udział w badaniu zawierała podobną liczbę instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Jednocześnie, wśród jednostek z realizacji próby badawczej, które otrzymywały wsparcie w ramach Działania 1.1 i 1.5 SPO RZL zdecydowanie dominowały instytucje działające w obszarze rynku pracy. Abstrahując od zagadnień związanych z konstrukcją próby,¹⁰³ można na tej podstawie wyciągnąć wniosek o względną mniejszą popularność lub dostępność projektów skierowanych bezpośrednio do instytucji pomocy społecznej. Poziom nasycenia populacji instytucji rynku pracy projektami tego typu wydaje się być znacznie wyższy.

Wykres 121. Struktura próby w badaniu CAWI instytucji.



Wykres 122. Struktura ostatecznych beneficjentów wysoko oceniających otrzymane wsparcie.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników badania CAWI instytucji (próba = 1259 instytucji- wykres 121, 140 - wykres 122).

Wśród czterech badanych grup instytucji, które zostały objęte ankietą CAWI, największy udział w całkowitej liczbie pozytywnych ocen otrzymanego wsparcia miały publiczne instytucje rynku pracy. Tłumaczyć należy to przede wszystkim dużym odsetkiem beneficjentów ostatecznych Działań 1.1 oraz 1.5 SPO RZL w tej grupie jednostek. Jak ilustruje to wykres 121 publiczne instytucje rynku pracy cechuje jednocześnie dość duży udział beneficjentów ostatecznych, którzy stopień wpływu otrzymanego wsparcia na zwiększenie skuteczności realizowanych zadań ocenili jako średni, mały lub żaden. Podobne proporcje udzielonych odpowiedzi zaobserwować można również wśród respondentów reprezentujących niepubliczne instytucje rynku pracy. Na ich tle lepiej prezentują się (szczególnie niepubliczne) instytucje pomocy społecznej, wśród których pozytywne oceny dotyczące przekazanego wsparcia zdecydowanie dominowały.

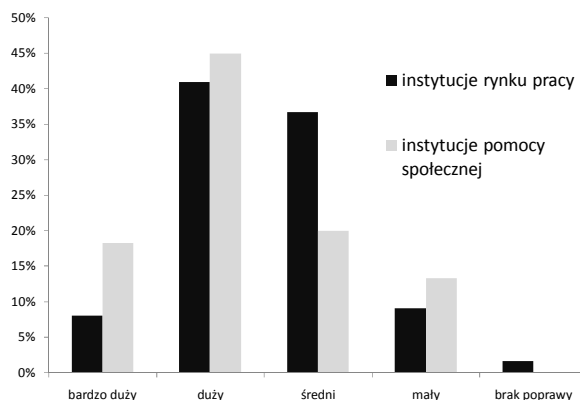
¹⁰³ Zostały one zaprezentowane w Załączniku XIV w części dotyczącej badania CAWI.

3.7.1. Ocena wpływu wsparcia na skuteczność realizacji zadań beneficjentów ostatecznych

Jedno z najważniejszych pytań w badaniu ankietowym instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych dotyczyło stopnia poprawy skuteczności realizacji zadań instytucji na skutek wsparcia otrzymanego w ramach Działań 1.1 i 1.5 SPO RZL. Wśród znajdujących się w próbie beneficjentów otrzymane wsparcie wysoko¹⁰⁴ oceniła ponad połowa respondentów.

Ciekawych wniosków dostarcza również analiza struktury odpowiedzi na to pytanie w podziale na różne typy instytucji. Jak widać na wykresie 123, wyżej otrzymane wsparcie ocenili przedstawiciele instytucji pomocy społecznej.

Wykres 123. Stopień poprawy funkcjonowania ostatecznych beneficjentów instytucjonalnych dzięki wsparciu otrzymanemu w ramach Działań 1.1 i 1.5 SPO RZL.

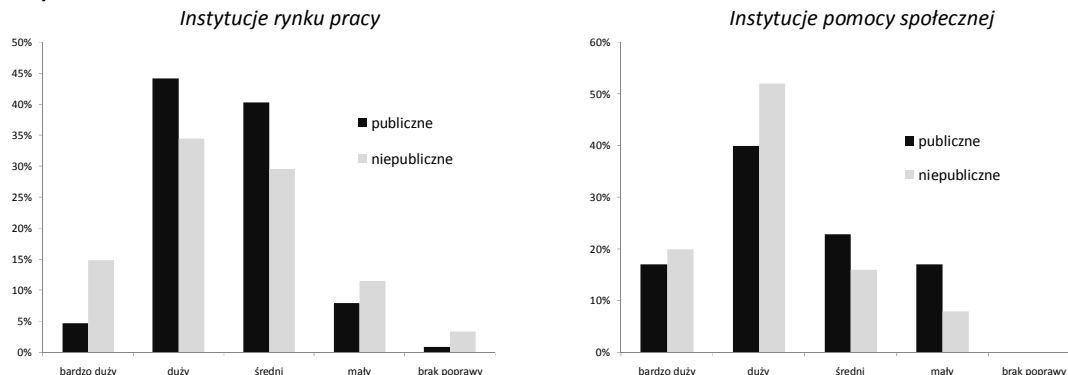


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników badania CAWI instytucji (próba = 264 instytucje).

Do interesujących wyników prowadzi również podział instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej na jednostki publiczne i niepubliczne. W obu obszarach wpływ otrzymanego wsparcia na skuteczność realizacji zadań został wyżej oceniony przez instytucje niepubliczne, należy jednak podkreślić, że różnice są dużo bardziej istotne dla jednostek działających w obszarze pomocy społecznej.

¹⁰⁴ Tzn. „bardzo duży” lub „duży” stopień poprawy skuteczności realizacji zadań instytucji.

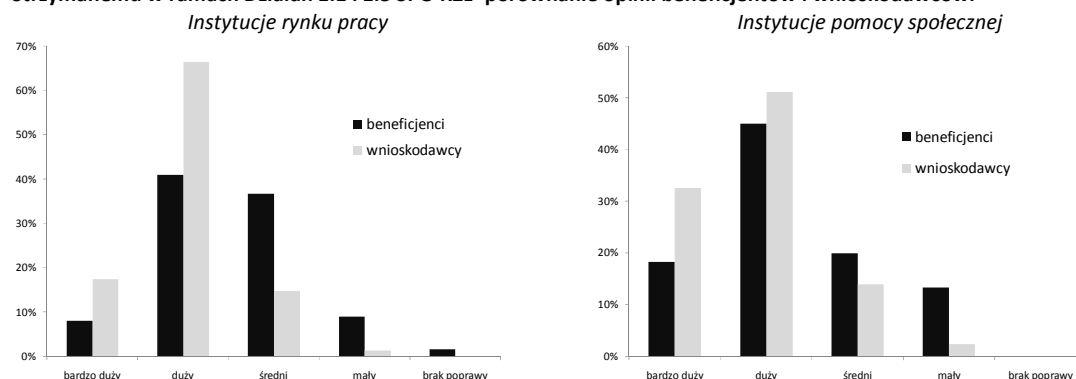
Wykres 124. Stopień poprawy funkcjonowania ostatecznych beneficjentów instytucjonalnych dzięki wsparciu otrzymanemu w ramach Działań 1.1 i 1.5 SPO RZL.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba=264 instytucji).

Ocena wpływu otrzymanego wsparcia na funkcjonowanie instytucji wystawiona przez beneficjentów może zostać skonfrontowana z odpowiedziami udzielonymi na identyczne pytanie przez wnioskodawców projektów. Wykres 125 odzwierciedla zauważalne różnice w ocenach obu grup respondentów. Zarówno w przypadku wsparcia przekazywanego instytucjom rynku pracy, jak i instytucjom pomocy społecznej, jednostki realizujące poszczególne projekty wyżej oceniały wpływ przekazywanego wsparcia na skuteczność realizacji zadań beneficjentów ostatecznych niż sami ostateczni beneficjenci. Znacznie większy rozdźwięk pomiędzy odbiorcami pomocy a jednostkami realizującymi projekty zaobserwowano w obszarze rynku pracy – oceny jednoznacznie pozytywne wystawiło ponad 80 proc. wnioskodawców przy niecałych 50 proc. beneficjentów ostatecznych. Ponieważ jednak to instytucje otrzymujące pomoc w ramach SPO RZL są w stanie lepiej ocenić wpływ przekazywanego im wsparcia, to ich opinie powinny zostać w tym zakresie uznane za bardziej wiarygodne.

Wykres 125. Stopień poprawy funkcjonowania instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych dzięki wsparciu otrzymanemu w ramach Działań 1.1 i 1.5 SPO RZL- porównanie opinii beneficjentów i wnioskodawców.



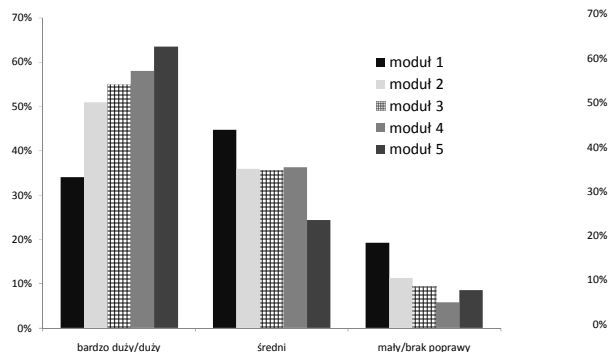
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba=264 instytucji) oraz badania CAWI wnioskodawców (próba=235 instytucji).

3.7.2. Wpływ wsparcia na wybrane obszary działalności beneficjentów ostatecznych

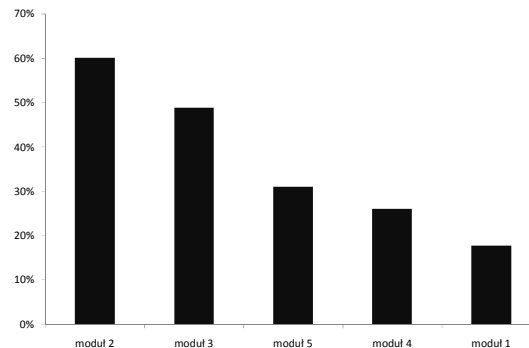
Wsparcie przekazywane instytucjom rynku pracy oraz instytucjom pomocy społecznej w ramach SPO RZL charakteryzowało się zróżnicowaną strukturą tematyczną. Naturalną konsekwencją tej sytuacji jest różny stopień oddziaływania poszczególnych typów projektów na ostatecznych beneficjentów

instytucjonalnych. Na wykresie 126 przedstawiono ocenę wpływu otrzymanego wsparcia na poprawę skuteczności realizacji zadań instytucji, uwzględniając podział na zaproponowane na początku niniejszego raportu moduły tematyczne projektów.¹⁰⁵ Najniżej zostało przez respondentów ocenione wsparcie otrzymywane w ramach modułu 1, który dotyczył projektów badawczych skierowanych do systemu instytucjonalnego rynku pracy oraz systemu instytucjonalnego pomocy społecznej. W przypadku pozostałych modułów dominujące były oceny pozytywne, przy czym względnie najwyższy poziom poprawy wskazywali beneficjenci ostateczni projektów zakwalifikowanych do modułu V, a więc działań o charakterze promocyjnym.

Wykres 126. Ocena wsparcia w podziale na moduły tematyczne.



Wykres 127. Moduły projektów wskazywane przez instytucje biorące udział w badaniu.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników badania CAWI instytucji (próba=1259 instytucji). Respondenci mogli wskazać więcej niż jeden moduł.

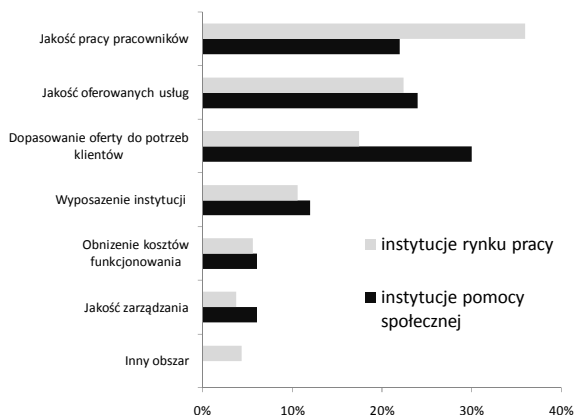
Przedstawiciele instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej biorący udział w badaniu CAWI¹⁰⁶ zostali również poproszeni o wskazanie obszaru funkcjonowania, w którym poprawa wynikająca z otrzymanego wsparcia była największa. W całej próbie najczęściej wskazywano na poprawę jakości pracy pracowników. Nie jest to zaskakujące, szczególnie biorąc pod uwagę bardzo dużą liczbę projektów wspierających doskonalenie zawodowe zatrudnionych w instytucjach rynku pracy oraz instytucjach pomocy społecznej. Co ciekawe, w drugiej z wymienionych grup instytucji najczęściej wskazywanym obszarem poprawy było lepsze dopasowanie oferty jednostki do potrzeb klientów. Może być to związane z ogólnie wyższą oceną projektów realizowanych w obszarze pomocy społecznej.

Na pytanie o obszar działania beneficjentów ostatecznych, w którym poprawa funkcjonowania była najbardziej zauważalna, odpowiadali również respondenci badania CAWI wnioskodawców. Podobnie, jak w przypadku instytucji otrzymujących wsparcie, najczęściej wskazywano na wyższą jakość pracy pracowników oraz lepsze dopasowanie oferty instytucji do potrzeb klientów. W przeciwieństwie do beneficjentów, jako jeden z głównych obszarów poprawy, wnioskodawcy wymieniali natomiast zwiększenie efektywności/obniżenie kosztów działania.

¹⁰⁵ W badaniu CAWI instytucji respondenci mieli pełną dowolność w wyborze rodzaju otrzymanego wsparcia oraz liczby zagadnień tematycznych charakteryzujących to wsparcie.

¹⁰⁶ Oczywiście z odpowiedzi na to pytanie zostali wyłączeni respondenci, którzy stwierdzili, iż otrzymane wsparcie w żadnym stopniu nie przyczyniło się do poprawy skuteczności realizacji zadań ich instytucji.

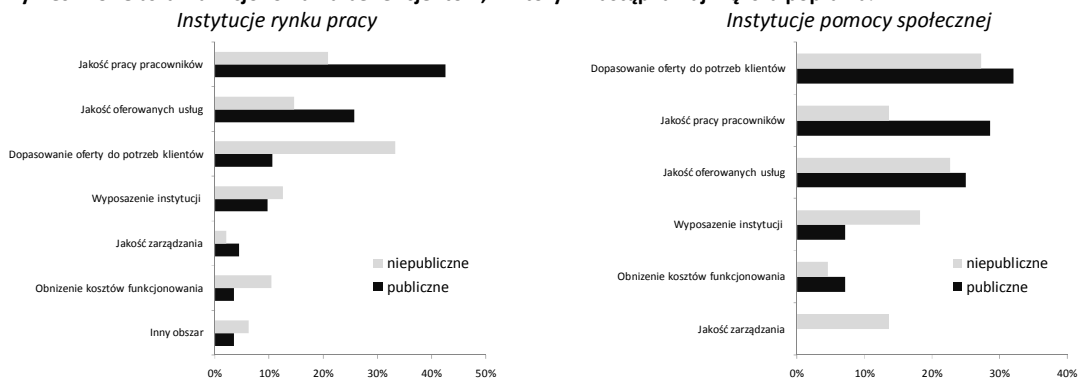
Wykres 128. Obszar funkcjonowania beneficjentów ostatecznych, w którym nastąpiła największa poprawa.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próba = 225 instytucji).

Różnice w obszarze, w którym poprawa została przez beneficjentów ostatecznych uznana za największą, nie dotyczyły tylko podziału na instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej, lecz istniały także w ramach tych grup. Przykładowo, wśród instytucji rynku pracy, na poprawę jakości pracy pracowników wskazywały przede wszystkim jednostki publiczne. Tymczasem, ostateczni beneficjenci niepubliczni o wiele częściej wybierali lepsze dopasowanie do potrzeb klientów jako główny efekt udziału w projektach realizowanych w ramach SPO RZL.

Wykres 129. Obszar funkcjonowania beneficjentów, w którym nastąpiła największa poprawa.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba=225 instytucji).

Oddziaływanie wsparcia otrzymanego przez instytucje rynku pracy oraz instytucje pomocy społecznej w ramach Działań 1.1 oraz 1.5 zostało przez nie ocenione zdecydowanie pozytywnie. Niezależnie od rodzaju instytucji, dominowały opinie oceniające wpływ realizowanych projektów na zwiększenie skuteczności beneficjentów jako duży lub bardzo duży.

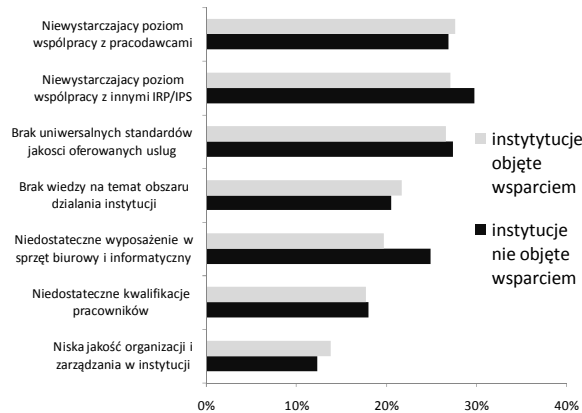
Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych świadczą jednocześnie o dużym zróżnicowaniu ocen wpływu projektów wśród beneficjentów ostatecznych działających w różnych obszarach oraz ze względu na typ przekazywanego im wsparcia. Relatywnie wyżej otrzymane wsparcie ocenili przedstawiciele instytucji pomocy społecznej. Jako wysoka była również przez respondentów postrzegana skuteczność projektów o charakterze promocyjnym. Niższe oceny otrzymała natomiast pomoc skierowana bezpośrednio do instytucji rynku pracy oraz grupa projektów dotycząca wsparcia instytucjonalnego obszarów rynku pracy oraz pomocy społecznej.

3.7.3. Porównanie ostatecznych beneficjentów instytucjonalnych z populacją instytucji, które nie zostały objęte wsparciem

Ciekawym elementem badania jest również porównanie dwóch populacji instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy społecznej - z jednej strony beneficjentów ostatecznych, a z drugiej, jednostek, które nie otrzymały wsparcia w ramach badanych Działań SPO RZL. Należy jednak przy tym podkreślić, iż statyczny charakter zaprezentowanej w niniejszym opracowaniu analizy znacznie ogranicza możliwość wnioskowania na temat przyczyn zaobserwowanych różnic.

Wszyscy respondenci uczestniczący w badaniu CAWI instytucji zostali poproszeni o ocenienie, w jakim stopniu wybrane zagadnienia stanowią istotne ograniczenia w realizacji ich podstawowych zadań.¹⁰⁷ Zgodnie z wynikami zaprezentowanymi na wykresie 130, odpowiedzi przedstawicieli beneficjentów ostatecznych oraz pozostałych instytucji odznaczały się niewielkim zróżnicowaniem.

Wykres 130. Odsetek instytucji uznających poszczególne zagadnienia za istotne ograniczenia w realizacji zadań instytucji (łącznie IRP oraz IPS).



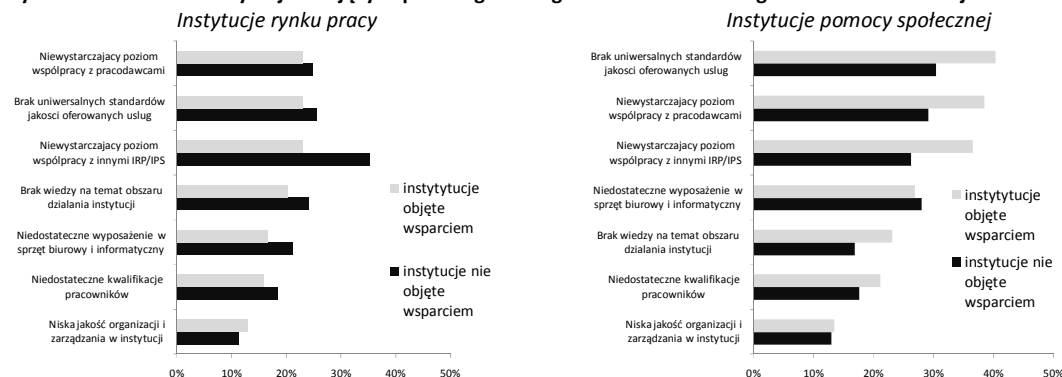
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próba = 1259 instytucji).

W obu populacjach, za relatywnie najpoważniejszy problem, biorący udział w badaniu uznali niewystarczający poziom współpracy z jednostkami z otoczenia danej instytucji – zarówno innymi IRP/IPS jak i pracodawcami. Dość istotny okazał się również problem braku uniwersalnych standardów jakości oferowanych usług. Instytucje, które nie zostały objęte wsparciem względnie częściej niż beneficjenci ostateczni za poważny uznawały problem niedostatecznego wyposażenia w sprzęt biurowy i informatyczny. W sporządzonej w ten sposób hierarchii problemów relatywnie nisko znalazło się w obu populacjach ograniczenie związane z niedostatecznymi kwalifikacjami pracowników. Jest to szczególnie interesujące w kontekście dużej alokacji środków na wsparcie tego typu w ramach analizowanych Działań.

Analizę można dodatkowo pogłębić rozpatrując oddzielnie jednostki działające w obszarach rynku pracy oraz pomocy społecznej. W obydwu badanych grupach można zaobserwować istotne różnice w odpowiedziach udzielanych przez przedstawicieli beneficjentów ostatecznych oraz instytucji, które nie zostały objęte wsparciem. W przypadku każdego z uwzględnionych w ankiecie problemów, beneficjenci ostateczni z obszaru rynku pracy uznawali go za względnie mniej istotny niż jednostki nie otrzymujące pomocy instytucjonalnej w ramach badanych Działań SPO RZL. Proporcje odpowiedzi są odwrócone wśród przedstawicieli instytucji pomocy społecznej.

¹⁰⁷ Na potrzeby tej części analizy założono, że problem jest istotnym ograniczeniem w funkcjonowaniu instytucji, jeżeli respondent wskazała na „duży” lub „bardzo duży” stopień.

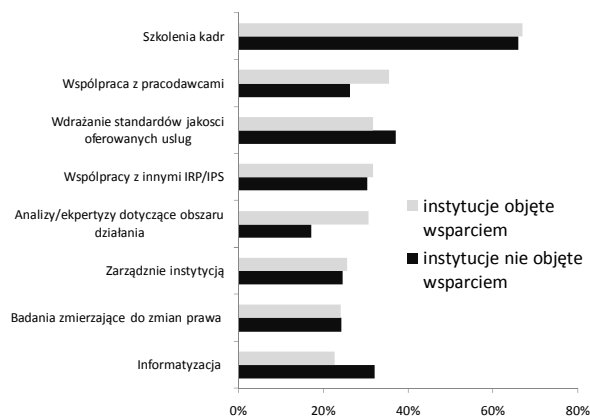
Wykres 131. Odsetek instytucji uznających poszczególne zagadnienia za istotne ograniczenia w realizacji zadań instytucji



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie badania CAWI instytucji (próba = 551 instytucji- wykres lewy, 574 instytucje- wykres prawy).

Wszyscy respondenci badania CAWI zostali również poproszeni o wskazanie obszarów, które w pomocy przekazywanej w ramach EFS powinny być traktowane priorytetowo. Zarówno jednostki otrzymujące wsparcie, jak i instytucje nie będące beneficjentami ostatecznymi za zdecydowane najważniejszy obszar uznały szkolenia kadr. Można uznać to za zastanawiające, zważając na względnie niską wagę przypisywaną przez tych samych respondentów problemowi niewystarczających kwalifikacji pracowników. Warto również podkreślić, iż beneficjenci ostateczni za relatywnie istotne uznali finansowanie projektów badawczych oraz zwiększających współpracę z pracodawcami. Tymczasem jednostki nie objęte wsparciem w ramach SPO RZL częściej wskazywały na wdrażanie standardów jakości oferowanych usług oraz informatyzację.

Wykres 130. Priorytetowe obszary wsparcia zadaniem przedstawicieli instytucji objętych i nie objętych wsparciem w ramach SPO RZL.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie wyników CAWI instytucji (próba = 1259 instytucji).

3.8. Podsumowanie przeprowadzonej analizy

(1) Ostateczni odbiorcy zasadniczo pozytywnie oceniają otrzymane wsparcie. Podkreślają, że środki otrzymane z SPO RZL przyczyniły się do poprawy funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Mając jednak na względzie różnorodność udzielonego wsparcia a także jego wpływ w kontekście całego systemu instytucjonalnego, tak sformułowana uwaga ogólna powinna być interpretowana z uwzględnieniem informacji zawartych w poniższych punktach podsumowania.

(2) Analiza rozmiarów wsparcia udzielonego w ramach Działania 1.1. i 1.5. schemat a) SPO RZL pozwala zauważyć większy potencjalny wpływ na instytucje rynku pracy, kosztem instytucji pomocy społecznej. Do instytucji rynku pracy zostało skierowane dwa razy więcej realizowanych projektów. Różnica jest jeszcze bardziej widoczna, jeśli weźmie się pod uwagę wartość finansową projektów. Projekty z Działania 1.1. charakteryzuje również znacznie większy stopień zróżnicowania instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych (przy dominacji publicznych służb zatrudnienia), niż miało to miejsce w przypadku projektów wspierających instytucje pomocy społecznej (gdzie z kolei odnotowano znaczny udział instytucji niepublicznych). Z drugiej strony, w ocenie respondentów przeprowadzonych badań, bardziej pozytywny wpływ wsparcie miało na instytucje pomocy społecznej.

(3) Odnosząc się do rozkładu geograficznego wsparcia zasadniczo nie występuje istotna dominacja żadnego z regionów. W szczególności nie widać korelacji pomiędzy udzielonym dofinansowaniem a regionami najbardziej zagrożonymi problemami rynku pracy. Pewna dostrzegalna zależność dotyczy realizacji większej liczby projektów w regionach najbogatszych. Trzeba również zaznaczyć, że nie we wszystkich województwach były realizowane wszystkie badane typy projektów. Co do rozkładu administracyjnego projektów, zwraca uwagę duża liczba projektów lokalnych skierowanych do instytucji pomocy społecznej. Projekty tego typu mają zasadniczo ograniczone możliwości wpływu w kontekście całego systemu instytucjonalnego.

(4) Z analizy struktury projektów wynika, że dominowały te o charakterze bezpośrednim, przede wszystkim w postaci szkoleń i studiów podyplomowych. Dofinansowanie dużej liczby projektów podnoszących kwalifikacje pracowników (dotyczy to w szczególności zatrudnionych w instytucjach rynku pracy, do których skierowano prawie 70 proc. działań tego rodzaju) miało wartość dodaną w postaci wzrostu ich produktywności oraz jakości pracy, co z kolei może znajdować odzwierciedlenie w wyższym poziomie świadczonych usług.

(5) Wsparcie bezpośrednie charakteryzowało się dużą różnorodnością tematyczną. Analiza badań ankietowych zasadniczo pozwala stwierdzić dopasowanie realizowanych projektów do zgłaszanych potrzeb, choć dopasowanie nie miało charakteru pełnego (zwiększenie adekwatności wsparcia powinno być związane z funkcjonowaniem spójnego systemu diagnozowania potrzeb pracowników, na chwilę obecną taki system nie istnieje). Respondenci podkreślali również znaczną poprawę funkcjonowania instytucji otrzymującej wsparcie, a także częste wykorzystywanie przez pracowników nabytych umiejętności w praktyce. Powyższe informacje pozwalają przyjąć, że realizowane projekty przyczyniają się do podniesienia jakości oraz produktywności pracy osób zatrudnionych w badanych instytucjach. Stosunkowo silna dywersyfikacja udzielonego wsparcia pod względem instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych (dominują publiczne służby zatrudnienia) oraz rozkładu geograficznego i administracyjnego pozwala wnioskować, że poprawa będzie miała charakter horyzontalny.

(6) Analizując strukturę udzielonego wsparcia bezpośredniego oraz sformułowane w tym obszarze oczekiwania, wzrost kompetencji pracowników może dotyczyć dwóch następujących płaszczyzn: 1) kontaktów z klientami badanych instytucji (bezrobotni, osoby wykluczone) poprzez wzmocnienie umiejętności interpersonalnych pracowników oraz umiejętności z zakresu doradztwa zawodowego

oraz 2) potencjału samej instytucji – za pośrednictwem szkoleń i studiów podyplomowych w obszarze zarządzania i administracji.

(7) Krótki okres czasu, jaki upłynął od zakończenia większości projektów (część z nich w momencie realizacji badania jeszcze nie została zakończona) nie pozwala jednak na sformułowanie kategoriycznych wniosków, co do wpływu wsparcia bezpośredniego. Trzeba również zaznaczyć, że projekty tego typu mają niewysoki potencjał szerszego wykorzystania w przyszłości, ze względu na bardziej jednorazowy charakter. Ponadto, wpływ wsparcia bezpośredniego na funkcjonowanie danej instytucji, czy szerzej systemu instytucji, w dużym stopniu zależy od warunków zatrudnienia i w przyszłości może zostać ograniczony przez odpływ pracowników – beneficjentów ostatecznych szkoleń – spowodowany przede wszystkim niskimi wynagrodzeniami oraz brakiem kompleksowych systemów motywacyjnych (uwaga ta dotyczy przede wszystkim podmiotów publicznych). Mając na uwadze dwa ostatnie zastrzeżenia można stwierdzić, że silna dysproporcja pomiędzy projektami szkoleniowymi, a innymi współfinansowanymi z SPO RZL nie jest zjawiskiem do końca korzystnym. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy może być relatywnie łatwiejsza realizacja projektów szkoleniowych niż dostarczanie rozwiązań informatycznych czy opracowań eksperckich.

(8) Wydaje się, że większy potencjał w kontekście reformowania całego systemu instytucjonalnego mają projekty poddane analizie w ramach modułu III. Ilościowo projektów tego rodzaju w porównaniu ze wsparciem bezpośrednim było znacznie mniej, jednak ich łączna wartość finansowa kształtowała się na zbliżonym poziomie. Projekty polegające na wspieraniu nowych instrumentów oraz usług rynku pracy i pomocy społecznej zasadniczo można ocenić pozytywnie. Projekty tego typu wywarły większy wpływ na instytucje rynku pracy oraz instytucje zaangażowane bezpośrednio w realizację danego projektu. Ważnym aspektem jest również trwały charakter osiąganych rezultatów, co stwarza możliwości ich wykorzystania w przyszłości (jest to istotna kwestia ponieważ na chwilę obecną rozpowszechnianie osiągniętych wyników nie było najlepiej oceniane). Z drugiej strony, na uwagę zasługuje niewielka liczba efektywnych projektów podnoszących poziom informatyzacji instytucji, a także tych ukierunkowanych na standaryzację świadczonych usług.

(9) Dodatkowym polem analizy jest zakres przedmiotowy projektów wspierających usługi oraz instrumenty rynku pracy i pomocy społecznej. Większość z projektów była ukierunkowana na wzmocnienie usług/instrumentów wykorzystywanych do kontaktów z klientami instytucji. Tylko w około 1/3 projektów podjęto działania poprawiające działalność samych podmiotów. Oznacza to, że projekty nastawione są w większym stopniu na rozwijanie oferty instytucji.

(10) Wskazane powyżej proporcje ulegają zmianie, jeśli wyłączy się z analizy przedsięwzięcia polegające na rozwijaniu Centrów Integracji Społecznej. Zasadniczą rolą CIS-ów jest aktywizacja osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Inicjatywy tego rodzaju stanowiły, pod względem ilościowym i wartościowym, istotny składnik modułu III. Większość projektów tego typu charakteryzują jednak dosyć ograniczone możliwości wykorzystania wypracowanych rezultatów po ich zakończeniu.

(11) W stosunkowo niewielkim stopniu współfinansowane były przedsięwzięcia polegające na dostarczaniu opracowań eksperckich, zarówno zwiększających poziom wiedzy na temat badanych obszarów, jak i zawierających propozycje zmian legislacyjnych. Należy podkreślić niedostatek opracowań odnoszących się do instytucji pomocy społecznej. Pomimo raczej wysokiej oceny merytorycznej realizowanych projektów i – co się z tym wiąże – ich potencjalnego wpływu, większość z nich zawierała rekomendacje o charakterze ogólnym, co może ograniczać ich rzeczywiste wykorzystanie. Jednak, mając na względzie krótki czas jaki upłynął od zakończenia większości projektów tego typu, ostateczna ocena wpływu nie jest obecnie możliwa. Jednocześnie należy zauważyć, że nieduża liczba projektów o charakterze eksperckim, może skutkować ograniczonymi możliwościami identyfikacji potrzeb systemu, a tym samym mieć negatywny wpływ na adresowanie podobnego wsparcia w przyszłości.

(12) Kolejną ważną płaszczyzną oceny wpływu wsparcia jest skala współdziałania pomiędzy instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej. Realizacja projektów w partnerstwie wzmacnia powiązania pomiędzy instytucjami (może prowadzić do powstania trwałych form kooperacji), co z kolei może podnosić skuteczność ich funkcjonowania. Z przeprowadzonej analizy wynika, że po zakończeniu znacznej większości projektów polegających na współdziałaniu, współpraca pomiędzy instytucjami była kontynuowana, a projekty partnerskie były generalnie wysoko oceniane.

(13) Wzmacnianie formalnego współdziałania nie ma jednak charakteru powszechnego i nie można stwierdzić, że tego rodzaju inicjatywy mają jakiś szczególny wpływ w kontekście całego systemu instytucjonalnego. Dzieje się tak ponieważ tylko niewielka część wszystkich projektów była realizowana w partnerstwie, a najczęściej zaangażowanymi instytucjami były organizacje pozarządowe (w przypadku tej grupy współdziałanie skutkuje lepszym dotarciem do beneficjentów ostatecznych projektów). Uwagę zwraca również stosunkowo nieduża liczba projektów, których głównym celem jest budowanie form współpracy pomiędzy instytucjami. Jeśli jednak realizacja tego typu projektów miała miejsce, było one oceniane wysoko.

(14) Równocześnie, przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że pomiędzy instytucjami dochodzi do nawiązywania współpracy nieformalnej. Współpraca nieformalna dotyczy często podmiotów publicznych, dostrzec można także współpracę pomiędzy instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej. W kontekście systemowym, współdziałanie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej ma znaczenie szczególne, ponieważ klientami obu rodzajów instytucji są często te same osoby. Występowanie współpracy niesformalizowanej należy ocenić jako zjawisko ze wszech miar pozytywne, trudno jednak o rzetelne wnioski, co do wpływu współfinansowania w ramach SPO RZL na powiązania nieformalne badanych instytucji.

(15) Analiza otrzymanych rezultatów nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych opinii, co do zasięgu i jakości prowadzonych w ramach projektów działań promocyjnych. Wynika to przede wszystkim z możliwych różnic w interpretowaniu pojęcia „promocja”. Przyjmując najbardziej optymistyczną diagnozę, jakaś forma działań promocyjnych bardzo często była elementem realizowanych projektów. W znakomitej większości przypadków podejmowane w ramach projektów działania promocyjne można określić jako komplementarne (stanowiły poboczny wątek realizacji projektu). Zasadniczym celem działań promocyjnych było upowszechnianie informacji o usługach na rzecz instytucji rynku pracy, rządziej promocja nowych narzędzi/instrumentów rynku pracy oraz wyników badań wypracowanych w ramach projektu. Tylko w niewielkim stopniu przedmiotem promocji były, istotne w kontekście całego systemu, wypracowane w ramach projektów dobre praktyki.

(16) Ocena szczegółowa zakwalifikowanych do badania projektów pozwala stwierdzić, że pomimo dosyć zróżnicowanych narzędzi wykorzystywanych do promocji rezultatów (na uwagę zasługuje duża rola internetu oraz tradycyjnych publikacji) informacje będące przedmiotem promocji stosunkowo rzadko trafiają do szerokiego grona zainteresowanych. Należy jednak mieć na względzie, że rozpowszechnianie wyników projektów wymaga czasu, dlatego też ich realny wpływ może nastąpić w przyszłości.

4. Wnioski i rekomendacje

Podsumowując całość przeprowadzonej w ramach analizowanych Działań SPO RZL interwencji na rzecz instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej należy stwierdzić, że **wsparcie było udzielane zgodnie z założeniami Programu Operacyjnego** i co do zasady **przyczyniało się do poprawy działania systemu instytucjonalnego** we wszystkich obszarach zapisanych w Programie. Co więcej, wsparcie to było generalnie skuteczne, a **większość projektów osiągała zamierzone rezultaty** i była przez przedstawicieli wnioskodawców oraz instytucjonalnych beneficjentów ostatecznych oceniana co najmniej dobrze.

Jednocześnie wpływ analizowanych projektów na poszczególne aspekty funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej nie jest równomierny, co wynika zarówno z nierównomiernej alokacji środków, jak i zróżnicowania siły wpływu poszczególnych typów projektów.

Nierównomierna alokacja środków przejawiała się **dominacją projektów ukierunkowanych na wzrost kwalifikacji i projektów skierowanych do instytucji rynku pracy** oraz brakiem korelacji między rozkładem geograficznym udzielonego wsparcia a liczbą bezrobotnych (względnie populacją) w regionach. Chociaż asymetria wydatkowania środków sama w sobie nie jest problemem, o ile jest rezultatem poczynionych założeń na etapie programowania wsparcia, to wydaje się, że w wypadku analizowanych projektów, była w znacznej mierze konsekwencją wyłącznie centralnego wdrażania wsparcia. Jednocześnie jednak wiele wskazuje na **brak spójnego systemu diagnozowania potrzeb** wykraczającego poza zapisy SPO RZL i UP SPO RZL. Nie dla każdego typu wsparcia musi to stanowić problem, jednak przy przyjętym w SPO RZL centralnym wdrażaniu projektów ukierunkowanych np. na wsparcie potrzeb lokalnego rynku pracy, skutkowało to przypadkowością udzielanego wsparcia.

W celu wyeliminowania tego typu problemów konieczne jest szersze uwzględnianie potrzeb lokalnych i regionalnych w planowaniu wsparcia. Przyjęty w odniesieniu do Priorytetów VI i Priorytetu VII PO KL¹⁰⁸ **tryb wyboru projektów do realizacji w znacznej mierze ten problem eliminuje**. Co więcej, możliwość elastycznego kształtowania na poziomie województwa terminów naboru wniosków i wskazywanie preferowanych Poddziałów daje samorządowi znacznie większy wpływ na kształt interwencji, niż miało to miejsce w wypadku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 2004-2006. Jednocześnie, dla zapewnienia komplementarności i spójności działań prowadzonych w ramach województwa, konieczne jest precyzyjne formułowanie potrzeb i oczekiwań instytucji, co do wsparcia i uwzględnianie ich w dokumentach programowych.

Rekomendacja 1: *Nabór i wybór projektów zakładających wsparcie instytucji w ramach Priorytetu VI i Priorytetu VII PO KL muszą uwzględniać regionalne potrzeby. Konieczny jest znacznie większy, niż w latach 2004-2006, zakres współpracy między instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej w ramach danego województwa w zakresie formułowania oczekiwań i planowania spójnego i wzajemnie komplementarnego wsparcia. Wnioski ze wspólnej pracy nad określeniem potrzeb powinny znajdować odzwierciedlenie w Planach Działań dla Priorytetu VI i VII, opracowywanych przez poszczególne Instytucje Pośredniczące.*

Przewaga projektów zmierzających do podnoszenia kwalifikacji pracowników wśród projektów zmierzających do wsparcia instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej przyczyniła się do **silnego wpływu wsparcia na jakość i produktywność pracy pracowników** tych instytucji. Niewątpliwie SPO RZL przyczyniło się do poprawy funkcjonowania instytucji głównie w tym obszarze,

¹⁰⁸ W ramach których w latach 2007-2013 znajdować się będzie większość narzędzi EFS wspierających instytucje, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym.

pośrednio skutkując także poprawą w innych aspektach funkcjonowania instytucji. Ogólnie tematyka szkoleń i studiów jest dość dobrze dopasowana do oczekiwań, chociaż w większej mierze zdaje się odzwierciedlać preferencje pracowników, niż potrzeby instytucji. Wsparcie jest oceniane jako skuteczne i przydatne. Wsparcie kwalifikacji pracowników jest popularne i łatwo dostępne dla wszystkich instytucji, co więcej przeprowadzone badanie jednoznacznie wskazuje na to, że **instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej oczekują wsparcia EFS w tym obszarze**. Jednocześnie poziom kwalifikacji pracowników nie jest obecnie często wskazywany jako czynnik problematyczny w działalności instytucji. W znacznej mierze jest to na pewno zasługa dotychczasowego wsparcia, jednak wydaje się, że tak znaczna koncentracja na tym typie wsparcia nie była optymalna. W przyszłości zapewnienie optymalnej alokacji powinno być zapewniane przez lepsze diagnozowanie potrzeb na poziomie regionu, w myśl rekomendacji 1. Istnieje też pole poprawy w zakresie dopasowania tematyki szkoleń do potrzeb instytucji.

Rekomendacja 2: *W procesie podnoszenia kwalifikacji pracowników instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej należy w większym stopniu uwzględniać specyficzne potrzeby samych instytucji, a nie preferencje ich pracowników. Ponadto, powinna zostać zwrócona większa uwaga na poziom merytoryczny form podnoszenia kwalifikacji.*

Znacznie mniejsze efekty realizacja wsparcia przyniosła w zakresie poprawy zarządzania, administracji i kosztów funkcjonowania. Co więcej, efekty te były głównie skutkami pośrednimi wsparcia w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników. **Wpływ dużych projektów systemowych jest mniejszy od zakładanego** i w ramach przeprowadzonego badania nie został w większym stopniu zaobserwowany. Po części wynika to z tego, że ujawnienie się pozytywnych efektów takich inicjatyw jak budowa nowego systemu informatycznego czy standaryzacja kwalifikacji wymaga czasu i na obecnym etapie ich ostateczna ocena nie jest możliwa. Jednocześnie wydaje się, że szersze włączanie ostatecznych odbiorców wypracowywanych rozwiązań w proces ich tworzenia mogłoby nie tylko doprowadzić do lepszego dopasowania rezultatów do faktycznie występujących potrzeb, ale także do lepszej promocji uzyskanych wyników. Warto zauważyć, że w odniesieniu do projektów zakładających zmiany organizacyjne w instytucjach – beneficjentach ostatecznych, lepsze efekty osiągnęto, gdy beneficjent ostateczny był jednocześnie wnioskodawcą lub partnerem projektu.

Problemy zidentyfikowane w przypadku realizacji projektów systemowych występują szczególnie często w projektach ukierunkowanych na rozwój oraz modernizację usług i narzędzi wykorzystywanych przez instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej. O ile ogólnie wpływ analizowanych Działań na jakość oferowanych usług i ich dopasowanie do potrzeb klientów badanych instytucji został oceniony bardzo pozytywnie, to ponownie wydaje się, że jest to przede wszystkim efekt pośredni realizacji wszystkich projektów. W odniesieniu do projektów zmierzających bezpośrednio do rozwoju narzędzi i usług można zauważyć dwa niepokojące zjawiska. Pierwszym z nich jest **niewielki stopień wykorzystywania wypracowanych narzędzi**, zwłaszcza jeśli instytucja je wykorzystująca nie była wnioskodawcą lub partnerem projektu. Drugim **niewielki zakres rozpowszechniania** uzyskanych wyników. Oba problemy razem powodują niewielkie oddziaływanie projektów zmierzających do poszerzenia i poprawienia jakości świadczonych usług. Przyczynia się to także do obniżenia zaufania beneficjentów ostatecznych do sensu przeprowadzanych zmian (dotyczy to przede wszystkim procesów standaryzacji).

Rekomendacja 3. *Projekty zakładające zmiany organizacyjne w instytucjach będących beneficjentami ostatecznymi oraz poszerzenie lub modyfikację ich oferty w zakresie narzędzi i usług powinny być realizowane co najmniej w partnerstwie z instytucją – beneficjentem ostatecznym.*

Jak widać, na ogólną skuteczność udzielonego wsparcia negatywny wpływ – zwłaszcza w niektórych obszarach – wywierał **niewielki zakres współpracy między instytucjami** ujętej w ramy formalnego partnerstwa. Wspólna realizacja projektów w analizowanej populacji nie była zjawiskiem częstym, co

więcej uzyskane wyniki wskazują na to, że projekty częściej służyły intensyfikacji lub kontynuacji już istniejącej współpracy niż tworzeniu nowych powiązań, jednocześnie wsparcie faktycznie przyczyniało się do znacznego zwiększenia zakresu i trwałości współpracy między instytucjami. Niewielki był zakres współpracy między instytucjami publicznymi i niepublicznymi, a partnerstwa praktycznie nie występowały na poziomie centralnym (pewną przeszkodą mógł tu być sposób naboru i realizacji projektów w ramach Działania 1.1. schemat a), co w wypadku projektów systemowych może stanowić przeszkodę dla wypracowania skutecznych i akceptowanych przez beneficjentów rozwiązań. Jednocześnie, choć wydaje się że udzielone wsparcie przyczyniło się do zwiększenia nieformalnej współpracy na poziomie lokalnym, to nie znajduje to odzwierciedlenia w liczbie i tematyce wspólnych inicjatyw projektowych realizowanych lokalnie.

Rekomendacja 4. *Należy dążyć do intensyfikacji nawiązywania efektywnej współpracy między instytucjami publicznymi i niepublicznymi oraz instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej, w szczególności na poziomie lokalnym. Można w tym względzie rozważyć wprowadzenie premii punktowych lub innych rozwiązań promujących projekty realizowane w partnerstwie między instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Na poziomie centralnym, w odniesieniu do instytucji publicznych, należy rozważyć szersze wykorzystanie formuły partnerstwa – w szczególności w kontekście rekomendacji 3.*

O ile różnego rodzaju działania promocyjne były obecne w większości analizowanych projektów, to pewne wątpliwości budzi ich skuteczność. W szczególności promocja wypracowanych w ramach projektów najlepszych praktyk oraz nowych narzędzi, a także wyników projektów badawczych, jest niewystarczająca. Uzyskiwane rezultaty często wykorzystywane są tylko przez instytucję wnioskodawcy, nawet jeśli mogą być uniwersalnie zastosowane. Jest to w znacznej mierze rezultat niewystarczających działań po stronie podmiotów realizujących projekty,¹⁰⁹ pogłębiony przez brak zainteresowania (lub zainteresowanie niewystarczające) ze strony podmiotów centralnych, które mogłyby pełnić rolę instytucji zbierających i publikujących informacje w tym zakresie (podobnie jak ma to miejsce w wypadku działań MRR ukierunkowanych na wyłanianie i promocję najlepszych praktyk).

Rekomendacja 5. *Wskazane jest stworzenie ogólnodostępnej, centralnej, internetowej bazy projektów, najlepszych praktyk, rozwiązań, badań i przygotowywanych publikacji, z zamieszczonymi raportami w wersji elektronicznej. Pozwoliłoby to na łatwiejsze utrzymanie spójności prowadzonych działań i uzupełnianie luk w wiedzy o instytucjach rynku pracy i instytucjach pomocy społecznej. Konieczne jest szersze promowanie i wykorzystywanie wyników badań w praktyce funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Powinno to dotyczyć działań prowadzonych przez instytucje (identyfikacja skutecznych narzędzi), lepszego dotarcia do klientów (identyfikacja problemów na obszarze działania instytucji) jak również diagnozowania potrzeb samych instytucji (w tym również w kontekście zapisów rekomendacji 1.).*

Problem niewystarczającej promocji wyników dotyczył w dużym stopniu także projektów badawczych. Znaczna część przedstawicieli instytucji nie zna wyników badań prowadzonych ze środków SPO RZL, zgłaszając jednocześnie na nie zapotrzebowanie; z kolei o ile przedstawiciele instytucji znają wyniki badań, to generalnie deklarują ich wykorzystanie w praktyce. Wyniki części projektów badawczych realizowanych w ramach badanych Działań były wykorzystywane głównie przez samych wnioskodawców, będących jednocześnie beneficjentami ostatecznymi, natomiast całościowy wpływ wyników badań na funkcjonowanie był generalnie dużo mniejszy. Ponadto, dla projektów badawczych występowała silna nierównowaga na rzecz instytucji rynku pracy (badania z zakresu rynku pracy w dużym stopniu finansowano z Działania 1.1. schemat a), przy braku

¹⁰⁹ Wystarczy zauważyć, że ewaluatorzy realizujący niniejsze badanie mieli trudności z dotarciem do teoretycznie ogólnie dostępnych opracowań podsumowujących projekty.

podobnego kanału finansowania dla obszaru pomocy społecznej) oraz praktyczny brak kompleksowych projektów badawczych prowadzonych na poziomie lokalnym. Oba te problemy są szczególnie istotne w świetle konieczności lepszego diagnozowania potrzeb regionalnych i lokalnych w kontekście regionalizacji interwencji w PO KL oraz treści rekomendacji 1. Mało widoczny bezpośredni wpływ badań na zmiany prawne nie oznacza całkowitego jego braku. Wyniki badań mają duży wpływ na zmianę świadomości, przejawiającą się w praktyce także w przypadku instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Podmioty te wykorzystują dostępne informacje przy projektowaniu własnych inicjatyw. Tym większe znaczenie ma zwiększenie skuteczności rozpowszechniania wyników.

Rekomendacja 6. *Konieczne jest zwiększenie intensywności kompleksowych badań systemowych obszaru pomocy społecznej. Celem skuteczniejszego propagowania oraz utrwalenia osiągniętych rezultatów, nawet w przypadku badań lokalnych należałoby wymagać od wnioskodawców udostępniania wersji elektronicznych stworzonych na tej podstawie raportów. Wszystkie opracowania powinny być dostępne za pośrednictwem popularnych portali instytucji centralnych, w szczególności strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (zob. rekomendacja 5.).*

Na podstawie przeprowadzonego badania wydaje się, że w odniesieniu do wsparcia realizowanego w latach 2007-2013 najistotniejsze jest zapewnienie jego większej adekwatności i skuteczności w myśl zaleceń sformułowanych w powyższych rekomendacjach. **Nie ma natomiast podstaw do diametralnej zmiany obszarów**, w których wsparcie powinno być udzielane. Pożądana jest zmiana wag pomiędzy poszczególnymi rodzajami wsparcia na poziomie regionalnym – z mniejszym naciskiem na projekty służące podnoszeniu kwalifikacji, większym na projekty narzędziowe i badawcze. Jednocześnie alokacja powinna wynikać z regionalnych potrzeb, w myśl rekomendacji 1. W badaniach przedstawicieli instytucji – potencjalnych beneficjentów ostatecznych – przeważały opinie o potrzebie kontynuowania wsparcia w dotychczasowych obszarach. Co ciekawe, wsparcie wzrostu kwalifikacji pracowników, mimo że kwalifikacje są problemem znajdującym się dość nisko na liście zasadniczych problemów instytucji, jest najczęściej wskazywanym obszarem (przez 66 proc. instytucji), w którym pomoc powinna być kontynuowana. W pozostałych obszarach wskazania instytucji były mało zróżnicowane, wahając się od 36 proc. (tworzenie i wdrażanie standardów usług) do 20 proc. (badania dotyczące rynku pracy lub nowych instrumentów rynku pracy). Jednocześnie znacznie bardziej szczegółowy – niż miało to miejsce w wypadku SPO RZL – podział realizowanych zadań na Priorytety, Działania i Podziałania umożliwi **stałe monitorowanie wysokości wydatkowanych środków i ich strukturę**, co powinno być wykorzystane w kontekście śledzenia i planowania interwencji na rzecz instytucji.

Rekomendacja 7. *Katalog typów projektów i jego podział na Priorytety, Działania i Podziałania dobrze odzwierciedla potrzeby instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Umożliwia jednocześnie dość precyzyjne monitorowanie wydatkowania środków przeznaczonych na wsparcie instytucji. Monitoring taki powinien być na bieżąco prowadzony zarówno na poziomie centralnym, jak i w poszczególnych województwach.*

Formułowanie rekomendacji co do kształtu wsparcia w latach 2007-2008 nie jest możliwe bez spojrzenia na to, w jaki sposób PO KL poprzez konstrukcję systemu zarządzania i wdrażania, a zwłaszcza wyboru projektów, zmienia charakter interwencji. W zakresie realizacji centralnych projektów systemowych istotną modyfikacją jest utworzenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz faktyczny brak możliwości realizacji większych (centralnych) projektów z inicjatywy podmiotów innych niż departamenty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.¹¹⁰ Z jednej strony na pewno

¹¹⁰ Oczywiście również w ramach SPO RZL Działanie 1.1. schemat a) było skierowane tylko do właściwych departamentów MPiPS, jednak centralnych charakteru schematu a) oraz zbliżony katalog typów projektów umożliwiał realizację projektów o charakterze systemowym także innym podmiotom.

przyczyni się to do większej spójności prowadzonych działań i silnego osadzenia ich w kompleksowej strategii działania na rzecz rozwoju systemu instytucjonalnego instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, z drugiej strony może przyczynić się do wzmocnienia niekorzystnych zjawisk obserwowanych w ramach SPO RZL, przede wszystkim **ograniczonego włączenia innych instytucji i partnerów w prowadzone działania**. Co więcej instytucje te, jeśli nie zostaną włączone w proces realizacji projektów systemowych przez MPiPS, **nie będą mieć możliwości realizacji ogólnokrajowych projektów** zmierzających do poprawy systemu instytucjonalnego czy projektów badawczych. Jest to istotne ograniczenie roli największych, ogólnopolskich niepublicznych instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, zmuszające je do działania tylko na poziomie regionalnym.

Rekomendacja 8. *Należy rozważyć stworzenie możliwości realizacji projektów z zakresu wsparcia instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej przez instytucje niepubliczne również na poziomie kraju w ramach Priorytetu I, odpowiednio dostosowując do założeń PO KL katalog dostępnych projektów.*

W kontekście rekomendacji wyływających z niniejszego badania bardzo istotna jest regionalizacja Priorytetu VI i Priorytetu VII PO KL. Przyjęte metody wdrażania rozwiązują niektóre z zidentyfikowanych w badaniu problemów. W szczególności – jak już zauważono – **regionalizacja umożliwi bardziej adekwatne dopasowywanie pomocy** do faktycznie występujących potrzeb oraz lepsze jej rozdysponowanie w przekroju geograficznym. Jednoznaczne wyodrębnienie w ramach Działań i Poddziałań wsparcia systemowego oraz czytelny podział na rynek pracy i politykę społeczną również powinien przyczynić się do bardziej zrównoważonego wykorzystania środków.¹¹¹ Ogólnie katalog form wsparcia i ich rozpisanie według grup docelowych i procedury wyborów projektów w znacznie większym stopniu oddają specyfikę potrzeb instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej niż miało to miejsce w wypadku SPO RZL.

Jednocześnie z taką **formułą wdrażania wiążą się pewne zagrożenia**. Duża elastyczność w uruchamianiu poszczególnych Działań i Poddziałań na poziomie województwa będzie sprzyjać optymalnemu dopasowaniu struktury wsparcia do potrzeb – ale pod warunkiem uwzględnienia w diagnozie (i zapewne dokumentach kierunkowych województwa), będącej podstawą decyzji w zakresie ogłoszeń konkursowych, potrzeb wszystkich grup podmiotów – potencjalnych beneficjentów ostatecznych. W związku z tym w proces diagnozowania sytuacji w zakresie rynku pracy i wykluczenia społecznego w województwie powinno być zaangażowane możliwie duże grono różnorodnych instytucji, w tym zwłaszcza instytucji niepublicznych. Niespełnienie tego warunku grozi realizacją projektów niedopasowanych co do typu i odbiorców do faktycznych potrzeb – i to zapewne w stopniu większym niż miało to miejsce w przypadku SPO RZL, gdzie głównym czynnikiem decydującym o strukturze projektów według typów była *de facto* aktywność wnioskodawców – a ta z kolei była pochodną faktycznych problemów instytucji. Problem ten jest konsumowany w rekomendacji 1.

¹¹¹ Warto zauważyć, że w SPO RZL Działanie 1.5. projekty ukierunkowane na wsparcie instytucji konkurowały z projektami skierowanymi bezpośrednio do osób wykluczonych społecznie.

5. Wskaźniki oceny wpływu EFS na funkcjonowanie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej

Dokumentacja Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zawiera rozbudowany system wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. Umożliwia on ilościową ocenę natychmiastowych efektów wsparcia przekazywanego bezpośrednim beneficjentom instytucjonalnym takich, jak liczba przeszkolonych pracowników lub liczba jednostek, w których wdrożono standardy usług. Jest jednak oczywiste, że realizacja projektów skierowanych do instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej musi być także rozpatrywana w dłuższym horyzoncie czasowym oraz w znacznie szerszym kontekście, którego analiza wymaga zastosowania oddzielnych metod badawczych. Dlatego też w niniejszym rozdziale zostaną zaprezentowane narzędzia analizujące oddziaływanie projektów finansowanych z EFS na funkcjonowanie systemu instytucjonalnego rynku pracy i pomocy społecznej uzupełniające istniejące w zapisach PO KL wskaźniki produktu i pozostałe wskaźniki rezultatu.

W pierwszej części znajdują się wskaźniki oceny wpływu bezpośredniego, a więc odnoszące się tylko i wyłącznie do grupy instytucji, które były lub będą beneficjentami lub uczestnikami projektów realizowanych w ramach PO KL. Część druga zawiera wskaźniki oceny wpływu globalnego, dla których badaną populacją są wszystkie instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej.¹¹² Obie części analizy złożą się ostatecznie na wskaźnik oceny wpływu ogólnego. Ponadto oddziaływanie EFS zostanie oddzielnie zmierzone dla instytucji rynku pracy¹¹³ i oddzielnie dla instytucji pomocy społecznej.

Jakkolwiek zaproponowane rozwiązania dotyczą nowego okresu programowania, tj. lat 2007-2013, punktem wyjścia jest oczywiście zaprezentowana we wcześniejszych rozdziałach analiza projektów realizowanych w ramach SPO RZL. W szczególności, wartości bazowe poszczególnych wskaźników zostały obliczone w oparciu o badania beneficjentów projektów z poprzedniego okresu programowania. Umożliwi to porównanie wsparcia przekazywanego instytucjom rynku pracy i instytucjom pomocy społecznej w ramach obu programów operacyjnych oraz zaproponowanie wartości docelowych dla poszczególnych wskaźników.

5.1. Ocena wpływu bezpośredniego

Wskaźniki oceny wpływu bezpośredniego (WB) odnoszą się do oddziaływania wsparcia przekazywanego instytucjom rynku pracy i instytucjom pomocy społecznej na grupę beneficjentów instytucjonalnych. Podstawowymi zagadnieniami uwzględnionymi w tej części analizy będą:

- poprawa funkcjonowania instytucji będących ostatecznymi beneficjentami projektów ;
- satysfakcja pracowników tych instytucji z udziału w programach doskonalenia zawodowego;
- satysfakcja klientów instytucji otrzymujących wsparcie.

Podstawową zaletą wskaźników oceny wpływu bezpośredniego jest możliwość wyodrębnienia oddziaływania wybranego narzędzia interwencji od innych czynników mogących mieć potencjalnie

¹¹² Podział na dwa kanały oddziaływania: bezpośredni i globalny jest zgodny z przedstawionym w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej pt. *Nowy okres programowania 2007-2013. Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji*.

¹¹³ Dodatkowo, zaproponowany zostanie również oddzielny wskaźnik mierzący oddziaływanie projektów finansowanych z EFS na Publiczne Służby Zatrudnienia.

podobny wpływ na badaną grupę beneficjentów. Dodatkowo, możliwe będzie umieszczenie wskaźników w ramach wyznaczonych przez zdefiniowane w PO KL wskaźniki produktu i rezultatu.

W oparciu o badania ankietowe różnych grup beneficjentów powstaną następujące wskaźniki:

- wskaźnik oceny wpływu bezpośredniego na instytucje rynku pracy (*WB.IRP*);
- subwskaźnik oceny wpływu bezpośredniego na Publiczne Służby Zatrudnienia (*WB.PSZ*);
- wskaźnik oceny wpływu bezpośredniego na instytucje pomocy społecznej (*WB.IPS*).

Konstrukcja obu wskaźników jest dość podobna, występują jednak pewne różnice w komponentach każdego z nich. Rozbieżności wynikają z dwóch podstawowych czynników. Po pierwsze, dla obu obszarów w PO KL zostały zdefiniowane odmienne wskaźniki rezultatu, które implikują inną strukturę wskaźników wpływu. Po drugie, występują różnice w dostępności potrzebnych danych - zakończone już przez MPiPS badania satysfakcji klientów Powiatowych Urzędów Pracy nie doczekały się jeszcze swojego odpowiednika dla instytucji pomocy społecznej.

5.1.1. Ocena wpływu bezpośredniego EFS na instytucje rynku pracy¹¹⁴

Wskaźnik oceny wpływu bezpośredniego EFS na instytucje rynku pracy powstał w oparciu o istniejące już wskaźniki produktu i rezultatu. Jest on wypadkową analizy takich zagadnień jak ocena wpływu otrzymanego wsparcia na funkcjonowanie instytucji, satysfakcja pracowników z udziału w programach doskonalenia zawodowego oraz satysfakcja klientów.

Tabela 4. Umiejscowienie wskaźnika WB.RP względem wskaźników produktu i rezultatu zapisanych w PO KL.

Wskaźniki produktu →	Wskaźniki rezultatu →	Wskaźnik oceny wpływu
Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje	Odsetek kluczowych pracowników PSZ, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje	WB.IRP Ocena wpływu EFS na instytucje rynku pracy. Komponenty: <i>WB.IRP₁</i> Ocena satysfakcji pracowników objętych programami doskonalenia zawodowego. <i>WB.IRP₂</i> Ocena wpływu udzielonego wsparcia na skuteczność realizacji zadań instytucji. <i>WB.IRP₃</i> Ocena satysfakcji klientów urzędów pracy.
Liczba instytucji PSZ, które uczestniczyły w projektach mających na celu wdrożenie standardów usług	Odsetek instytucji publicznych służb zatrudnienia, w których wdrożono standardy usług	

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Podstawowym źródłem danych dla wskaźnika oceny wpływu bezpośredniego i jego poszczególnych komponentów będą badania ankietowe¹¹⁵ przeprowadzone na czterech grupach respondentów: kadry kierowniczej instytucji rynku pracy, pracowników i klientów oraz przedstawicieli jednostek realizujących projekty skierowane bezpośrednio do instytucji rynku pracy. Do obliczenia wartości

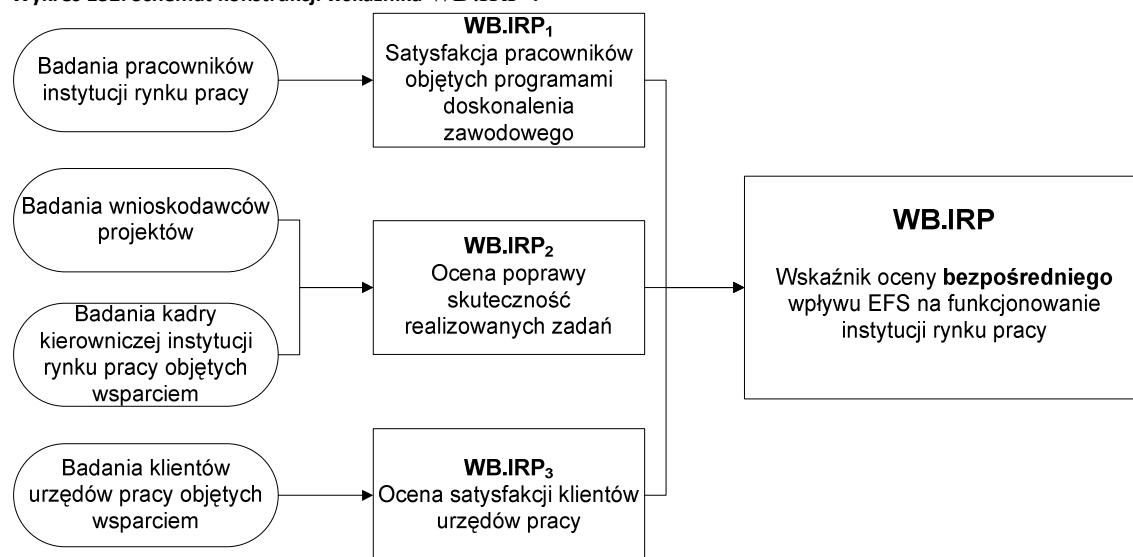
¹¹⁴ Stosuje się następujące nazwy przeprowadzonych przez IBS w ramach niniejszego projektu badań:

- CATI - badanie telefoniczne CATI pracowników IRP/IPS biorących udział w programach doskonalenia zawodowego;
- CAWI 1- badanie CAWI wnioskodawców projektów z Działania 1.1 i Działania 1.5. schemat a) SPO RZL;
- CAWI 2- badanie CAWI instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej (w tym beneficjentów ostatecznych).

¹¹⁵ Aby umożliwić porównywalność wyników, odpowiedziom z badań ankietowych przypisano wartości liczbowe, które następnie unormowano, aby zawierały się w przedziale (0,1). Większe wartości poszczególnych komponentów wskaźnika oznaczają korzystniejszą oceną badanego wymiaru wsparcia.

bazowych zostały wykorzystane symetryczne badania przeprowadzone w ramach niniejszego projektu dotyczące oceny oddziaływania SPO RZL oraz badania satysfakcji klientów urzędów pracy zrealizowane na zlecenie MPiPS.

Wykres 132. Schemat konstrukcji wskaźnika *WB.IRP*.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

Wskaźnik oceny wpływu bezpośredniego *WB.IRP* składa się z trzech głównych komponentów. Największa waga została przypisana ocenie wpływu otrzymanego wsparcia na poprawę realizacji zadań poszczególnych jednostek,¹¹⁶ ponieważ czynnik ten w sposób najbardziej kompleksowy odzwierciedla oddziaływanie pomocy finansowanej z EFS na badaną grupę instytucji. Relatywnie mniejszy wkład do ostatecznej wartości wskaźnika mają: ocena satysfakcji pracowników z udziału w programach doskonalenia zawodowego¹¹⁷ oraz ocena satysfakcji klientów.

¹¹⁶ Ocena poprawy skuteczności wykonywanych zadań powstała w oparciu o badania ankietowe wnioskodawców i beneficjentów ostatecznych. Większe znaczenie zostało w tym przypadku przypisane opinii beneficjentów, ponieważ zarządzający tymi instytucjami bezsprzecznie posiadają bardziej precyzyjny obraz wpływu otrzymanej pomocy na funkcjonowanie instytucji.

¹¹⁷ Ocena satysfakcji pracowników z otrzymanego wsparcia została podzielona na dwie części składowe o równorzędnych wagach: ogólną satysfakcję z udziału w programie doskonalenia zawodowego (uwzględniającą między innymi poziom merytoryczny, jakość organizacji, dopasowanie do potrzeb) oraz stopień wykorzystania zdobytej wiedzy i umiejętności w pracy zawodowej.

Tabela 5. Konstrukcja wskaźnika *WB.IRP* i jego komponentów.

Komponent	Waga komponentu w ramach wskaźnika WB (α_i)	Źródło danych	Elementy i ich wagi w ramach komponentu	Wartość	
				Bazowa	Docelowa
<i>WB.IRP</i> ₁	0.25	CATI	1. Satysfakcja pracowników z udziału w programach doskonalenia zawodowego (1/2) 2. Stopień wykorzystania zdobytych umiejętności w pracy zawodowej (1/2)	0.75	0.79
<i>WB.IRP</i> ₂	0.5	CAWI 1, CAWI 2	1. Wpływ przekazanego wsparcia na większą skuteczność realizacji zadań przez beneficjentów - ocena beneficjentów (2/3) 2. Wpływ przekazanego wsparcia na większą skuteczność realizacji zadań przez beneficjentów- ocena wnioskodawców (1/3)	0.67	0.76
<i>WB.IRP</i> ₃	0.25	Badania satysfakcji klientów PUP MPiPS ¹¹⁸	a) Satysfakcja klientów Powiatowych Urzędów Pracy objętych wsparciem instytucjonalnym	0.70	0,70

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Wymienione powyżej komponenty zostały połączone, aby utworzyć jeden wskaźnik oceny wpływu EFS na instytucje rynku pracy według następującego wzoru:

$$WB.IRP = \sum_{i=1}^3 \alpha_i \times WB.IRP_i$$

Gdzie *WB.IRP*_{*i*} to komponent opisany w tabeli 5 to przypisana temu komponentowi waga. W identyczny sposób¹¹⁹ został obliczony wskaźnik oceny wpływu bezpośredniego EFS na Publiczne Służby Zatrudnienia (*WB.PSZ*).

Obok wartości bazowych, opracowanych przy wykorzystaniu badań projektów realizowanych w ramach SPO RZL, dla poszczególnych komponentów zostały także zaproponowane wartości docelowe, które będzie można w przyszłości porównać z wynikami badań ewaluacyjnych na poszczególnych etapach wdrażania PO KL. Przy obliczaniu wartości docelowych poszczególnych wskaźników kierowano się ściśle określonym algorytmem.

Po pierwsze, wartości docelowe zostały zaproponowane oddzielnie dla każdego z pytań w badaniach CAWI i CATI.¹²⁰ Następnie, otrzymane wartości zostały zagregowane według zamieszczonego wyżej

¹¹⁸ Badanie wskaźnika wpływu Działania 1.1 SPO RZL Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy, EMAR Marketing Research, 2008, badanie przeprowadzone na zlecenie MPiPS.

¹¹⁹ Tzn. w oparciu o identyczny zestaw komponentów i rozkład wag.

systemu wag i wzorów. Dzięki temu, wartości bazowe odnoszą się do poszczególnych problemów i zagadnień, a nie do abstrakcyjnego i trudnego do interpretacji zagregowanego wskaźnika wpływu bezpośredniego.

Po drugie, konieczne było zastosowanie spójnego kryterium, które umożliwiłoby odniesienie wartości docelowych do obliczonych w oparciu o badania dotyczące poprzedniego okresu programowania wartości referencyjnych. Odpowiedzi na poszczególne pytania, które odzwierciedlały poziom satysfakcji poszczególnych grup respondentów różniły się dość znacznie pomiędzy sobą. Widać to na przykład w tabeli 5 – satysfakcja kadry kierowniczej beneficjentów instytucjonalnych kształtowała się na niższym poziomie od satysfakcji pracowników objętych programami doskonalenia zawodowego. Do obliczenia wartości docelowych założono, że pożądany poziom satysfakcji wynosi 0,75.¹²¹ W sytuacjach, gdy wartość referencyjna była wyższa od tego poziomu zaproponowano utrzymanie *status quo*. Przykładowo, w wielu pytaniach dotyczących satysfakcji pracowników, średnia odpowiedzi była wyższa od 0,80, co jest wartością na tyle wysoką, że oczekiwanie dalszej poprawy w kolejnym okresie programowania może okazać się nierealne. Niższy docelowy próg zastosowano natomiast dla komponentu dotyczącego satysfakcji klientów Urzędów Pracy. Zgodnie z wynikami badania¹²², podniesienie jego obecnej wartości (0,70) jest raczej niemożliwe do osiągnięcia. Przedstawione w tabeli 5 komponenty charakteryzują się dużymi rozbieżnościami w różnicach pomiędzy wartościami bazowymi i docelowymi. Satysfakcja z uczestnictwa w programach doskonalenia zawodowego kształtowała się w projektach realizowanych w ramach SPO RZL na względnie wysokim poziomie, dlatego też w kontekście kolejnego okresu programowania należy oczekiwać utrzymania tej korzystnej tendencji. Z drugiej strony, dość odległe od pożądanej wartości docelowej są oceny wpływu uczestnictwa w projektach na większą skuteczność realizacji zadań badanych instytucji (*WB.IRP₂*). Głównym czynnikiem, który zaniżał te oceny były opinie przedstawicieli instytucji, które tego typu wsparcie otrzymały.

Tabela 6. Ocena wpływu bezpośredniego EFS na instytucje rynku pracy.

Wskaźnik	Nazwa	Wartość	
		Bazowa	Docelowa
<i>WB.IRP</i>	Ocena bezpośredniego wpływu EFS na instytucje rynku pracy	0.70	0.75
<i>WB.PSZ</i>	Ocena bezpośredniego wpływu EFS na Publiczne Służby Zatrudnienia	0.69	0.75

Źródło: Opracowanie własne IBS.

¹²⁰ Z powodu barku szczegółowych wyników badania satysfakcji klientów PUP, dla komponentu *WB.IRP₃* od razu odniesiono się ostatecznej wartości zagregowanej.

¹²¹ Jest to równoważne odpowiedzi „dobry” (4) w pytaniu o 5-stopniowej skali odpowiedzi.

¹²² *Badanie...*, op. cit.

5.1.2. Ocena wpływu EFS na funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej

W podobny sposób zbudowany został wskaźnik oceny bezpośredniego oddziaływania PO KL na instytucje pomocy społecznej. Jak wspomniano wcześniej, różnice względem podobnego wskaźnika opracowanego dla instytucji rynku pracy wynikają z dostępności danych oraz innej struktury już zdefiniowanych wskaźników wpływu i rezultatu.

Tabela 7. Umiejscowienie wskaźnika *WB.IPS* względem wskaźników produktu i rezultatu określonych w PO KL.

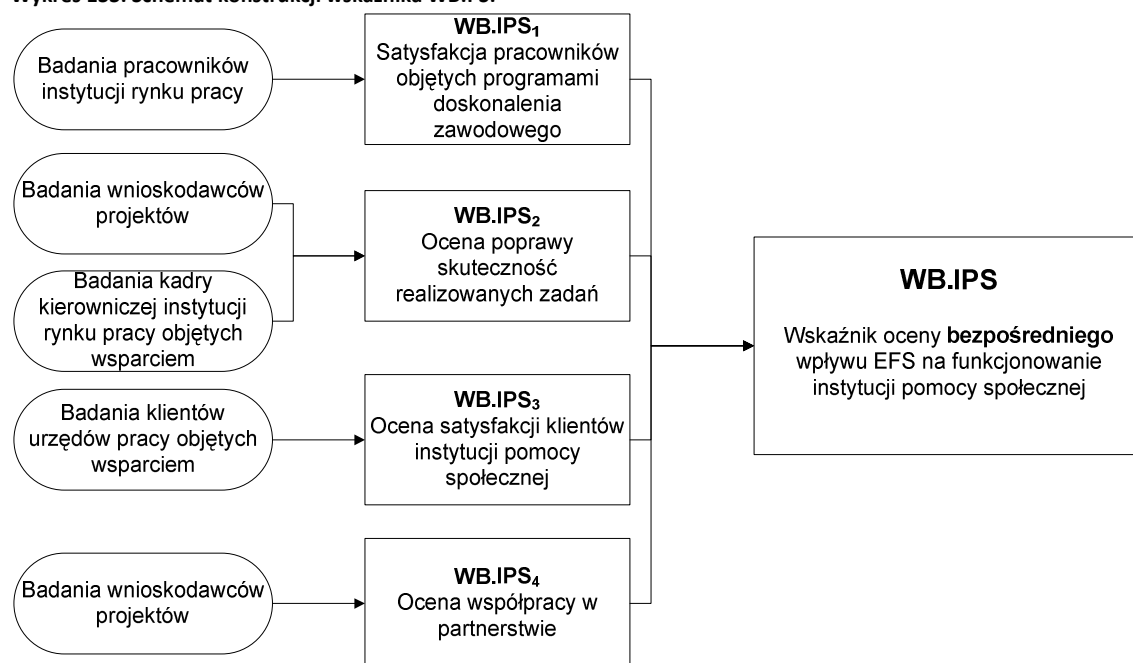
Wskaźniki produktu →	Wskaźniki rezultatu →	Wskaźnik wpływu
Liczba instytucji pomocy społecznej, które uczestniczyły w projektach systemowych, mających na celu wdrożenie standardów usług	Odsetek instytucji pomocy społecznej, w których wdrożono standardy usług	<p style="text-align: center;"><i>WB.IPS</i> Ocena wpływu EFS na funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej.</p> <p>Komponenty:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>WB.IPS</i>₁. Ocena wpływu udzielonego wsparcia na skuteczność realizacji zadań instytucji. • <i>WB.IPS</i>₂. Ocena satysfakcji pracowników objętych programami doskonalenia zawodowego. • <i>WB.IPS</i>₃. Ocena satysfakcji klientów instytucji pomocy społecznej. • <i>WB.IPS</i>₄. Ocena współpracy w partnerstwie podczas realizacji projektu.¹²³
Liczba kluczowych pracowników instytucji pomocy społecznej, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje	Odsetek pracowników instytucji pomocy społecznej, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje	
	Odsetek instytucji pomocy społecznej, które zawarły kontrakty socjalne z ponad 10% wszystkich swoich klientów	
	Odsetek projektów instytucji pomocy społecznej realizowanych w partnerstwie w ramach Priorytetu, w tym: a) partnerstwa z publicznymi służbami zatrudnienia, b) partnerstwa z innymi instytucjami pomocy społecznej, c) partnerstwa publiczno-społeczne	

Źródło: Opracowanie własne IBS.

W porównaniu z zestawem wskaźników zaproponowanym do analizy wpływu bezpośredniego EFS na instytucje rynku pracy, w przypadku instytucji pomocy społecznej lista komponentów została rozszerzona o ocenę współpracy w ramach projektów realizowanych w partnerstwie. Ponadto, niniejszy zestaw wskaźników oddziaływania bezpośredniego zakłada, że ewaluacja na poszczególnych etapach wdrażania PO KL będzie obejmowała badania satysfakcji klientów instytucji pomocy społecznej, które otrzymały wsparcie instytucjonalne. Aby móc zachować porównywalność wyników, która może być ciekawa z punktu widzenia skuteczności interwencji w obszarach pomocy społecznej i rynku pracy, sugeruje się, aby powtórzona została metodologia wykorzystana w badaniu satysfakcji klientów Powiatowych Urzędów Pracy przeprowadzonym na zlecenie MPIPS.

¹²³ Komponent *WB.IPS*₄. włączony do wskaźnika opcjonalnie – problemem jest niewielka próba w badaniu CAWI 1.

Wykres 133. Schemat konstrukcji wskaźnika WB.PS.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

Proporcje komponentów wskaźnika oceny wpływu bezpośredniego odpowiadają proporcjom zastosowanym w przypadku instytucji rynku pracy. Największy wkład w kształtowanie się końcowej wartości wskaźnika ma ocena wpływu otrzymanego wsparcia na poprawę skuteczności realizacji zadań instytucji, którą należy uznać za najbardziej kompleksową. Pozostałym komponentom (w tym ocenie współpracy w partnerstwie) przypisana została mniejsza waga.

Tabela 8. Konstrukcja wskaźnika *WB.IPS* i jego komponentów.

Komponent	Waga komponentu w ramach wskaźnika WB (β_i)	Źródło danych	Elementy i ich wagi w ramach komponentu	Wartość	
				Bazowa	Docelowa
<i>WB.IPS</i> ₁	0.2	CATI	1. Satysfakcja pracowników z udziału w programach doskonalenia zawodowego (1/2) 2. Stopień wykorzystania zdobytych umiejętności w pracy zawodowej (1/2)	0.75	0.79
<i>WB.IPS</i> ₂	0.4	CAWI 1, CAWI 2	1. Wpływ przekazanego wsparcia na większą skuteczność realizacji zadań przez beneficjentów- ocena beneficjentów (2/3) 2. Wpływ przekazanego wsparcia na większą skuteczność realizacji zadań przez beneficjentów- ocena wnioskodawców (1/3)	0.71	0.75
<i>WB.IPS</i> ₃	0.2	Badania satysfakcji klientów IPS	Satysfakcja klientów instytucji pomocy społecznej objętych wsparciem instytucjonalnym	0.70	0.70
<i>WB.IPS</i> ₄	0.2	CAWI I	Ocena współpracy w partnerstwie	0.80	0.80

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Ostateczna wartość wskaźnika oceny wpływu bezpośredniego EFS na instytucje pomocy społecznej została obliczona według następującego wzoru:

$$WB.IPS = \sum_{i=1}^4 \beta_i \times WB.IPS_i$$

Gdzie to *WB.IPS*_{*i*} komponent opisany w tabeli 8 a β_i to przypisana temu komponentowi waga. W oparciu o badania projektów realizowanych w poprzednim okresie programowania przeprowadzone na potrzeby niniejszego projektu zostały obliczone bazowe wartości poszczególnych komponentów. Z oczywistych względów, nie było możliwe ustalenie poziomu wyjściowego dla oceny satysfakcji klientów instytucji pomocy społecznej. Dlatego też, jako wartość bazowa i tym samym punkt odniesienia dla ewaluacji przeprowadzanych w przyszłości został w tym przypadku przyjęty wynik badań klientów Powiatowych Urzędów Pracy.

Zaproponowane wartości docelowe opierają się na tych samych założeniach, co wartości obliczone dla wskaźników dotyczących instytucji rynku pracy. Ponieważ wartości referencyjne opierały się w większości na przeprowadzonych tą samą metodą badaniach¹²⁴, komponenty wskaźników oceny

¹²⁴ Wyjątkiem było rozszerzenie analizy dotyczącej instytucji rynku pracy o ocenę projektów realizowanych w partnerstwie.

wpływu bezpośredniego na instytucje pomocy społecznej przyjmują podobne wartości, jak odpowiednie elementy obliczone dla instytucji rynku pracy. I tak, względnie blisko pożądanych poziomów docelowych są wartości bazowe odzwierciedlające satysfakcję pracowników z udziału w programach doskonalenia zawodowego. Duże pole do poprawy istnieje natomiast w przypadku opinii ostatecznych beneficjentów instytucjonalnych o wpływie otrzymanego wsparcia na skuteczność realizacji zadań badanych jednostek.

Tabela 9. Ocena wpływu bezpośredniego EFS na instytucje pomocy społecznej.

Wskaźnik	Nazwa	Wartość	
		Bazowa	Docelowa
<i>WB.IPS</i>	Ocena bezpośredniego wpływu EFS na instytucje pomocy społecznej	0.73	0.76

Źródło: Opracowanie własne IBS.

5.1.3. Ocena wpływu bezpośredniego: podsumowanie

Zaproponowane narzędzia oceny bezpośredniego wpływu EFS na funkcjonowanie instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej umożliwiają analizę oddziaływania wsparcia w o wiele szerszym kontekście niż wskaźniki produktu i rezultatu. W szczególności, pojedyncze komponenty wskaźników *WB.IRP* i *WB.IPS* w ciekawy sposób obrazują, jak poszczególne grupy objęte wsparciem oceniają przekazaną im pomoc. Dodatkowo, badania kadry kierowniczej beneficjentów i wnioskodawców, przynajmniej częściowo, dostarczają informacji o skali zmian w funkcjonowaniu instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej dzięki partycypacji w projektach finansowanych z EFS.

Należy jednak podkreślić, że wskaźniki wpływu bezpośredniego posiadają pewne naturalne ograniczenia. Po pierwsze, opierają się na badaniach ankietowych analizujących satysfakcję poszczególnych grup z otrzymanego wsparcia. Wyniki tego typu badań obciąża ogólna tendencja respondentów do wystawiania względnie wysokich ocen. Ponadto, wdrażanie programów strukturalnych wpływa na cały system instytucjonalny rynku pracy i pomocy społecznej, a nie tylko na instytucje, które otrzymują wsparcie jako bezpośredni beneficjenci. Dlatego też ograniczenie się w analizie do tej grupy jednostek powoduje znaczne zawężenie dostępnego zbioru informacyjnego.

5.2. Ocena wpływu globalnego

Wdrażanie programów strukturalnych takich jak PO KL wiąże się z różnymi kanałami oddziaływania. Jeden z nich, wpływ bezpośredni dobrze obrazują wskaźniki oceny wpływu bezpośredniego opisane w pierwszej części rozdziału. Aby odpowiedzieć na pytanie dotyczące rzeczywistego wpływu realizowanych projektów na cały system instytucjonalny rynku pracy i pomocy społecznej, należy rozszerzyć badaną populację również o instytucje, które nie były beneficjentami ostatecznymi. Umożliwi to zbadanie oddziaływania PO KL w znacznie szerszym kontekście.

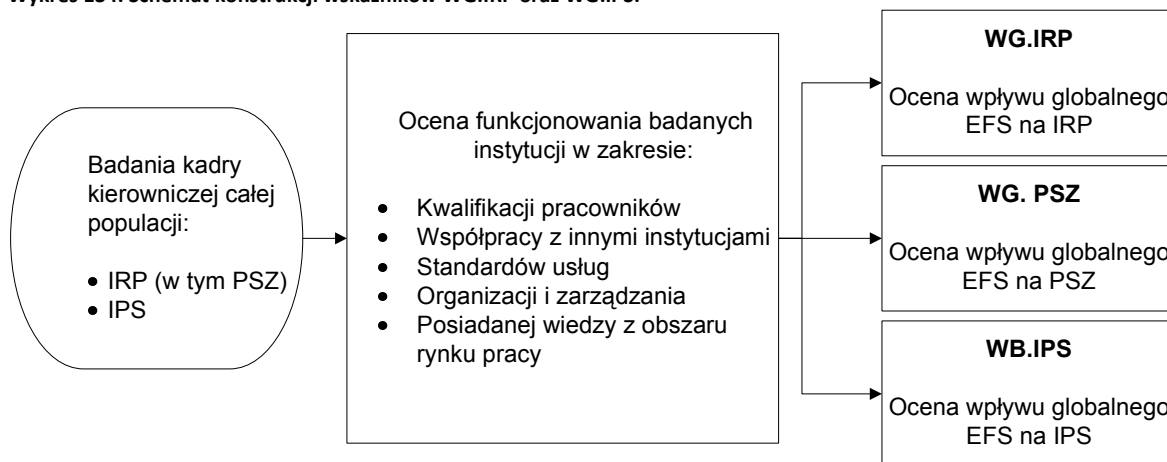
Ocena wpływu globalnego opiera się na budowie następujących wskaźników:

- Wskaźnika oceny wpływu globalnego EFS na instytucje rynku pracy (*WG.IRP*);
 - Subwskaźnika oceny wpływu globalnego EFS na Publiczne Służby Zatrudnienia (*WG.PSZ*)
- Wskaźnika oceny wpływu globalnego EFS na instytucje pomocy społecznej (*WG.IPS*).

5.2.1. Konstrukcja wskaźnika oceny wpływu globalnego

Źródłem danych dla wskaźników oceny wpływu globalnego są badania ankietowe kadry kierowniczej instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej, w których respondenci proszeni są o ocenę wagi wybranych problemów z punktu widzenia funkcjonowania ich instytucji. Zakres uwzględnionych w badaniu zagadnień został ograniczony do obszarów, które potencjalnie mogą być kształtowane dzięki wsparciu przekazywanemu instytucjom rynku pracy i instytucjom pomocy społecznej dzięki projektom realizowanym w ramach PO KL. Porównanie wybranego komponentu wskaźnika na różnych etapach wdrażania PO KL pozwoli odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu wsparcie przekazywane instytucjom rzeczywiście wpływa na poprawę ich funkcjonowanie w danym obszarze.

Wykres 134. Schemat konstrukcji wskaźników *WG.IRP* oraz *WG.IPS*.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

Badanie kadry kierowniczej instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej będzie miało formę ankiety internetowej. W przypadku każdego z wymienionych na schemacie zagadnień, respondent będzie musiał określić, w jakim stopniu ogranicza ono funkcjonowanie jego instytucji.¹²⁵

¹²⁵ Podobnie, jak w przypadku oceny wpływu bezpośredniego, wszystkim odpowiedziom zostały przypisane wartości liczbowe, które po unormowaniu będą zawierały się w przedziale (0,1). Wyższa wartość wskaźnika oznacza, że wybrane

Wartości referencyjne zostały określone w oparciu o wyniki symetrycznego badania CAWI przeprowadzonych na potrzeby niniejszego projektu. Były one również źródłem wag przypisywanych poszczególnym zagadnieniom wchodzącym w skład wskaźnika wpływu globalnego¹²⁶. Wartości docelowe dotyczące oceny poszczególnych zagadnień opracowano na podstawie tego samego algorytmu, co w przypadku wskaźnika oceny wpływu bezpośredniego. Należy w tym miejscu podkreślić, że wartości referencyjne zawsze znajdowały się na poziomie niższym niż pożądana wartość docelowa (0,75). Oznacza to, że we wszystkich potencjalnych obszarach oddziaływania, wdrażanie PO KL może istotnie przyczynić się do poprawy funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej.

Tabela 10. Komponenty wskaźnika *WG.IRP*, *WG.PSZ*, *WG.IPS*.

Zagadnienie	Waga (λ_i)	Komponent	Wartości	
			Bazowa	Docelowa
Niedostateczne kwalifikacje pracowników	0.35	<i>WG.IRP</i> ₁	0.69	0.75
		<i>WG.PSZ</i> ₁	0.68	0.75
		<i>WG.IPS</i> ₁	0.71	0.75
Niewystarczający poziom współpracy z pracodawcami i innymi instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej	0.22	<i>WG.IRP</i> ₂	0.58	0.75
		<i>WG.PSZ</i> ₂	0.58	0.75
		<i>WG.IPS</i> ₂	0.57	0.75
Brak uniwersalnych standardów oferowanych usług	0.19	<i>WG.IRP</i> ₃	0.64	0.75
		<i>WG.PSZ</i> ₃	0.61	0.75
		<i>WG.IPS</i> ₃	0.55	0.75
Niska jakość zarządzania	0.13	<i>WG.IRP</i> ₄	0.75	0.75
		<i>WG.PSZ</i> ₄	0.71	0.75
		<i>WG.IPS</i> ₄	0.74	0.75
Brak wiedzy o obszarze działania instytucji	0.11	<i>WG.IRP</i> ₅	0.65	0.75
		<i>WG.PSZ</i> ₅	0.63	0.75
		<i>WG.IPS</i> ₅	0.67	0.75

Źródło: Opracowanie własne IBS.

zagadnienie jest uznawane za względnie mniej uciążliwy problem w funkcjonowaniu instytucji. Tym samym, skuteczna interwencja (na przykład w formie projektów PO KL) w badanym obszarze prowadzi do jak najwyższych wartości wskaźnika.

¹²⁶ W badaniu CAWI 2 kadra kierownicza została poproszona o wybranie obszarów pomocy, które powinny być traktowane priorytetowo w finansowaniu projektów skierowanych do odbiorców instytucjonalnych. Ostateczna waga w ramach wskaźnika oceny wpływu globalnego odpowiada częstości, z jaką respondenci wskazywali na dane zagadnienie.

Tabela 11. Wskaźniki oceny wpływu globalnego.

Wskaźnik	Nazwa	Wzór	Wartość	
			Bazowa	Docelowa
<i>WG.IRP</i>	Ocena wpływu globalnego EFS na instytucje rynku pracy	$WG.IRP = \sum_{i=1}^5 \lambda_i \times WG.IRP_i$	0.66	0.75
<i>WG.PSZ</i>	Ocena wpływu globalnego EFS na Publiczne Służby Zatrudnienia	$WG.PSZ = \sum_{i=1}^5 \lambda_i \times WG.PSZ_i$	0.64	0.75
<i>WG.IPS</i>	Ocena wpływu globalnego EFS na instytucje pomocy społecznej	$WG.IPS = \sum_{i=1}^5 \lambda_i \times WG.IPS_i$	0.65	0.75

Źródło: Opracowanie własne IBS.

5.3. Ocena wpływu ogólnego

Dotychczas omówione zostały dwa kanały oddziaływania EFS na system instytucjonalny rynku pracy i pomocy społecznej: bezpośredni, dotyczący wyłącznie jednostek otrzymujących wsparcie oraz globalny, w którym badano całe populacje instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej. Zarówno wskaźnik bezpośredni, jaki i globalny w interesujący sposób obrazują wpływ przekazywanego instytucjom wsparcia. Ponieważ nie ma merytorycznych podstaw do przypisywania jednemu z nich wyższej wagi, proponuje się, aby wskaźnik oceny wpływu ogólnego był średnią arytmetyczną wskaźników oceny wpływu bezpośredniego i globalnego.

Tabela 12. Wskaźniki wpływu ogólnego.

Wskaźnik	Nazwa	Wzór	Wartość	
			Bazowa	Docelowa
<i>W.IRP</i>	Ocena wpływu ogólnego EFS na instytucje rynku pracy	$W.IRP = \frac{1}{2} \times WB.IRP + \frac{1}{2} \times WG.IPS$	0.68	0.75
<i>W.PSZ</i>	Ocena wpływu ogólnego EFS na Publiczne Służby Zatrudnienia	$W.PSZ = \frac{1}{2} \times WB.PSZ + \frac{1}{2} \times WG.PSZ$	0.67	0.75
<i>W.IPS</i>	Ocena wpływu ogólnego EFS na instytucje pomocy społecznej	$W.IPS = \frac{1}{2} \times WB.IPS + \frac{1}{2} \times WG.IPS$	0.69	0.75

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Załączniki

- I. Zestawienie rekomendacji
- II. Kwestionariusz badania CAWI wnioskodawców działania 1.1.
- III. Kwestionariusz badania CAWI wnioskodawców działania 1.5.
- IV. Kwestionariusz badania CAWI instytucji
- V. Kwestionariusz badania CATI beneficjentów ostatecznych
- VI. Scenariusz badania IDI
- VII. Raport z indywidualnych wywiadów pogłębionych
- VIII. Tabela wskaźników oceny wpływu (tylko wersja elektroniczna)
- IX. Baza danych wyników CAWI wnioskodawców (tylko wersja elektroniczna)
- X. Baza danych wyników CAWI instytucji (tylko wersja elektroniczna)
- XI. Baza danych wyników CATI beneficjentów ostatecznych (tylko wersja elektroniczna)
- XII. Baza danych analizy dokumentacji
- XIII. Moduły badania i szczegółowe pytania badawcze
- XIV. Szczegółowy opis metod badawczych
- XV. Szczegółowa analiza projektów modułu I badania