

*Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz
osób młodych w ramach Programu Operacyjnego
Wiedza Edukacja Rozwój*

I Raport Tematyczny
Wersja z dnia 21.12.2015

Raport przygotowany przez konsorcjum IBS, IMAPP, IQS
dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 28
02-516 Warszawa, Polska
e-mail: ibs@ibs.org.pl
www.ibs.org.pl
tel: + 48 22 629 33 82;
fax. +48 22 355 29 49



imapp Sp. z o. o.

ul. Rejtana 15/25, 02-516 warszawa
telefon +48 22 390 53 04
fax + 48 22 379 62 83
imapp@imapp.pl



IQS Sp z. o.o.

ul. Francuska 37, 03-905 Warszawa
<http://www.grupaiqs.pl/>
tel: +48 (22) 592 63 00
fax: +48 (22) 825 48 70
e-mail: kontakt@grupaiqs.pl



Spis treści

Streszczenie	5
Summary	10
1. Wprowadzenie	15
2. Założenia interwencji PO WER dla osób młodych	16
2.1. Kontekst wdrażania interwencji	16
2.2. Założenia i sposób wdrażania interwencji PO WER dla młodych.....	20
3. Charakterystyka odbiorców wsparcia	27
3.1. Struktura demograficzna uczestników projektów	28
3.2. Oddalenie od rynku pracy	34
4. Skuteczność i trwałość wsparcia	40
4.1. Zatrudnienie uczestników wsparcia	45
4.2. Działalność gospodarcza.....	55
4.3. Skuteczność edukacyjna.....	58
4.4. Ocena efektywności form wsparcia według koordynatorów projektów	60
5. Ocena jakości wsparcia.....	64
5.1. Charakterystyka ofert stażu / przyuczenia do zawodu / nauki	70
5.2. Jakość staży / przyuczenia do zawodu / nauki	72
5.3. Jakość ofert pracy	74
5.4. Podsumowanie	79
6. Ocena instytucjonalnego wymiaru wdrażania wsparcia	81
6.1. Doświadczenie w realizacji projektów wspierających osoby młode na rynku pracy oraz współpraca z innymi instytucjami	81
6.2. Bariery w realizacji wsparcia	82
6.2.1. Problemy z rekrutacją uczestników.....	82
6.2.2. Pozostałe problemy w realizacji projektów.....	88
6.3. Podsumowanie	93
7. Kryteria ewaluacyjne a ocena wsparcia	94
7.1. Kryteria ewaluacyjne.....	94
7.2. Ocena wsparcia	96
7.2.1. Trafność, adekwatność wsparcia w ramach osi I PO WER.....	96
7.2.2. Skuteczność wsparcia w ramach osi I PO WER.....	96
7.2.3. Efektywność wsparcia w ramach osi I PO WER	98
7.2.4. Trwałość wsparcia w ramach osi I PO WER.....	98

7.2.5. Użyteczność, oddziaływanie wsparcia w ramach osi I PO WER	98
8. Podsumowanie i rekomendacje	100
Załącznik 1. Realizacja badania CATI uczestników wsparcia.	104
Załącznik 2. Wyniki modelu probitowego objaśniającego szanse zatrudnienia	106
Załącznik 3. Koszt projektu w relacji do efektów (analiza szacunkowa)	108
Bibliografia.....	109

Streszczenie

Celem niniejszego raportu jest **ewaluacja tematyczno-jakościowa** wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych wdrażanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. W odpowiedzi na problemy osób młodych z płynnym przejściem od edukacji do zatrudnienia oraz z utrzymaniem zatrudnienia Komisja Europejska w 2012 r. przedstawiła koncepcję *Gwarancji dla młodzieży* (GdM). Polega ona na zagwarantowaniu, w ciągu 4 miesięcy od ukończenia edukacji lub utraty pracy, dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu osobom poniżej 25. roku życia. Jednym z głównych narzędzi wdrażania GdM w Polsce jest oś priorytetowa I PO WER wykorzystująca środki z *Europejskiego Funduszu Społecznego* i *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* (YEI). **Szacuje się, że łącznie pomocą zostanie objętych ok. 742 tys. młodych osób. Na realizację tych działań zostanie przeznaczonych łącznie ok. 8,6 mld zł.** Wsparcie będzie udzielane zarówno w ramach projektów pozakonkursowych realizowanych przez publiczne instytucje rynku pracy (**PUP oraz OHP**), jak również w ramach konkursów prowadzonych przez WUP-y oraz MRPiPS.

Ewaluowane działania zostały skierowane do osób w wieku 15-29 lat, które nie pracują i nie uczestniczą w kształceniu formalnym. Niniejsze badanie obejmuje wsparcie realizowane przez publiczne instytucje rynku pracy – Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) oraz Ochotnicze Hufce Pracy (OHP). PUP docierają do zarejestrowanych bezrobotnych w wieku 18-29 lat natomiast OHP do młodzieży poza edukacją i rynkiem pracy w wieku 15-24 lata. Oś Priorytetowa I PO WER uwzględnia również realizację projektów konkursowych, które są przeprowadzane również przez inne instytucje rynku pracy, jednak na obecnym etapie liczba uczestników tej grupy projektów była na tyle niewielka, że nie pozwalała na uwzględnienie ich w ewaluacji.

Ewaluacja opiera się na analizie następujących źródeł danych: (1) **bazy danych odbiorców wsparcia dostarczonych przez PUP i OHP za pośrednictwem MIR** (21 204 osoby), (2) **telefonicznego badania uczestników projektów** (1150 wywiadów CATI), (3) **internetowego badania koordynatorów projektów** (422 wywiady CAWI) oraz (4) **pogłębionych wywiadów z koordynatorami wsparcia** na poziomie lokalnym i centralnym (10 wywiadów IDI). Realizacja badania CATI została poprzedzona badaniem pilotażowym. W celu maksymalizacji reprezentatywności wyników badania, wyznaczono wagi analityczne korygujące różnice w strukturze operatu (baza uczestników projektów) oraz uczestników badania CATI, ze względu na wiek, płeć, wykształcenie oraz miejsce zamieszkania. Zaproszenie do badania CAWI zostało wysłane do wszystkich koordynatorów projektów w PUP i OHP. Ponad 60% z nich wypełniło ankietę internetową.

Uczestnicy projektów realizowanych na rzecz ludzi młodych w ramach PO WER odpowiadają w przybliżeniu strukturze grup, na które ukierunkowane było wsparcie. Źródło finansowania (YEI, EFS) nie różnicuje uczestników projektów. Uczestnicy projektów PUP odpowiadają strukturze bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w wieku 18-29 lat, natomiast uczestnicy projektów OHP strukturze NEET (osób nie pracujących ani nie uczących się) młodszych niż 25 lat. **Zjawisko tzw. creamingu**, związane z chęcią osiągnięcia jak najlepszej efektywności zatrudnieniowej przez selekcję osób mających największe szanse na rynku pracy niezależnie od uczestnictwa w projekcie, **występuje w projektach PUP.** Świadczy o tym znaczny udział osób z wykształceniem wyższym wśród uczestników projektów PUP, nawet w stosunku do ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Na poziomie OHP odnotowaliśmy wyraźnie wyższy odsetek kobiet wśród uczestników projektów, w

stosunku do statystyk NEET dla grupy wieku 15-24 lata. Nie jest to jednak przejaw spijania śmietanki, ale raczej łatwiejszego dotarcia do kobiet niż mężczyzn w tej grupie. Z przeprowadzonej analizy wynika również, że żadna z instytucji i żaden z projektów nie dociera do osób w wieku 25-29 lat, które są nieaktywne, nie uczą się i nie są zarejestrowane w urzędach pracy. Do tej grupy skierowane są projekty konkursowe, których niniejsza ewaluacja nie obejmuje ze względu na ich początkową fazę realizacji. Brak obejmowania wsparciem przedmiotowej grupy osób świadczy o prawidłowej demarkacji pomiędzy działaniami realizowanymi na rzecz grupy osób młodych przez poszczególne typy instytucji. **Ponadto, analizowane instytucje rynku pracy (PUP, OHP) nie mają problemów z dotarciem do osób z gospodarstw domowych oddalonych od rynku pracy, ale niekoniecznie udaje im się dotrzeć do osób z niepełnosprawnościami bądź tych z mniejszości etnicznych.** Wydaje się, że dotarcie do takich osób wymaga szczególnie sprofilowanego wsparcia. Wsparcie tych osób wymaga szczególnego podejścia, które może być realizowane w ramach projektów konkursowych. OHP są skuteczniejsze niż PUP w docieraniu do grup o **wysokim zagrożeniu wykluczeniem** ze względu na niepełnosprawność czy trudną sytuację gospodarstwa domowego.

Ocena skuteczności wsparcia w oparciu o wyniki badania CATI uczestników projektów pod względem zatrudnienia, kształcenia i prowadzenia działalności gospodarczej pokazuje, że **wsparcie PUP obejmowało stosunkowo mało form wsparcia. Uczestnicy projektów PUP deklarowali, że otrzymali przeciętnie 2 formy wsparcia**, jednak mając na uwadze, że respondenci mogli nie być świadomi, iż np. prowadzone z nimi poradnictwo zawodowe również stanowiło jedną z form wsparcia, najprawdopodobniej zaniżali tę liczbę. **Działania OHP były bardziej złożone i średnio uczestnik projektu był objęty prawie 9 formami wsparcia.** W momencie przeprowadzenia badania CATI 76% ankietowanych deklarowało, że pracowało lub uczyło się w systemie szkolnym, przy czym odsetek pracujących wyniósł 67%. Odsetek pracujących różnił się znacząco pod względem podmiotu aktywizującego: 87% dla osób aktywizowanych przez PUP oraz 35% wśród uczestników wsparcia OHP (różnica ta silnie koreluje się z różnicą w strukturze wieku uczestników OHP i PUP, ale też wynika z dostępności różnych form wsparcia). Spośród działań oferowanych przez PUP najsilniej z zatrudnieniem korelowały się: dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania, związaną z podjęciem zatrudnienia oraz bon stażowy. Zauważono, że nowe formy wsparcia w postaci bonu szkoleniowego i stażowego wykazują wysoką efektywność zatrudnieniową. Z działań oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy najsilniejszą korelację z zatrudnieniem otrzymano dla: grupowych treningów i warsztatów z psychologiem, warsztatów wyrównawczych z przedmiotów szkolnych, staży oraz indywidualnych zajęć z doradcą zawodowym. Zaobserwowano, że **oceny efektywności form wsparcia przez koordynatorów nie zawsze pokrywają się z wynikami analizy ilościowej:** przykładowo koordynatorzy nie doceniają jeszcze skuteczności nowych form wsparcia (bonów).

Uczestnicy projektów wskazywali bardzo wysokie ogólne zadowolenie z udziału w działaniach aktywizujących: 97% osób było zdecydowanie lub raczej zadowolonych. Spośród działań OHP **najlepiej oceniane były: opieka z ramienia pracodawcy nad stażystą, grupowe zajęcia z doradcą zawodowym, kursy zawodowe.** Wśród działań PUP **najlepiej oceniano: zapewnienie środków na zasiedlenie, kursy i szkolenia oraz bony stażowe.** Zaobserwowano tendencję, że względnie gorzej oceniane są działania, których bezpośrednim beneficjentem nie jest osoba aktywizowana a pracodawca. W ramach badania przeanalizowano także ocenę ofert otrzymanych przez uczestników aktywizacji. Zwraca uwagę fakt **wysokiego odsetka**, szczególnie w PUP, osób które zadeklarowały, że nie otrzymały żadnej oferty (**56%**), wśród osób które nie otrzymały dotację na otwarcie działalności

gospodarczej. Wydaje się jednak, że wartości te są zawyżone, gdyż na brak ofert wskazywały również osoby, które bądź rozpoczęły pracę, bądź podjęły naukę po zakończeniu aktywizacji. Oferty były generalnie wysoko oceniane przez uczestników wsparcia, choć ocena różniła się pod względem poszczególnych wymiarów. Słabiej na tle pozostałych kategorii wypadł wymiar zatrudnialności w przypadku ofert stażu, kształcenia i przygotowania zawodowego.

Warto zaznaczyć **względnie wysoką efektywność i ocenę instrumentów, takich jak bon stażowy i szkoleniowy, w stosunku do ich tradycyjnych odpowiedników tj. ofert staży i szkoleń.** Możliwość samodzielnego decydowania i wyboru oferty, jaką dają bony, wyraźnie przekłada się na ich lepszą ocenę oraz skuteczność. Z tej perspektywy warto rozszerzać oferty szkoleń i staży ukierunkowane na stronę popytową, tj. poprzez system bonów. Niska popularność tych form oraz opinie koordynatorów projektów świadczą o tym, że nowe formy potrzebują czasu, żeby koordynatorzy projektów mogli się do nich przekonać. Wskazane są działania informacyjne, mogące przyspieszyć ten proces i przełamać opór przez nowościami.

Znaczna część (39%) badanych koordynatorów projektów z Ochotniczych Hufców Pracy i Powiatowych Urzędów Pracy wskazała, że w ich projektach pojawiły się problemy z rekrutacją uczestników projektu. Badania jakościowe wskazały, że najbardziej problematycznymi grupami są w tym względzie **osoby niepełnoletnie** z kategorii NEET (projekty OHP) oraz **długotrwale bezrobotne osoby młode** (projekty PUP). W przypadku pierwszej kategorii problem w rekrutacji jest pochodną wymagającego dużego wysiłku dotarcia do tej grupy docelowej. Natomiast w przypadku długotrwale bezrobotnych, definicja stosowana w ramach realizowanych projektów jest bardziej restrykcyjna od dotychczas wykorzystywanej w działalności PUP, a odsetek długotrwale bezrobotnych według tej nowej definicji nie jest raportowany przez żadne instytucje. W tym zakresie rekomendujemy **rozszerzenie raportowania przez urzędy pracy o liczbę bezrobotnych według definicji Komisji Europejskiej,** co powinno być możliwe na podstawie danych, którymi dysponują urzędy pracy, choć wymaga walidacji.

W przypadku projektów prowadzonych przez Powiatowe Urzędy Pracy, największym źródłem **problemów w ich realizacji były opóźnienia w publikowaniu dokumentacji programowej oraz zmieniające się interpretacje i wytyczne** (nawet w trakcie trwania projektów). Wskazało na to 35% respondentów. Ochotnicze Hufce Pracy zmagają się natomiast głównie z niskim zaangażowaniem (26%) i rezygnacjami uczestników projektów (24%). Zarówno PUP i OHP na trzecim miejscu wskazywały problemy z centralnym systemem teleinformatycznym SL2014. Wśród kwestii, na których zależy koordynatorom Powiatowych Urzędów Pracy, znalazło się także **usprawnienie komunikacji pomiędzy nimi a Instytucją Pośredniczącą.** Kluczowym elementem jest niezwłoczne otrzymywanie przez PUP informacji o zachodzących zmianach w wytycznych, interpretacjach, czy innych dokumentach. Jedną z propozycji pracowników PUP jest utworzenie, na portalu publicznych służ zatrudnienia koordynowanym przez MRPiPS, dedykowanej zakładki dla projektodawców z Osi I PO WER.

Wsparcie oferowane przez **OHP było wyraźnie bardziej złożone i kompleksowe** w stosunku do działań w ramach PUP. Wydaje się, że przyczyniło się to do względnie lepszej oceny wsparcia w ramach OHP i przekonania o jego skuteczności, w szczególności jeśli uwzględnimy niższy wiek uczestników i odmienny katalog działań (brak np. dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, która siłą rzeczy charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem zatrudnienia uczestników). Jednocześnie pojawiały się opinie o zbędnych działaniach „miękkich” (np. wsparcie psychologa) kierowanych do

uczestników projektów OHP i podobnie – o nieskuteczności np. doradztwa zawodowego kierowanego do uczestników wsparcia w PUP. Naszym zdaniem nie oznacza to jednak faktycznej nieefektywności tych form wsparcia, a wynika raczej z ich pośredniego i długofalowego oddziaływania. Warto podkreślić, że w literaturze empirycznej na temat aktywnych polityk rynku pracy doradztwo zawodowe wyraźnie oceniane jest jako skuteczne (i względnie tanie) wsparcie uczestników na rynku pracy. Z tego względu naszym zdaniem nie warto rezygnować z dodatkowych, miękkich form wsparcia, a nawet należałoby je rozszerzyć w przypadku oferty PUP.

W projektach realizowanych przez PUP zdiagnozowano dwa poważne problemy w jakości wsparcia. Po pierwsze, **diagnoza potrzeb uczestników**, mająca na celu dopasowanie form i zakresu wsparcia do indywidualnych potrzeb często **była zaniedbywana lub wykonywana tylko jako formalność**. Po drugie, tylko **mniej niż połowa uczestników projektów PUP**, którzy nie skorzystali z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, otrzymała jakąkolwiek ofertę stażu lub pracy z tej instytucji. Jest to wynik problemów PUP w dotarciu do pracodawców oraz budowy relacji z nimi, które mogłoby się przełożyć lepsze pośrednictwo w oferowaniu wysokiej jakości ofert pracy i staży. W zakresie obu tych problemów OHP wykazują się zdecydowanie wyższą skutecznością działania. **Dlatego rekomendujemy położenie silniejszego nacisku na rzeczywistą, pogłębioną diagnozę potrzeb i indywidualizację wsparcia w projektach PUP oraz większe zaangażowanie PUP w zdobywanie ofert pracy oraz podtrzymywanie kontaktów z lokalnymi firmami.** W tym zakresie PUP powinny również korzystać z najlepszych praktyk wypracowanych przez OHP oraz jest to obszar do współpracy między tymi instytucjami na szczeblu lokalnym.

Badania koordynatorów projektów PUP i OHP z Osi I Programu Wiedza Edukacja Rozwój wskazują, że wsparcie jest dostosowane do potrzeb grup docelowych oraz dociera do osób najbardziej go potrzebujących, co z pewnością należy uznać za mocną stronę projektów. Koordynatorzy po stronie OHP doceniają w szczególności kompleksowość i indywidualizację form wsparcia co jest możliwe dzięki prowadzeniu pogłębionej analizy potrzeb każdego z uczestników (m.in. w formie ankiety oraz w trakcie doradztwa zawodowego). **Mocną stroną projektów jest również prowadząca je kadra** – osoby doświadczone we wdrażaniu projektów realizowanych dla podobnych grup docelowych w poprzedniej perspektywie finansowej. W przypadku OHP widoczne jest również bardzo duże osobiste zaangażowanie pracowników w realizację projektu – szczególnie na etapie rekrutacji, gdy docierają do trudnych grup, zachęcają i motywują je do udziału w projekcie. W trakcie realizacji projektu wkładają dużo wysiłku w utrzymanie uczestników w projekcie – pilnując i motywując, by poszczególne osoby brały udział w całym wsparciu. Szczególnie docenianą przez koordynatorów formą wsparcia są kursy zawodowe oraz następujące po nich staże, gdyż w ich opinii dają one realną szansę na znalezienie zatrudnienia przez uczestników projektu.

Jako słabą stronę dotychczas zrealizowanych projektów należy wskazać **niedostosowanie czasu rekrutacji do zwyczajów grup docelowych w zakresie np. harmonogramu roku szkolnego**, w przypadku OHP miało to miejsce ze względu na opóźnienia w przyjęciu Programu Wiedza Edukacja Rozwój. W przypadku PUP decydujący wpływ miał roczny charakter projektów ograniczający do ram wyznaczonych przez rok kalendarzowy. Dlatego też rekomendujemy możliwość realizacji przez Powiatowe Urzędy Pracy projektów dłuższych niż roczne, uwzględniających specyficzne zwyczaje poszczególnych podkategorii grupy docelowej. Słabą stroną projektów OHP są długie okresy oczekiwania niektórych uczestników na poszczególne formy wsparcia (wydłuża to ich czas udziału w projekcie), co może zwiększać odsetek rezygnacji z udziału w projektach. Jak twierdzą koordynatorzy, w czasie oczekiwania część uczestników w grupie wieku 18-24 lat podejmuje

zatrudnienie lub wyjeżdża do pracy za granicę. Sugerujemy, by harmonogram wsparcia uczestników zawierał możliwie jak najkrótsze przerwy pomiędzy poszczególnymi formami, najlepiej nie dłuższe niż tygodniowe.

Podsumowując, ewaluacja wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych wdrażanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój pozwala stwierdzić, że **wsparcie jest realizowane w sposób adekwatny, skuteczny, i efektywny**. Instytucje rynku pracy (PUP oraz OHP) docierają do grup docelowych z dopasowanymi do uczestników formami wsparcia. **Koordynatorzy projektów postrzegają oferowane wsparcie jako adekwatne** w stosunku do potrzeb beneficjentów. Wynika to przede wszystkim z jego kompleksowości, indywidualnego dostosowania do potrzeb uczestników oraz zastosowania najbardziej skutecznych form wsparcia. **Tylko niewielki odsetek koordynatorów twierdzi, że są uczestnicy, których potrzeby nie są zaspokojone przez obecnie oferowane wsparcie, oraz że zastosowanie innych form wsparcia przyniosłoby lepsze efekty**. Na podstawie wyników badań wykorzystanych w niniejszym raporcie można jednak ocenić efektywność zatrudnieniową realizowanego wsparcia, bez odniesienia do sytuacji osób z grupy kontrolnej, a także subiektywną ocenę wsparcia przez uczestników oraz koordynatorów projektów. Na podstawie danych dostępnych na obecną chwilę nie można precyzyjnie obliczyć kosztów poniesionych na uczestnika projektu (efektywności kosztowej). Szczegółowe badanie efektywności kosztowej udzielonego wsparcia będzie zrealizowane w ramach badania w 2018 r. Ze względu na krótki czas między zakończeniem udziału we wsparciu PO WER przez badanych uczestników projektu, a momentem przeprowadzenia niniejszego badania, rzetelna ocena trwałości interwencji jest w tym momencie niemożliwa.

Summary

The purpose of this report is to **evaluate, in terms of subjects and quality**, the support provided to young people under the Operational Programme *Knowledge, Education, and Development (OP KED)*. In 2012, in response to young people's problems with smooth transition from education to employment, the European Commission offered the idea of the *Youth Guarantee (YG)*. It means ensuring good-quality offers for a job, continued education, apprenticeship or traineeship for people under 25 within 4 months of their leaving formal education or becoming unemployed. One of the main tools for implementing YG in Poland is the priority axis I OP KED using the funds provided by the *European Social Fund* and the *Youth Employment Initiative (YEI)*. **It will include assistance for a total of approx. 742,000 young people with the total financial support amounting to approx. PLN 8.6 billion.** The support will be provided both under non-competitive projects to be implemented by public labour market institutions (**Poviat Labour Offices** and **Voluntary Labour Corps**) and under competitions organised by Province Voivodship Employment Offices and the Ministry of Family, Labour, and Social Policy.

The activities under evaluation were targeted at persons aged 15-29 who neither work nor participate in formal education. In the scope covered by this study, the support is provided by labour market institutions: Poviat Labour Offices (PLO) and Voluntary Labour Corps (VLC). PLOs reach registered unemployed aged 18-29, whereas VLCs reach youth aged 15-24 who neither work nor receive education. Moreover, within OP KED the competitive projects conducted by other (not public) labour market institutions will be also provided; however, because of preliminary stage of implementation of this type of project, the number of participants of this project group is so low that it makes impossible to consider them in this report.

The evaluation is based on the analysis of the following data sources: (1) **support recipient database provided by PLO and VLC via the Ministry of Infrastructure and Development** (21,204 persons), (2) **computer-assisted telephone interviews with project participants** (1,150 CATIs), (3) **computer-assisted web interviews with project coordinators** (422 CAWI interviews) and (4) **in-depth interviews with support coordinators** at the local and central level (10 IDIs). The CATI study has been preceded by a pilot study. In order to ensure that the study results are as representative as possible, analytic weights have been assigned to adjust for differences in the sampling frame structure (project participants base) and CATI study participants in terms of age, sex, education, and residence. Invitations to CAWIs have been sent to all project coordinators at PLO and VLC. More than 60% of them have filled in the web questionnaire.

The participants' structure in the projects implemented for young people under OP KED corresponds to the structure of the target support groups. The source of financing (YEI, ESF) does not differentiate between project participants. The structure of PLO project participants corresponds to the structure of the unemployed aged 18-29 registered with employment agencies, whereas the structure of VLC project participants corresponds to that of NEETs aged below 25. **PLO projects probably experienced the so-called *creaming*** phenomenon linked with intention to achieve highest employment efficiency through selecting persons who have highest chances on the labour market regardless of their participation in the project. This is confirmed by larger share of persons with higher education among PLO project participants, even when measured against the total number of

registered unemployed in the age 18 - 29. At the level of VLC, we have noted a clearly higher percentage of women among project participants when compared to NEET statistics for people aged 15-24. Another conclusion from the study is that none of the institutions and none of the projects reaches NEETs aged between 25 and 29, who are inactive, do not receive education and are not registered in employment agencies. This is the target group of competitive projects which are not covered by this evaluation as they are at an early stage of implementation. **In addition, the labour market institutions under analysis (PLO, VLC) do not have problems reaching the members of households which are distant from the labour market but they do not necessarily manage to reach persons with disabilities or those from ethnic minorities.** Providing support for these people requires a dedicated approach which can be offered under competitive projects. It seems that reaching such persons requires specially profiled support. VLCs are more effective than PLOs in reaching groups at **high risk of exclusion** due to disability or a difficult household situation.

The support effectiveness assessment based on the results of CATI study of the project participants in terms of employment, education, and self-employment shows that **the comprehensiveness of PLO support was relatively low: the average was 2 support forms per person, but it is likely to be underestimated. The respondents might not recognize the counselling, which was obligatory, as a form of support. VLC activities were much more complex: each project participant was offered on average nearly 9 forms of support.** At the time of conducting CATI study, 76% of respondents declared they worked or received school education. The percentage of those employed was 67%, but it was significantly different for the two institutions providing employment support: it was 87% for persons supported by PLOs and 35% for VLC support participants (this difference strongly correlates with the difference in the age structure of VLC and DEA participants). Among the activities offered by PLOs, those most strongly correlated with employment were: providing funds for settling in when changing one's place of residence due to undertaking employment, a traineeship voucher and a grant for starting a business. The new support forms, i.e. apprenticeship vouchers and training vouchers, have proven to be employment-effective. From among the activities offered by the Voluntary Labour Corps, the closest correlation with employment has been shown in the case of: group trainings and workshops with a psychologist, remedial classes on school subjects, traineeships, and individual meetings with a career counsellor. It has been noticed that **the coordinators' assessment of effectiveness of specific support forms does not always correspond to quantitative analysis results:** e.g. the coordinators do not yet value the effectiveness of new support forms (vouchers).

Project participants have declared a very high level of overall satisfaction with their participation in employment support activities: 97% of respondents were definitely satisfied or rather satisfied. VLC activities which **received the highest score included: care exercised over a trainee on behalf of the employer, group classes with a career counsellor and vocational courses.** PLO activities which **received the highest score included: providing funds for settling in, courses and training and traineeship vouchers.** A tendency has been observed that activities whose immediate beneficiary is the employer rather than the person seeking employment support receive relatively lower scores. The study also covered the analysis of assessment of offers provided to employment support recipients. What must be noted is the high share (particularly in the case of PLO) of persons who declare to have received no offers at all (56% among participants of PLO projects, who did not receive the a grant for starting a business). Still, these values seem overestimated as the lack of offers was also declared by persons who started employment or continued education after the employment support activities had been completed. Offers received high overall scores from project

participants, although the assessment of their individual aspects varied. The aspect of employment effectiveness in the case of traineeship, apprenticeship, and vocational education was assessed lower when compared to other categories.

Worth mentioning is a **relatively high effectiveness and assessment of such instruments as apprenticeship vouchers and training vouchers when compared to their traditional equivalents, i.e. offers of traineeships and training courses.** The possibility of making a free decision and selection from the offer, as given by the vouchers, clearly translates into a higher assessment and better effectiveness. From this point of view, it is worth expanding the offer of training courses and traineeships focused on the demand side, i.e. via the voucher system. As shown by the low popularity of these new forms of support among project coordinators and by their opinions, it will take them some time to become convinced about using them. The recommended activities include providing information to facilitate this process and to fight resistance against novelty.

Large share (39%) of interviewed project coordinators from the Voluntary Labour Corps and Poviats Labour Offices admitted that their projects **experienced problems with recruitment of project participants.** The quality analysis showed that the groups which cause the largest problems in this regard are **minors (16-17)** from the NEET category (VLC projects) and **long-term unemployed young people (PLO projects).** In the case of the first category, the problem in recruitment results from the fact that reaching this target group requires a strong effort. As regards long-term unemployed, the definition applied for purposes of the projects is stricter than the one previously used in PLO activity and the percentage of long-term unemployed within the meaning of the new definition is not reported by any institution. In this respect, we recommend **expanding the employment agencies' reporting to include the number of unemployed as defined by the European Commission,** which should be possible on the basis of the data available to employment agencies, although it requires validation.

In the case of projects managed by PLOs, the biggest source of **problems in the project implementation were delays in publishing programme documentation and the ever changing interpretations and guidelines** (even during the project implementation). This problem was reported by 35% of respondents. The Voluntary Labour Corps, in turn, struggled predominantly with project participants' low involvement (26%) and resignations (24%). The third problem reported by both PLO and VLC is related to the SL2014 central ICT system. The matters considered important to coordinators from PLO included **facilitating communication between them and the Intermediate Body.** The key issue is that PLOs should be immediately notified of any changes in guidelines, interpretations and other documents. One of the suggestions was to create a dedicated tab for project-providers from Axis I OP KED on the public employment service portal coordinated by the Ministry of Family, Labour, and Social Policy.

The support offered by **VLCs was clearly more complex and comprehensive** when compared to the activities performed by PLO. It seems to have contributed to a relatively better opinion on the support offered by VLCs and on its effectiveness, especially when we consider the lower age of participants and the different range of activities (e.g. the lack of grants for starting one's own business, which obviously warrant a high rate of participant employment). There were also some opinions that "soft" support forms (such as psychologists' support) addressed to VLC project participants are unnecessary and that such activities as career counselling for support recipients in PLO projects are ineffective. However, in our opinion, this does not signify actual ineffectiveness of

these support forms but rather results from their indirect and long-term impact. It is worth emphasising that according to experience-based reference books on active labour market policies, career counselling is clearly considered an effective (and relatively cheap) form of support for labour market participants. Therefore, we believe it is not worth resigning from additional soft forms of support; on the contrary, in the case of the PLO offer, they should be extended.

The projects implemented by PLOs experienced two serious problems in terms of support quality. First, **the diagnosis of participants' needs** which is aimed to match the forms and scope of support to individual needs **was often neglected or conducted as a mere formality**. Secondly, only **more than a half of PLO project participants, who did not receive a grant for starting a business**, were offered any traineeship or job by this institution. This is a result of PLOs' problems with reaching employers and building relationships with them which could transpose into better intermediation in offering high-quality jobs and traineeships. As regards both types of problems, VLCs demonstrate a significantly higher operating effectiveness. **For these reasons, we recommend putting a strong emphasis on a real, in-depth diagnosis of participant's needs and provision of individual support in PLO projects as well as encouraging PLOs' to increase effort aimed at finding employment offers and maintaining contacts with local entrepreneurs**. In this scope, PLOs should also apply best practices developed by VLCs; this is the area for cooperation between these institutions on a local level.

As it follows from the study of PLO and VLC project coordinators from Axis I of the Operational Programme *Knowledge, Education, and Development*, the support matches the target groups' needs and reaches those who need it most, which must be considered the strength of projects. VLC project coordinators particularly value the comprehensiveness and individual aspect of support forms which is possible due to conducting an in-depth analysis of each participant's needs (e.g. through questionnaires and career counselling). **Another strong point of the projects is their management** by persons experienced in implementing projects with similar target groups in the preceding financial perspective. What can also be observed in the case of VLCs is a very high level of employees' personal involvement in project implementation, especially at the recruitment stage where they reach difficult groups, encouraging and motivating them to take part in the project. During project implementation they deploy many efforts to retain participants in the project by "keeping an eye" on them and motivating them to take advantage of all support that is offered. A support form that is particularly valued among coordinators are vocational courses and the subsequent traineeships as they are believed to give a real chance for project participants to find a job.

One of the weaknesses of the projects which have been implemented so far is that **the recruitment time does not match the target groups' habits (e.g. relating to school year calendar)**. In the case of VLCs, this was caused by a delay in adopting the Operational Programme *Knowledge, Education, and Development*. In the case of PLO, the decisive factor was the 1-year duration of projects, within the limits of one calendar year. Accordingly, we recommend enabling the Poviats Labour Offices to implement projects lasting longer than one year, taking into account the specific habits of individual subcategories belonging to the target group. Another weakness of VLC projects is the long period that some participants have to wait for specific forms of support (prolonging the time of their participation in the project), which may cause an increase in the percentage of resignations from project participation. As the coordinators claim, some of the participants aged 18-24 become employed or leave to work abroad whilst awaiting support. We suggest to keep the intervals

between individual support forms in the participant support schedule as short as possible (no longer than a week, if possible).

To recapitulate, the evaluation of support offered to young people under the Operational Programme *Knowledge, Education, and Development* provides the grounds for claiming that **the support is implemented in an adequate, effective, and efficient manner**. Labour market institutions (PLO and VLC) reach the target groups with support forms suited to the participants. **The project coordinators consider the offered support adequate** to the beneficiaries' needs. This results first of all from its comprehensiveness, individual matching to participants' needs and application of the most effective support forms. Only a minor percentage of coordinators claim that there are some participants whose needs are not satisfied by the support which is currently offered and that the application of other support forms would give better results. However, on the basis of the study results used in this report, it is possible to assess the employment efficiency of the support provided, without any reference to the situation of people from the control group, as the subjective assessment of support provided by project participants and coordinators. The cost incurred per project participant (cost-efficiency) cannot be precisely stated on the basis of the data available at present. A detailed study of the cost-efficiency of support provided will be performed in 2018. Due to the short time that lapsed between the time when the project participants under analysis completed their participation in OP KED and the time when this study was conducted, it is currently impossible to reliably assess whether the effects of intervention are permanent.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego raportu jest ewaluacja wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych wdrażanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Raport bazuje na 4 źródłach danych:

1. Bazie danych uczestników projektów PUP oraz OHP.
2. Wynikach badania CATI wśród uczestników projektów.
3. Badaniu CAWI koordynatorów projektów.
4. Pogłębionych wywiadach IDI z koordynatorami projektów.

W drugim rozdziale prezentujemy założenia oraz obecny etap wdrażania interwencji z PO WER dla osób młodych. Dla oceny efektywności wsparcia szczególnie istotne są kryteria dostępu do wsparcia, określające uprawnione grupy docelowe. W kolejnym rozdziale prezentujemy ogólne charakterystyki uczestników projektów realizowanych w ramach interwencji. Tam, gdzie to możliwe, odnosimy strukturę odbiorców wsparcia do struktury grup docelowych. Jest to wprowadzenie do oceny efektywności realizowanego wsparcia, którą przedstawiamy w rozdziałach 4 i 5. Ocena efektywności opiera się na badaniu CATI uczestników projektów oraz badaniu CAWI i wywiadach pogłębionych z koordynatorami projektów, z odniesieniem do wyników innych badań. Kluczowymi wymiarami analizy jest efektywność zatrudnieniowa oraz ocena jakości form wsparcia i jej adekwatności do grup docelowych. Rozdział 6 zawiera wnioski z przeprowadzonego badania CAWI oraz badań jakościowych wśród koordynatorów projektów. Rozdziały 2-6 stanowią podstawę do oceny wsparcia w odniesieniu do kryteriów ewaluacyjnych w rozdziale 7 oraz podsumowania oraz rekomendacji zawartych w ostatnim rozdziale. Finalne rekomendacje wynikają z wniosków przedstawionych w raporcie.

2. Założenia interwencji PO WER dla osób młodych

Celem niniejszego rozdziału jest przybliżenie kontekstu wdrażania interwencji w ramach PO WER dla osób młodych oraz założeń i sposobu wdrażania osi priorytetowej I PO WER. W części pierwszej przedstawiona jest obecna sytuacja osób młodych na polskim i europejskim rynku pracy wraz z diagnozą podstawowych barier, jakie napotykają osoby młode w płynnym przejściu z edukacji do zatrudnienia. Część druga koncentruje się na celach i schematach wsparcia oraz grupach docelowych programu PO WER.

2.1. Kontekst wdrażania interwencji

W Polsce, podobnie jak w całej Unii Europejskiej, sytuacja osób młodych na rynku pracy jest zdecydowanie trudniejsza niż pozostałych grup wiekowych. Przejawia się to zarówno wysokim **poziomem bezrobocia osób poniżej 25 roku życia (które w 2014 r. wyniosło w Polsce 23,9%)**, jak również stosunkowo niskim poziomem aktywności zawodowej w tej grupie wiekowej. Szczególnie negatywną tendencją jest wzrost liczby młodych, którzy zakończyli edukację, nie uczestniczą w szkoleniach ani nie pracują (z tzw. kategorii **NEET**)¹ z 9% ogółu osób w wieku 15-24 lata w 2008 r. do **12% w 2014 r.** Należą do niej zarówno młodzi bezrobotni, poszukujący pracy, jak również osoby z różnych przyczyn bierne zawodowo, m.in. z powodu obowiązków rodzinnych, choroby i niepełnosprawności lub zniechęcenia do poszukiwania pracy.

Osoby młode należą do grup najbardziej narażonych na niekorzystne zmiany na rynku pracy. Głównym problemem, z jakim muszą się mierzyć, jest wysokie zagrożenie bezrobociem. Stopa bezrobocia wśród osób młodych, zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej, jest ponad 2-krotnie wyższa niż średnia dla wszystkich grup wiekowych. Trudną sytuację młodych na rynku pracy dodatkowo pogłębił kryzys finansowy z lat 2008-2009 oraz będące jego efektem spowolnienie gospodarcze. W efekcie stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lata wzrosła w UE-28 z 15,6% w 2008 r. do 22,2% w 2014 r. Dramatyczny wzrost bezrobocia dotknął zwłaszcza kraje Europy Południowej - Grecję, Hiszpanię i Włochy, w których osiągnął poziom ok. 50%. Również w Polsce bezrobocie młodych istotnie wzrosło - z 17,3% w 2008 r. do 23,9% w 2014 r.

Wyższe bezrobocie osób młodych wynika m.in. z faktu, że są oni częściej niż pozostali pracownicy zwalniani w okresie dekonunktury.² Młodzi pracownicy na początku kariery zawodowej posiadają **niższy poziom kapitału ludzkiego specyficznego**,³ przez co ich zwolnienie stanowi mniejszą stratę dla przedsiębiorstwa niż zwolnienie bardziej doświadczonego pracownika. Na niekorzyść młodych działa również dużo słabsza ochrona zatrudnienia niż pracowników starszych, wynikająca z masowego stosowania umów **terminowych i cywilnoprawnych. Na ich podstawie zatrudnionych jest w Polsce 53,5% osób w wieku 15-29 lat.** Wskazuje się również na braki u osób młodych zarówno w zakresie

¹ NEET - (ang.) Not in Education, Employment or Training (osoby poza system edukacji oraz rynkiem pracy).

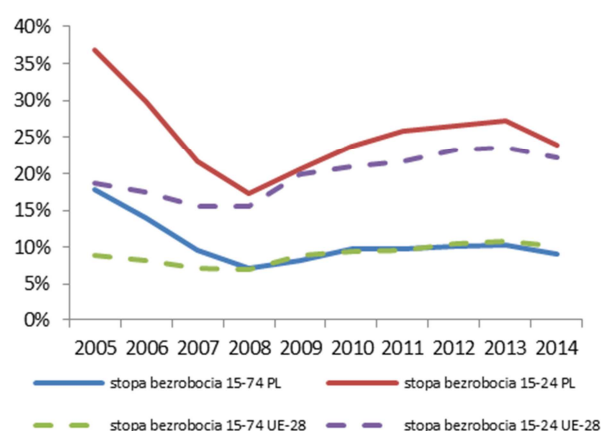
² Baranowska-Rataj A., Magda. I. *Decomposition of trends in youth unemployment – the role of job accessions and separations in countries with different employment protection regimes*. Institute of Statistics and Demography 26, Warsaw 2014.

³ Kapitał ludzki specyficzny **oznacza wiedzę i umiejętności możliwe do zastosowania tylko w danej firmie**, w przeciwieństwie do kapitału ludzkiego ogólnego, który pracownik może wykorzystać w dowolnej firmie.

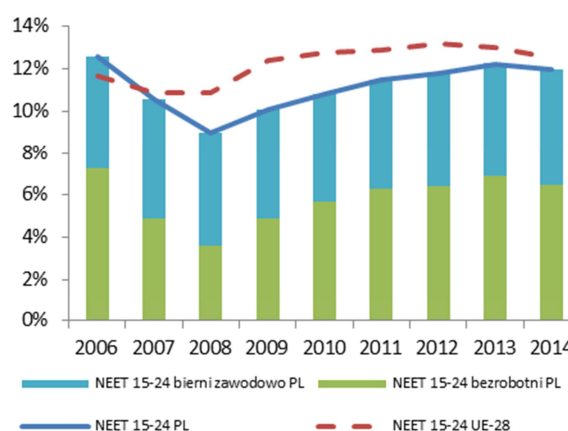
kompetencji miękkich, jak i twardych umiejętności zawodowych, co wynika m.in. ze **slabego poziomu edukacji zawodowej**.

Szczególnie istotny jest problem osób młodych pozostających poza edukacją, szkoleniem oraz zatrudnieniem (tzw. grupa NEET). W Polsce odsetek osób w wieku 15-24 lata z grupy NEET wzrósł z 9,0% w 2008 r. do 12,0% w 2014 r. Analogiczna zmiana w UE-28 była istotnie niższa – z 10,9% w 2008 r. do 12,5% w 2014 r. W Polsce **grupa młodych z kategorii NEET dzieli się niemal po równo na osoby bezrobotne** (czyli nieposiadające pracy i jej aktywnie poszukujące) **oraz bierne zawodowo** (z różnych przyczyn nieposzukujące pracy).

Wykres 2.1. Stopa bezrobocia w grupie 15-24 i 15-74 lata w Polsce i UE-28



Wykres 2.2. Odsetek osób NEET w wieku 15-24 lata w podziale na bezrobotnych i biernych zawodowo w Polsce i UE-28



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

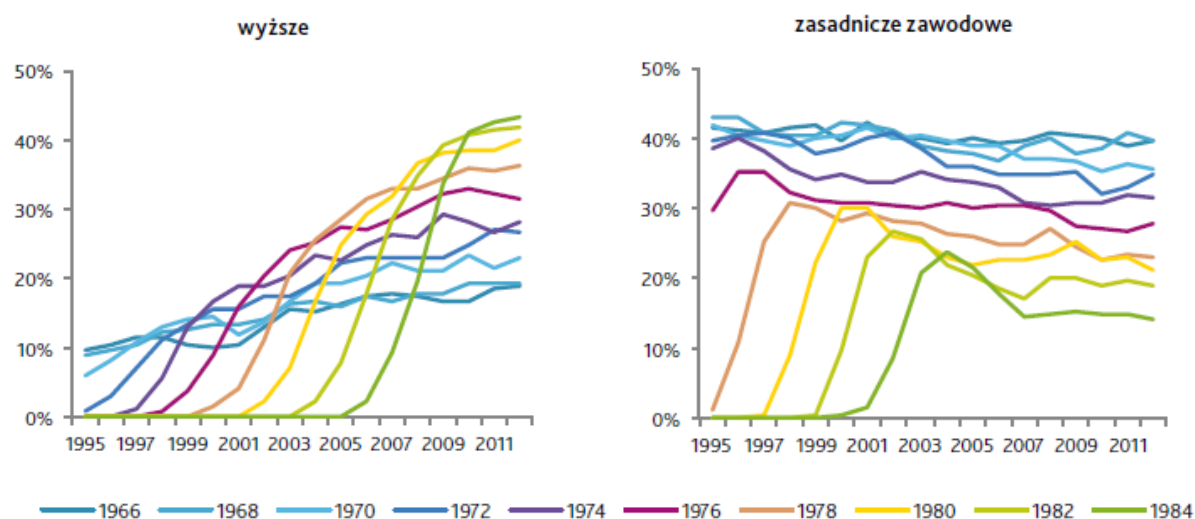
Pozostawanie osób młodych poza pracą oraz kształceniem stanowi poważne zagrożenie ze względu na negatywny długoterminowy wpływ, jaki wywiera na ich przyszłą karierę zawodową. Skutkiem długiego epizodu bezrobocia w młodym wieku jest obniżenie przyszłych wynagrodzeń w wyniku niższej akumulacji kapitału ludzkiego oraz wzrost zagrożenia bezrobociem w przyszłości. Przykładowo, Schmillen i Umkehrer (2013)⁴ wskazują, że każdy dodatkowy dzień bezrobocia na początku kariery zawodowej powoduje wydłużenie bezrobocia przeciętnie o 1 dzień w przyszłości. Długi okres bezrobocia w młodym wieku powoduje nasilenie zjawiska zniechęconego pracownika (*discouraged worker*), co negatywnie wpływa na motywację do poszukiwania pracy i może prowadzić do trwałego obniżenia wskaźników aktywności zawodowej. Co więcej, długi okres bezrobocia może zniechęcać do założenia rodziny, co grozi dalszym nasileniem negatywnych tendencji demograficznych⁵. W rezultacie, pokolenie wchodzące na rynek pracy w okresie dekonjunktury może mieć trwale gorsze perspektywy społeczne, zawodowe i dochodowe niż pokolenia, których początek kariery zawodowej przypadał na czas dobrej konjunktury.

⁴ Schmillen, A., Umkehrer, M., *The scars of youth effects of early-career unemployment on future unemployment experience*, IAB-Discussion Paper, 06/2013.

⁵ Zalecenie Rady Europy z dnia 22.04.2013 w sprawie ustanowienia Gwarancji dla Młodzieży, Luksemburg 2013.

Jednym z kluczowych czynników wpływających na poziom bezrobocia młodych jest niedopasowanie wykształcenia i kompetencji do wymagań rynku pracy. Odpowiedni poziom wiedzy oraz praktycznych umiejętności i kompetencji miękkich ułatwia płynne przejście z edukacji do pracy zawodowej (*education-to-work transition*). W Polsce pozytywną zmianą ostatnich lat jest boom edukacyjny, skutkujący tym, że kolejne kohorty wchodzące na rynek pracy są coraz lepiej wykształcone. Zmieniły się aspiracje edukacyjne Polaków - ponad 4-krotnie wzrósł odsetek osób młodych kontynuujących naukę na poziomie studiów wyższych. Co więcej, osoby młode kończące studia na poziomie licencjackim w zdecydowanej większości deklarują chęć kontynuacji edukacji na poziomie magisterskim, a absolwenci studiów wyższych najczęściej deklarują chęć dalszego podnoszenia swoich kwalifikacji w systemie formalnym i pozaformalnym⁶. Jednocześnie **wyraźnie obniżył się odsetek osób z najniższymi kwalifikacjami** (por. wykres poniżej). Osoby w wieku 25-29 lat stanowią najlepiej wykształconą grupę osób w Polsce: 41% z nich posiada wyższe wykształcenie, a 38% wykształcenie średnie⁷.

Wykres 2.3. Struktura wykształcenia wybranych kohort wg BAEL, 1995-2012 (udział osób z danym poziomem wykształcenia, w %)



Uwagi: W legendzie podano rok urodzenia kohorty

Źródło: IBS/CRZL (2014), „Zatrudnienie w Polsce 2013”

Mimo że wyższe wykształcenie istotnie zwiększa wysokość zarobków oraz zwiększa szanse na znalezienie zatrudnienia, w ostatnich latach obserwowany jest ciągły wzrost zagrożenia bezrobociem także wśród absolwentów studiów wyższych. Wynika to m.in. z niedopasowania kwalifikacji i umiejętności posiadanych przez absolwentów do wymagań rynku pracy. W Polsce wciąż dużą popularnością cieszą się studia na kierunkach humanistycznych: społecznych, ekonomicznych oraz pedagogicznych, podczas gdy w gospodarce rośnie zapotrzebowanie na absolwentów kierunków technicznych. W obliczu niżu demograficznego i malejącego zapotrzebowania na nauczycieli szczególnie absolwenci pedagogiki są zagrożeni potrzebą zmiany kwalifikacji już na początku swojej

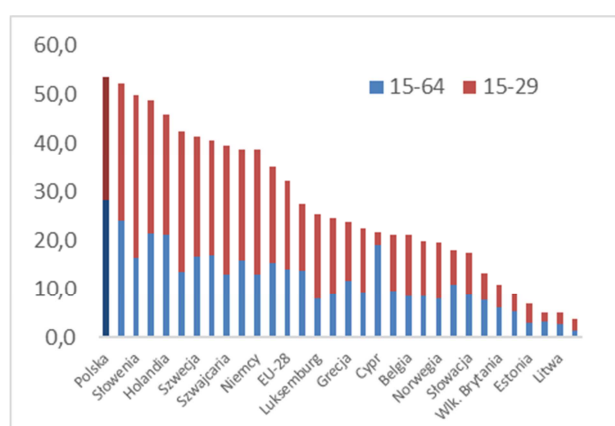
⁶ Chłoń Domińczak A., Kotowska I, *Uwarunkowania decyzji edukacyjnych: Wyniki drugiej rundy badania panelowego gospodarstw domowych*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015.

⁷ dane z 2011 r.

aktywności zawodowej na rynku pracy. W opinii przedstawicieli biznesu absolwentom studiów wyższych brakuje też często odpowiedniego doświadczenia zawodowego oraz kompetencji miękkich: samoorganizacyjnych i komunikacyjnych⁸.

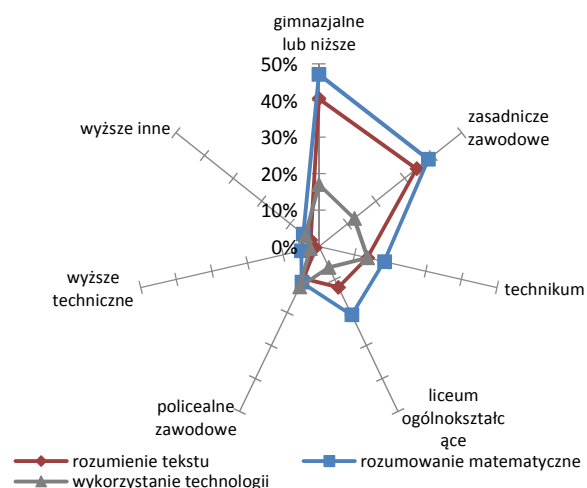
Trudności z płynnym przejściem od edukacji do zatrudnienia mają też absolwenci szkół zawodowych. W dużej mierze wynika to z niskiej jakości kształcenia oferowanego przez ten typ szkół. Wciąż nie udało się wypracować efektywnego systemu współpracy szkół z przedsiębiorstwami, w większym stopniu angażującego sektor biznesu w kształt programów szkolnych oraz oferującego praktyczną możliwość zdobycia cennego doświadczenia zawodowego. **System kształcenia zawodowego** przez wiele lat był też niedoinwestowany - **jedynie 2/3 szkół posiada pracownie do zajęć praktycznych, ale tylko około 1/4 uczniów uważa poziom wyposażenia pracowni za niski**.⁹ Kolejną przeszkodą są braki wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej - szkoły nie potrafią przyciągać doświadczonych nauczycieli zawodu¹⁰. Niska jakość szkolenia zawodowego, szczególnie w przypadku zasadniczych szkół zawodowych, sprawia, że utrzymuje się zjawisko negatywnej selekcji do tego typu szkół. Wyniki badania PIAAC w Polsce pokazują, że odsetek absolwentów zasadniczych szkół zawodowych posiadających najniższy poziom kompetencji matematycznych wynosi ok. 40% (por. wykres poniżej), gdy analogiczny wskaźnik dla liceów i techników jest dwukrotnie niższy.¹¹

Wykres 2.4. Odsetek pracowników z umowami czasowymi, 2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wykres 2.5. Odsetek osób w wieku 25-34 lata na najniższym poziomie umiejętności wg poziomu wykształcenia.



Źródło: Lis, M., Miazga, A., Czas na jakość w szkolnictwie zawodowym, IBS Policy Paper 03/2014

Istotnym problemem z perspektywy kraju oraz osób młodych jest silna segmentacja rynku pracy, która objawia się bardzo wysokim odsetkiem osób zatrudnionych na umowy czasowe. Zarówno w grupie wiekowej 15-64, jak i w grupie 15-29, **Polska jest liderem w UE pod względem odsetka osób pracujących na umowach czasowych (w 2014 r. w Polsce wynosił on 28% w grupie wieku 15-64**

⁸ Gospodarka 2013 – czyli jakich pracowników potrzebujemy?, Raport BKL 2012.

⁹ Goźlińska, E., Kruszewski, A., Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce – Raport, Krajowy Ośrodek Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2013.

¹⁰ Lis, M., Miazga, A., Czas na jakość w szkolnictwie zawodowym, IBS Policy Paper 03/2014.

¹¹ ibidem

i 54% w grupie 15-29). Ponadto, zatrudnienie czasowe jest zjawiskiem względnie trwałym - jedynie **30% osób zatrudnionych w tej formie w 2008 r. „przepełnęło” do 2014 r. do pracy na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy.**¹² Powszechność umów czasowych oraz zatrudnienia w oparciu o umowy cywilnoprawne wśród osób młodych skutkuje mniejszą stabilnością zatrudnienia oraz łatwiejszym zwalnianiem osób młodych w okresach dekonunktury gospodarczej¹³.

W przyszłości głównym czynnikiem kształtującym sytuację na rynku pracy będzie niekorzystna zmiana demograficzna. W wyniku wchodzenia na rynek pracy małolicznych roczników urodzonych po 1990 r. liczba osób w wieku 15-29 lat będzie gwałtownie maleć. Według prognozy demograficznej GUS do roku 2020 ich liczba spadnie o 1055 tys., z 7228 tys. do 6173 tys. (- 15%), a do roku 2030 - o kolejne 476 tys. W konsekwencji jeszcze istotniejsze stanie się efektywne dopasowanie podaży i popytu na rynku pracy, zatem zwiększy się znaczenie aktywnych polityk rynku pracy, takich jak szkolenia czy staże zawodowe.

Innym czynnikiem znacząco wpływającym na podaż pracy osób młodych jest emigracja zagraniczna. Według danych GUS liczba osób w wieku poniżej 29 lat przebywających na zagranicznym pobycie czasowym wyniosła w 2011 r. 854 tys. Dotychczas dużo mniejszą skalę przybierała emigracja na pobyt stały - przykładowo w 2014 r. liczba wymeldowań osób w wieku do 29 lat wyniosła 11,5 tys. Wynika z tego, że wciąż niewielki odsetek emigrantów czasowych decyduje się na definitywne opuszczenie kraju. Prognoza Eurostatu dotycząca emigracji jest dla Polski umiarkowanie korzystna - oczekiwana do 2030 r. wielkość emigracji osób w wieku produkcyjnym wynosi 100 tys. Emigracja nie będzie więc stanowić tak istotnego czynnika powodującego spadek populacji w wieku 15-64 lata, jak było to w ostatnich latach. Dużo mniej optymistyczne wyniki dają badania deklarowanej chęci wyjazdu za granicę - według raportu Work Service (2015)¹⁴ wyjazd „zdecydowanie rozważa” ok. 1,2 mln osób, z czego 75% stanowią osoby w wieku 18-34 lata.

2.2. Założenia i sposób wdrażania interwencji PO WER dla młodych

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) jest jednym z sześciu krajowych programów operacyjnych przygotowanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, a także bezpośrednim następcą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowanego w latach 2007-2013. Finansowany jest przede wszystkim ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Wsparcie skierowane do osób młodych jest realizowane w ramach osi priorytetowej I - *Osoby młode na rynku pracy*. Jej celem jest zapewnienie spójnej jednorodnej oferty aktywizacji zawodowo-edukacyjnej dla osób młodych w całym kraju. Wsparcie przeznaczone jest dla osób w wieku 15-29 lat, w szczególności osób należących do tzw. kategorii NEET czyli znajdujących się poza zatrudnieniem, edukacją czy szkoleniem. Realizowane w ramach osi I projekty uwzględniają europejską *Inicjatywę na rzecz osób młodych* oraz program Gwarancji dla młodzieży.¹⁵

¹² OECD Employment Outlook, OECD 2014.

¹³ Boeri, T. Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets, in: Handbook of Labor Economics, Vol. 4, Part B, s. 1173-1236.

¹⁴ Migracje zarobkowe Polaków, Work Service, 2015.

¹⁵ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, MliR, Warszawa 2014

Interwencja w ramach osi I jest kierowana zarówno do 10 regionów kwalifikujących się do wsparcia z YEI, jak i pozostałych regionów Polski, dla których będzie finansowana z EFS. Po wyczerpaniu się środków z *Inicjatywy* (które muszą zostać wykorzystane do końca 2018 r.) przeznaczonych na wsparcie osób z grupy NEET wsparcie dla młodych będzie finansowane w całym kraju z EFS. Oś priorytetowa I będzie realizować jeden priorytet inwestycyjny:

- PI 8ii - *Trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych, w szczególności tych, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, w tym ludzi młodych zagrożonych wykluczeniem społecznym i ludzi młodych wywodzących się ze środowisk marginalizowanych, także poprzez wdrażanie Gwarancji dla Młodzieży*

Celem szczegółowym osi I jest zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 r.ż. bez pracy, w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. NEET).

Zgodnie z definicją przyjętą na potrzeby wdrożenia PO WER wsparciem będą objęte przede wszystkim osoby z kategorii NEET czyli osoby młode w wieku 15-29 lat spełniające łącznie 3 warunki:

- *nie pracują (tj. są bezrobotne¹⁶ lub bierne zawodowo¹⁷)*
- *nie kształcą się (tj. nie uczestniczą w kształceniu formalnym w trybie stacjonarnym)*
- *nie szkolą się (tj. nie uczestniczą w pozaszkolnych zajęciach mających na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy)¹⁸*

Najwięcej osób zostanie objętych wsparciem w ramach projektów pozakonkursowych PUP – docelowo 633 tys. osób. Około 70 tys. osób skorzysta z aktywizacji w ramach projektów konkursowych w regionach organizowanych przez WUP-y. Wsparcie w ramach konkursów centralnych organizowanych przez MRPiPS oraz projektów pozakonkursowych OHP trafi łącznie do 38 tys. osób. Zdecydowana większość aktywizowanych (87%) to osoby bezrobotne, natomiast pozostałe 13% - bierne zawodowo.

Realizacja wsparcia w ramach osi priorytetowej I będzie odbywać się według 4 różnych schematów, przyporządkowanych odpowiednim działaniom i poddziałaniom:

¹⁶ Zgodnie z definicją zawartą w wytycznych MliR w zakresie przedsięwzięć z udziałem środków EFS *bezrobotni to osoby pozostające bez pracy, gotowe do podjęcia pracy i aktywnie poszukujące zatrudnienia. Definicja uwzględnia osoby zarejestrowane jako bezrobotne zgodnie z krajowymi definicjami, nawet jeżeli nie spełniają one wszystkich trzech kryteriów*. Definicja osoby bezrobotnej obejmuje więc zarówno osoby bezrobotne w rozumieniu Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), jak i osoby zarejestrowane jako bezrobotne.

¹⁷ Zgodnie z definicją na podstawie wytycznych MliR osoby bierne zawodowo to osoby, które w danej chwili nie tworzą zasobów siły roboczej (tzn. nie pracują i nie są bezrobotne). Studenci studiów stacjonarnych są uznawani za osoby bierne zawodowo. Osoby będące na urlopie wychowawczym (rozumianym jako nieobecność w pracy, spowodowana opieką nad dzieckiem w okresie, który nie mieści się w ramach urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego), są uznawane za bierne zawodowo, chyba że są zarejestrowane już jako bezrobotne (wówczas status bezrobotnego ma pierwszeństwo). Osoby prowadzące działalność na własny rachunek (w tym członek rodziny bezpłatnie pomagający osobie prowadzącej działalność) nie są uznawane za bierne zawodowo.

¹⁸ *Program Operacyjny...*, op. cit.; w procesie oceny, czy dana osoba się nie szkoli, a co za tym idzie kwalifikuje się do kategorii NEET, należy zweryfikować, czy brała ona udział w tego typu formie aktywizacji, finansowanej ze środków publicznych, w okresie ostatnich 4 tygodni

Tabela 2.1 Porównanie grup docelowych według 4 schematów działań w ramach osi priorytetowej I PO WER

Schemat	projekty pozakonkursowe PUP	projekty konkursowe wybierane przez WUP	projekty pozakonkursowe OHP	projekty konkursowe wybierane przez MRPiPS
Działanie	1.1	1.2	1.3	1.3
Poddziałanie	1.1.1 oraz 1.1.2	1.2.1 oraz 1.2.2	1.3.1 oraz 1.3.2	1.3.1
Grupa docelowa	osoby młode w wieku 18-29 lat bez pracy, zarejestrowane w PUP jako bezrobotne (dla których został ustalony I lub II profil pomocy), które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu - tzw. młodzież NEET	osoby młode, w tym niepełnosprawne, w wieku 15-29 lat, bez pracy, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu - tzw. młodzież NEET, w tym w szczególności osoby niezarejestrowane w urzędach pracy, z wyłączeniem grupy określonej dla trybu konkursowego w poddziałaniu 1.3.1 (MRPiPS)	osoby młode, w tym niepełnosprawne, w wieku 15-29 lat, bez pracy, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu - tzw. młodzież NEET, w tym w szczególności osoby niezarejestrowane w urzędach pracy	osoby młode, w tym niepełnosprawne, w wieku 15-29 lat, bez pracy, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu - tzw. młodzież NEET znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji ¹⁹

Źródło: „Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”

W ramach poszczególnych schematów wsparcia występuje pewna **specjalizacja w zakresie grup docelowych**, do których kierowane są działania. Projekty PUP kierowane są wyłącznie do osób z kategorii **NEET zarejestrowanych jako bezrobotne**, mających skończone 18 lat, w tym zwłaszcza do bezrobotnych długoterminowo²⁰ (którzy powinni stanowić co najmniej 38% osób objętych wsparciem). Pozostałe schematy wsparcia koncentrują się na osobach **biernych zawodowo oraz bezrobotnych niezarejestrowanych w Powiatowych Urzędach Pracy**. Projekty konkursowe wybierane przez MRPiPS mają ściśle zdefiniowaną grupę docelową (**młodych znajdujących się w**

¹⁹ W szczególności młodzież z **pieczy zastępczej opuszczająca pieczę** (do roku po opuszczeniu instytucji pieczy), **absolwenci młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii**, **absolwenci specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych i specjalnych ośrodków wychowawczych**, matki przebywające w domach samotnej matki, osoby młode opuszczające zakłady karne lub areszty śledcze

²⁰ Definicja pojęcia „długotrwale bezrobotny” jest inna w programie PO WER niż przyjęta w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zgodnie z PO WER, definicja długotrwale bezrobotnego różni się w zależności od wieku:

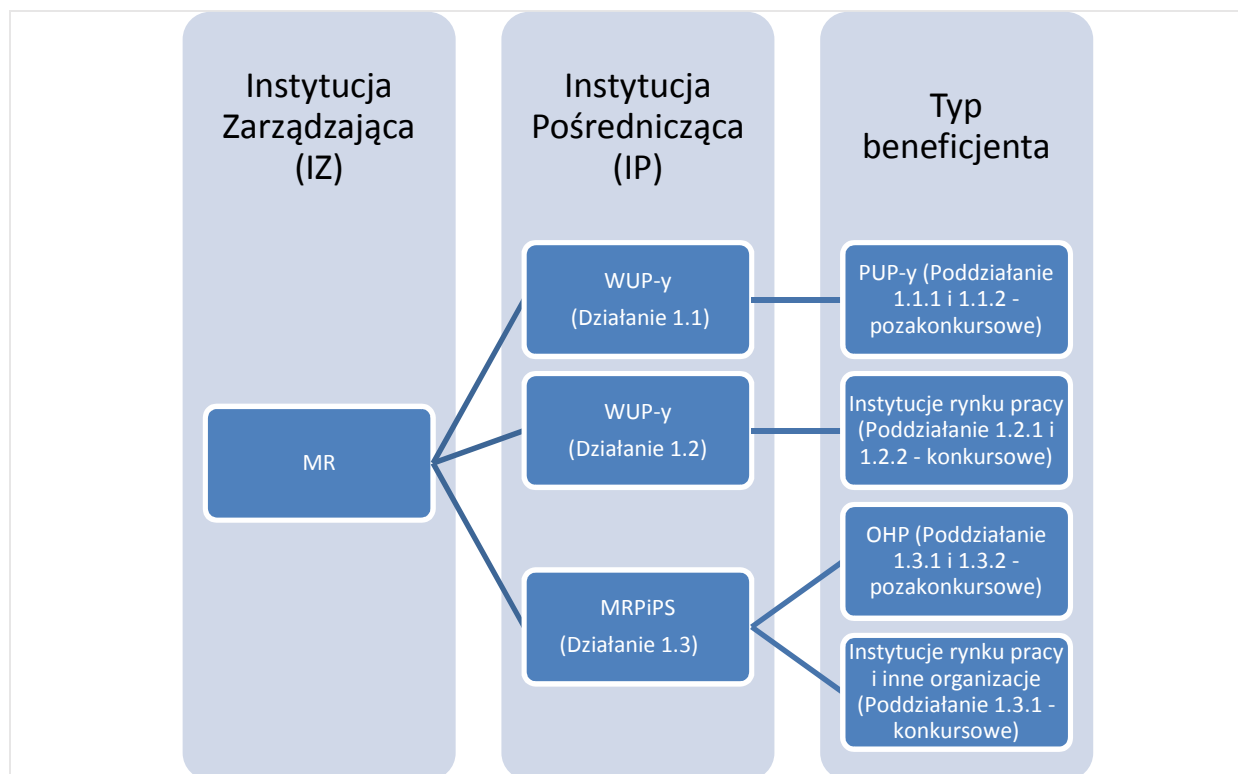
- Młodzież (<25 lat) – osoby bezrobotne nieprzerwanie przez okres ponad 6 miesięcy (>6 miesięcy)
- Dorośli (25 lat lub więcej) – osoby bezrobotne nieprzerwanie przez okres ponad 12 miesięcy (>12 miesięcy)

(Na podstawie: Załącznik 2b - Definicje wskaźników monitorowania Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020)

Natomiast zgodnie z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, „bezrobotny długotrwale” oznacza bezrobotnego pozostającego w rejestrze Powiatowego Urzędu Pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

szczególnie trudnej sytuacji) – młodzież z pieczy zastępczej opuszczająca pieczę, absolwentów młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, absolwentów specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych i specjalnych ośrodków wychowawczych, matki przebywające w domach samotnej matki, osoby młode opuszczające zakłady karne lub areszty śledcze. Grupa ta jest jednocześnie **wyłączona ze wsparcia w ramach konkursów regionalnych organizowanych przez WUP-y**, co zostało ustalone w ramach demarkacji między projektowanymi schematami interwencji.

Tabela 2.2. Schemat organizacyjny osi priorytetowej I PO WER



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”

Natomiast projekty OHP koncentrują się na osobach **w wieku 15-24 lata, zagrożonych wykluczeniem społecznym**, nieposiadających kwalifikacji zawodowych, posiadających niskie kwalifikacje lub kwalifikacje niedostosowane do potrzeb rynku pracy, w szczególności pochodzące z obszarów wiejskich²¹ oraz powiatów o wysokim udziale młodych bezrobotnych w bezrobotnych ogółem. Mimo ustalenia pewnej demarkacji, część osób kwalifikuje się do wsparcia w ramach różnych schematów, np. bezrobotni z kategorii NEET w wieku 18-24 lata mogą skorzystać z programów PUP, OHP lub

²¹ Obszary wiejskie w PO WER oznaczają obszary słabo zaludnione zgodnie ze stopniem urbanizacji wg DEGURBA (kat. 3) czyli obszary (gminy), na których więcej niż 50% populacji zamieszkuje tzw. gridy wiejskie. Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego, która opiera się na podziale jednostek administracyjnych zastosowanym w rejestrze TERYT, obszarami wiejskimi są tereny położone poza granicami administracyjnymi miast - obszary gmin wiejskich oraz część wiejska (leżąca poza miastem) gminy miejsko-wiejskiej.

WUP, natomiast bierni zawodowo w wieku 15-24 lata – z programów WUP lub OHP. Schemat organizacyjny dla poszczególnych działań i poddziałań przedstawia tabela 2.2.

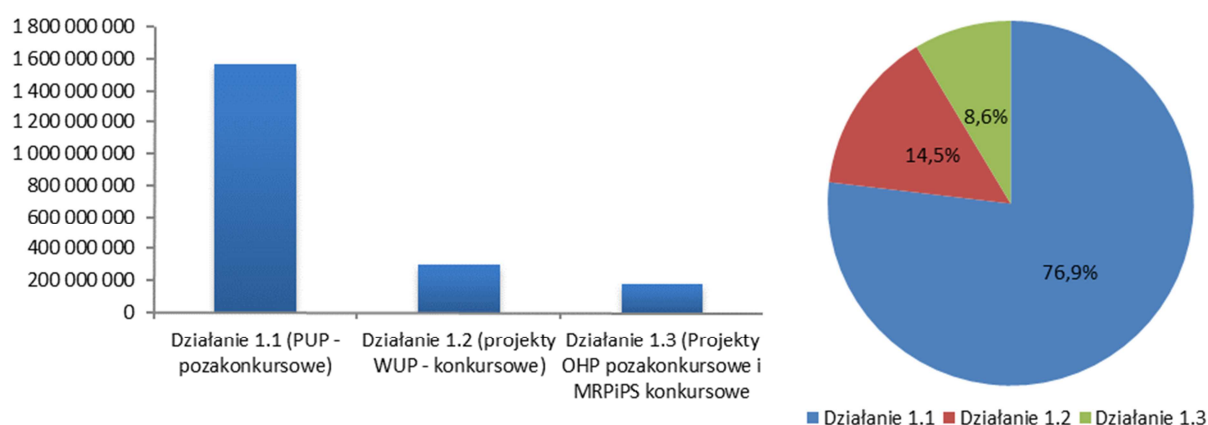
Tabela 2.3. Wskaźniki produktu dla osi priorytetowej I PO WER w latach 2015-2020

Schemat	projekty pozakonkursowe PUP	projekty konkursowe wybierane przez WUP	projekty pozakonkursowe OHP oraz projekty konkursowe wybierane przez MRPiPS	projekty pozakonkursowe OHP	Razem
Działanie	1.1	1.2	1.3	1.3	
Poddziałanie	1.1.1 (EFS) oraz 1.1.2 (YEI)	1.2.1 (EFS) oraz 1.2.2 (YEI)	1.3.1 (EFS)	1.3.2 (YEI)	
Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w Programie	633 356	12 343	1 143	614	647 456
Liczba osób biernych zawodowo, nieuczestniczących w kształceniu lub szkoleniu, objętych wsparciem w programie		58 176	31 988	4 498	94 662
Razem	633 356	70 519	33 131	5 112	742 118

Źródło: Załącznik 2a do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

Zdecydowanie największe środki zostaną przeznaczone na wsparcie realizowane przez Powiatowe Urzędy Pracy. Trafi do nich ok. 1,5 mld euro, co stanowi ponad 3/4 całości alokacji w ramach osi priorytetowej I PO WER. Na działanie 1.2 obejmujące projekty konkursowe wybierane przez wojewódzkie urzędy pracy, skierowano 296 mln euro. Budżet przeznaczony na realizację projektów pozakonkursowych OHP oraz konkursowych, wybieranych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wyniesie 175 mln euro.

Wykres 2.6. Alokacja środków osi priorytetowej I PO WER na poszczególne działania (w mld euro i %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”

Wsparcie realizowane w ramach osi I PO WER będzie udzielane zgodnie ze standardami określonymi w *Planie realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce*, co oznacza, że **w ciągu 4 miesięcy każdemu z uczestników powinna być przedstawiona wysokiej jakości oferta zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu**. W ramach wsparcia uczestnik Programu będzie mógł skorzystać z co najmniej 3 typów indywidualnej pomocy (2 z nich zostały wskazane jako obowiązkowe, trzeci i kolejne - fakultatywne - wybierane będą w zależności od potrzeb poszczególnych osób) spośród następujących:

- instrumenty i usługi rynku pracy służące indywidualizacji wsparcia oraz pomocy w określeniu ścieżki zawodowej:
 - **identyfikacja indywidualnych potrzeb, profilowanie** (w zależności od stopnia oddalenia od rynku pracy) (obligatoryjne)
 - **doradztwo zawodowe** (w tym planowanie rozwoju kariery oraz podnoszenia i uzupełnienia kwalifikacji zawodowych) lub **pośrednictwo pracy** (w tym wybór zawodu zgodnego z kwalifikacjami i kompetencjami) (obligatoryjne)
- instrumenty i usługi rynku pracy skierowane do osób, które przedwcześnie opuszczają system edukacji lub osób, u których istnieje potrzeba uzupełnienia lub zdobycia nowych umiejętności i kompetencji:
 - **kontynuacja nauki** (dla osób, u których występuje potrzeba uzupełnienia edukacji formalnej lub potwierdzenia kwalifikacji przez odpowiednie egzaminy)
 - **szkolenia** lub inne formy nabycia, podwyższenia lub dostosowania kompetencji i kwalifikacji do wymagań pracodawców
- instrumenty i usługi rynku pracy służące zdobyciu doświadczenia zawodowego wymaganego przez pracodawców:
 - **staże i praktyki** lub inne formy służące nabyciu lub uzupełnieniu doświadczenia zawodowego oraz praktycznych umiejętności w zakresie wykonywania danego zawodu²²
 - **subsydiowane zatrudnienie lub refundacja wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy w połączeniu z subsydiowanym zatrudnieniem**
- instrumenty i usługi rynku pracy służące zwiększeniu mobilności międzysektorowej i geograficznej:
 - ułatwienie **zmiany branży lub sektora** dzięki zmianie lub uzupełnieniu kompetencji lub kwalifikacji, m.in. poprzez praktyki, staże i szkolenia
 - wsparcie mobilności geograficznej, m.in. poprzez **pokrycie kosztów dojazdu do pracy, zapewnienie środków na zasiedlenie/wstępne zagospodarowanie w nowym miejscu zamieszkania**
- instrumenty i usługi rynku pracy skierowane do osób niepełnosprawnych:
 - niwelowanie barier napotykanych przez niepełnosprawnych w zdobyciu i utrzymaniu zatrudnienia m.in. poprzez **finansowanie pracy asystenta osoby niepełnosprawnej, doposażenie stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych**
- instrumenty i usługi rynku pracy służące rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia:

²² Staże i praktyki powinny spełniać standardy wskazane w Europejskich Ramach Jakości Praktyk i Staży

- o **dotacje na utworzenie przedsiębiorstwa oraz doradztwo i szkolenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej** w celu ułatwienia młodym ludziom założenia i prowadzenia własnej działalności gospodarczej.

Tabela 2.4 Stan wdrażania programu PO WER na dzień 16.11.2015 r.

	Alokacja ogółem [w PLN]	Zawarte umowy o dofinansowanie	Zatwierdzone wnioski o płatność
Oś priorytetowa I	8 620 213 177	1 048 037 453	89 613 355
Działanie 1.1	6 626 314 016	932 077 553	89 613 355
Poddziałanie 1.1.1	4 765 358 500	362 320 834	40 495 450
Poddziałanie 1.1.2	1 860 955 516	569 756 719	49 117 905
Działanie 1.2	1 252 669 161	0	0
Poddziałanie 1.2.1	934 421 510	0	0
Poddziałanie 1.2.2	318 247 651	0	0
Działanie 1.3	741 230 000	115 959 900	0
Poddziałanie 1.3.1	593 295 012	46 436 900	0
Poddziałanie 1.3.2	147 934 988	69 523 000	0

Źródło: Stan wdrażania PO WER 16.11.2015

Stan wdrażania PO WER jest silnie zróżnicowany między poszczególnymi działaniami (por. tabela 2.4). Ogółem, według stanu na 16.11.2015 r., zawartych zostało 345 umów o dofinansowanie na łączną kwotę ponad 1 mld zł, co stanowi 12,06% łącznej alokacji PO WER. Najbardziej zaawansowane są projekty pozakonkursowe, realizowane przez PUP-y oraz OHP, w ramach działań 1.1 (PUP) i 1.3 (OHP). Projekty konkursowe wybierane przez WUP-y oraz MRPiPS są na etapie oceny przyjętych wniosków.

Podsumowując, oś I PO WER jest jednym z głównych narzędzi wdrażania Gwarancji dla Młodzi w Polsce. Została skonstruowana w sposób umożliwiający połączenie finansowania z dwóch źródeł: *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)* oraz *środków Europejskiego Funduszu Społecznego*. Dzięki temu wsparciem zostaną objęte osoby młode nie tylko z 10 województw kwalifikujących się do realizacji *Inicjatywy*, ale również z pozostałych 6, które nie spełniają kryteriów wsparcia z YEI. Łącznie w ramach osi I PO WER interwencją zostanie objętych ok. 742 tys. młodych, a całkowite wsparcie wyniesie ok. 8,6 mld zł. Wsparcie będzie udzielane zarówno w ramach projektów pozakonkursowych realizowanych przez instytucje rynku pracy (PUP-y oraz OHP), jak również w ramach konkursów prowadzonych przez WUP-y oraz MRPiPS. Grupą docelową wsparcia są osoby do 29 roku życia, które są bierne zawodowo lub bezrobotne. Katalog form wsparcia jest szeroki i obejmuje prawie wszystkie sposoby wspierania bezrobotnych i biernych, którymi dysponują instytucje rynku pracy.

3. Charakterystyka odbiorców wsparcia

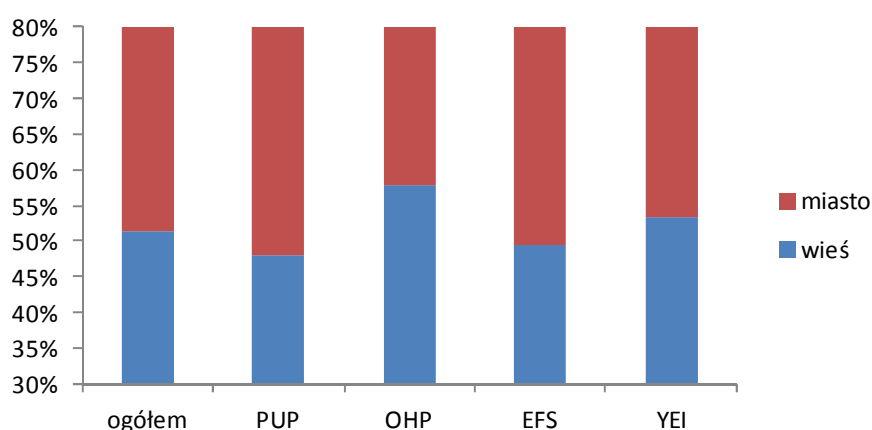
Celem poniższego rozdziału jest zaprezentowanie struktury społeczno-demograficznej uczestników projektów realizowanych w ramach Osi I PO WER oraz opisanie ich oddalenia od rynku pracy. Dzięki temu możliwa jest ocena, na ile alokacja wsparcia pokrywa się z założeniami Programu oraz w jakim zakresie występuje zjawisko tzw. creamingu lub selekcji czyli kierowania wsparcia do osób, które i tak mają największe szanse na znalezienie zatrudnienia, a nie do tych, dla których projekty mogą być najbardziej potrzebne i efektywne. Z tego zjawiska wynika problem jałowej straty, czyli wydawania środków publicznych na pomoc dla osób, które same, bez udziału w projekcie, poradziłyby sobie na rynku pracy równie dobrze. Creaming może uwidocznić się w obserwowalnych cechach uczestników projektów (np. płeć, wiek, niepełnosprawność, miejsce zamieszkania, wykształcenie), ale może również dotyczyć cech nieobserwowalnych w danych statystycznych, takich jak poziom motywacji czy poziom umiejętności miękkich. Jak wynika z literatury (np. Staghøj, Svarer i Rosholm, 2010, Espen, Lorentzen, 2005), selekcja ze względu na nieobserwowane cechy jest potencjalnie zjawiskiem bardziej istotnym niż ze względu na te obserwowalne. Jednak w niniejszej analizie możemy skupić się tylko na obserwowanych cechach uczestników projektów. Zestawiając cechy uczestników projektów np. z cechami zarejestrowanych bezrobotnych lub długotrwale bezrobotnych, wyciągamy wnioski, na ile uczestnicy projektów różnią się od grupy odniesienia. Pośrednio wskazuje to na to, na ile zjawisko creamingu jest silne czyli jednocześnie, na ile alokacja wsparcia jest efektywna.

Baza uczestników projektów była jednocześnie operatem losowania dla badania CATI. Dlatego poniższy rozdział jest wprowadzeniem do analizy wyników badania CATI, która przedstawiona jest w rozdziałach 4 oraz 5. Poniższy rozdział zawiera wnioski z analizy bazy danych odbiorców wsparcia, które są w niewielkim stopniu uzupełniane o wyniki badania CATI, dane ogólne o bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy oraz wynikach raportu OECD Education at a Glance, 2015.

3.1. Struktura demograficzna uczestników projektów

Poniższe analizy wykonano na całej populacji o 21 204 uczestników projektów, których bazę udostępnił Zamawiający badanie, ze stanem na dzień 17.08.2015 roku. Większość z nich (13 842) uczestniczyła w projektach PUP, a 7 362 w projektach prowadzonych przez OHP. **Struktura uczestników wsparcia jest zbilansowana pod względem miejsca zamieszkania** – 51% z nich mieszka na wsi, a 49% w mieście. Projekty realizowane przez PUP w większym stopniu obejmują osoby z terenów miejskich, natomiast te realizowane przez OHP częściej docierają do osób z terenów wiejskich, potencjalnie bardziej oddalonych od rynku pracy. Wśród uczestników projektów OHP stanowią oni 58%. Niższa urbanizacja regionów objętych wsparciem w ramach YEI skutkuje większym odsetkiem uczestników projektów wywodzących się z obszarów wiejskich w przypadku YEI w stosunku do projektów finansowanych z EFS (odpowiednio 53% oraz 50%, por. wykres 3.1).

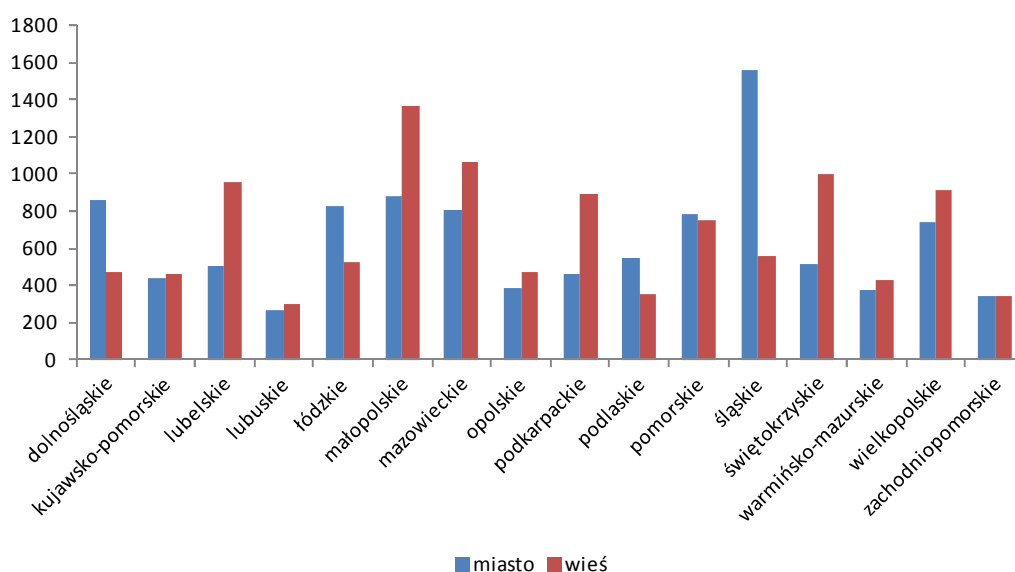
Wykres 3.1 Struktura miejsca zamieszkania uczestników wsparcia (odsetek uczestników mieszkający na obszarach wiejskich)



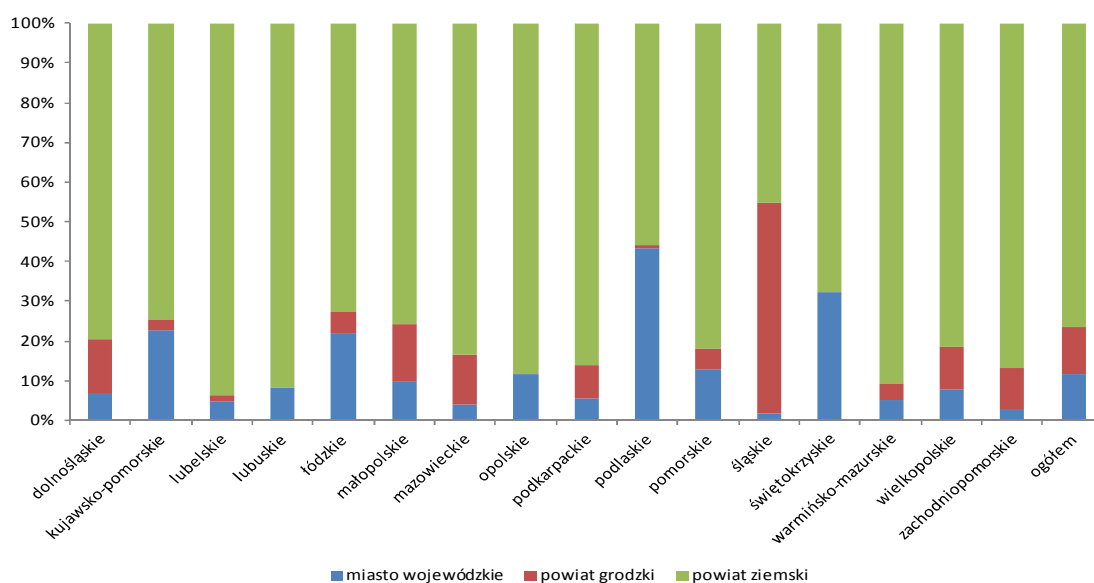
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów.

W województwach śląskim, dolnośląskim i łódzkim zdecydowanie dominują uczestnicy z terenów miejskich, a w województwach lubelskim, małopolskim, mazowieckim i podkarpackim zdecydowanie przeważają uczestnicy z obszarów wiejskich. To zróżnicowanie wynika częściowo z różnego poziomu urbanizacji poszczególnych województw. Wyraźnie wyróżnia się województwo mazowieckie, w którym, pomimo wysokiego poziomu urbanizacji, dominują uczestnicy w obszarów wiejskich (por wykres 3.2).

Wykres 3.2a Liczba uczestników projektów według miejsca zamieszkania z podziałem na województwa oraz miasto/wieś.



Wykres 3.2b Struktura uczestników projektów według miejsca zamieszkania oraz typu powiatu.

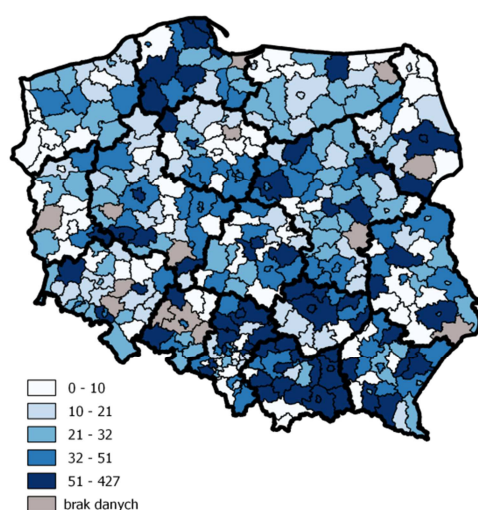


Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów.

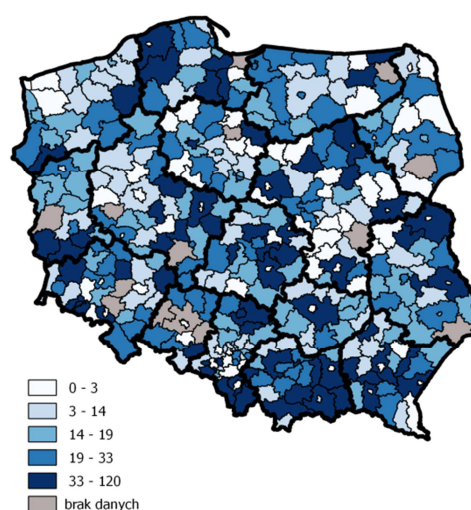
Na poziomie powiatów zdecydowanie dominują uczestnicy ze słabiej zurbanizowanych powiatów ziemskich (por. wykres 3.2b). Nawet w najbardziej zurbanizowanym województwie śląskim powiaty miejskie obejmują ok. połowy uczestników projektów. Brak uczestników w powiatach grodzkich w województwach lubuskim, opolskim i świętokrzyskim wynika z faktu, iż jedyne powiaty grodzkie w tych województwach to miasta wojewódzkie. Na tej podstawie można stwierdzić, że **uczestnicy projektów odpowiadają w przybliżeniu strukturze grup docelowych w poszczególnych województwach i taka struktura uczestników projektów nie budzi zastrzeżeń ewaluatora. Świadczy o tym, iż wsparcie realizowane w ramach Osi Priorytetowej I jest trafnie adresowane zarówno w ujęciu globalnym, jak również poszczególnych regionów.**

Przechodząc na poziom pojedynczych powiatów, warto zauważyć wyraźną korelację między liczebnościami uczestników projektów prowadzonych przez PUP i OHP. Podobnie wysoką aktywność tych instytucji obserwujemy w powiatach województwa pomorskiego i małopolskiego. Ponadto OHP są wyraźnie bardziej aktywne w powiatach grodzkich, natomiast PUP wykazują podobną aktywność w powiatach grodzkich, jak i ziemskich. Zróżnicowanie regionalne projektów jest istotne – w niektórych powiatach liczba uczestników przekroczyła 100 osób, a w niektórych wsparciem objęto pojedyncze osoby.

Wykres 3.3a Liczba uczestników projektów PUP według powiatów



Wykres 3.3b Liczba uczestników projektów OHP według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów.

Podobnie jak wśród bezrobotnych zarejestrowanych, wśród uczestników projektów przeważają mężczyźni (54%). Odsetek mężczyzn jest podobny w rozbięciu na źródło finansowania EFS i YEI, natomiast istotne różnice obserwujemy w zależności od instytucji wdrażających. Uczestnikami projektów PUP częściej są mężczyźni (60%), podczas gdy w OHP stanowią oni tylko 45% uczestników. O ile większa koncentracja w obszarach miejskich wskazuje na potencjalnie silniejsze zjawisko selekcji w projektach realizowanych przez PUP to ta odmienna struktura płciowa jest mniej oczywista. Na podstawie ogólnych statystyk o rynku pracy w Polsce można stwierdzić, że aktywność zawodowa jest wyższa, a stopa bezrobocia jest niższa wśród kobiet (por. wykres 3.4), więc trudno oczekiwać, że selekcja kobiet jest przejawem *creamingu*. Bardziej prawdopodobne wydaje się, że do kobiet w ramach NEET jest łatwiej dotrzeć podczas rekrutacji do projektów. Brakuje jednak jednoznacznej możliwości weryfikacji tej hipotezy na podstawie dostępnych danych.

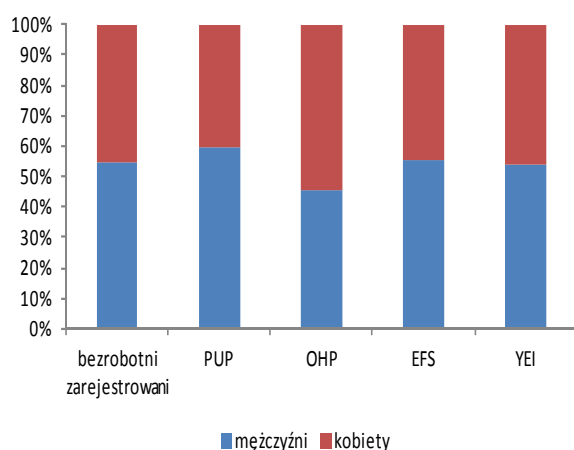
Powszechnym zjawiskiem w krajach OECD jest również **większy odsetek kobiet wśród osób należących do kategorii NEET** (OECD, 2015). Jednak w Polsce sytuacja jest nieco inna. W 2013 roku w Polsce odsetek NEET w grupie 15-29 wśród mężczyzn wynosił 14,2% a wśród kobiet 19,9%. Przy czym ta różnica jest największa w grupie wieku 25-29 lat (odpowiednio 16,9% oraz 31,8%), w grupie 20-24 lata ta różnica oscyluje w granicach 1 pkt. proc. (odpowiednio 19,7% oraz 20,7%), podczas gdy w najmłodszej grupie 15-19 lat odsetek NEET jest wyższy wśród mężczyzn niż kobiet (odpowiednio 4% oraz 2,8%, wszystkie wartości za OECD, 2015). **Z niedoreprezentowania kobiet w grupie wieku 25-29**

lat wynika wniosek, że instytucje dotychczas realizujące projekty PO WER nie docierają do osób poza rynkiem pracy i edukacją, które są w wieku 25-29 lat, ponieważ jest to grupa której nie obejmują projekty PUP (tylko bezrobotni zarejestrowani) a działalność OHP jest skierowana do osób w wieku 15-24 lata. Na grupie wieku 25-29 lat skupiać się mają projekty konkursowe i można oczekiwać, że wśród uczestników tych projektów dominować będą kobiety.

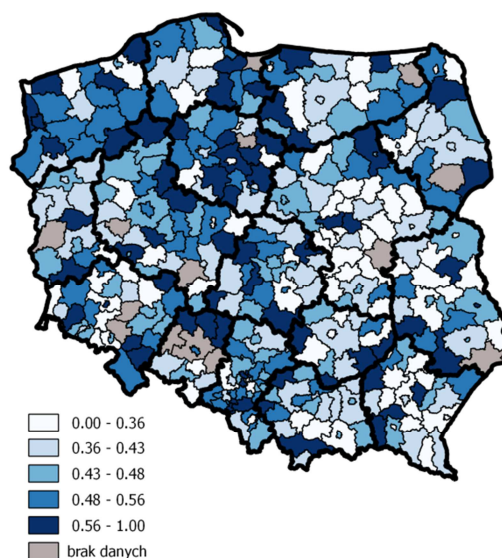
Ponadto, silna nadreprezentacja kobiet w projektach OHP nie jest odbiciem struktury NEET w grupie 15-24 lata. Nie jest to podstawa do wyciągania silnych wniosków, ale może świadczyć o tym, że do kobiet będących poza edukacją i rynkiem pracy w wieku 15-24 lata jest łatwiej dotrzeć niż do mężczyzn.

Silne zróżnicowanie uczestników projektów na poziomie powiatów jest widoczne również w strukturze płci. W niektórych powiatach dominują mężczyźni (centralno-wschodnie) a w innych kobiety (północno-zachodnie). Wsparciem stosunkowo rzadko objęte są kobiety z obszarów wiejskich we wschodniej Polsce, gdzie uczestnictwo kobiet w rynku pracy jest niższe (por. wykres 3.5).

Wykres 3.4 Struktura uczestników projektów według płci.



Wykres 3.5 Odsetek kobiet wśród uczestników projektów według powiatów.

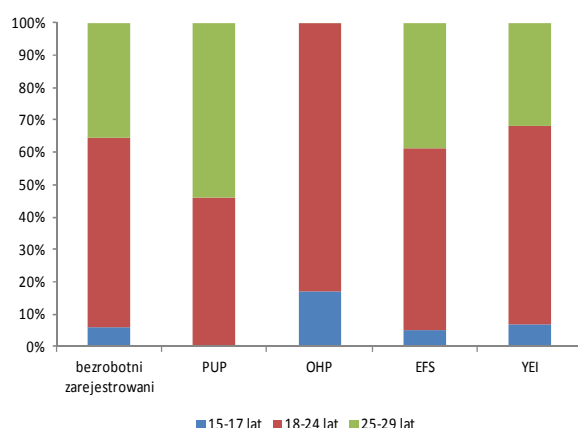


Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów oraz danych GUS.

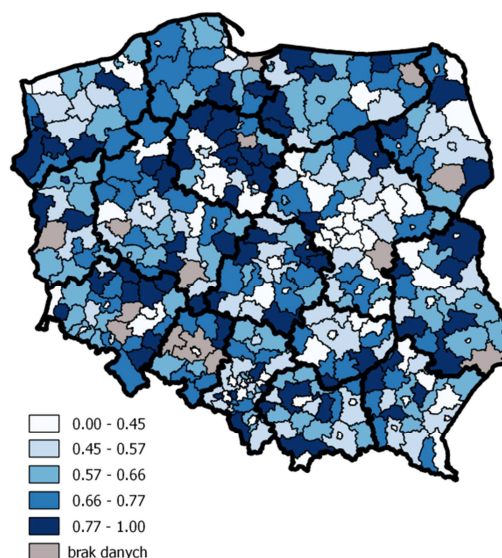
Wsparcie z OHP i PUP kierowane jest do osób z tylko częściowo nakładających się grup wieku, co wynika przede wszystkim z regulacji legislacyjnych i zadań przypisanych poszczególnym instytucjom. Wsparciem z OHP mogą być objęte również osoby niepełnoletnie, co znajduje odzwierciedlenie w wyraźnie młodszej strukturze uczestników projektów. Uczestnicy projektów PUP są przeciętnie starsi nie tylko od uczestników projektów OHP, ale również od ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. Z założenia projekty PUP w ogóle nie objęły osób młodszych niż 18 lat, podczas gdy wśród projektów OHP stanowili oni 17% uczestników (por. wykres 3.6). Struktura wiekowa uczestników projektów OHP odpowiada strukturze wiekowej NEET. Zgodnie z danymi OECD 17% spośród NEET w wieku 15-24 w Polsce lata ma mniej niż 20 lat. W projektach finansowanych przez

EFS więcej jest osób w wieku 25-29 niż w strukturze ogólnej. Zaś w YEI przeważają osoby wieku 18-24, ale są to różnice na poziomie 1-2%.

Wykres 3.6 Struktura wieku uczestników projektów



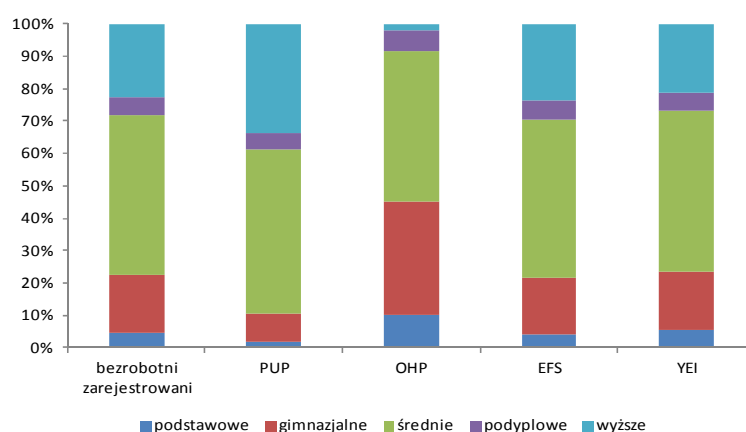
Wykres 3.7 Odsetek osób w wieku 18-24 lata w stosunku do wszystkich uczestników projektów według powiatów.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów oraz danych GUS.

Podobnie jak w przypadku płci regionalne zróżnicowanie według wieku jest istotne (por. wykres 3.7). **W powiatach, gdzie bardziej aktywne były OHP, jest więcej kobiet i struktura uczestników jest młodsza.** Struktura uczestników projektów w poszczególnych powiatach wykazuje bardzo silne zróżnicowanie, silniejsze niż różnice wynikające z sytuacji lokalnych rynków pracy. To zróżnicowanie wymyka się jednoznacznym wzorcom, ale widoczna jest przestrzenna korelacja ukierunkowania wsparcia. Stosunkowo rzadko sąsiadujące powiaty wykazują skrajnie różną strukturę uczestników projektów. Silna korelacja przestrzenna jest również widoczna w przypadku sąsiadujących powiatów, znajdujących się w różnych województwach. **Stąd można wysnuć wniosek, że to lokalne uwarunkowania decydują o charakterze projektów bardziej niż koordynacja na poziomie wojewódzkim.** Świadczy to pozytywnie o skuteczności wsparcia.

Wykres 3.8 Struktura wykształcenia uczestników wsparcia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów.

Tabela 3.1 Podsumowanie porównania struktur w OHP i PUP oraz programów EFS i YEI.

		Ogółem	PUP	OHP	EFS	YEI
Płeć	Kobiety	46%	41%	54%	45%	46%
	Mężczyźni	54%	59%	46%	55%	54%
Wiek	15-17 lat	5,9%	0%	17%	5%	6,7%
	18-24 lat	59%	46%	83%	56%	61%
	25-29 lat	35%	54%	0,15%	39%	32%
Obszar zamieszkania	Miejski	51%	48%	58%	50%	53%
	Wiejski	49%	52%	42%	50%	47%
Wykształcenie	Podstawowe (ISCED 1)	4,8%	2%	10%	4,3%	5,3%
	Gimnazjalne (ISCED 2)	18%	8,6%	35%	17%	18%
	Średnie (ISCED 3)	49%	51%	47%	49%	50%
	Podyplomowe (ISCED 4)	5,7%	5,3%	6,5%	5,9%	5,5%
	Wyższe (ISCED 5)	23%	34%	2%	24%	21%

Uwagi: Ze względu na zaokrąglenia wartości mogą nie sumować się dokładnie do 100%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów.

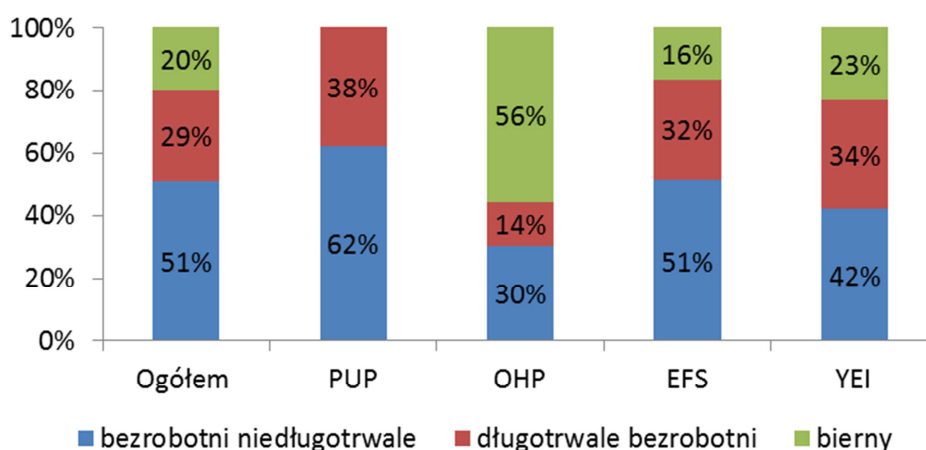
Profile odbiorców wsparcia OHP i PUP wyraźnie różnią się także pod względem struktury wykształcenia (por. wykres 3.8). Wśród badanych większość stanowią osoby z wykształceniem średnim. Wśród uczestników projektów realizowanych przez PUP jest więcej osób z wykształceniem wyższym niż w ogóle bezrobotnych zarejestrowanych. **Taka struktura wykształcenia może świadczyć o nieoptymalnej selekcji uczestników wsparcia i nasilenia zjawiska creamingu.** Warto również

zwrócić uwagę, że projekty PUP w dużej części polegały na przyznaniu dofinansowania na prowadzenie działalności gospodarczej (por. rozdział 6), w których większy potencjał wykazują osoby z wyższym wykształceniem. W projektach OHP osoby z wykształceniem średnim i gimnazjalnym stanowią zdecydowaną większość (80%) uczestników wsparcia. Jest to z jednej strony konsekwencja koncentracji na osobach młodszych, a z drugiej większej koncentracji OHP na osobach bardziej oddalonych od rynku pracy. Niewielki procent stanowią osoby z wykształceniem wyższym. Pozwala to wnioskować, że **zjawisko creamingu, występuje w projektach OHP w zdecydowanie mniejszym wymiarze**. Ponadto, w projektach finansowanych z EFS występuje większy odsetek osób z wykształceniem wyższym niż w YEI, co jest skutkiem ukierunkowania YEI na słabiej rozwinięte regiony. Taki wniosek potwierdza fakt, że 11% z bezrobotnych zarejestrowanych mieszkających w regionach wiejskich stanowią osoby z wyższym wykształceniem, a w przypadku podregionów miejskich odsetek ten stanowi 15,5% (dane GUS, 2014 rok).

3.2. Oddalenie od rynku pracy

Większość (56%) uczestników projektów była bezrobotna przed przystąpieniem do projektu. Projekty PUP objęły tylko bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach, z których **37% stanowili długotrwale bezrobotni**. Odsetek długotrwale bezrobotnych jest nieco niższy niż w przypadku ogółu zarejestrowanych bezrobotnych, wśród których **wyniósł 41% w 2014 roku** (dane GUS). Ta różnica może jednak wynikać z nieco różnych definicji osób długotrwale bezrobotnych, stosowanych w ramach projektów, w stosunku do tej stosowanej w standardowej działalności PUP. Z tego powodu różnica na poziomie 5% nie może być podstawą do wyciągania wniosków o selekcji uczestników do projektów. W projektach OHP dominowały osoby bierne zawodowo (56%) a pozostałe 44% to osoby bezrobotne. Według informacji pozyskanych z komendy głównej OHP 996 uczestników projektów stanowiły osoby długotrwale bezrobotne (ok. 14%). **Projekty OHP były więc bardziej skoncentrowane na osobach w większym stopniu oddalonych od rynku pracy niż w projekty PUP.**

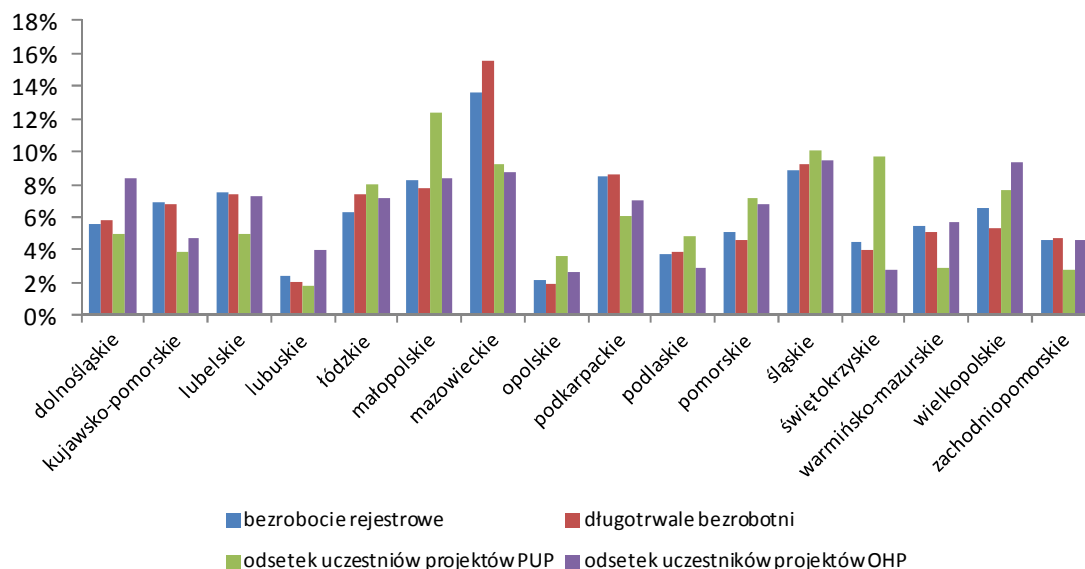
Wykres 3.9 Struktura uczestników projektów według deklarowanego statusu na rynku pracy w momencie rozpoczęcia udziału w projekcie.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów.

Uwagi: Dla OHP nie dysponujemy wyróżnieniem długotrwale bezrobotnych w bazie, oszacowanie na podstawie danych Komendy Głównej OHP

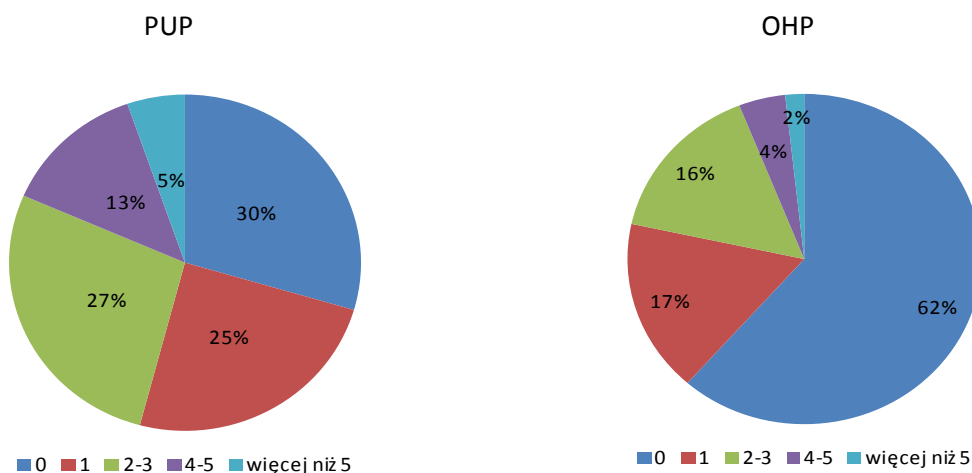
Wykres 3.10 Struktura uczestników projektów a struktura bezrobotnych i długotrwale bezrobotnych w Polsce.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów oraz danych GUS, 2014.

Przestrzenne zróżnicowanie uczestnictwa w projektach potwierdza, że projekty OHP są w większym stopniu skoncentrowane w miejscach o wysokim poziomie bezrobocia rejestrowego oraz bezrobocia długookresowego (współczynnik korelacji na poziomie powiatów to odpowiednio 0,72 oraz 0,67 dla OHP przy 0,58 oraz 0,53 dla PUP). Uczestnicy projektów realizowanych przez PUP są szczególnie nadreprezentowani w stosunku do tych realizowanych przez OHP w województwach małopolskim i świętokrzyskim. Zarówno w projektach PUP jak i OHP szczególnie niedoreprezentowane jest województwo mazowieckie, które charakteryzuje się silnym rynkiem pracy w Warszawie, ale również dużą liczbą osób długotrwale bezrobotnych (por. wykres 3.10). Jest to skutek zakwalifikowania województwa mazowieckiego do regionów lepiej rozwiniętych i obniżenia alokacji środków dla tego województwa.

Wykres 3.11 Liczba miejsc pracy w historii zatrudnienia uczestników projektów.

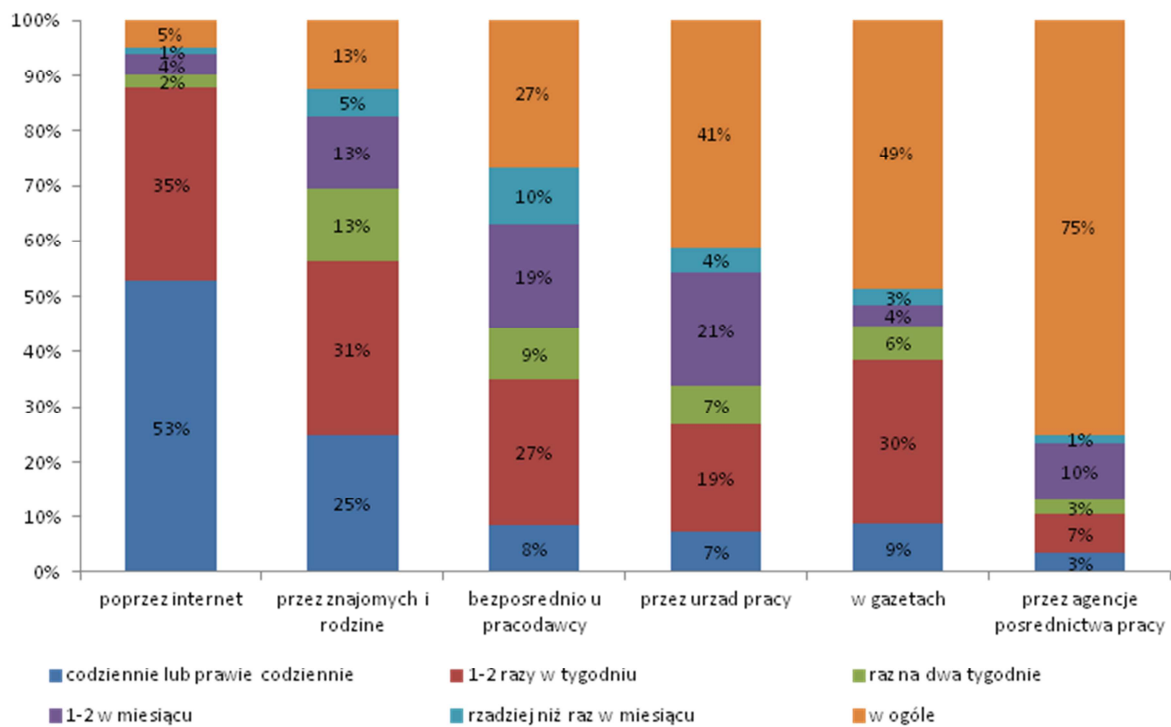


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Jak wskazują badania rynku pracy, do zmierzenia poziomu oddalenia osoby od rynku pracy nie wystarczy ocena, czy dana osoba pracuje, jest bierna czy poszukuje pracy. Silnym predyktorem tego, jak osoba radzi sobie na rynku pracy, jest również wcześniejsza historia zatrudnienia. Pomimo tego, że uczestnikami projektów są tylko bezrobotni lub bierni, to **ponad 2/3 uczestników projektów PUP pracowało w przeszłości, a w przypadku projektów OHP – ponad 1/3**. Ta różnica wynika z grupy docelowej projektów poszczególnych instytucji. Co więcej, z tych, którzy są uczestnikami projektów PUP, prawie połowa pracowała w więcej niż jednym miejscu. Oznacza to, że połowa uczestników tych projektów potrafiła sama lub z pomocą instytucji rynku pracy znaleźć zatrudnienie w przeszłości. W projektach OHP najczęściej uczestniczą osoby, których te projekty są pierwszym spotkaniem z rynkiem pracy. Taka struktura uczestników świadczy o tym, że formy wsparcia dla tych grup powinny być zróżnicowane. Tak też się dzieje, zgodnie z wynikami przedstawionymi w rozdziale piątym.

Wśród osób bezrobotnych bardzo silnym predyktorem znalezienia zatrudnienia są **strategie przyjęte w celu poszukiwania pracy**. Analiza tych strategii i intensywności poszukiwania pracy pozwala stwierdzić, czy wsparcie nie jest kierowane do osób, które same mogłyby poradzić sobie na rynku pracy. Wśród ankietowanych, którzy w momencie przeprowadzania wywiadu poszukiwali pracy, **najpopularniejszą metodą było szukanie ofert pracy w Internecie**. Jedynie 5% ankietowanych stwierdziło, że nie korzysta z tej metody. **88% respondentów co najmniej raz w tygodniu korzystało z Internetu w celu poszukiwania pracy**. Internet tylko częściowo wypiera inne, bardziej tradycyjne metody poszukiwania pracy, co widać szczególnie po nadal względnie wysokim odsetku osób szukających ofert pracy w gazetach – 51% osób przyznało, że w ten sposób szukało pracy. **Ważną metodą szukania zatrudnienia są sieci znajomych: 87% osób** – czyli nieznacznie mniej niż w przypadku Internetu – przyznało, że szuka pracy poprzez znajomych lub krewnych. Stosunkowo duży odsetek respondentów, 77%, przyznał, że pyta bezpośrednio u pracodawcy o możliwość zatrudnienia. Dopiero na kolejnym miejscu znalazły się urzędy pracy. **Aż 41% ankietowanych przyznało, że w ogóle nie korzysta z ofert pracy Powiatowych Urzędów Pracy**. Ponadto **jedynie 26% osób intensywnie – co najmniej raz w tygodniu – sprawdza oferty pracy w urzędach pracy**. Mała intensywność poszukiwań pracy w urzędach pracy – przez osoby młode sugeruje, że oferta pośrednictwa pracy w urzędach nie jest dostosowana do oczekiwań osób młodych (dotyczy to w szczególności zasobu ofert pracy dla osób średnio- i wysoko- wykwalifikowanych). **Znacznie gorzej od wszystkich wskazanych metod poszukiwania pracy wypadają prywatne agencje pośrednictwa pracy. Korzysta z nich jedynie co czwarty ankietowany (por. wykres 3.12).**

Wykres 3.12 Metody poszukiwania pracy według częstotliwości ich wykorzystania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Raportowane w badaniu CATI **strategie poszukiwania pracy w niewielkim stopniu różnią się między podgrupami ankietowanych**. Zauważalne różnice zidentyfikowano ze względu na korzystanie z urzędów pracy. Osoby z obszarów wiejskich częściej przyznawały, że nie szukały pracy poprzez urzędy pracy, niż osoby z obszarów miejskich (odpowiednio 33% i 51% odpowiedzi). Może to wynikać zarówno z odległości do najbliższego PUP, jak i niedostępności ich usług dla członków gospodarstw domowych rolników. Ponadto ankieta wskazała, że kobiety częściej niż mężczyźni szukały pracy przez urzędy pracy – deklaruje to 63% kobiet oraz 54% mężczyzn.

Otrzymane wyniki częściowo różnią się od danych, które można otrzymać z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. W BAEL osoby odpowiadają na pytanie, z jakiej strategii poszukiwania pracy korzystały w ciągu ostatnich 4 miesięcy. Wyniki dla osób niepracujących w wieku 18-29 lat wskazują, że najpopularniejszą metodą poszukiwania pracy jest poszukiwanie przez krewnych i znajomych (74%), przeglądanie ogłoszeń – bez rozróżnienia miejsca ich publikacji (71%) oraz poszukiwanie przez Powiatowy Urząd Pracy (70%)²³. **Wysoka pozycja urzędów pracy według BAEL odbiega od wyników badania CATI, w którym urzędy pracy spadają dopiero na dalszą pozycję, znacznie niżej niż poszukiwanie ofert przez Internet oraz przez znajomych i rodzinę.** Ponadto według BAEL 62% osób młodych niepracujących szukało pracy w ciągu ostatniego miesiąca bezpośrednio u pracodawcy. Tylko 10% osób przyznało, że szukało pracy poprzez prywatne biura pośrednictwa pracy. Słaby wynik prywatnego pośrednictwa pracy znajduje odzwierciedlenie również w badaniu CATI.

²³ Dane za 2014 rok.

Tabela 3.2 Odsetek uczestników projektów szczególnie narażonych na wykluczenie z rynku pracy

	PUP	OHP
Odsetek uczestników projektów mieszkających w gospodarstwach bez osób pracujących	10%	30%
Odsetek uczestników projektów mieszkających w gospodarstwach składających się z jednej osoby dorosłej i dzieci pozostających na utrzymaniu	6,9%	19,8%
Odsetek uczestników projektów zaliczających się do mniejszości etnicznych	0,2%	0,4%
Odsetek osób z orzeczoną niepełnosprawnością (łącznie/lekka/umiarkowaną)	2,4%/1,3%/1,1%	4,2%/1,1%/3,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy uczestników projektów dla OHP i badania CATI wśród uczestników projektów PUP.

Poza historią zawodową oraz strategią poszukiwania pracy również **sytuacja gospodarstwa domowego lub charakterystyki poszczególnych osób są silnymi predyktorami szans na samodzielne poradzenie sobie na rynku pracy**. Z zebranych danych (por. tabela 3.2) wynika, że dzięki realizowanemu wsparciu udaje się dotrzeć do osób z gospodarstw domowych o szczególnie trudnej sytuacji (z co najwyżej jedną osobą pracującą, w tym takich, na których utrzymaniu pozostają również dzieci). Zwłaszcza w projektach realizowanych przez PUP osoby z niepełnosprawnością lub pochodzące z mniejszości etnicznych rzadko są uczestnikami projektów. Wśród bezrobotnych zarejestrowanych osoby z niepełnosprawnościami stanowiły 7,2% w roku 2014 (GUS). Co więcej, wśród osób z niepełnosprawnościami w PUP dominowały te o lekkiej niepełnosprawności, a w OHP te o orzecznym umiarkowanym poziomie niepełnosprawności. Stąd wydaje się, że **dotarcie do tych grup wymaga bardziej ukierunkowanego wsparcia, niż to oferowane przez urzędy pracy oraz jednostki OHP**. Charakterystyka działania tych instytucji pozwala ocenić, że OHP mają największy potencjał w docieraniu do młodych osób szczególnie oddalonych od rynku pracy.

Podsumowując, uczestnicy projektów odpowiadają strukturze grup na które ukierunkowane było wsparcie. **Źródło finansowania (YEI, EFS) nie różnicuje uczestników projektów bardziej niż wynikałoby to z ukierunkowania projektów YEI do słabiej rozwiniętych regionów**. Uczestnicy projektów PUP odpowiadają strukturze bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy, natomiast uczestnicy projektów OHP strukturze NEET młodszych niż 25 lat. **Zjawisko creamingu, związane z chęcią osiągnięcia jak najlepszej efektywności zatrudnieniowej przez selekcję mających największe szanse na rynku pracy bez względu na uczestnictwo w projekcie, jest szczególnie nasilone w projektach PUP**. Świadczy o tym znaczny udział osób z wykształceniem wyższym wśród uczestników projektów PUP, nawet w stosunku do ogółu bezrobotnych zarejestrowanych. **Na poziomie OHP odnotowaliśmy wyraźnie wyższy udział kobiet niż wynika ze statystyk NEET dla grupy wieku 15-24 lata, choć nie można interpretować tego zjawiska w kategoriach creamingu**. Z przeprowadzonej analizy wynika również, że żadna z instytucji nie dociera w swych projektach do osób w wieku 25-29 lat, które są nieaktywne, nie uczą się i nie są zarejestrowane w urzędach pracy, co świadczy o poprawnie działającej demarkacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami wspierającymi osoby młode w tej Osi Priorytetowej. Do tej grupy skierowane są projekty konkursowe, których niniejsza ewaluacja nie obejmuje ze względu na ich początkową fazę realizacji.

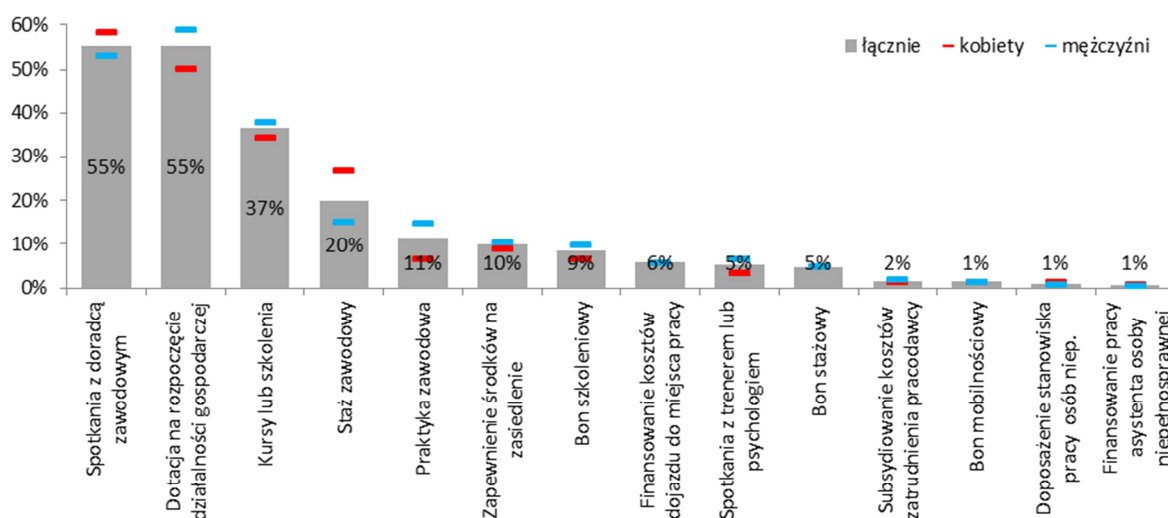
Ponadto analizowane instytucje rynku pracy (PUP, OHP) nie mają problemów z dotarciem do osób z gospodarstw domowych oddalonych od rynku pracy, ale niekoniecznie udaje im się dotrzeć do osób z niepełnosprawnościami bądź z mniejszości etnicznych. Wydaje się, że dotarcie do takich osób wymaga szczególnie sprofilowanego wsparcia, które jest możliwe na poziomie projektów konkursowych.

4. Skuteczność i trwałość wsparcia

Celem rozdziałów 4 i 5 jest analiza oceny otrzymanego wsparcia z perspektywy koordynatorów działań oraz samych uczestników projektów. Szczegółowy opis realizacji badań znajduje się w Załączniku 1.

Wsparcie PUP było stosunkowo mało kompleksowe i jedna osoba otrzymywała średnio 2 formy wsparcia. Zgodnie z zapisami PO WER każda osoba uczestnicząca w projekcie powinna uczestniczyć w przynajmniej 3 formach wsparcia, w tym w dwóch obowiązkowych oraz jednej fakultatywnej. Mając na uwadze, że respondenci mogli nie być świadomi, iż prowadzono z nimi np. poradnictwo, ponieważ nie odbierali tego jako formy wsparcia najprawdopodobniej zaniżali liczbę wsparć, w których uczestniczyli²⁴. Działania **OHP były bardziej kompleksowe i średnio uczestnik projektu był objęty prawie 9 formami wsparcia.** Liczba otrzymanych form wsparcia nie różniła się znacząco ze względu na płeć oraz wiek uczestnika projektu.

Wykres 4.1 Struktura działań w próbie (PUP, próba CATI) wg płci

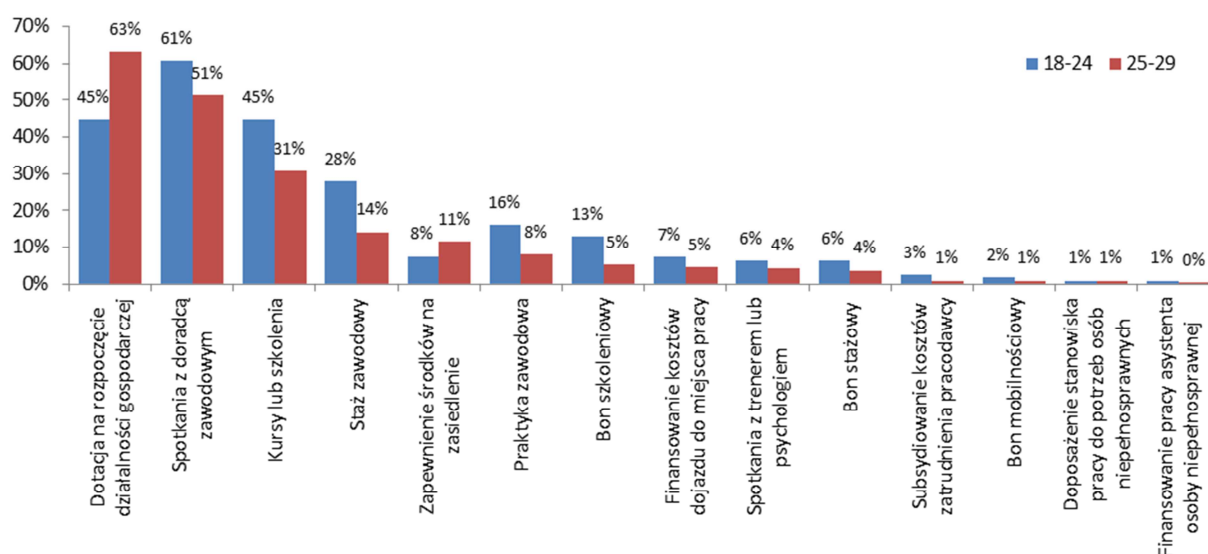


Uwagi: n kobiety: 305, n mężczyźni: 447.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

²⁴ W tym miejscu należy mieć również na uwadze, iż liczba form wsparcia nie musi świadczyć jednoznacznie o kompleksowości wsparcia lub jej braku. Ten aspekt analizowany jest w dalszych rozdziałach niniejszego raportu również w odniesieniu do oceny dopasowania udzielonego wsparcia do potrzeb uczestników projektów, w szczególności w odniesieniu do jakości usług i ich dopasowania do zidentyfikowanych potrzeb uczestników projektów.

Wykres 4.2 Struktura działań w próbie według wieku uczestników (PUP, próba CATI) wg wieku



Uwagi: n 18-24: 316, n 25-29: 436.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Z deklaracji uczestników wynika, że wśród PUP najczęściej oferowaną formą wsparcia były spotkania z doradcą zawodowym oraz dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej – otrzymało je powyżej 50% uczestników projektów. Spotkania z doradcą częściej oferowane były młodszymi uczestnikami, a dotacje na rozpoczęcie działalności osobom w wieku 25-29 lat – w tej grupie aż 63% uczestników skorzystało z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Względnie często uczestnicy projektów PUP korzystali także z kursów i szkoleń (37% uczestników) oraz staży zawodowych (co piąty uczestnik). Ponadto co dziewiąty uczestnik skorzystał z praktyki zawodowej, co dziesiątemu przyznano środki na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania, a co jedenastemu bon szkoleniowy. Warto zauważyć, że **nowe formy wsparcia w postaci bonu szkoleniowego i bonu stażowego**, w których to bezrobotny sam decyduje gdzie je wykorzysta, **są znacznie mniej popularne niż ich tradycyjne odpowiedniki**: szkolenia i kursy oraz staże zawodowe ze wskazania urzędu pracy. Najmniej osób korzystało z form wsparcia przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami (1% uczestników projektów PUP), były one nawet niezbyt popularne wśród samych niepełnosprawnych²⁵.

Struktura przyznanych działań była podobna dla obu płci, choć kobiety wyraźnie częściej korzystały ze staży zawodowych, a mężczyźni z praktyk zawodowych, co najprawdopodobniej jest powiązane z nadreprezentacją mężczyzn w kształceniu zawodowym. Ponadto mężczyźni częściej korzystali z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej (różnica 9 punktów procentowych w stosunku do kobiet).²⁶ Większe rozbieżności pojawiają się pod względem grup wieku uczestników projektów PUP.

²⁵ Na 752 uczestników projektów PUP ankietowanych w badaniu CATI jedynie 7 osób skorzystało z doposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej lub sfinansowania pracy asystenta osoby niepełnosprawnej. W próbie z badania CATI dla uczestników projektów PUP jedynie 18 osób przyznało, że ma orzeczony stopień niepełnosprawności.

²⁶ Niższy udział kobiet wśród osób korzystających z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej wynika zapewne z ich niższego udziału wśród osób aplikujących o nią (a nie np. z dyskryminacji na etapie przyznawania dotacji); ten natomiast odzwierciedla obserwowany (w Polsce i większości innych krajów UE/ OECD) niższy

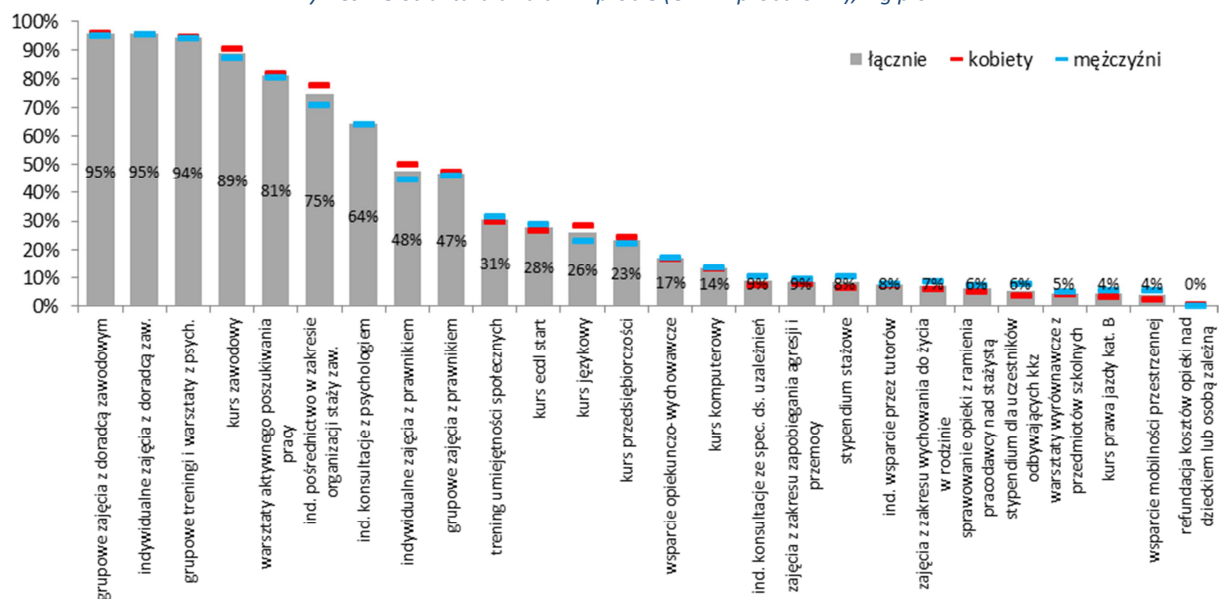
Z danych wyłania się wyraźnie, że osoby młodsze, do 24 roku życia, znacznie częściej korzystają z działań związanych z nabywaniem nowej wiedzy, umiejętności i doświadczenia zawodowego. Z kursów i szkoleń skorzystało 45% uczestników projektów w wieku 18-24 lata, gdy w grupie wieku 25-29 lat z tej formy wsparcia skorzystało 31% uczestników. Analogiczna nadreprezentacja osób względnie młodych została zaobserwowana dla staży zawodowych, bonów stażowych, bonów szkoleniowych i praktyk zawodowych. Uczestnicy w wieku 25-29 lat częściej korzystali z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz ze środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania. Obie te formy wsparcia wymagają od uczestnika prowadzenia działalności lub zatrudnienia przez pewien minimalny okres czasu, a tym samym mogą być mniej atrakcyjne dla młodszych, którzy ciągle wahają się między kontynuowaniem nauki a stałą pracą.

Jak już wspomniano, wsparcie udzielane uczestnikom projektów OHP było znacznie bardziej rozbudowane – **przeciętnie każdy uczestnik projektu otrzymał aż 9 form wsparcia**. Prawie wszyscy uczestnicy wzięli udział w grupowych i indywidualnych zajęciach z doradcą zawodowym oraz grupowych treningach i warsztatach z psychologiem. Powszechne były również kursy zawodowe (90% uczestników), warsztaty aktywnego poszukiwania pracy (82% uczestników) oraz indywidualne pośrednictwo w zakresie organizacji staży zawodowych (78%).

Wyraźnie różnił się zakres działań przyznawanych uczestnikom do i powyżej 18 roku życia. Do obu grup mniej więcej z podobną częstotliwością kierowane były: indywidualne i grupowe zajęcia z doradcą zawodowym, indywidualne konsultacje oraz grupowe treningi i warsztaty z psychologiem. Wsparcie kierowane do osób poniżej 18 roku życia priorytetyzowało socjalizację osób młodych, dlatego też powszechne w grupie uczestników do 18 roku życia, lecz niededykowane uczestnikom starszym, były następujące działania: konsultacje ze specjalistą ds. uzależnień, zajęcia z zapobiegania agresji i przemocy, zajęcia z wychowania do życia w rodzinie. Osoby, które osiągnęły pełnoletniość, były w ramach projektów powszechnie kierowane na kursy zawodowe (97% uczestników w wieku 18+), warsztaty aktywnego poszukiwania pracy (90%), oraz korzystały z pośrednictwa w zakresie organizacji staży zawodowych (86%).

udział kobiet przedsiębiorców. Tłumaczy się go najczęściej większą awersją do ryzyka i potrzebą stabilności zatrudnienia, rzadszą chęcią współzawodnictwa oraz zakorzenionym stereotypem mężczyzny-przedsiębiorcy.

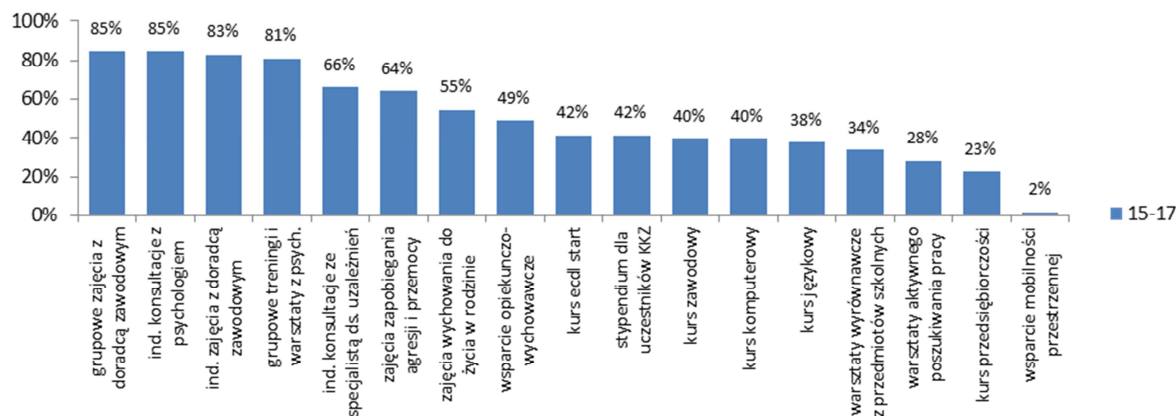
Wykres 4.3 Struktura działań w próbie (OHP – próba CATI), wg płci.



Uwagi: n kobiety: 217, n mężczyźni: 181.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

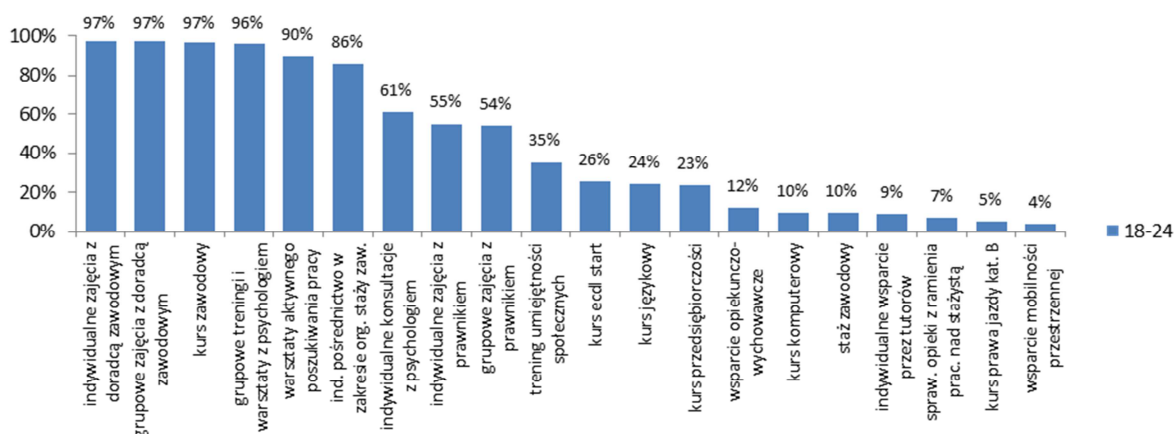
Wykres 4.4 Struktura działań w próbie (OHP – próba CATI, osoby w wieku 15-17)



Uwagi: n: 53.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Wykres 4.5 Struktura działań w próbie (OHP – próba CATI, osoby w wieku 18-24)

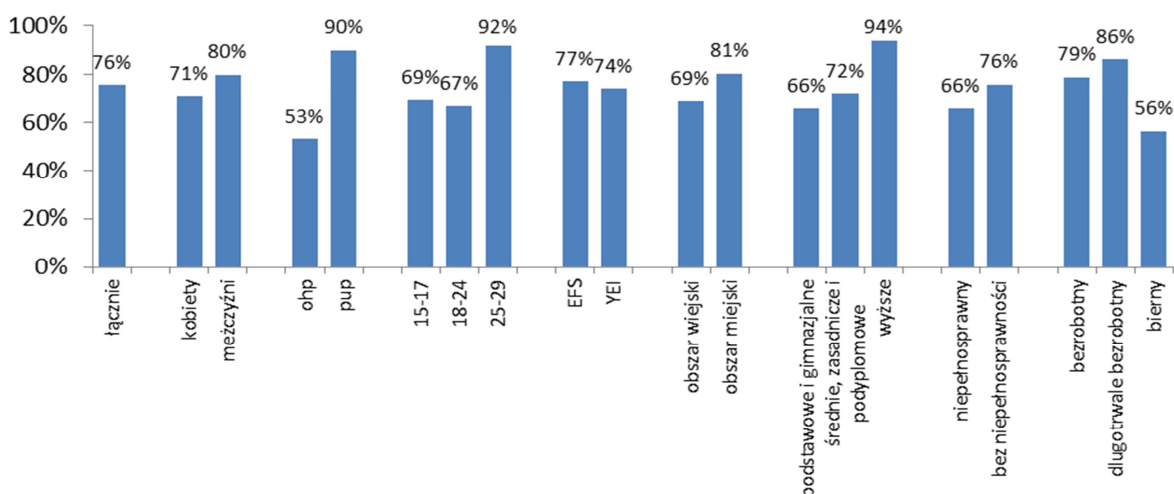


Uwagi: n: 345.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Z perspektywy celów oferowanego wsparcia istotne jest zbadanie, jak duża część uczestników opuściła kategorię NEET, tj. podjęła pracę lub rozpoczęła naukę. W momencie przeprowadzenia badania CATI **76% ankietowanych deklarowało, że pracowało lub uczyło się. Odsetek ten był wyraźnie wyższy w przypadku osób otrzymujących wsparcie z Powiatowych Urzędów Pracy (90%) niż Ochotniczych Hufców Pracy (53%), co oczywiście silnie wiąże się ze zróżnicowaną strukturą uczestników projektów PUP i OHP, przede wszystkim pod względem wieku: osoby w wieku 25-29 lat pracowały lub uczyły się znacznie częściej (92%) niż osoby w wieku 18-24 (67%).** Wyższy odsetek zatrudnienia lub nauki zanotowano również w przypadku mężczyzn (80%) niż kobiet (71%). Ponadto częściej podjęcie pracy lub kształcenia dotyczyło uczestników zamieszkujących na obszarach miejskich, osób o wyższym poziomie wykształcenia oraz osób bez niepełnosprawności. **Powyższe dane nie pokazują jednak efektywności wsparcia, gdyż silnie wiążą się z efektem dobierania uczestników do poszczególnych form wsparcia, co omawiamy poniżej.** Stanowią jednak wstęp do przedstawionych dalej analiz i ocen różnych form oferowanego wsparcia.

Wykres 4.6 Odsetek osób pracujących lub uczących się w systemie oświaty / studiów wyższych w momencie przeprowadzania badania CATI



Uwagi: n: 1150.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

4.1. Zatrudnienie uczestników wsparcia

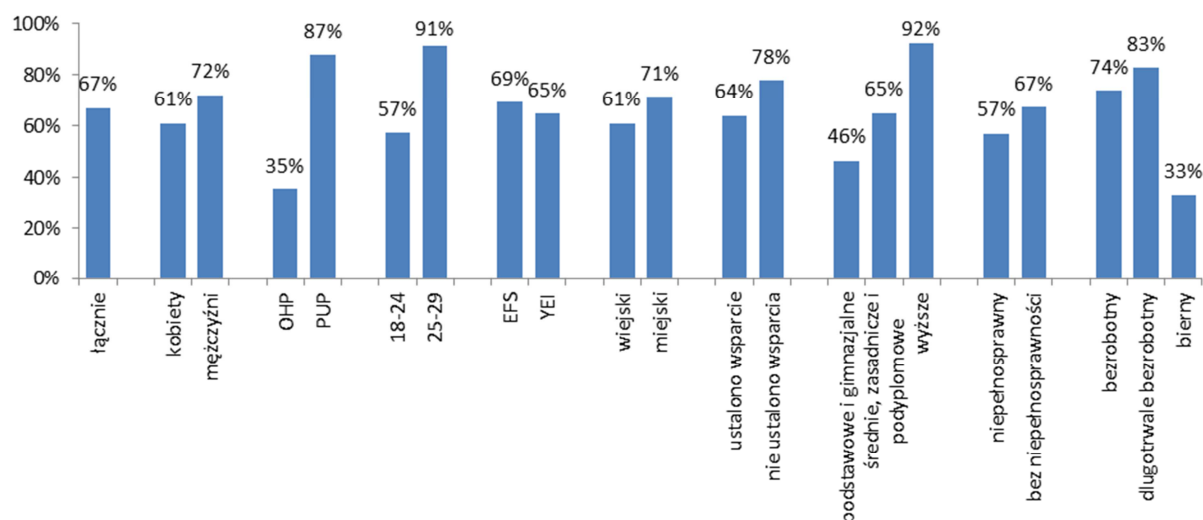
Spośród uczestników aktywizacji, z którymi przeprowadzono wywiad, **67% pracowało w momencie realizacji badania. Odsetek pracujących różnił się znacząco pod względem podmiotu aktywizującego: 87% dla osób aktywizowanych przez PUP oraz 35% wśród uczestników wsparcia OHP.** Był on również wyższy w przypadku mężczyzn (72%) niż kobiet (61%) oraz dla osób w wieku 25-29 lat (91%) niż młodszych, w wieku 18-24 lata (57%). Odsetek pracujących był wyższy dla osób mieszkających na terenach miejskich oraz rósł wraz z poziomem wykształcenia (92% dla wykształcenia wyższego, 65% dla średniego oraz 46% dla wykształcenia podstawowego i gimnazjalnego).²⁷ Obserwacje te odzwierciedlają ogólne wzorce różnic we wskaźnikach zatrudnienia w całej populacji. Osoby niepełnosprawne pracowały rzadziej niż osoby bez niepełnosprawności - 57% wobec 67%, lecz różnice wynikające z niepełnosprawności są mniejsze niż w całej populacji.²⁸ Na poziomie zagregowanym **nie zaobserwowano większych różnic między programami finansowanymi z różnych źródeł (EFS, YEI).** Ponadto osoby, które wskazywały że uczą się, rzadziej pracowały, lecz mimo tego także wśród nich odsetek pracujących był ciągle relatywnie wysoki i wynosił 61%.

Ponieważ jak wskazano wcześniej (por. wykres 4.1) ponad połowa uczestników projektów PUP otrzymywała dotację na działalność gospodarczą, ta forma wsparcia może znacząco zawyżać odsetek pracujących, gdyż osoby te były zobligowane do prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej rok czasu. Faktycznie w podrozdziale 4.2 poświęconemu działalności gospodarczej raportujemy, że odsetek osób pracujących (prowadzących działalność gospodarczą) w momencie przeprowadzania badania CATI wyniósł prawie 100%. Dlatego też na wykresie 4.7b przedstawiono wskaźniki zatrudnienia w momencie przeprowadzania badania CATI dla grupy osób, które nie korzystały z dotacji na rozpoczęcie działalności. Dla tej grupy uczestników wskaźnik zatrudnienia maleje w całej grupie do 49%, lecz zmiana ta oczywiście jest w całości spowodowana zmniejszeniem się wskaźnika zatrudnienia wśród uczestników PUP z 87% do 70%, ponieważ w ramach projektów OHP nie oferowano tego rodzaju wsparcia. Wskaźniki w pozostałych przekrojach również odpowiednio malały, lecz zależności wskazane w poprzednim akapicie zostały zachowane, czyli zaobserwowano wyższe wskaźniki zatrudnienia dla: mężczyzn, osób w grupie wieku 25-29 lat, osób mieszkających na obszarach miejskich a także osób bez niepełnosprawności. Niższe wskaźniki zatrudnienia znów dotyczyły: kobiet, osób w grupie wieku 18-24 lata, osób mieszkających na obszarach wiejskich, oraz osób niepełnosprawnych.

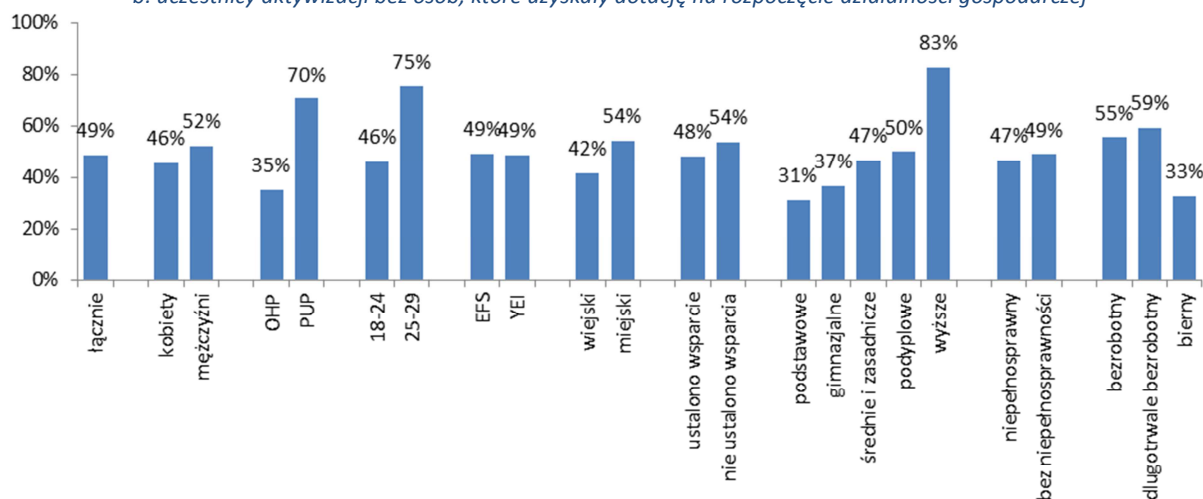
²⁷ Zaobserwowano również silną korelację między zatrudnieniem uczestników wsparcia a najwyższym poziomem wykształcenia rodziców: w przypadku osób, których rodzice mieli wykształcenie zasadnicze zawodowe, odsetek pracujących wyniósł 57%, gdy rodzice mieli wykształcenie średnie – 72%, oraz 84% dla wykształcenia wyższego rodziców. Świadczy to częściowo o międzypokoleniowym przenoszeniu wzorców wobec pracy, a częściowo wynika z dziedziczenia przez dzieci poziomu wykształcenia rodziców (por. Magda, Baran, Lis 2014, s. 72).

²⁸ Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej w III kw. 2012 roku wyniósł 14,9% (dane za), gdy wskaźnik dla całej populacji niezależnie od niepełnosprawności był ponad trzykrotnie wyższy - 50,7% (Kryńska 2013).

Wykres 4.7 Odsetek osób pracujących w momencie przeprowadzania badania CATI
a. wszyscy uczestnicy aktywizacji



b. uczestnicy aktywizacji bez osób, które uzyskały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej



Uwagi: liczebność próby dla pierwszego wykresu wynosi 1150, dla drugiego wykresu 691.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Z perspektywy form wsparcia oferowanych w ramach PUP najwyższym odsetkiem osób pracujących w momencie przeprowadzenia badania CATI charakteryzowali się beneficjenci, którzy skorzystali z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania (bon na zasiedlenie) – w obu przypadkach wskaźnik zatrudnienia wyniósł prawie 100%. Bardzo wysoki odsetek pracujących został zidentyfikowany również dla osób korzystających z bonu stażowego (86%). Należy zauważyć, że te formy wsparcia wymagają od osoby, która z nich skorzystała, pozostania w zatrudnieniu lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres od 6 (bon na zasiedlenie, bon stażowy) do 12 miesięcy (dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Tym samym **niejako „wymuszają” wysokie wskaźniki zatrudnienia uczestników w okresie kilku miesięcy po przyznaniu wsparcia**. Niewypełnienie tych warunków przez osobę aktywizowaną skutkuje zwrotem otrzymanego dofinansowania.

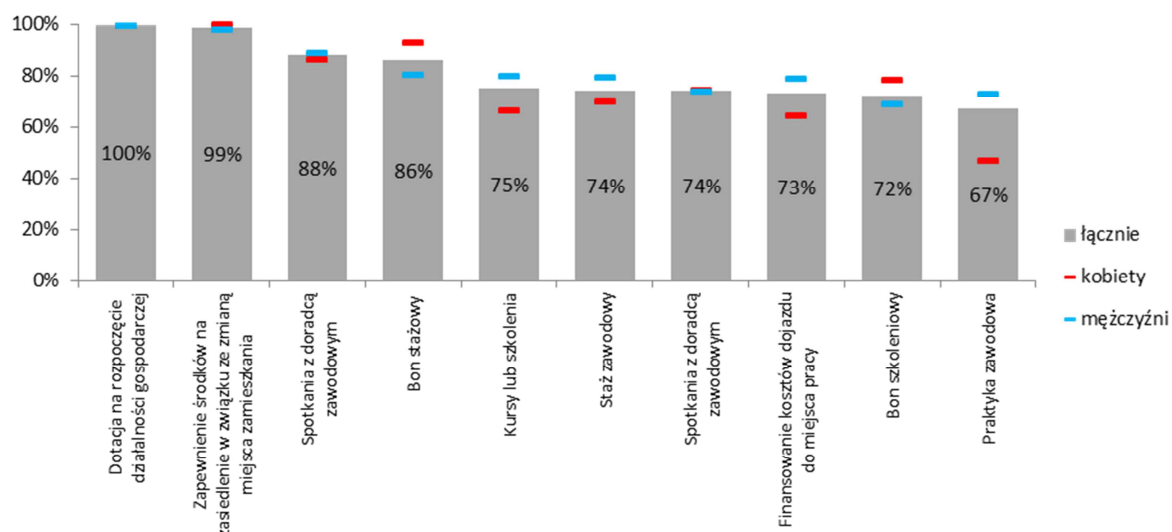
Istnienie sankcji finansowej w przypadku bonu stażowego powoduje, że ten rodzaj wsparcia silniej koreluje się z zatrudnieniem niż „bliźniaczy” do niego instrument, jakim są tradycyjne staże

zawodowe (74%). Podobny fakt zachodzi również dla bonów szkoleniowych. Na wykresie 4.8 co prawda wskazano, że dla kursów i szkoleń osiągnięto wyższe (surowe) wskaźniki zatrudnienia niż bonów (odpowiednio 75% i 72%), to jednak lepszy wynik dla tych pierwszych wynika z faktu, że ze szkoleń i kursów również stosunkowo często korzystały osoby, które również uzyskały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej (por. wykres 4.17), zawyżając skuteczność szkoleń i kursów. Gdy wyłączymy osoby z dotacją na założenie działalności gospodarczej, wskaźnik zatrudnienia dla szkoleń i kursów obniża się do 56%, w efekcie teraz **również bony szkoleniowe korelują się z wyższym odsetkiem pracujących niż ich tradycyjny odpowiednik** (wynik ten potwierdza się również w analizie ekonometrycznej, por. wykres 4.13). Ponadto należy zauważyć, że bony szkoleniowe i stażowe wymagają większego zaangażowania i inicjatywy własnej ze strony osoby aktywizowanej. To na niej spoczywa ciężar znalezienia oferty stażu lub szkolenia. W przypadku bonów szkoleniowych uczestnik sam wyszukuje szkolenie, które spełnia jego potrzeby. Ponieważ osoba aktywizowana lepiej wie, jakiego stażu lub szkolenia potrzebuje, bony stażowe i szkoleniowe są potencjalnie bardziej dopasowane do potrzeb osoby aktywizowanej niż staże i szkolenia przydzielone przez urzędnika z PUP, co sprzyja ich wyższej skuteczności.

Najsłabiej pod względem zatrudnienia uczestników poszczególnych form wsparcia wypadają praktyki zawodowe (67% pracujących), choć należy pamiętać, że wpływa na to fakt, że korzystają z nich głównie osoby młode – 60% uczestników praktyk zawodowych miało do 24 lat. Podsumowując, instrumenty finansowe PUP – dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej, bon na zasiedlenie, bon stażowy - korelują się najsilniej z zatrudnieniem, co wynika z dwóch efektów: wbudowanych sankcji w mechanizm wsparcia oraz wymaganej większej aktywności samej osoby aktywizowanej. Należy mieć na uwadze, że **przeprowadzone analizy nie są pozbawione problemów metodologicznych. Jedną z nich jest fakt, że przyznawanie jednocześnie kilku form wsparcia może powodować zawyżanie efektywności zatrudnieniowej dla niektórych instrumentów. Zdaje się, że taka sytuacja dotyczy spotkań z doradcą zawodowym.** Ze spotkań z doradcą zawodowym skorzystała ponad połowa osób, którym przyznano dotację na podjęcie działalności gospodarczej (por. wykres 4.17).

W momencie przeprowadzania wywiadu odsetek osób pracujących w podziale na poszczególne formy wsparcia wyraźnie różnił się ze względu na płeć uczestników: bonów stażowych (+13 pp. dla kobiet), praktyk zawodowych (+26 pp. dla mężczyzn), finansowania kosztów dojazdu do miejsca pracy (+15 pp. dla mężczyzn) oraz kursów i szkoleń (+14 pp. dla mężczyzn).

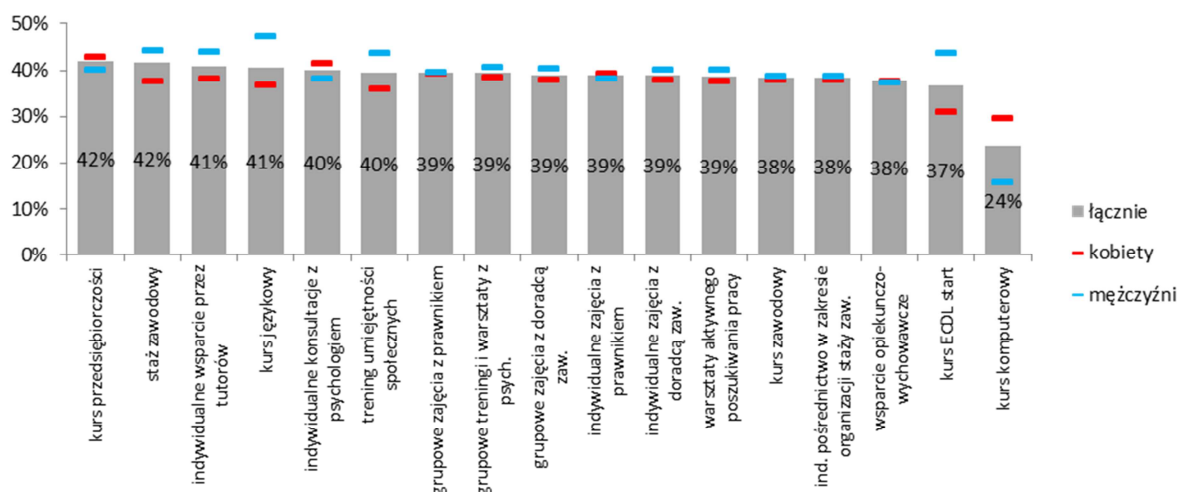
Wykres 4.8 Zatrudnienie w momencie przeprowadzania badania CATI według rodzaju działania i płci (PUP)



Uwagi: n: 752, nie pokazano form wsparcia o niewielkiej liczbie w próbie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Wykres 4.9 Zatrudnienie w momencie przeprowadzania badania CATI według rodzaju działania i płci (OHP)



Uwagi: tylko osoby w wieku 18-24 lat, n: 345, nie pokazano form wsparcia o niewielkiej liczbie w próbie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

W przypadku projektów OHP różnice w odsetku pracujących dla większości form wsparcia są niewielkie - odsetek pracujących w momencie przeprowadzenia badania CATI wahał się na ogół między 42% a 37% (por. wykres 4.9). Lepsze wyniki niż inne formy dawały kursy przedsiębiorczości (42%), staże zawodowe (42%), indywidualne wsparcie przez tutorów (41%). Niemniej należy podkreślić, że ze względu na dużą liczbę działań przypadających na jednego uczestnika projektów OHP, zidentyfikowany wpływ jednego rodzaju wsparcia, może wynikać tak naprawdę z wpływu innych form wsparcia, które ta osoba otrzymała. Wyraźnie niższy odsetek pracujących zidentyfikowano w przypadku osób, które korzystały z kursu komputerowego, co może nie tyle wskazywać na nieefektywność tego wsparcia, co sugerować, że posiadanie jedynie podstawowych umiejętności posługiwania się komputerem jest poważną przeszkodą w znalezieniu zatrudnienia. Dotyczy to jednak jedynie niewielkiej części populacji aktywizowanych: z kursu komputerowego skorzystało jedynie 10% uczestników projektów OHP w wieku powyżej 18 lat. Zaobserwowano pewne

różnice między płciami dla wskaźników zatrudnienia uczestników kursów językowych, kursów kompetencji komputerowych (ECDL start) oraz kursów kompetencji (por. wykres 4.9).

Ramka 4.1 Efektywność zatrudnieniowa – kluczowe wskaźniki

W poniższej tabeli przedstawiono odsetki pracujących (efektywność zatrudnieniowa) w podziale na czas jaki upłynął od zakończenia aktywizacji: do trzech miesięcy, 4-6 miesięcy oraz siedem miesięcy i więcej. W całej próbie odsetek pracujących - z wyłączeniem osób prowadzących działalność gospodarczą po uzyskaniu dotacji – w okresie do trzech miesięcy wyniósł 43%, a tym samym był trochę niższy niż wskaźnik zatrudnienia dla całej próby (49%). Oznacza to, że pełne efekty aktywizacji mogą pojawiać się z opóźnieniem.

W kluczowych dla oceny działań przekrojach trzymiesięczna efektywność zatrudnieniowa wynosiła odpowiednio: 33% w przypadku osób z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, 36% dla osób niepełnosprawnych, 59% dla osób długotrwale bezrobotnych. W grupie pozostałych osób, które nie wchodziły do żadnej z trzech powyższych kategorii, efektywność zatrudnieniowa wyniosła 48%. W innym kluczowym przekroju – wśród osób o poziomie kwalifikacji na poziomie maksymalnie ISCED 3, czyli posiadających najwyżej wykształcenie ponadgimnazjalne – efektywność trzymiesięczna wynosi 39%. W porównaniu z założonymi w dokumentach oczekiwanymi minimalnymi wartościami efektywności zatrudnieniowej wartości faktyczne wyliczone na podstawie informacji zgromadzonych w badaniu CATI były trochę niższe dla osób z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, 33% wobec celu równego 36%, oraz znacznie niższe dla osób kategorii osób z poziomem wykształcenia co najwyżej ISCED 3: faktyczna wartość równa 39% jest znacznie poniżej celu wynoszącego 48%, który jak się wydaje został ustalony zbyt ambitnie.

Tabela 4.1. Efektywność zatrudnieniowa – kluczowe wskaźniki

	zatrudnienie %					liczebność w próbie			
	0-3 miesiące	4-6 miesięcy	7+ miesięcy	wszyscy uczestnicy	zakładany cel	0-3 miesiące	4-6 miesięcy	7+ miesięcy	wszyscy uczestnicy
łącznie	43%	76%	78%	49%	-	549	148	37	734
osoby z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym	33%	43%	49%	35%	36%	121	25	29	154
osoby niepełnosprawne	36%	70%	100%	47%	17%	23	6	3	32
osoby długotrwale bezrobotne	59%	58%	65%	59%	35%	57	41	11	109
osoby nie wchodzące do powyższych kategorii	48%	75%	65%	54%	43%	407	117	25	549
osoby z wykształcenie średnim lub niższym (ISCED 3 lub niższy)	39%	56%	57%	43%	48%	431	95	28	554

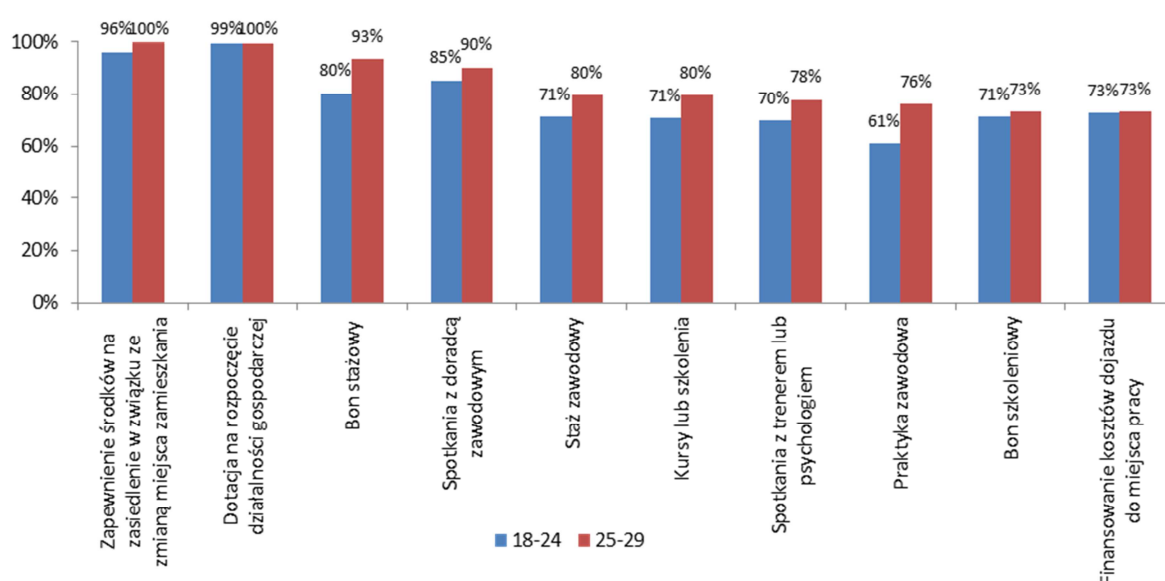
Uwagi: Efektywność zatrudnieniowa obliczana jest bez osób, które uzyskały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania CATI.

Analiza w podziale na grupy wieku wskazuje, że **osoby w wieku 18-24 lata rzadziej niż osoby w wieku 25-29 lat pracowały w momencie przeprowadzenia badania CATI**. Obserwacja ta jest prawdziwa dla praktycznie wszystkich form wsparcia w ramach projektów PUP. Szczególnie duże różnice dotyczą

uczestników (i) praktyk zawodowych: 61% pracujących spośród uczestników w wieku 18-24 w porównaniu do 76% dla osób w wieku 25-29 lat, a także (ii) osób, które skorzystały z bonów stażowych: odpowiednio 80% i 93%. Trudno jednak ocenić, w jakim stopniu odmienne wskaźniki zatrudnienia młodszych i starszych uczestników wiążą się z efektywnością działań, w jakich uczestniczyli – a w jakim odzwierciedlają istniejące różnice obserwowane między różnymi uczestnikami rynku pracy, wynikające m.in. z dłuższego okresu poszukiwania pracy wśród najmłodszych (co tłumaczy się przede wszystkim ich niższym poziomem doświadczenia zawodowego ogółem i dłuższym procesem dopasowań). Kolejnym czynnikiem, który komplikuje ocenę efektywności wsparcia, jest fakt, że osoby młodsze są mniej zdeterminowane podjąć pracę zawodową, gdyż częściej pozostają na utrzymaniu rodziców, bądź mają w planach kontynuowanie nauki.

Wykres 4.10 Zatrudnienie w momencie przeprowadzania badania CATI według rodzaju wsparcia i grupy wieku (PUP)

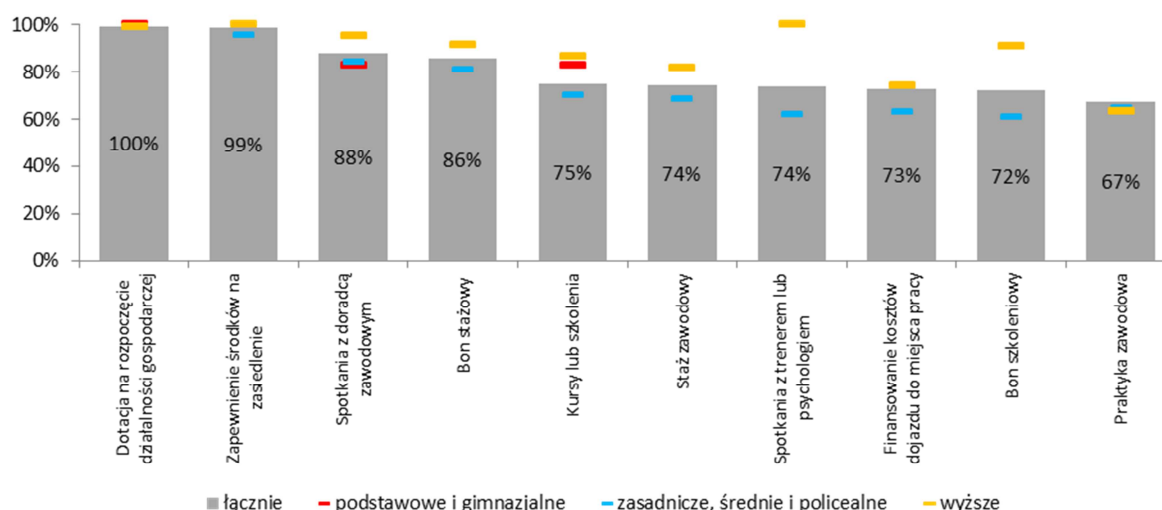


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Wraz z wyższym poziomem wykształcenia rosną szanse na znalezienie zatrudnienia przez osoby aktywizowane. Dla całej próby ankietowanych odsetek osób zatrudnionych w momencie przeprowadzania ankiety wyniósł 67%, przy czym był on niższy dla osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym (46%), oraz średnim, zasadniczym zawodowym lub policealnym (65%). Osoby aktywizowane z wykształceniem wyższym miały przeciętnie 92% szans na znalezienie się w zatrudnieniu w momencie przeprowadzania ankiety. Dodatnia zależność między poziomem wykształcenia a szansami bycia w zatrudnieniu została zaobserwowana również w rozbiciu na poszczególne działania, co przedstawiono na wykresach 4.11 i 4.12. Interesujący jest szczególnie wykres dla działań w ramach projektów OHP. Widzimy, że osoby z wyższym wykształceniem biorące udział w projektach OHP miały dużo większe szanse na znalezienie zatrudnienia niż reszta uczestników (niemniej stanowili oni jedynie 3,5% wszystkich uczestników projektów OHP). Również w przypadku projektów PUP, osoby z wyższym wykształceniem charakteryzowały się wyższym wskaźnikiem zatrudnienia niż reszta aktywizowanych korzystających z analogicznych form wsparcia, co szczególnie wyraźnie obserwowano dla spotkań z trenerem lub psychologiem oraz bonu szkoleniowego. Wyższe wskaźniki zatrudnienia dla działań skierowanych do osób z wyższym wykształceniem mają dwie przyczyny. Z jednej strony kandydaci z wyższym wykształceniem są na

ogół bardziej pożądanymi przez pracodawców przez co ich szanse na znalezienie zatrudnienia są relatywnie wyższe niż osób o średnich kwalifikacjach. Po drugie, posiadanie wyższego wykształcenia wiąże się z wyższymi umiejętnościami (OECD 2013) i większą zaradnością, dzięki czemu osoby są w stanie lepiej wykorzystać udział w działaniach aktywizujących.²⁹

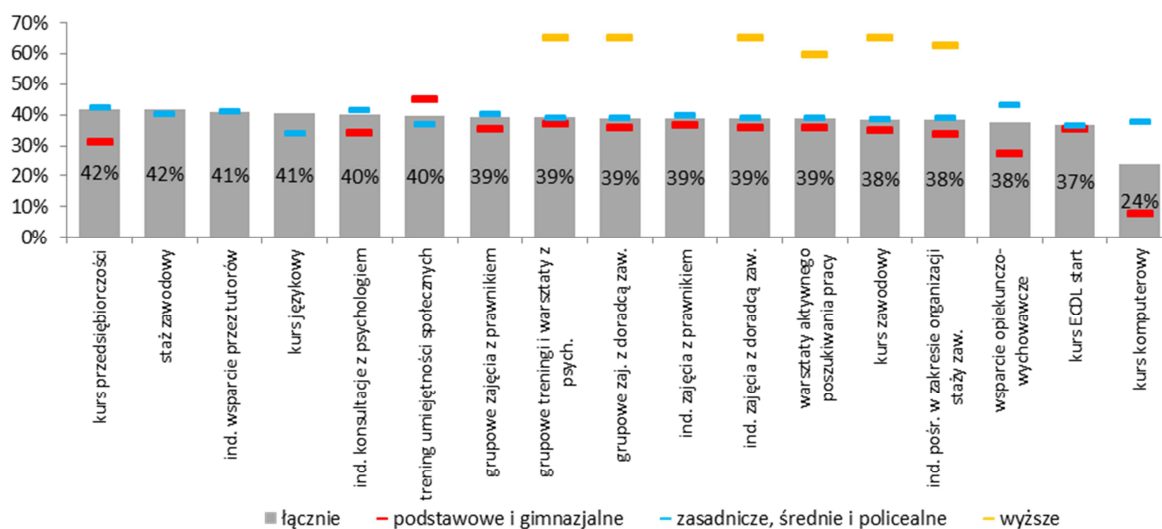
Wykres 4.11 Zatrudnienie w momencie przeprowadzania ankiety według rodzaju działania i wykształcenia (PUP)



Uwagi: n: 752, pominięto wartości, gdy liczba osób w próbie z danym poziomem wykształcenia była znikoma, mniejsza niż 10 dla danego rodzaju wsparcia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Wykres 4.12 Zatrudnienie w momencie przeprowadzania ankiety według rodzaju działania i wykształcenia (OHP)



Uwagi: tylko osoby w wieku 18-24 lat, n: 345, pominięto wartości, gdy liczba osób w próbie z danym poziomem wykształcenia była znikoma, mniejsza niż 10 dla danego rodzaju wsparcia.

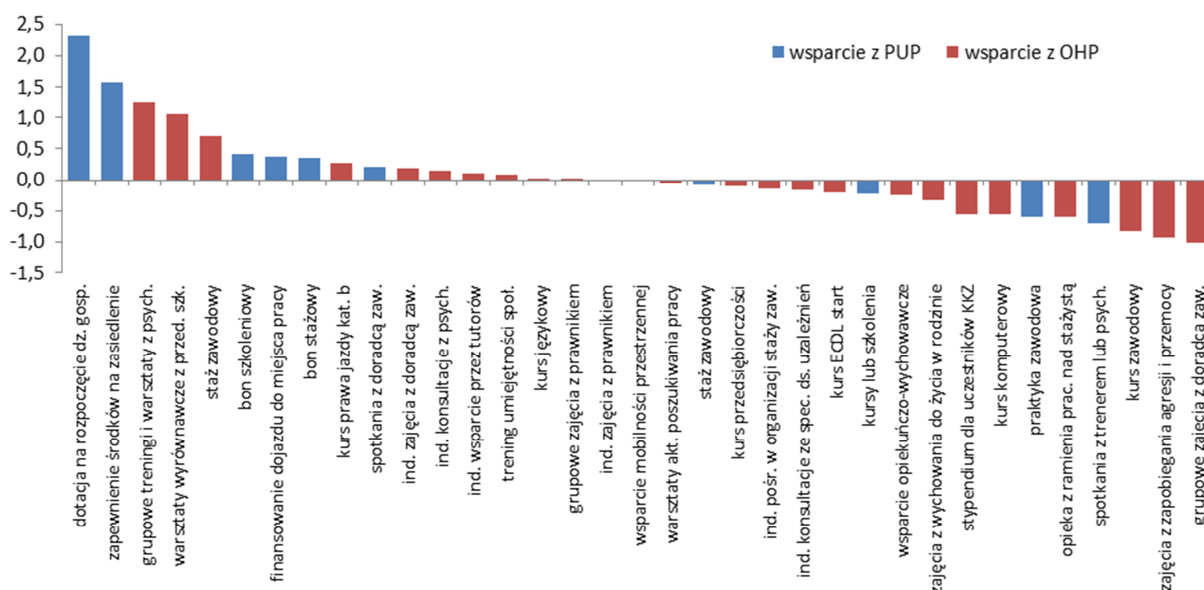
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

²⁹ Teoria ekonomii nie przesądza co jest czego przyczyną: zgodnie z koncepcją kapitału ludzkiego kształcenie podnosi umiejętności osoby, teoria sygnalingu implikuje zaś, że ukończenie studiów jest sposobem rozdzielania osób o wyższych umiejętnościach i motywacji od reszty osób na rynku pracy.

Ponieważ jedna osoba aktywizowana mogła skorzystać z więcej niż jednego rodzaju wsparcia, konieczna jest analiza biorąca pod uwagę wpływ wielu działań jednocześnie. W tym celu oszacowano model ekonometryczny objaśniający szanse bycia w zatrudnieniu, uwzględniający jednocześnie udział w kilku formach wsparcia oraz wpływ innych czynników, takich jak wiek, wykształcenie i płeć uczestników. Wyniki zaprezentowano na wykresie 4.13 oraz w Załączniku 2. Na wykresie wysokość słupków odpowiada oszacowaniom parametrów z modelu (kolumna III w załączniku). Im wyższy słupek, tym silniejszy wpływ formy wsparcia na prawdopodobieństwo zatrudnienia. Formy wsparcia z przypisaną wartością ujemną oznaczają, że ich wpływ był mniejszy niż przeciętny. Należy podkreślić, że otrzymane wyniki ciągle odnoszą się do efektywności brutto. Oszacowanie efektu netto dla poszczególnych rodzajów wsparcia wymagałoby realizacji badania kontrfaktycznego.

Na podstawie wyników analizy ekonometrycznej działaniami oferowanymi przez PUP najbardziej podnoszącymi szanse znalezienia zatrudnienia były następujące rodzaje wsparcia: dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania (bon na zasiedlenie), bon szkoleniowy, sfinansowanie kosztów dojazdu do miejsca pracy, bon stażowy, oraz spotkania z doradcą zawodowym. Z działań oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy największe wartości parametrów z estymacji otrzymano zaś dla: grupowych treningów i warsztatów z psychologiem, warsztatów wyrównawczych z przedmiotów szkolnych, staży oraz indywidualnych zajęć z doradcą zawodowym. Najniższe oszacowania parametrów (wskazujące na niskie szanse podniesienia prawdopodobieństwa zatrudnienia) uzyskano dla następujących rodzajów wsparcia: spotkania z trenerem lub psychologiem, praktyki zawodowe, kursy i szkolenia (PUP), a także grupowe zajęcia z doradcą zawodowym, zajęcia z zakresu zapobiegania agresji i przemocy, kursy zawodowe, kursy komputerowe oraz sprawowanie opieki z ramienia pracodawcy nad stażystą (OHP). **Należy jednak pamiętać, że te wyniki najprawdopodobniej są obciążone ze względu na selekcję uczestników do poszczególnych rodzajów wsparcia pod względem cech, których nie obserwujemy** (np. poziomu determinacji do podjęcia pracy, jakości kwalifikacji, kompetencji zawodowych itp.), co oznacza, że w nieznanym nam stopniu efektywność poszczególnych form wsparcia różnicują nie same działania PUP i OHP, ale nieobserwowane charakterystyki uczestników.

Wykres 4.13 Parametry z modelu ekonometrycznego objaśniającego szanse bycia w zatrudnieniu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników modelu probitowego, pełny model załączono w aneksie (kolumna III w tabeli).

Otrzymane wyniki należy traktować z dozą ostrożności, gdyż są one obciążone. Przykładowo, na podstawie obserwacji, że mniejszy odsetek uczestników projektów OHP niż PUP podejmuje pracę – nawet gdy analizę ograniczy się do tej samej grupy wieku 18-24 lata – odpowiednio 38% wobec 82%, nie można rekomendować, aby całe finansowanie powinno trafić do projektów PUP, a OHP działają nieefektywnie. Różnice w efektywności wynikają zarówno z zastosowanych form wsparcia, jak i z odmiennych charakterystyk uczestników wsparcia, które wpływają na szanse znalezienia zatrudnienia. W OHP, które skupiają się na dotarciu do młodzieży ze środowisk defaworyzowanych, w rzeczowej grupie wieku było aż 31% osób z wykształceniem gimnazjalnym i podstawowym, gdy w PUP było to 13%. Wyeliminowanie wpływu innych czynników na efektywność zatrudnieniową udało się częściowo uzyskać dzięki analizie ekonometrycznej. Niemniej ze względu na wiele nieobserwowanych czynników analiza jest niepełna. Co ważne, nie obserwujemy motywacji osób uczestniczących w projekcie. Przypuszczamy, lecz nie możemy tego w tym raporcie zweryfikować, że po niektóre formy wsparcia – np. dotację na podjęcie działalności gospodarczej lub bon na zasiedlenie – ubiegają się często osoby, które i tak, nawet bez przyznania wsparcia, rozpoczęłyby pracę, zawyżając w ten sposób wskaźniki efektywności zatrudnieniowej. Przeciwny mechanizm, zaniżający obserwowaną efektywność działań, zachodzi, gdy do niektórych form wsparcia następuje negatywna selekcja: dobór osób zdemotywowanych i oddalonych od rynku pracy. Problem ten zostanie rozwiązany wraz z przeprowadzeniem analizy kontrfaktycznej,³⁰ w której zostanie wskazane również to, ile osób odpłynęło z bezrobocia nawet bez udziału w projekcie, a różnica w wynikach pomiędzy odbiorcami a nie-odbiorcami wsparcia o podobnych charakterystykach będzie dawała lepszy obraz efektywności działań. Aby nie być gołosłownym, warto przypomnieć, że w innych badaniach (IBS/CRZL 2008) zaobserwowano wysoką *surową* efektywność stażów dla absolwentów wyższych uczelni w wieku do 27 lat, lecz po wyeliminowaniu efektu selekcji wpływ netto stawał się nieistotny.

Ramka 4.2. Efektywność zatrudnieniowa dla projektów realizowanych przez PUP 3- 4 miesiące po zakończeniu udziału w aktywizacji³¹

Wyniki przedstawione w ramce 4.1 sugerują, że wskaźniki zatrudnienia rosną z czasem od ukończenia aktywizacji, dlatego też porównanie między skutecznością różnych form wsparcia należałoby dokonywać w tym samym czasie od zakończenia udziału w projekcie. Na podstawie badania CATI jesteśmy w stanie policzyć efektywność zatrudnieniową dla poszczególnych rodzajów wsparcia po 3-4 miesiącach od zakończenia udziału w projekcie.³²

Tabela 4.2 prezentuje odsetki osób pracujących, bezrobotnych (niepracujących, ale szukających pracy) i nieaktywnych zawodowo (niepracujących i nie szukających pracy) w 3-4 miesiące po zakończeniu udziału w aktywizacji, według rodzajów działań prowadzonych przez PUP. Przecięcie aż **88% aktywizowanych pracowało po 3-4 miesiącach od zakończenia aktywizacji**. Przypominamy, iż

³⁰ Badanie kontrfaktyczne będzie realizowane sukcesywnie w latach 2016-2019.

³¹ Niestety analizy efektywności zatrudnieniowej w 3-4 miesiące po zakończeniu udziału w projekcie nie można przeprowadzić dla OHP. Wynika to z faktu, że tylko 7 osób aktywizowanych przez OHP zakończyło udział w projekcie dokładnie 3-4 miesiące przed przeprowadzeniem badania CATI

³² Ze względu na krótki czas jaki upłynął między przeprowadzeniem wywiadu a zakończeniem udziału w aktywizacji dla większości osób aktywizowanych nie można obliczyć wskaźników efektywności w 6 miesięcy po zakończeniu udziału w aktywizacji.

w momencie realizacji badania wskaźnik ten wyniósł 67% (ze względu na różny moment zakończenia udziału we wsparciu, różny był również okres czasu, jaki upłynął dla poszczególnych respondentów od momentu zakończenia udziału w projekcie aż do dnia realizacji badania). Różnice między płciami były niewielkie: odsetek pracujących kobiet wyniósł 86%, a mężczyzn 89%. Ponadto 3-4 miesiące od zakończenia aktywizacji z 26% osób, które nie pracowały – **8,6% to osoby bezrobotne** w sensie ekonomicznym, tj. nie pracowały, ale poszukiwały pracy; pozostałe **3,2% to osoby biernie zawodowo**, które mimo braku zatrudnienia nie poszukiwały pracy. Odsetek bezrobotnych kobiet po 3-4 miesiącach wyniósł 10,1%, a mężczyzn 7,7%. Odsetek biernych zawodowo zaś odpowiednio: 3,7% i 2,9%.

Tabela 4.2 Sytuacja osoby aktywizowanej przez PUP w 3-4 miesiące po zakończeniu udziału w aktywizacji

	pracuje	nie pracuje, ale szuka pracy	nie pracuje, nie szuka pracy	N
Łącznie	88,2%	8,6%	3,2%	363
Subsydiowanie kosztów zatrudnienia pracodawcy	100,0%	0,0%	0,0%	5
Dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej	99,6%	0,4%	0,0%	226
Zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania	97,3%	0,0%	2,7%	34
Spotkania z doradcą zawodowym	89,0%	8,7%	2,3%	206
Bon stażowy	87,5%	12,5%	0,0%	15
Spotkania z trenerem lub psychologiem	82,6%	11,6%	5,8%	17
Kursy lub szkolenia	75,9%	19,5%	4,6%	123
Bon szkoleniowy	71,4%	25,2%	3,5%	26
Staż zawodowy	67,8%	14,3%	17,9%	55
Finansowanie kosztów dojazdu do miejsca pracy	59,5%	34,3%	6,3%	15
Praktyka zawodowa	56,6%	32,5%	10,9%	33

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Spośród wyszczególnionych działań najwyższą efektywność zatrudnieniową wykazano w przypadku: *dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej* (99,6%), oraz *zapewnienia środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania* – 97%. Bardzo wysoka efektywność zatrudnieniowa dla działalności gospodarczej wskazana w tej, jak i poprzednich częściach rozdziału wynika z wymogu przez te osoby formalnego prowadzenia działalności gospodarczej, lecz niekoniecznie – co pokazujemy w kolejnym podrozdziale – oznacza, że te osoby faktycznie angażują się w działalność gospodarczą.

Działaniami o zidentyfikowanej efektywności zatrudnieniowej powyżej przeciętnej są również *spotkania z doradcą zawodowym* (89%), oraz *bony stażowe* (87%). Z odsetkiem pracujących poniżej przeciętnej znalazły się *kursy i szkolenia* (76%), *staże zawodowe* (68%) oraz *praktyki zawodowe* (57%). Warto podkreślić, na co już zwrócono uwagę, że bony stażowe wykazują większą efektywność zatrudnieniową niż tradycyjne staże. Jednym z elementów odróżniających bony od ich tradycyjnych odpowiedników jest to, iż w ich przypadku to osoba aktywizowana znajduje odpowiadający jej staż, a tym samym spodziewamy się, że są one lepiej dopasowane do potrzeb tej osoby niż propozycje stażu zaoferowane z urzędu pracy. Ponadto bony szkoleniowe i stażowe wiążą się ze znacznie niższym odsetkiem osób nieaktywnych zawodowo niż typowe staże i szkolenia, co sugeruje mniejszy efekt jałowej straty.

Podsumowując, wyniki efektywności zatrudnieniowej liczone w 3-4 miesiące od zakończenia aktywizacji dają bardzo zbliżone wyniki jak analiza przeprowadzona na moment badania CATI bez uwzględnienia różnic w czasie od zakończenia aktywizacji:³³ wśród działań najsilniej korelujących z zatrudnieniem w

³³ Stosunkowo niewielkie rozbieżności we wskaźnikach zatrudnienia dla poszczególnych form wsparcia w porównaniu z wynikami z podrozdziału 4.1 wynikają przede wszystkim ze znacznie zawężonej liczebności próby wykorzystanej w obliczeniach przedstawionych w tej ramce.

obu podejściach wskazano dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania oraz bon stażowy , a najsłabszą korelację z zatrudnieniem wykazały: praktyki zawodowe oraz staże zawodowe.

4.2. Działalność gospodarcza

Dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej była jedną z najczęściej przyznawanych form wsparcia w ramach projektów PUP, uzyskało ją 55% uczestników. Spośród osób, które otrzymały ten rodzaj wsparcia, w momencie przeprowadzenia badania CATI **odsetek osób, które deklarowały, że nadal prowadzą działalność gospodarczą wyniósł 99,6%**. Należy jednakże zauważyć, że osoby korzystające z dotacji na działalność gospodarczą są zobowiązane do prowadzenia jej przez co najmniej rok od momentu rozpoczęcia pod rygorem zwrotu dofinansowania. Wymusza to siłą rzeczy wysoki odsetek *przeżywalności* działalności gospodarczych w ciągu pierwszego roku, co w statystykach urzędów pracy ujmowane jest jako wysoka efektywność zatrudnieniowa. Ze względu na to, że badanie CATI zostało przeprowadzone w okresie krótszym niż rok, nie można wnioskować o trwałości działalności gospodarczej w perspektywie powyżej 12-miesięcznej, która byłaby kluczowa dla bardziej rzetelnej oceny efektywności tej formy wsparcia.

Co zaskakujące, te same osoby, deklarujące prowadzenie działalności gospodarczej, gdy odpowiadały na pytanie czy faktycznie pracowały w ciągu ostatniego tygodnia, w 1/3 przypadków udzielały negatywnej odpowiedzi (por. wykres 4.15). Wśród tych, którzy odpowiedzieli twierdząco (79%), nie małą grupę stanowiły osoby deklarujące, że pracowały najemnie - 8%.³⁴ W efekcie szacunkowy odsetek faktycznie prowadzących działalność gospodarczą spośród tych, którzy uzyskali dotację na jej rozpoczęcie, wynosi 71%.³⁵ Spostrzeżenie to może oznaczać, że **choć formalnie utrzymywano aktywność gospodarczą, aby uniknąć zwrotu dotacji, szacunkowo w 20% przypadków mogła to być martwa działalność gospodarcza**. Obserwacja ta stanowi hipotezę, która zostanie poddana weryfikacji w ramach kolejnych etapów niniejszego badania. Stosunkowo wysoki odsetek osób faktycznie niepracujących, może oznaczać bądź dużą liczbę chybionych projektów biznesowych rozpoczętych, lecz zarzuconych z różnych przyczyn, np. ze względu na zbyt silną konkurencję, bądź – co wydaje się być bardziej prawdopodobne - duży odsetek działalności gospodarczych, które zostały założone, aby uzyskać wsparcie finansowe, ale nigdy nie były prowadzone z myślą o faktycznym rozwoju działalności.³⁶ Niemniej jednak, już teraz można postawić tezę, iż przy wysokich kosztach dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej (maksymalnie sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia czyli ok 20 tys. zł) oraz powszechności tej formy wsparcia (55% uczestników projektów PUP) stanowi to poważny koszt finansowy. Wydaje się, że konieczne jest lepsze adresowanie tego wsparcia. Należy więc zastanowić się w jaki sposób urzędy pracy mogą bardziej

³⁴ Ponieważ osoba, która uzyskała dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie może być zatrudniona w oparciu o umowę o pracę, najprawdopodobniej chodzi w tym przypadku bądź o osoby pracujące w szarej strefie, bądź o pracujące w oparciu o umowy cywilno-prawne.

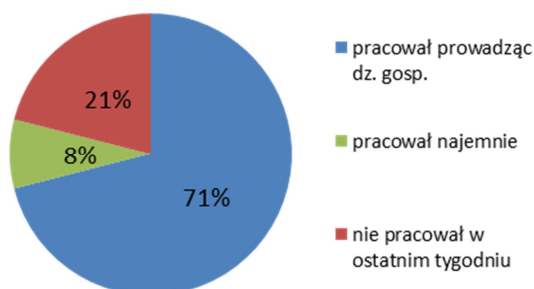
³⁵ Wynik ten koreluje się z rezultatami innego badania ewaluacyjnego (PAG 2013), w którym wskazano, że 67% osób, które otrzymały środki na działalność gospodarczą, nadal ją prowadziło po minimum 18 miesiącach od zarejestrowania firmy.

³⁶ Wpływ na uzyskane wyniki mogły mieć również inne czynniki, w związku z tym przedmiotowe zagadnienie będzie podlegało szczegółowej analizie w kolejnych etapach niniejszego badania.

efektywnie identyfikować wśród wnioskujących o dotację osoby faktycznie zdeterminowane do prowadzenia własnej firmy. Być może urzędnicy odpowiedzialni za rozpatrywanie wniosków o dotację powinni bardziej rygorystycznie oceniać wnioski pod kątem możliwości realizacji biznesplanu przez daną osobę.

Ponadto zaobserwowano, że osoby, które miały formalnie zarejestrowaną działalność gospodarczą oraz faktycznie nie pracowały, również nie poszukiwały innego zajęcia – 89% spośród nich przyznało, że nie szuka pracy. Jest to skutek przepisów, które zakazują osobom, które uzyskały dotację, podjęcia zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności. Dla porównania należy przytoczyć dane, że w całej populacji osób nie pracujących w momencie przeprowadzenia badania CATI odsetek nie poszukujących pracy wyniósł 52%. Tak więc, można wnioskować, że przyznanie środków na działalność gospodarczą osobom nie zmotywowanym do jej prowadzenia *de facto* powoduje ich wyjście z rynku pracy. Osoby te mogą mieć problem z ponownym powrotem na rynek pracy po tym, gdy zakończą okres prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym strata dobrobytu związana z martwymi działalnościami gospodarczymi jest podwójna: z jednej strony jest mniej środków finansowych, które można by przyznać osobom faktycznie chcącym prowadzić działalność gospodarczą, z drugiej zaś, środki finansowe przyznane osobom, które nie są zainteresowane prowadzeniem własnej firmy, wraz z przepisami zakazującymi wprost zatrudnienia na umowę o pracę, powodują dezaktywizację zawodową tych osób.

Wykres 4.15. Odsetek osób pracujących spośród osób, które dostały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, podstawie badania CATI



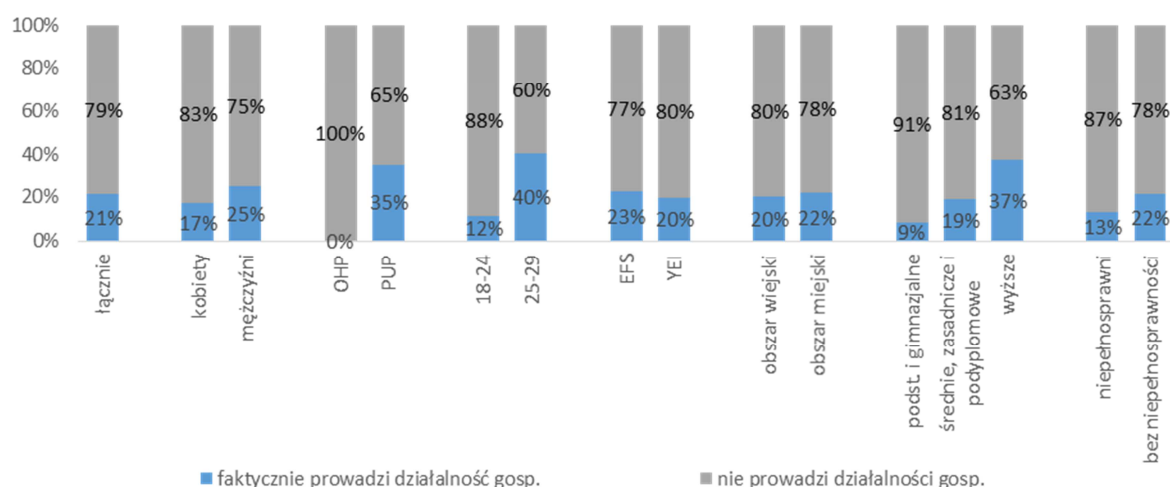
Uwagi: n: 416.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

W dalszej części tego podrozdziału zajmiemy się wyłącznie osobami, które *faktycznie* prowadziły działalność gospodarczą. Tak więc, w momencie przeprowadzenia badania CATI **pracowało prowadząc własną działalność gospodarczą 21% spośród dorosłych uczestników projektów**. Zdecydowaną większość z nich, 97%, stanowiły osoby, które otrzymały wcześniej wsparcie w postaci dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Działalność gospodarczą prowadzili częściej mężczyźni (25%) niż kobiety (17%), a różnica ta wynika przede wszystkim z faktu, że na samym początku dotację na rozpoczęcie działalności znacznie częściej dostawali mężczyźni niż kobiety (por. wykres 4.1). Ponadto zauważamy, że wyższy odsetek prowadzących działalność gospodarczą dotyczył osób w wieku powyżej 25 lat (40%) oraz tych z wyższym wykształceniem (37%), a także częściej osób bez niepełnosprawności (22%) niż niepełnosprawnych (13%). Również i w tych przypadkach różnice wynikały z selekcji na wejściu. Z uwagi na nieco wyższy odsetek osób z wyższym wykształceniem korzystających z dotacji na rozpoczęcie działalności w PUP (37%) niż w całej populacji uczestników

projektów PUP (34,5%) powstaje pytanie, czy nie mamy do czynienia z autoselekcją a osoby wnioskujące o dotację i tak znalazłyby zatrudnienie dzięki posiadanemu wykształceniu.

Wykres 4.16 Odsetek faktycznie prowadzących działalność gospodarczą w momencie przeprowadzenia badania CATI



Uwagi: tylko osoby w wieku 18-29 lat, n: 922.

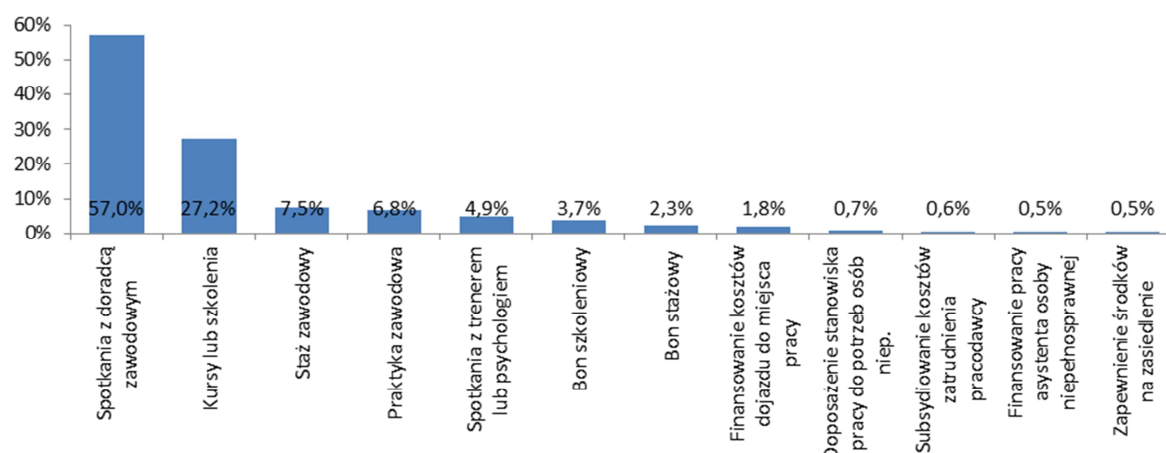
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Ze względu na to, że osoby, które otrzymały dotację na podjęcie działalności gospodarczej, korzystały jednocześnie z innych form wsparcia, szczególnie spotkań z doradcą zawodowym (57%) i spotkań z trenerem lub psychologiem (27%) – por. wykres 4.17, **również te rodzaje wsparcia wykazują wysoki odsetek osób prowadzących działalność gospodarczą wśród ich uczestników**. Potencjalnie zawyża to przypisywane im wskaźniki zatrudnienia i powinno być brane pod uwagę przy analizie efektywności zatrudnieniowej tych form wsparcia.³⁷ Dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest oferowana jedynie w ramach projektów PUP. W swojej ofercie OHP, z uwagi na młody wiek odbiorców wsparcia, nie posiadają instrumentu oferującego wsparcie finansowe na założenie własnej działalności gospodarczej. Instrumentem kierowanym do uczestników projektów OHP są zaś zajęcia z przedsiębiorczości. Celem tych zajęć jest kształtowanie postaw przedsiębiorczych oraz zwiększenie wiedzy w tym zakresie. Zajęcia z przedsiębiorczości nie przekładają się jednak bezpośrednio na sukces w postaci założenia własnej działalności gospodarczej: osoby aktywizowane przez OHP prawie w ogóle nie podejmowały działalności gospodarczej – w całej próbie badania CATI jest tylko jedna taka osoba, mimo że ¼ aktywizowanych przez OHP miała zajęcia z przedsiębiorczości (93 osoby w próbie). Ogromna dysproporcja pod względem skłonności do prowadzenia działalności gospodarczej między uczestnikami projektów OHP a PUP – nawet w tej samej grupie wieku 18-24 lata (odpowiednio 0,3% i 29%) – świadczy o **kluczowej roli instrumentu finansowego**. Uczestnicy projektów OHP najprawdopodobniej doświadczają barier rozpoczynania własnej działalności gospodarczej. W przypadku PUP zachodzi sytuacja odwrotna: względnie wysokie kwoty dofinansowania powodują, że z instrumentu tego korzysta bardzo wiele osób, w tym również te, którym nie zależy na utrzymaniu firmy przez okres dłuższy niż rok bądź nie mają predyspozycji do prowadzenia własnej firmy. Oznacza to, że w przypadku PUP mamy do czynienia ze stratą generowaną przez osoby, które nie pracują

³⁷ Niemniej zastosowanie analizy ekonometrycznej powinno wyeliminować wpływ „nakładania się” na siebie kilku rodzajów wsparcia. Wyniki analizy ekonometrycznej zostały zaprezentowane na wykresie 4.13.

mimo skorzystania z instrumentu, a w przypadku OHP z nieefektywnością wynikającą z różnego rodzaju ograniczeń, w tym ograniczeń finansowych uczestników projektów.

Wykres 4.17 Inne formy wsparcia udzielone osobom, które otrzymały dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej (na podstawie badania CATI).



Uwagi: n: 446.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Na podstawie wyników badania CATI zaobserwowano, że prowadzone firmy miały w zdecydowanej większości charakter jednoosobowej działalności gospodarczej. **Aż 94% osób, które prowadziły lub ciągle prowadzą działalność gospodarczą, nie zatrudniało żadnej osoby.** Kolejne 4% osób wskazywało, że zatrudniało nie więcej niż jedną osobę. Badanie CATI ujawniło, że 38% osób prowadzących działalność korzystało z pomocy członków rodziny, lecz w większości bez ich formalnego zatrudniania. Duża skala samozatrudnienia jest więc potencjalnie strategią alternatywną do znalezienia pracy na etat, gdy ta nie jest możliwa, a wydatnie sprzyja w jej realizacji możliwość uzyskania dofinansowania. Niewielki odsetek przedsiębiorców zatrudniających innych pracowników oznacza, że firmy założone przez osoby aktywizowane w ramach projektu mają ograniczoną zdolność wzrostową, a tym samym są bardziej narażone na szybkie zniknięcie z rynku. Należy jednakże wspomnieć, że analizowane firmy są bardzo młode: praktycznie wszystkie firmy miały mniej niż rok czasu, tak więc trudno byłoby spodziewać się już na tak wczesnym etapie dużego udziału większych podmiotów.

4.3. Skuteczność edukacyjna

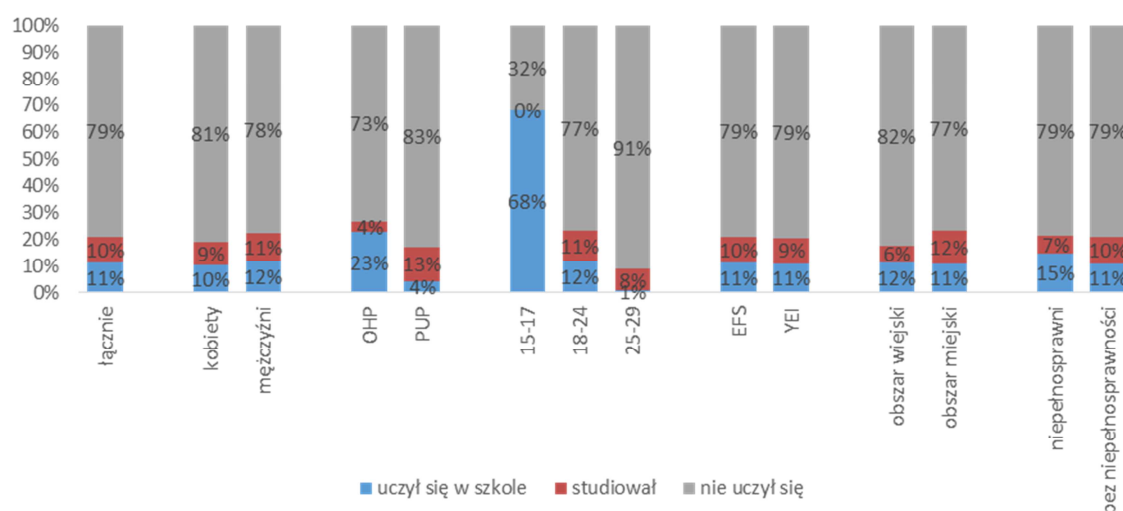
Jednym z celów aktywizacji osób młodych jest ich powrót, szczególnie tych którzy przerwali edukację na niskim poziomie, do systemu kształcenia. Na wykresie 4.18 przedstawiono, jaki odsetek uczestników projektów podjął naukę w systemie formalnym po zakończeniu udziału w aktywizacji. Wyniki wskazują, że **uczyła się lub studiowała co piąta osoba, przy czym 11% uczestników projektów powróciło do nauki w systemie szkolnym, a 10% to osoby kształcące się na poziomie studiów wyższych.** Do kształcenia powróciło 68% osób w wieku 15-17 lat aktywizowanych przez OHP. W grupie wieku 18-24 lata skuteczność edukacyjna wyniosła przeciętnie 23%, lecz więcej w przypadku PUP (28% uczestników powróciło do kształcenia), a mniej w OHP (19% uczestników w wieku 18-24 lata, którzy powrócili do kształcenia), co wynika z „trudniejszej” grupy docelowej uczestników projektów OHP. Interesujący jest fakt, że osoby w wieku 18-24 lata aktywizowane przez

OHP, które podjęły kształcenie, częściej niż nie uczące się deklarowały, że pracują: 47% pracujących spośród kształcących się wobec 36% pracujących spośród niekształcących się. Spośród wszystkich osób, które rozpoczęły naukę na studiach wyższych zdecydowanie dominowały osoby kształcące się w trybie zaocznym (86%). Jedynie 12% studentów kształciło się na studiach dziennych, a 2% na studiach wieczorowych. Zdecydowana przewaga studiów płatnych w badanej próbie – łącznie 88%, przy analogicznym odsetku dla wszystkich studentów w kraju wynoszącym 39% (BDL 2013), świadczy o utrudnionym dostępie uczestników projektów do bezpłatnej edukacji na poziomie wyższym, a pośrednio o gorszej jakości tych studiów. Słabsze jakościowo wykształcenie może w przyszłości dalej pogłębiać negatywną sytuację osób młodych na rynku pracy.

Odsetek powracających do kształcenia był trochę wyższy dla mężczyzn (22%) niż kobiet (18%), przy czym luka między kobietami a mężczyznami była obserwowana głównie wśród uczestników projektów OHP (77% nieuczących się kobiet wobec 68% nieuczących się mężczyzn), w przypadku PUP odsetek nieuczących się kobiet był jedynie o 2 punkty procentowe wyższy niż dla mężczyzn. Mniejszy odsetek kobiet w kształceniu jest wynikiem zaskakującym, gdyż dla całej populacji osób młodych obserwuje się znacznie wyższe wskaźniki skolaryzacji dla kobiet niż dla mężczyzn dlatego, że kobiety generalnie znacznie częściej niż mężczyźni kontynuują naukę na poziomie wyższym oraz są mniej zagrożone przedwczesnym wypadnięciem z systemu kształcenia na wcześniejszych etapach nauki. Ponadto, kobiety były w pewnym stopniu nadreprezentowane wśród uczestników projektów w stosunku do statystyk obserwowanych dla kategorii NEET ogółem (por. rozdział 3).

Większe szanse powrotu do kształcenia zaobserwowano w przypadku osób zamieszkujących na terenach miejskich (23%) niż wiejskich (18%). Warto zauważyć, że szczególnie odsetek studiujących był wyższy w miastach (12% wobec 6% na terenach wiejskich), co może odzwierciedlać trudności młodzieży wiejskiej w dostępie do edukacji wyższej (większa odległość od ośrodków akademickich, mniej zamożni rodzice, niższe aspiracje na starcie itp.). Nie zidentyfikowano różnic w przypadku osób niepełnosprawnych i bez niepełnosprawności oraz ze względu na źródło finansowania projektu.

Wykres 4.18 Osoby uczące się w systemie edukacji formalnej od momentu zakończenia udziału w projekcie



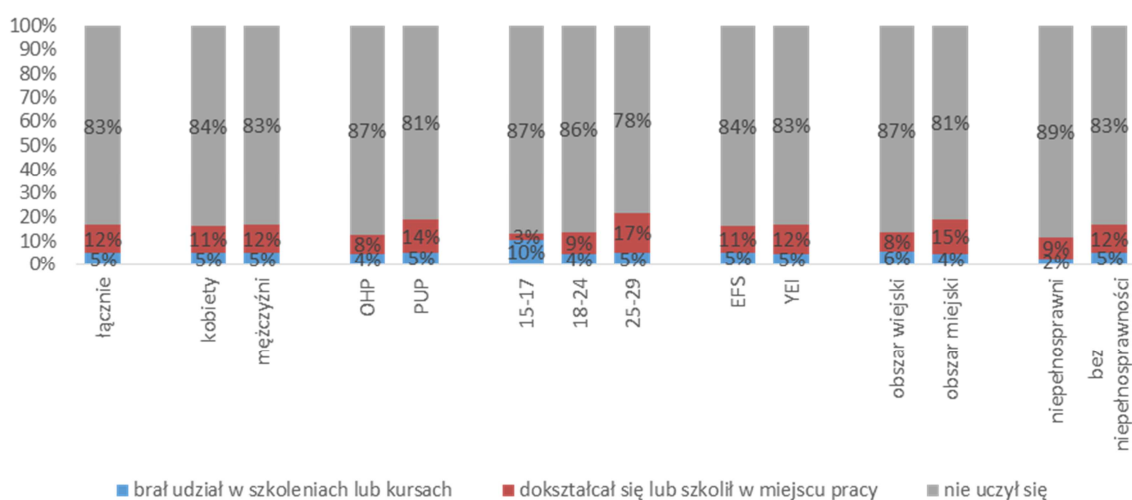
Uwagi: n: 1150.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Kształcenie nieformalne poza systemem szkolnym dotyczyło 17% uczestników projektów (spośród tych, którzy podjęli kształcenie po projekcie), przy czym większość osób doszkalających się robiła to

w miejscu pracy (12%), a 5% poza miejscem pracy. Wyniki były zbliżone dla obu płci. Nie zaobserwowano również różnic ze względu na źródło finansowania projektu. Różnice w pozostałych przekrojach brały się częściowo z odmiennej intensywności kształcenia w miejscu pracy, która zaś była pochodną różnic we wskaźnikach zatrudnienia, raportowanych w pierwszej części tego rozdziału. Warto podkreślić, że duże różnice zaobserwowano w liczbie osób uczestniczących w doksztalcaniu w miejscu pracy: na obszarach miejskich 28% pracujących brało udział w takiej formie zdobywania wiedzy i umiejętności, na obszarach wiejskich korzystało z tego jedynie 17% pracujących. Kształcenie nieformalne wskazywane przez uczestników dotyczyło najczęściej wiedzy zawodowej - 77% spośród doksztalcających się uczestników. W mniejszym stopniu wskazywane były kursy językowe - 6%.

Wykres 4.19 Osoby biorące udział w kształceniu nieformalnym (szkolenia lub kursy) i doksztalcaniu w miejscu pracy od momentu zakończenia udziału w projekcie



Uwagi: n: 1150.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

4.4. Ocena efektywności form wsparcia według koordynatorów projektów

Wśród koordynatorów projektów OHP i PUP panuje zgodność, że staże są najskuteczniejszą formą wsparcia. Jak podkreślają badani w wywiadach jakościowych, dają one możliwość nabycia nowych umiejętności w środowisku pracy, a przede wszystkim socjalizują do pracy. Jest to szczególnie ważne – zgodnie z opiniami przedstawicieli OHP – w przypadku „trudnych” grup docelowych, którymi zajmuje się OHP. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że **skuteczność tej formy wiąże się z faktem, że pracodawca przyjmując stażystę zobowiązuje się do jego późniejszego zatrudnienia na okres przynajmniej 3 miesięcy. W ocenie koordynatorów kierowanie uczestników projektów na staże gwarantuje wysoką efektywność zatrudnieniową**, choć sami koordynatorzy przyznają, że staże nie zawsze spełniają się pod względem trwałego wyjścia z bezrobocia – bezrobotny co prawda utrzymuje zatrudnienie przez pewien okres, lecz wielu z nich wraca do rejestrów bezrobotnych³⁸. Prezentowane

³⁸ W przypadku Powiatowych Urzędów Pracy wywiady wskazują, że często stosowaną ścieżką wsparcia jest obowiązkowe badanie potrzeb, doradztwo zawodowe lub pośrednictwo pracy, a następnie staż, po którym

powyżej wyniki badania ilościowego uczestników projektów pokazują, że staże zawodowe – szczególnie w przypadku projektów PUP – są umiarkowanym korelatem zatrudnienia: wskazują na to policzone wskaźniki efektywności zatrudnieniowej (68% po 3-4 miesiącach od zakończenia udziału w aktywizacji) oraz potwierdzają oszacowania modelu ekonometrycznego. Wynik jest co prawda lepszy dla stażów w projektach OHP, które jednak nie oferują innych efektywnych instrumentów, takich jak dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Warto zauważyć, co pokazano w kolejnym rozdziale, że staże zawodowe są instrumentami przeciętnie (na tle innych form wsparcia) ocenianymi przez uczestników projektów PUP (83% pozytywnych ocen w PUP oraz 85% w OHP). Niemniej podejście ilościowe nie jest w stanie wychwycić opisywanego przez koordynatorów mechanizmu socjalizacji do pracy.

Koordynatorzy projektów PUP na drugim miejscu wśród skutecznych form wsparcia wymieniają dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, co wynika z warunku utrzymania działalności gospodarczej przez co najmniej rok od uzyskania dotacji. Prawie stuprocentowa skuteczność wyłania się również z badania ilościowego uczestników wsparcia. Mimo iż dofinansowania działalności gospodarczej nie było wśród oferowanych form wsparcia w projektach OHP, to koordynatorzy oceniają, że mogłaby być skuteczna. W wywiadach jakościowych wyjaśniają, że w projekcie *Równi na rynku pracy* **formy wsparcia przygotowują merytorycznie do rozpoczęcia działalności gospodarczej, dlatego też warto rozważyć włączenie tej formy do katalogu wsparcia oferowanego przez OHP.** Jednocześnie zwracano uwagę, że grupy docelowe projektu *Równi na rynku pracy* to grupy *trudne, mające problem w braniu odpowiedzialności*, jak twierdzą sami rozmówcy, dlatego też dotacje na rozpoczęcie działalności powinny być stosowane z dozą ostrożności.

Inne formy wsparcia w ocenie badanych przedstawicieli PUP uzyskują znacznie mniejszą liczbę wskazań. Warto jednak zauważyć, że dość dobrze oceniono nowe formy wsparcia: bony na zasiedlenie, które – jak wynika z wywiadów jakościowych – stanowią szansę na znalezienie zatrudnienia dla osób zamieszkujących obszary z trudnym lokalnym rynkiem pracy, oraz bony stażowe, bony szkoleniowe i bony zatrudnieniowe. Jednakże we wskazaniach koordynatorów bony szkoleniowe i stażowe były znacznie rzadziej wymieniane niż ich tradycyjne odpowiedniki: typowe staże i szkolenia. Jest to o tyle zaskakujące, że na podstawie wyników modelu ekonometrycznego (por. wykres 4.13) zidentyfikowano, że forma wsparcia w postaci bonu wykazuje wyraźnie większą efektywność zatrudnieniową niż tradycyjne szkolenie i staż. Być może ta rozbieżność między danymi a deklaracjami wynika z faktu, że **bony są ciągle nowym instrumentem na polskim rynku pracy i koordynatorzy nie są jeszcze świadomi ich potencjalnie większej skuteczności.** Z drugiej strony można domniemywać, że koordynatorzy projektów są mniej skłonni przyznawać, że bony są rzeczywiście skuteczne, gdyż ich upowszechnienie ograniczyłoby rolę urzędników w procesie aktywizacji..

Jako najmniej skuteczne formy wsparcia oferowane przez PUP oceniane były działania o charakterze ogólnym: doradztwo zawodowe, pośrednictwo zawodowe, szkolenia z poszukiwania pracy oraz pomoc psychologa. Jest to konsekwencja faktu, że formy te nie przekładają się bezpośrednio na znalezienie pracy przez uczestników projektu. Ambiwalentny jest stosunek koordynatorów do

pracodawca jest zobowiązany w umowie do zatrudnienia stażysty przez okres co najmniej 3 miesięcy. Koordynatorzy PUP uważają, że po tym okresie w wielu przypadkach umowy są rozwiązywane ze względu na koszty zatrudnienia.

szkoleń i kursów – **ta forma wsparcia znalazła się na liście zarówno najbardziej, jak i najmniej skutecznych form wsparcia PUP.** Kursy i szkolenia w PUP zostały zidentyfikowane w części poświęconej analizie badania uczestników jako formy o mniejszej korelacji z zatrudnieniem niż przeciętna dla wszystkich form wsparcia. Należy mieć na uwadze, że kursy i szkolenia są bardzo szeroką kategorią, a bardzo wiele w kontekście ich skuteczności zależy od dopasowania oferty szkoleniowej do potrzeb osoby aktywizowanej oraz jakości zajęć. Jak wynika z wypowiedzi koordynatorów, ten rodzaj wsparcia nie powoduje natychmiastowego efektu zatrudnieniowego. Ponadto, koordynatorzy postrzegają tę formę jako nieskuteczną szczególnie na lokalnych rynkach pracy, gdzie funkcjonuje mała liczba pracodawców, a bezrobocie jest wysokie. W takiej sytuacji efekt zatrudnieniowy jest osiągany poprzez staże, w których pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia stażysty po ukończeniu stażu, lub dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Natomiast dodatkowe kwalifikacje i kompetencje jako takie nie zwiększają szans na znalezienie zatrudnienia na trudnym lokalnym rynku pracy. Rozwiązaniem wskazywanym przez koordynatorów może być zastosowanie bonu na zasiedlenie, dzięki któremu uczestnik projektu wykorzysta swoje umiejętności do znalezienia pracy na innym lokalnym rynku pracy.

Koordynatorzy projektów po stronie OHP na drugim miejscu pod względem skuteczności – po przytoczonych już stażach zawodowych – wskazują kursy zawodowe. Inaczej niż w przypadku PUP, jest to związane z grupą docelową, która jest objęta wsparciem w projektach OHP – czyli osobami, które w większości nie posiadają kwalifikacji, a projekt zapewnia im możliwość ich zdobycia. W badaniach jakościowych wyjaśniano, że kursy zawodowe stanowią pierwszy krok do wejścia na rynek pracy. Staż odbyty po kursach zawodowych daje jeszcze większe szanse na trwałe zatrudnienie. Wyniki modelu ekonometrycznego pokazują, że kursy zawodowe w ramach OHP słabo korelują z późniejszym zatrudnieniem ich uczestników, niemniej prawdopodobnie jest to wynik obciążony negatywną selekcją przez to, że jest to działanie kierowane do osób bez kwalifikacji zawodowych, przez co ich szanse na znalezienie zatrudnienia są ograniczone. Wydaje się, że dzięki takim działaniom jak kursy zawodowe osoby początkowo znacznie oddalone od rynku pracy stopniowo nabywają umiejętności zawodowe zbliżające je powoli do sukcesu jak jest znalezienie zatrudnienia. Oznacza to jednak brak natychmiastowych efektów we wskaźnikach zatrudnienia. W kolejnych edycjach badania zostanie przeprowadzone badanie panelowe, które pozwoli przeanalizować efekty aktywizacji pojawiające się z opóźnieniem.

Koordynatorzy OHP wśród najmniej skutecznych form wymieniają przede wszystkim formy wsparcia „miękkiego”: szkolenie zajęcia z zakresu wychowania do życia w rodzinie, umiejętności społecznych, z zapobiegania agresji i przemocy, pomoc psychologa czy konsultacje ze specjalistą od uzależnień, a słabe oceny przez koordynatorów zyskują potwierdzenie, przynajmniej częściowo, na gruncie badania ilościowego uczestników (por. wykres 4.13). Wypowiedzi respondentów pokazują, że **niska skuteczność tego typu wsparcia wynika z jego obligatoryjności**,³⁹ ponieważ nie każdy z uczestników ma potrzebę skorzystania z takiej pomocy. Z drugiej strony – jak wynika z wywiadów – część uczestników wymaga długotrwałego wsparcia pedagogicznego czy terapeutycznego. W tym przypadku pomoc doraźna w ramach projektów ma oczywiście wartość, nie zawsze przynosi jednak natychmiastowe efekty.

³⁹ Przykładowo spośród szkoleń z zapobiegania agresji i przemocy, wychowania do życia w rodzinie oraz konsultacji ze specjalistą od uzależnień wszyscy beneficjenci mogli wybrać dwa, najbardziej im odpowiadające.

Tabela 4.3. Najskuteczniejsze formy wsparcia pod względem zatrudnieniowym w opinii koordynatorów projektów Osi I PO WER.

OHP		PUP	
Staże	75%	Staże	90%
Kursy zawodowe	48%	Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej	82%
Doradztwo zawodowe	42%	Szkolenia	56%
Kurs prawo jazdy kat. B	29%	Pośrednictwo zawodowe	37%
Szkolenia	28%	Bon na zasiedlenie	33%
Finansowanie kosztów przejazdu	18%	Poradnictwo zawodowe	28%
Pośrednictwo zawodowe	17%	Bon szkoleniowy	16%
Pomoc psychologa	16%	Bon zatrudnieniowy	13%
Zajęcia z aktywnego poszukiwania pracy	15%	Bon stażowy	10%
Kurs komputerowy	14%	Finansowanie kosztów dojazdu	9%
Kurs języka obcego	14%	Kursy przedsiębiorczości	5%
		Kursy zawodowe	4%

Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER; n: 370.

Tabela 4.4. Najmniej skuteczne formy wsparcia pod względem zatrudnieniowym w opinii koordynatorów projektów Osi I PO WER

OHP		PUP	
Szkolenie z wychowania do życia w rodzinie	37%	Doradztwo zawodowe	27%
Szkolenia umiejętności społecznych	31%	Szkolenia	21%
Szkolenie zapobiegania agresji i przemocy,	28%	Pośrednictwo zawodowe	20%
Pomoc psychologa	28%	Szkolenia z poszukiwania pracy	15%
Konsultacje ze specjalistą od uzależnień	27%	Pomoc psychologa	12%
Kursy przedsiębiorczości	24%	Finansowanie kosztów przejazdu	11%
Kurs komputerowy	23%	Kurs komputerowy	11%
Kurs języka obcego	21%	Przygotowanie zawodowe dorosłych	10%
Poradnictwo zawodowe	20%		
Zajęcia wyrównawcze z przedmiotów szkolnych	18%		
Pośrednictwo zawodowe	16%		
Zajęcia z aktywnego poszukiwania pracy	13%		

Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER; n=370.

Podsumowując, w odpowiedziach koordynatorów projektów OHP doradztwo zawodowe było wymieniane jako jedna z najskuteczniejszych form wsparcia, umożliwiającą uczestnikom zaplanowanie swojej przyszłości zawodowej. Koordynatorzy projektów PUP doradztwo zawodowe wskazali zaś jako formę, która jest najmniej skuteczna. Na podstawie wypowiedzi respondentów można postawić hipotezę, że jest to wynik innej optyki – **doradztwo zawodowe samo w sobie nie przekłada się na efektywność zatrudnieniową, gdyż jest dopiero pierwszym krokiem w szukaniu zatrudnienia**. Co ciekawe, analogiczny dysonans pod względem ocen przydatności doradztwa zawodowego między OHP a PUP wyłania się z ocen samych uczestników projektów: uczestnicy działań OHP wysoko oceniali wiedzę przekazywaną w trakcie indywidualnych konsultacji z doradcą zawodowym (por. wykres 5.4), gdy w analogicznej sytuacji oceny osób aktywizowanych przez PUP były zdecydowanie gorsze (wykres 5.3). Te rozbieżności w ocenie takiego samego instrumentu, skierowanego do różnych typów odbiorców, pokazują, że należy być uważnym w ekstrapolowaniu otrzymywanych w badaniu wyników, gdyż działanie dobrze spełniające się dla jednej grupy, może nie być zadowalające dla innych.

5. Ocena jakości wsparcia

Respondenci wskazywali bardzo wysokie ogólne zadowolenie z udziału w działaniach aktywizujących. Prawie 65% respondentów przyznało im najwyższą ocenę (*zdecydowanie zadowolony*), a kolejne 32% stwierdziło, że są *raczej zadowoleni* z udziału w projekcie. **Odsetek negatywnych odpowiedzi wynosił jedynie 2%.** Co ciekawe, ogólne zadowolenie nie wykazuje prawie żadnego zróżnicowania między podgrupami uczestników w podziale na płeć, wiek, źródło finansowania, podmiot odpowiedzialny za aktywizację, ani obszar, z którego pochodzą uczestnicy projektów – odsetek pozytywnych odpowiedzi w tych przekrojach wynosi prawie zawsze 97-98%.

Trzy czwarte uczestników projektów stwierdziło, że przed rozpoczęciem udziału w projekcie wspólnie ustalono z nimi, jakiego rodzaju wsparcia potrzebują. Odsetek negatywnych odpowiedzi wyniósł w całej próbie 20%. Pozostałe osoby, 4% ankietowych, nie potrafiły sobie przypomnieć, czy takie ustalenia były poczynione przed rozpoczęciem udziału w aktywizacji. Należy mieć na uwadze, że odpowiedzi są deklaratywne, tak więc nie ma sprzeczności między dużym odsetkiem negatywnych odpowiedzi a faktem, że podmioty aktywizujące mają obowiązek zdiagnozować potrzeby uczestnika projektu. Najprawdopodobniej osoby te uznały, że zdiagnozowanie potrzeb przez pracownika PUP lub OHP było niewystarczające, pobieżne, lub zostało w ogóle nie zauważone przez te osoby. Sugeruje to potrzebę, aby pracownicy odpowiedzialni za ten etap aktywizacji przykładali do niego więcej uwagi.

Tabela 5.1 Czy przed rozpoczęciem udziału w projekcie ustalono wspólnie z odbiorcą, jakiego wsparcia potrzebuje?

		tak	nie	nie pamiętam	n
łącznie		76%	20%	4%	1150
płeć	k	82%	15%	3%	522
	m	71%	25%	4%	628
wiek	15-17	89%	10%	2%	53
	18-24	80%	16%	4%	661
	25-29	68%	29%	3%	436
źródło	EFS	75%	23%	2%	558
	YEI	77%	18%	5%	592
czy się uczy	tak	79%	19%	2%	233
	nie	75%	21%	4%	917
obszar	wiejski	78%	18%	4%	475
	miejski	74%	22%	3%	675
podmiot	OHP	87%	10%	3%	398
	PUP	69%	27%	4%	752

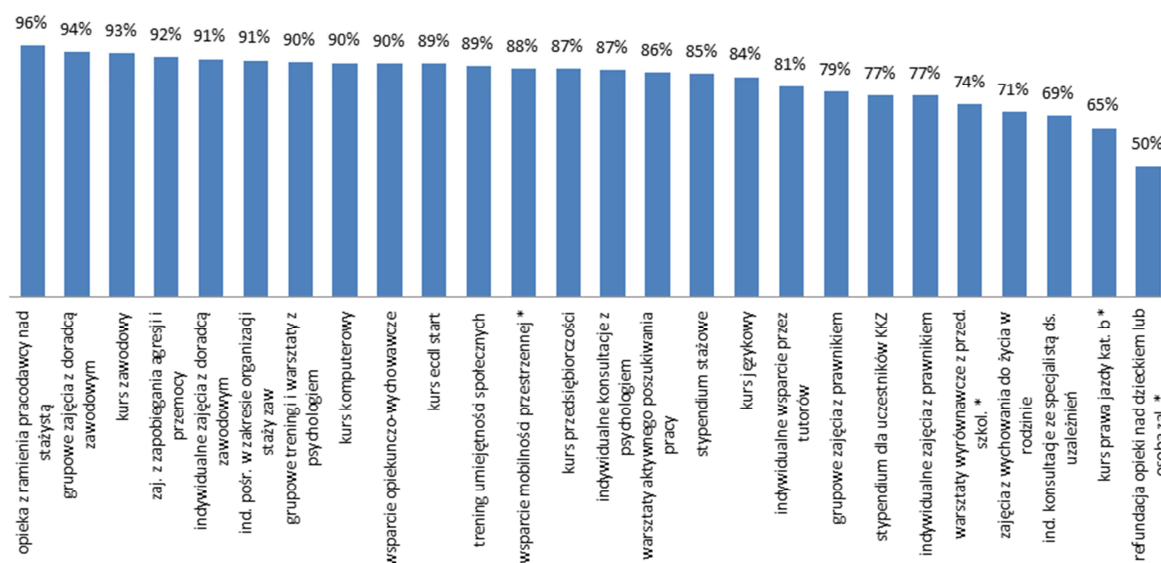
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Poszczególne podgrupy uczestników projektów znacząco różnią się pod względem deklaracji, czy ustalono potrzebne wsparcie. Kobiety częściej niż mężczyźni wskazywały, że takie ustalenia miały miejsce (82% pozytywnych odpowiedzi dla kobiet i 71% dla mężczyzn). Ponadto im starsze osoby, tym mniej pozytywnych odpowiedzi: dla osób niepełnoletnich pozytywne odpowiedzi stanowiły 89% wskazań, dla osób w wieku 18-24 lata 80%, a dla osób w wieku 25 lat już tylko 68%. Znaczne różnice zaobserwowano również w podziale ze względu na podmiot organizujący aktywizację: uczestnicy projektów OHP dużo częściej odpowiadali, że mieli ustalone potrzeby wsparcia (87%) niż uczestnicy projektów PUP (69%). Wysoki odsetek negatywnych odpowiedzi w przypadku Powiatowych Urzędów

Pracy sugeruje, że instytucje te mogą nie radzić sobie z diagnozą potrzeb osób aktywizowanych, ustalenia są pobieżne, przez co sama osoba aktywizowana ich nie zauważa. W tym obszarze być może jest do osiągnięcia poprawa, aby umożliwić uczestnikom projektów lepsze komunikowanie swoich potrzeb.

Wśród najlepiej ocenianych działań w ramach OHP – odsetek ocen 4 lub 5 - znalazły się następujące działania: sprawowanie opieki z ramienia pracodawcy nad stażystą (96%), grupowe zajęcia z doradcą zawodowym (94%), kurs zawodowy (93%), zajęcia z zakresu zapobiegania agresji i przemocy (92%), indywidualne zajęcia z doradcą zawodowym (91%), indywidualne pośrednictwo w zakresie organizacji staży zawodowych (91%), grupowe treningi i warsztaty z psychologiem (90%). Działania najłabiej ocenione (co nie oznacza, że słabo) – najniższy odsetek ocen 4 lub 5 – obejmowały grupowe zajęcia z prawnikiem (79%), kwalifikacyjne kursy zawodowe (77%), indywidualne zajęcia z prawnikiem (77%), warsztaty wyrównawcze z przedmiotów szkolnych* (74%),⁴⁰ zajęcia z zakresu wychowania do życia w rodzinie (71%), indywidualne konsultacje ze specjalistą ds. uzależnień (69%), kurs prawa jazdy kategorii B* (65%) oraz refundacja kosztów opieki nad dzieckiem lub osobą zależną* (50%). Nie zawsze niższe zadowolenie z formy wsparcia było obiektywnie uzasadnione: według analizy z poprzedniego podrozdziału, nisko subiektywnie ocenione warsztaty wyrównawcze z przedmiotów szkolnych oraz kursy prawa jazdy silnie korelowały się z prawdopodobieństwem zatrudnienia.

Wykres 5.1 Zadowolenie z poszczególnych form wsparcia oferowanych przez OHP, odsetek pozytywnych odpowiedzi (ocena 4-5).



Uwagi: Gwiazdką oznaczono działania w przypadku, których liczba obserwacji w próbie była mniejsza niż 20, n: 398.

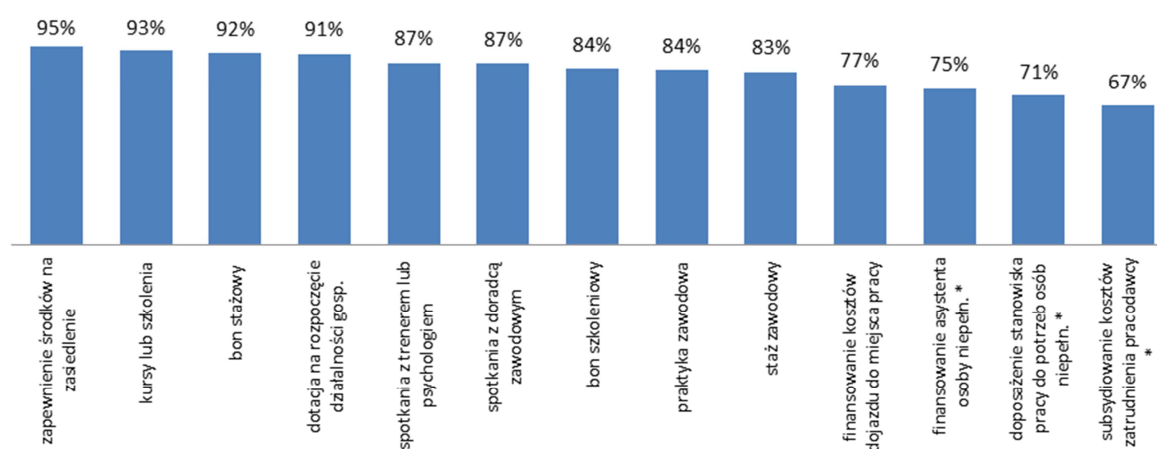
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

W przypadku PUP najwyżej ocenione zostały następujące działania: zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania (95% ocen na poziomie 4 lub 5), kursy lub szkolenia (93%), bon stażowy (92%), dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej (91%). Najmniej pozytywnych ocen zebrały następujące działania: finansowanie kosztów dojazdu do miejsca

⁴⁰ Gwiazdką oznaczono działania w przypadku których liczba obserwacji w próbie była mniejsza niż 20.

pracy (77%), finansowanie pracy asystenta osoby niepełnosprawnej* (75%), refundacja wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (75%), doposażenie stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych* (71%), subsydiowanie kosztów zatrudnienia pracodawcy* (65%). Obserwujemy więc pewną tendencję, że **względnie gorzej oceniane są działania, których bezpośrednim beneficjentem nie jest osoba aktywizowana a pracodawca, tworzący lub dostosowujący miejsce pracy**, co niekoniecznie przekłada się na ocenę efektywności tych działań. Warto zauważyć, że choć bon szkoleniowy wykazywał silniejszą korelację z zatrudnieniem niż tradycyjne szkolenia, to w przypadku subiektywnego zadowolenia uczestników projektów hierarchia jest odwrotna. Ponadto spotkania z trenerem lub psychologiem oraz praktyki zawodowe – zidentyfikowane w modelu ekonometrycznym jako niesprzyjające zatrudnieniu – uzyskały wysoki poziom zadowolenia. Tak więc **subiektywna ocena uczestników projektów nie musi wskazywać na najbardziej efektywne formy aktywizacji**.

Wykres 5.2 Zadowolenie z poszczególnych form wsparcia oferowanych przez PUP, odsetek pozytywnych odpowiedzi (4-5).



Uwagi: Gwiazdką oznaczono działania, w przypadku których liczba obserwacji w próbie była mniejsza niż 20, n: 752.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

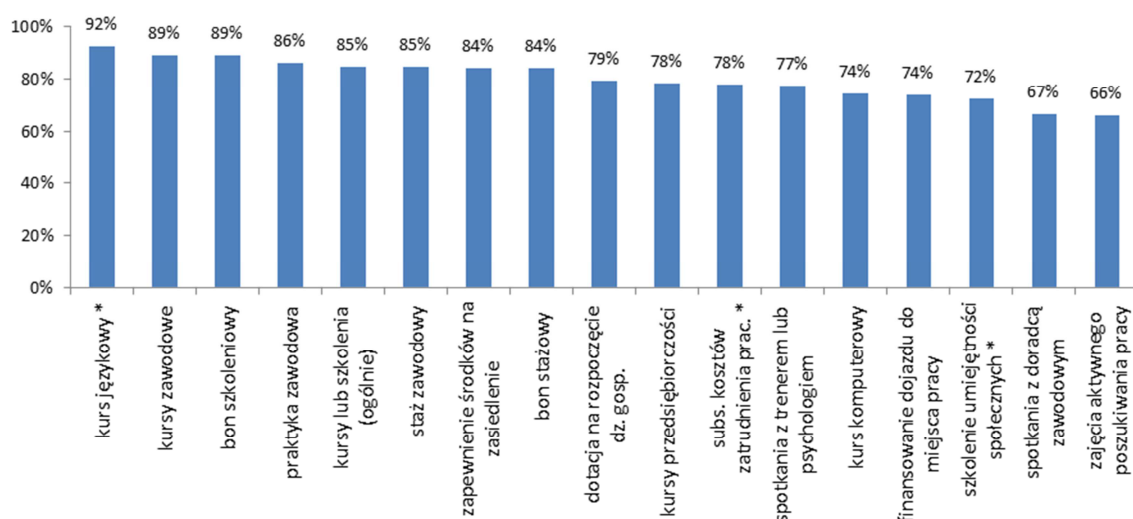
Kolejną kwestią rozważaną w badaniu CATI była adekwatność wsparcia: **84% respondentów stwierdziło, że wsparcie było raczej zgodne lub w pełni zgodne z ich doświadczeniem zawodowym i kwalifikacjami**. O kilka punktów procentowych gorzej od średniej wypadły osoby aktywizowane przez PUP (81%), osoby w wieku 25 lat lub więcej (79%), oraz osoby uczące się (81%). Co ważne, gorzej adekwatność wsparcia oceniały osoby, z którymi przed rozpoczęciem aktywizacji nie ustalono potrzeb wsparcia – ale i tak spośród nich aż 73% pozytywnie oceniło adekwatność wsparcia.

Podobnie kształtowały się odpowiedzi o przydatność wsparcia pod kątem nabywania wiedzy i nowych umiejętności. 83% respondentów stwierdziło, że działania pomogły im zdobyć nową wiedzę i nowe umiejętności. Nieznacznie gorsze wyniki od średniej zanotowano w przypadku odpowiedzi udzielanych przez mężczyzn, uczestników projektów PUP, osób w wieku powyżej 25 lat, osób uczących się. Gorszy od średniej odsetek pozytywnych odpowiedzi udzieliły osoby, w przypadku których nie ustalano potrzeb wsparcia (70%). Spośród działań oferowanych przez OHP najwyższy odsetek pozytywnych odpowiedzi zyskały następujące formy wsparcia: wsparcie mobilności przestrzennej* (94%), kurs zawodowy (93%), wsparcie opiekuńczo-wychowawcze (91%), sprawowanie opieki z ramienia pracodawcy nad stażystą (90%), grupowe zajęcia z doradcą zawodowym (90%), indywidualne zajęcia z doradcą zawodowym (90%), indywidualne pośrednictwo w zakresie organizacji staży zawodowych (90%). Najgorzej zostały ocenione: zajęcia z zakresu

wychowania do życia w rodzinie (69%), kurs prawa jazdy kat. b* (64%), indywidualne konsultacje ze specjalistą ds. uzależnień (60%). Mimo to warto zaznaczyć, że zawsze i tak ponad połowa uczestników danej formy wsparcia deklarowała z niej zadowolenie, co świadczy o trafności wsparcia.

Uczestnicy projektów PUP jako najbardziej przydatne działania pod kątem nabywania nowych umiejętności wskazali: kursy językowe* (92%), kursy zawodowe (89%), bony szkoleniowe (89%), oraz praktyki zawodowe (86%). W przeciwieństwie niż u osób aktywizowanych przez OHP, gorzej ocenione zostały: spotkania z doradcą zawodowym (67%) oraz zajęcia aktywnego poszukiwania pracy (66%). Może to oznaczać, że dla osób trafiających do PUP liczą się bardziej konkretne umiejętności – zawodowe i językowe – niż ogólne doradztwo zawodowe i wiedza, jak poszukiwać pracy. Ze względu na to, że osoby aktywizowane przez PUP są starsze od tych znajdujących się pod opieką OHP, częściej już posiadają doświadczenie i wiedzę jak szukać pracy. Warto zauważyć, że relatywnie nisko zostały ocenione kursy komputerowe – według osób młodych biorących udział w projekcie są one mniej przydatne niż np. kursy językowe.

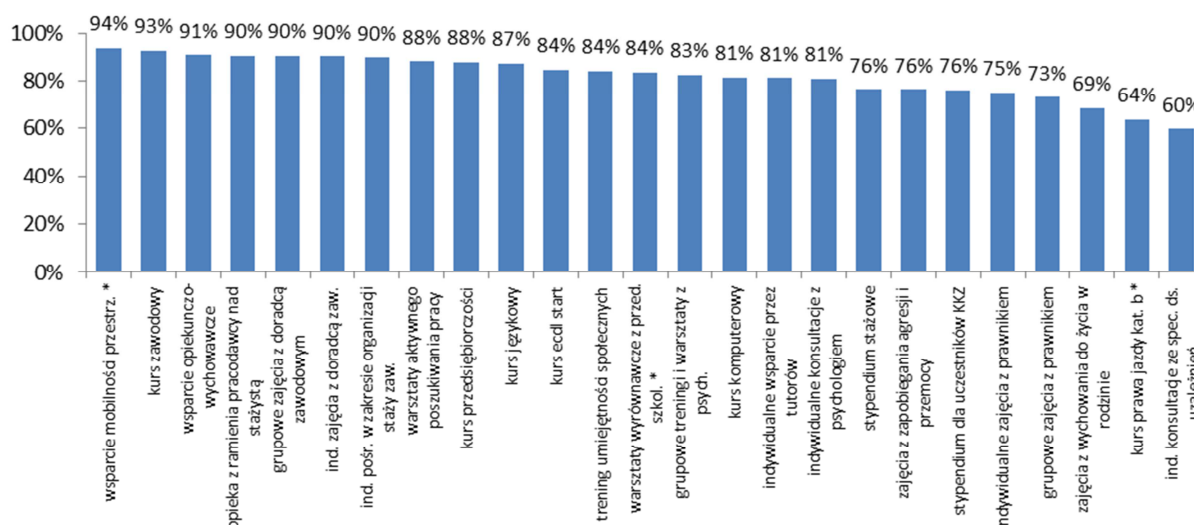
Wykres 5.3 Ocena poszczególnych form wsparcia oferowanych przez PUP pod względem nabywania nowych umiejętności i wiedzy, odsetek pozytywnych odpowiedzi (4-5).



Uwagi: Gwiazdką oznaczono działania w przypadku których liczba obserwacji w próbie była mniejsza niż 20.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Wykres 5.4 Ocena poszczególnych form wsparcia oferowanych przez PUP OHP pod względem nabywania nowych umiejętności i wiedzy, odsetek pozytywnych odpowiedzi (4-5).



Uwagi: Gwiazdką oznaczono działania w przypadku których liczba obserwacji w próbie była mniejsza niż 20.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

82% respondentów pozytywnie oceniło efekty udziału w projekcie pod kątem zdobycia nowych umiejętności, które mogą być wykorzystane w pracy. Wskazania są prawie identyczne między pytaniem o umiejętności specyficzne, tj. te, które można wykorzystać głównie w danym miejscu pracy, a pytaniem o ogólne umiejętności zawodowe, które mogą być wykorzystane w wielu miejscach pracy. Oznaczać to może, że ankietowani nie rozróżniali między tymi dwoma rodzajami umiejętności – specyficznymi a ogólnymi. Odsetek pozytywnych odpowiedzi był znacznie wyższy w przypadku osób aktywizowanych przez OHP niż PUP (92% wobec 76%) oraz osób w wieku do 25 roku życia (86%) niż powyżej (74%). Świadczy to o tym, że osoby dopiero wchodzące na rynek pracy bardziej cenią wiedzę zdobytą w trakcie aktywizacji niż osoby trochę starsze, które już mają pewne doświadczenie i zapewne większe oczekiwania. Należy zwrócić uwagę na dużą różnicę w liczbie pozytywnych odpowiedzi między osobami, w przypadku których na początku aktywizacji ustalono potrzebne rodzaje wsparcia, a tymi, w przypadku których tego nie zrobiono: odpowiednio 85% i 71%. Oznacza to, że identyfikacja potrzeb na początku procesu aktywizacji pozwala zaopatrzyć aktywizowaną osobę w lepiej dopasowane umiejętności oraz podnosi postrzeganą ocenę efektywności tego procesu. Podobne rozbieżności w odsetku pozytywnych odpowiedzi między osobami z ustalonymi potrzebami i nieustalonymi były obserwowane także dla pytań o umiejętności miękkie oraz motywację i pewność siebie.

Pytanie o to, czy udział w projekcie nauczył aktywizowanego pracować w zespole, charakteryzuje się – na tle innych pytań – niewielkim odsetkiem pozytywnych odpowiedzi (69%). Duże różnice widoczne są między osobami aktywizowanymi przez OHP i PUP. W przypadku tych pierwszych odsetek pozytywnych wskazań wynosi 90%, gdy dla tych drugich pozytywną odpowiedź udzieliło jedynie 56% ankietowanych. W pytaniu o lepsze radzenie sobie z rozwiązywaniem problemów dzięki udziałowi w projekcie 76% respondentów udzieliło pozytywnej odpowiedzi. Znowu duże różnice zaobserwowano między Ochotniczymi Hufcami Pracy a Powiatowymi Urzędami Pracy.

Wysoki odsetek pozytywnych odpowiedzi dotyczył pytań o motywację i pewność siebie. 82% osób stwierdziło, że dzięki udziałowi w projekcie są bardziej pewni siebie i swoich umiejętności. 88%

zgodziło się ze stwierdzeniem, że dzięki projektowi mają większą motywację do pracy zawodowej, a 87%, że chce się dalej uczyć i zdobywać umiejętności.

Tabela 5.2 Nabywanie umiejętności dzięki udziałowi w projekcie, skala 1-5 (1 zdecydowanie nie zgadzam się, 5 zdecydowanie zgadzam się)

Zdobyl nowe lub udoskonalil juz posiadane umiejętności niezbędne do wykonywania konkretnej pracy					
	1	2	3	4	5
łącznie	5%	3%	10%	26%	56%
OHP	1%	1%	6%	30%	62%
PUP	7%	4%	12%	24%	52%
EFS	6%	4%	10%	25%	55%
YEI	4%	3%	9%	28%	56%
ustalono wsparcie	4%	3%	9%	26%	59%
nie ustalono wsparcia	10%	6%	13%	26%	45%
Zdobyl nowe lub udoskonalil juz posiadane umiejętności, które mogą przydać się w wielu miejscach pracy					
łącznie	4%	3%	11%	27%	55%
OHP	1%	1%	6%	28%	64%
PUP	5%	4%	15%	26%	49%
EFS	4%	3%	12%	28%	53%
YEI	3%	3%	10%	26%	57%
ustalono wsparcie	3%	2%	10%	26%	59%
nie ustalono wsparcia	8%	5%	14%	30%	43%
Nauczył się pracować w zespole					
łącznie	11%	7%	13%	22%	47%
OHP	1%	0%	8%	25%	65%
PUP	17%	11%	16%	20%	36%
EFS	13%	6%	17%	21%	43%
YEI	9%	8%	9%	23%	51%
ustalono wsparcie	9%	5%	12%	23%	51%
nie ustalono wsparcia	20%	13%	18%	19%	30%
Lepiej radzi sobie w rozwiązywaniu problemów					
łącznie	4%	5%	15%	32%	44%
Ma większą motywację do pracy zawodowej					
łącznie	2%	2%	8%	25%	63%
Chce dalej uczyć się i zdobywać umiejętności					
łącznie	3%	2%	8%	20%	67%
Jest bardziej pewny siebie i swoich umiejętności					
łącznie	3%	3%	12%	28%	54%

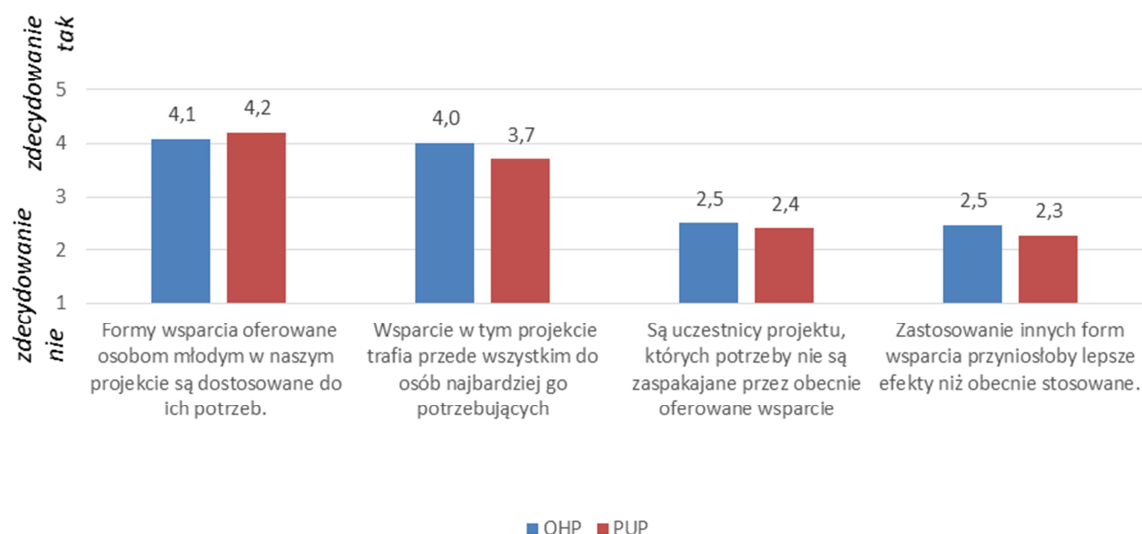
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów, n: 1150.

Ramka 5.1. Ocena adekwatności przez koordynatorów projektów (na podstawie badania CAWI)

Wsparcie oferowane w projektach jest postrzegane przez koordynatorów projektów jako dostosowane do potrzeb osób młodych. Wynika to przede wszystkim z jego kompleksowości, dużej indywidualizacji, a także z oferowania – jak mówią uczestnicy wywiadów - najbardziej skutecznych form wsparcia. Tylko niewielka część respondentów badania uważa, że są uczestnicy projektów, których potrzeby nie są zaspokajane przez obecnie oferowane wsparcie, a zastosowanie innych form przyniosłoby lepsze efekty. Większość badanych koordynatorów z OHP uważa również, że wsparcie trafia do osób najbardziej potrzebujących. Gorzej ten aspekt realizacji projektów oceniają przedstawiciele PUP. W wywiadach jakościowych wskazują, że kryteria dostępu do projektów ich zdaniem są wyśrubowane. Z jednej strony problemem stanowi rekrutacja osób spełniających definicję osoby długotrwale bezrobotnej, z drugiej strony spełnienie standardu minimum. Dlatego też – w opinii części przedstawicieli PUP – są *zmuszeni odmówić udziału w projekcie osobom*, które ich

zdaniem potrzebują wsparcia i – to jest wyraźnie podkreślane – *chcą z niego skorzystać*.

Wykres 5.5 Stopień, w jakim koordynatorzy zgadzają się ze stwierdzeniami na temat wsparcia uczestników w projekcie.



Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER; n=370.

5.1. Charakterystyka ofert stażu / przyuczenia do zawodu / nauki

Celem Gwarancji dla Młodzieży jest zagwarantowanie osobom młodym, które nie pracują i nie uczą się, dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu. Według wyników badania CATI **62% uczestników projektów** (z oczywistych względów licząc z pominięciem osób, które uzyskały wsparcie finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej), wskazało, że po zakończeniu udziału w aktywizacji **otrzymało ofertę stażu, rozpoczęcia pracy, przygotowania zawodowego lub uczenia się**. Badanie ujawniło bardzo duże różnice pod tym względem między uczestnikami projektów OHP i PUP, przy czym znacznie częściej ofertę otrzymywali ci pierwsi. Spośród uczestników aktywizacji **38% nie otrzymało na zakończenie udziału we wsparciu żadnej oferty**, przy czym **w OHP odsetek ten wyniósł 26%, podczas gdy wśród uczestników projektów PUP odsetek negatywnych odpowiedzi był znacznie wyższy i wyniósł aż 55%**. Należy zatem zwrócić uwagę, iż **odsetek osób, którym nie przedłożono żadnej oferty, był w PUP ponad dwukrotnie wyższy niż w OHP**. Warto również zauważyć, iż negatywne odpowiedzi częściej udzielane były przez mężczyzn, niż przez kobiety (40% wobec 37%). Wyjątkowo wysoki odsetek negatywnych odpowiedzi dotyczył osób w wieku powyżej 25 lat (55%).

Spośród wszystkich ofert **najczęściej wskazywane były oferty stażu zawodowego – otrzymało ją 42% odbiorców wsparcia**. **22% aktywizowanych otrzymało propozycję rozpoczęcia pracy**, 23% propozycję przygotowania zawodowego zakończonego egzaminem. 12% ankietowanych przyznało, że dostali konkretną **propozycję uczenia się**. Oferty stażu były częściej kierowane do uczestników projektów OHP niż PUP (odpowiednio 58% do 22%), oraz osób w wieku pomiędzy 18 a 24 rokiem życia. Dostępność ofert pracy nie była znacząco zróżnicowana w zależności od wieku, płci czy też miejsca zamieszkania respondenta, oprócz oczywiście osób w wieku do 18 roku życia, które rzadko otrzymywały oferty pracy. Warto zauważyć, że wspomniane różnice częstości otrzymywanych ofert

między PUP i OHP wynikają przede wszystkim z dużo rzadszych ofert stażu, przygotowania zawodowego i uczenia się, a nie ofert pracy.

Tabela 5.3 Czy odbiorca otrzymał konkretną ofertę stażu / rozpoczęcia pracy / przygotowania zawodowego / uczenia się (bez osób, które uzyskały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej)

		Otrzymał propozycję stażu zaw.	Otrzymał propozycję pracy	Otrzymał propozycję przygotowania zaw.	Otrzymał propozycję uczenia się	Samodzielnie zdobył propozycję stażu	Samodzielnie zdobył propozycję pracy	Samodzielnie zdobył przygot. zaw.	Nie otrzymał żadnych ofert	Nie otrzymał, nie znalazł ofert
łącznie		42%	22%	23%	12%	24%	34%	13%	38%	15%
płeć	k	47%	22%	23%	13%	26%	31%	10%	37%	15%
	m	38%	22%	24%	11%	23%	38%	16%	40%	14%
podmiot	OHP	58%	17%	35%	19%	29%	22%	16%	26%	12%
	PUP	22%	28%	8%	3%	18%	52%	8%	55%	19%
wiek	15-17	15%	7%	41%	32%	23%	18%	22%	43%	29%
	18-24	51%	22%	26%	12%	27%	31%	13%	33%	12%
	25-29	23%	27%	7%	2%	15%	56%	7%	55%	17%
źródło	EFS	36%	21%	22%	11%	29%	36%	13%	43%	14%
	YEI	49%	23%	25%	13%	20%	33%	12%	34%	15%
uczy się	tak	41%	23%	29%	18%	25%	31%	17%	35%	17%
	nie	43%	21%	22%	10%	24%	36%	12%	39%	14%
obszar	wiejski	43%	22%	24%	12%	26%	28%	13%	36%	14%
	miejski	42%	21%	23%	12%	23%	39%	12%	40%	15%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów, n: 734.

Brak otrzymanych ofert był częściowo substytuowany przez poszukiwanie ofert na własną rękę. **24% uczestników stwierdziło, że samodzielnie zdobyło propozycję stażu, 34% samodzielnie zdobyło propozycję pracy, a 13% propozycję odbycia przygotowania zawodowego.** Uwagę zwraca fakt, że samodzielne zdobycie oferty pracy było częstsze niż otrzymanie oferty pracy (szczególnie na obszarach miejskich),⁴¹ w przypadku ofert stażu i przygotowania zawodowego większa częstość była zaś po stronie ofert otrzymanych. Po uwzględnieniu ofert otrzymanych i samodzielnie zdobytych 15% uczestników projektów pozostało bez żadnej oferty. **W przypadku osób aktywizowanych przez PUP odsetek osób, które pozostały bez żadnej oferty, mimo, że nie uzyskały dotacji na działalność gospodarczą, wyniósł 19%.**

Oferty zaproponowane uczestnikom aktywizacji **były przez nich w większości przyjmowane.** Według badania CATI **odsetek przyjęć ofert stażu wyniósł 89%,** a odsetek przyjęć przygotowania zawodowego zakończonego egzaminem oraz uczenia się był nieznacznie niższy: 83% i 81%. Gorzej wypadły oferty pracy: 72% ankietowanych, którzy otrzymali propozycję rozpoczęcia pracy, zdecydowało się ją podjąć. Ponadto badanie ujawnia, że odsetek przyjęć oferty stażu/przyuczenia i nauki był zdecydowanie wyższy w przypadku uczestników projektów OHP niż PUP. W OHP ofertę przyjęło 93% uczestników w przypadku oferty stażu, 87% w przypadku przyuczenia do zawodu, oraz 84% w przypadku oferty nauki. W PUP na przyjęcie oferty zdecydowało się 77% uczestników w przypadku oferty stażu, 71% w przypadku oferty przyuczenia i 62% w przypadku oferty nauki.

⁴¹ Warto porównać ten wynik z umieszczonym w rozdziale wykresem 3.12, z którego wynika, że osoby młode w stosunkowo niewielkim stopniu poszukują ofert pracy przez urząd pracy: jedynie 59% młodych poszukuje ofert pracy w ten sposób, gdy do wyszukiwania ofert przez Internet przyznaje się 95% osób młodych.

Tabela 5.4 Odsetek osób, które przyjęły ofertę stażu / pracy / przygotowania zaw. / uczenia się.

	staż zawodowy	rozpoczęcie pracy	przygotowanie zaw. zakończone egzaminem	uczenie się
łącznie	89%	72%	83%	81%
OHP	93%	70%	87%	84%
PUP	77%	74%	71%	62%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Najczęstszą przyczyną odmów podjęcia stażu / przygotowania zawodowego / uczenia się była inna propozycja zatrudnienia (40 przypadków na 114, czyli 35%). Obserwacja ta pokrywa się z opiniami koordynatorów projektów, według których osoby aktywizowane często przedkładają ofertę pracy nad udział w szkoleniach i stażach, nawet jeśli jest to praca tymczasowa a szkolenie lub staż miałyby zaopatrzyć ich w nowe kompetencje zwiększając ich zatrudnialność na rynku pracy – innymi słowy, aktywizowani wolą natychmiastową korzyść w postaci zatrudnienia niż dokształcić się, aby liczyć później na wyższe wynagrodzenie. Świadczy to o niskiej postrzeganej skuteczności stażów i szkoleń, co faktycznie zyskuje odzwierciedlenie w opiniach wyrażonych w badaniu CATI: wymiar *zatrudnialność* był najgorzej ocenianym wymiarem jakości ofert (por tabela 5.6). W 11 przypadkach odmów podjęcia stażu / przygotowania zawodowego / uczenia się (10% wszystkich odmów) przyczyną była niemożność łączenia z obowiązkami rodzinnymi. W pięciu przypadkach osoby powoływały się na *inne plany dalszej nauki*. Cztery osoby wskazały, że odmowa była uzasadniona nieodpowiednim zawodem / kierunkiem kształcenia, niezgodnym z oczekiwaniami bezrobotnego. W trzech przypadkach odmowa wynikała z niemożliwości łączenia z obowiązkami szkolnymi. Wśród przyczyn odmów jedynie w dwóch przypadkach na 114 osoba powoływała się na zbyt dużą odległość miejsca stażu / przyuczenia od miejsca zamieszkania.

5.2. Jakość staży / przyuczenia do zawodu / nauki

Jakość ofert stażu / kształcenia ustawicznego / przygotowania zawodowego oceniana jest według następującej definicji przedstawionej w raporcie metodologicznym: *oferta wysokiej jakości daje możliwość uzupełnienia umiejętności nabytych w ramach wcześniejszych etapów wykształcenia i zatrudnienia, daje możliwość zdobycia nowej wiedzy, pomaga zwiększyć szanse na znalezienie pracy, jest satysfakcjonująca dla osoby, która ją otrzymała*. W efekcie wyróżniono **cztery wymiary**, jakie powinna spełniać oferta wysokiej jakości: **adekwatność** pod kątem wcześniejszego doświadczenia i zdobytej wiedzy, **możliwość zdobywania nowej wiedzy, zwiększanie szans na znalezienie zatrudnienia oraz wysoka satysfakcja uczestnika**.

Zgodnie z tą definicją dokonano oceny jakości ofert staży, przygotowania zawodowego i nauki, a wyniki przedstawiono w tabeli poniżej. Najwyżej ocenianymi wymiarami jakości ofert była satysfakcja oraz możliwość zdobywania nowej wiedzy – w obu kategoriach 84% uczestników, którzy przyjęli ofertę, wskazało jedną z dwóch najwyższych ocen. Trochę gorzej wypadła ocena adekwatności – odsetek pozytywnych odpowiedzi wyniósł 75%.

Najslabiej ocenionym wymiarem była zatrudnialność czyli zwiększenie szans na późniejsze znalezienie zatrudnienia w efekcie przyjętej oferty. Ten wymiar pozytywnie oceniło 60% osób. Warto zauważyć, że staże oraz szkolenia zostały faktycznie zidentyfikowane w rozdziale 4 jako instrumenty o przeciętnej lub niższej od przeciętnej efektywności zatrudnieniowej (por. ramka 4.2). Ponadto

podobne wątpliwości co do trwałości zatrudnienia po stażach zawodowych wyrażali w wywiadach IDI koordynatorzy projektów PUP, wskazując na to, że wiele osób po stażach wraca do bezrobocia.

Tabela 5.5 Wymiary jakości ofert stażu / kształcenia ustawicznego / przygotowania zawodowego

no.	wymiar	Opis	punkty
1	adekwatność	oferta dopasowana do umiejętności nabytych w ramach wcześniejszych etapów wykształcenia i zatrudnienia na poziomie 4 lub 5 w pięciostopniowej skali	1
2	zdobywanie nowej wiedzy	samoocena uczestnika w zakresie zdobycia nowej wiedzy i umiejętności na poziomie 4 lub 5 w pięciostopniowej skali	1
3	zatrudnialność	uczestnik ocenia przydatność oferty pod kątem poprawy szans na znalezienie pracy na poziomie 4 lub 5 w pięciostopniowej skali	1
4	satysfakcja	ogólny poziom zadowolenia z otrzymanej oferty na poziomie 4 lub 5 w pięciostopniowej skali	1
	jakość oferty	wskaźnik syntetyczny; powstaje po zsumowaniu wskaźników cząstkowych	0-4

Źródło: Raport metodologiczny.

Uwagę zwraca dysonans pomiędzy bardzo pozytywnymi opiniami jeśli chodzi o zadowolenie i możliwość zdobywania nowej wiedzy, a wyraźnie gorszymi odpowiedziami jeśli chodzi o dopasowanie ofert do sytuacji osoby aktywizowanej oraz przełożenie oferty na przyszłą zatrudnialność. Pokazuje to problem z interpretacją subiektywnych ocen: ogólne zadowolenie wyrażane przez uczestników wsparcia nie musi implikować jego przydatności i adekwatności.

Łączna ocena ofert stażu, kształcenia ustawicznego i przygotowania zawodowego jest wysoka. **Pozytywną ocenę we wszystkich czterech wymiarach jakości wystawiło 47% ankietowanych.** Kolejne 27% ankietowanych pozytywnie oceniło trzy spośród czterech wymiarów. Odsetek negatywnych wskazań jednocześnie we wszystkich kategoriach wyniósł jedynie 3%. Poszczególne przekroje próby nie wskazują na większe, systematyczne różnice w ocenie poszczególnych wymiarów jakości.

Tabela 5.6 Jakość ofert stażu/ kształcenia ustawicznego / przygotowania zawodowego

		odsetek wysokich ocen 4-5				punkty				
		satysfakcja	adekwat- ność	zdobywanie wiedzy	zatrudnial- ność	0	1	2	3	4
	łącznie	84%	75%	84%	60%	3%	11%	12%	27%	47%
płeć	k	85%	74%	82%	60%	3%	11%	14%	27%	46%
	m	83%	76%	87%	61%	2%	12%	11%	27%	48%
grupa wieku	18-24	83%	80%	85%	61%	4%	7%	14%	28%	48%
	25-29	86%	68%	84%	59%	1%	17%	10%	26%	46%
obszar	wiejski	88%	79%	87%	63%	1%	9%	14%	21%	54%
	miejski	86%	76%	86%	61%	4%	13%	11%	33%	44%
czy uczy się	tak	87%	83%	87%	55%	7%	2%	11%	34%	47%
	nie	84%	72%	84%	62%	1%	14%	13%	25%	47%
źródło finansowania	EFS	78%	74%	79%	56%	4%	15%	14%	26%	42%
	YEI	96%	78%	94%	69%	1%	6%	10%	30%	55%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Badanie CATI dostarcza dodatkowych informacji, które uzupełniają obraz jakości ofert staży, kształcenia i przygotowania zawodowego. **W 39% przypadków oferowany staż, kształcenie lub przygotowanie zawodowe trwały nie dłużej niż 3 miesiące.** Dla kolejnych 55% długość wynosiła **więcej niż 3 miesiące**, ale nie dłużej niż pół roku. W niewielu, **bo jedynie w 6% przypadków, długość stażu, przyuczenia lub kształcenia wynosiła więcej niż pół roku.** Oznacza to, że oferowane aktywizowanym staże lub oferty kształcenia, przyuczenia są krótkotrwałe, co może przekładać się na ich niższą efektywność. Można wątpić, czy w krótkim okresie osoba aktywizowana uzyska wystarczająco wiele doświadczenia i przyswoi wiedzę podnoszącą jej szanse na trwałe znalezienie zatrudnienia. Jednakże z drugiej strony koordynatorzy projektów OHP wskazywali, że długie formy aktywizacji działały zniechęcająco na uczestników oraz powodowały, że część osób rezygnowała w trakcie ich trwania, gdyż na przykład znalazła ofertę zatrudnienia. Obie te racje należy wyważyć, lecz wydaje się że długość aktywizacji, szczególnie w przypadku kształcenia i przygotowania zawodowego, powinna być ustalona przede wszystkim tak, aby wystarczać do zaopatrzenia uczestników w kompetencje w danym obszarze.

Ponadto, z badania CATI dowiadujemy się, że w 68% przypadków staż, przyuczenie lub nauka odbywały się w wymiarze 40 godzin tygodniowo. Wysoką intensywność należy pozytywnie ocenić. W przypadku staży zawodowych ważne jest, aby uczestnik stażu miał wyznaczonego opiekuna, który będzie na bieżąco oceniał jego postępy oraz wskazywał konieczne zmiany w działaniu, gdy zachodzi taka potrzeba. Pozytywną obserwacją jest więc fakt, że 96% ankietowanych stwierdziło, że w czasie stażu miało wyznaczoną osobę bezpośrednio za niego odpowiedzialną.

5.3. Jakość ofert pracy

Ofertę pracy otrzymało 22% respondentów. Odsetek ten był niższy w przypadku osób aktywizowanych przez OHP (17%) niż PUP (28%). **Odsetek przyjęć ofert pracy** jest generalnie wysoki i wynosi dla całej badanej populacji **72%**, w poszczególnych przekrojach waha się między 70% a 78% - niższy jest dla mężczyzn niż kobiet oraz dla uczestników projektów OHP niż PUP (por. tabela 5.7). Różnice między płciami sugerują, że młodzi mężczyźni są gotowi częściej odrzucić ofertę pracy i w efekcie dłużej szukać satysfakcjonującej oferty niż kobiety. Ten wynik koreluje z obserwacją, że mężczyźni częściej niż kobiety (40% wobec 24%) postrzegali zaoferowane wynagrodzenie jako niższe lub znacząco niższe w porównaniu do wynagrodzenia, jakie może być otrzymane za podobną pracę.

Retencja pracowników czyli odsetek pracowników, którzy przyjęli ofertę pracy oraz nadal pracowali w tym samym miejscu pracy w momencie przeprowadzania wywiadu w stosunku do wszystkich osób, które podjęły pracę, wyniosła 84%. W pracy nieznacznie częściej pozostawały osoby aktywizowane przez PUP – 86%, niż OHP – 80%. Mniejszą retencją – co jest zrozumiałe – charakteryzowały się osoby uczące się (78%). Interesującym spostrzeżeniem jest wzrost retencji wraz z wiekiem, szczególnie dla osób w wieku 25-29 lat - osoby te są bardziej nastawione na pozostanie w obecnym miejscu pracy, przez co są bardziej lojalnymi pracownikami. Cecha ta może być brana pod uwagę przez pracodawców podczas procesu rekrutacji.

Jako przyczyny odmowy podjęcia pracy ankietowani wskazywali kategorię *inne powody* (29 z 41 wskazań dla OHP czyli 70%; 49 z 87 dla PUP czyli 56%), a w niej najczęściej wskazywanym powodem było prowadzenie działalności gospodarczej, na którą osoba uzyskała dofinansowanie. Kolejną najczęściej podawaną przyczyną była inna oferta pracy (łącznie 13 z 128 wskazań). Tylko 9 badanych

osób stwierdziło, że nie miało odpowiednich kwalifikacji do podjęcia oferowanej im pracy. Również 9 osób odmówiło ze względu na zbyt niskie wynagrodzenie. W nie więcej niż trzech przypadkach odmowa była motywowana następującymi powodami: „miałem plany dalszej nauki”, „problemy w zapewnieniu opieki nad dzieckiem”, „nie odpowiadał mi rodzaj umowy”, „była to praca zbyt niskiej jakości”, „nie odpowiadał mi zakres obowiązków”, „miejsce pracy było za daleko”.

Tabela 5.7 Czy uczestnik projektu przyjął ofertę pracy

		tak, nadal tam pracuję	tak, ale już tam nie pracuję	nie	retencja
łącznie		61%	11%	28%	84%
płeć	kobiety	65%	11%	24%	85%
	mężczyźni	58%	12%	30%	83%
podmiot	OHP	55%	14%	30%	80%
	PUP	64%	10%	26%	86%
grupa wieku	15-17	30%	47%	22%	39%
	18-24	58%	14%	28%	80%
	25-29	71%	2%	27%	97%
źródło	EFS	56%	13%	30%	81%
	YEI	65%	10%	25%	87%
czy uczy się	tak	57%	16%	27%	78%
	nie	62%	10%	28%	86%
obszar	wiejski	58%	16%	26%	78%
	miejski	63%	9%	28%	88%

Uwagi: retencja oznacza stosunek liczby osób, które przyjęły ofertę i nadal tam pracują, przez liczbę wszystkich osób, które przyjęły ofertę pracy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Ocena jakości ofert pracy została dokonana w oparciu o przyjętą na potrzeby niniejszego badania definicję, według której *oferta pracy wysokiej jakości jest adekwatna do zdobytych kwalifikacji, daje stabilność i ochronę zatrudnienia, godziwe wynagrodzenie oraz dobre warunki pracy, jest satysfakcjonująca dla osoby, która ją otrzymała*. W efekcie otrzymano **6 kluczowych wymiarów oceny jakości ofert pracy** (zgodnie z poniższą tabelą).

Tabela 5.8 Wymiary jakości ofert pracy

no.	wymiar	Opis	punkty
1	adekwatność	oferta jest dopasowana do zdobytego wykształcenia i wcześniejszego doświadczenia zawodowego	1
2	stabilność	umowa o pracę (niezależnie od długości)	1
3	godziwe wynagrodzenie	wynagrodzenie w wysokości co najmniej 2/3 przeciętnego wynagrodzenia w danej grupie zawodowej, ekonometrycznie kontrolowane o wpływ zmiennych związanych z sytuacją na regionalnym rynku pracy	1
4	godziwe wynagrodzenie	według subiektywnej oceny ankietowanego zaproponowana oferta pracy dawała wynagrodzenie podobne lub wyższe w stosunku do zarobków osób o zbliżonych kwalifikacjach	1
5	dobre warunki pracy	satysfakcja uczestnika z godzin pracy/zmianowego systemu pracy na poziomie 4 lub 5 w pięciostopniowej skali	1
6	ogólna satysfakcja	ogólny poziom zadowolenia z otrzymanej oferty na poziomie 4 lub 5 w pięciostopniowej skali	1
	jakość oferty pracy	wskaźnik syntetyczny; powstaje po zsumowaniu wskaźników cząstkowych	0-6

Wysoką zgodność zaproponowanej oferty pracy z wcześniejszym wykształceniem i doświadczeniem zawodowym stwierdziło 64% osób. Równocześnie 20% ankietowanych przyznało, że oferta pracy była *zdecydowanie* lub *raczej niezgodna* z wykształceniem i doświadczeniem. Na pytanie, czy osoba posiadała kwalifikacje potrzebne do wykonywania pracy zaproponowanej w ofercie, 72% ankietowanych stwierdziło, że ich kwalifikacje były odpowiednie. 15% ankietowanych uznało, że miało zbyt niskie kwalifikacje, a pozostałe 12% uznało, że były one zbyt wysokie w stosunku do wykonywanej pracy. Według subiektywnej oceny uczestników nadwyżkę kwalifikacji w stosunku do proponowanej pracy posiadało 22% osób z wyższym wykształceniem, gdy dla innych poziomów wykształcenia odsetek takich deklaracji wynosił 10%. Na bardziej subiektywne pytanie, czy oferta pracy była zgodna z oczekiwaniami ankietowanych, odsetek pozytywnych odpowiedzi wyniósł 79%, a negatywnych 7%. Najmniej negatywnych odpowiedzi udzieliły osoby, które również oceniły, że mają odpowiedni poziom kwalifikacji (5%). Niezgodność z oczekiwaniami częściej zaś wskazywały osoby ze zbyt wysokimi (14%) lub ze zbyt niskimi kwalifikacjami (9%).

O jakości ofert zatrudnienia można wnioskować również z pytań o rodzaj umowy o pracę i czas pracy. **W połowie przypadków osobom proponowano umowę o pracę na czas określony (51%) lub umowę o pracę na okres próbny (15%). Umowę o pracę na czas nieokreślony zaproponowano co dziesiątemu ankietowanemu.** Propozycja zatrudnienia w oparciu o **umowę cywilno-prawną dotyczyła 18% ankietowanych**, z tego 15% stanowiły umowy zlecenia, a 3% umowy o dzieło.⁴² Jedynie dwie osoby na 287 przyznały, że proponowano im pracę bez formalnej umowy. Negatywnie należy ocenić fakt częstego proponowania umów cywilnoprawnych, lecz jednocześnie pozytywnym zjawiskiem jest znikoma liczba ofert pracy „na czarno”.

Oferty pracy w pełnym wymiarze czasu pracy stanowiły 89% ofert. Choć praca na pełen etat jest w Polsce generalnie bardziej preferowana niż w niepełnym wymiarze czasu pracy, preferencje poszczególnych osób, szczególnie tych łączących pracę z opieką nad członkami rodziny, mogą być odmienne. Dlatego też nie można wnioskować, czy wysoki odsetek ofert zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy rzeczywiście świadczy o wysokiej jakości tych ofert. Podobnie jest ze zmianowym charakterem pracy. Oferty o charakterze zmianowym stanowiły 36% wskazań. To, czy praca ma charakter zmianowy, jest silnie powiązane z zawodem i sektorem działalności gospodarczej. Niemniej w pytaniu dotyczącym zadowolenia z godzin pracy 86% ankietowanych przyznało, że byli raczej lub bardzo zadowoleni z zaproponowanych godzin pracy. Kobiety i mężczyźni w równym stopniu wskazywali na zadowolenie z oferty pod tym względem. Podobnie rozkładały się odpowiedzi dotyczące godzenia życia zawodowego z rodzinnym: spośród osób pracujących w momencie przeprowadzania badania CATI 77% osób deklarowało, że wykonywana praca pozwala im pogodzić oba te wymiary.

Przeciętne proponowane wynagrodzenie, dla tych osób, które podały tę informację w trakcie wywiadu, wyniosło 1636 złotych netto (w przeliczeniu na pełen etat). Wynagrodzenie proponowane

⁴² Zgodnie z danymi zaprezentowanymi przez Lewandowskiego (2015), wśród osób w wieku do 29 lat ubezpieczonych w ZUS osoby pracujące na umowę zlecenie stanowią 13,3% ubezpieczonych w tej grupie wieku. Spośród osób ubezpieczonych mających między 30 a 54 lata odsetek pracujących na umowę zlecenie wynosi tylko 4,5%. Niestety na podstawie danych ZUS nie można wnioskować o częstotliwości zawierania umów o dzieło, gdyż od tego rodzaju umów nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne.

kobietom było przeciętnie niższe niż proponowane mężczyznom: odpowiednio 1587 złotych i 1680 złotych. Jedna trzecia respondentów stwierdziła, że w ich odczuciu proponowane wynagrodzenie było niższe lub znacząco niższe od wynagrodzenia innych osób wykonujących podobną pracę. 58% ankietowanych stwierdziło, że proponowane wynagrodzenie było na podobnym poziomie, a jedynie 9% ankietowanych uznało, że otrzymało ofertę bardziej korzystną od przeciętnych wynagrodzeń dla takiego rodzaju pracy. Co ciekawe, bardziej krytyczni pod względem oceny warunków finansowych oferty pracy byli mężczyźni – w tej podgrupie było 40% odpowiedzi, iż wynagrodzenie jest niższe lub znacząco niższe niż zarobki osób na podobnych stanowiskach. Tej samej odpowiedzi udzieliło 24% kobiet. Ponadto zauważamy, że z warunków finansowych mniej zadowolone były osoby aktywizowane przez PUP (38%) niż OHP (23%), a także osoby w wieku 25-29 lat (37%) niż 18-24 lata (31%).

łącną jakość oferty pracy wysoko oceniło 67% ankietowanych. Kobiety częściej dobrze oceniały jakość ofert niż mężczyźni (74% pozytywnych odpowiedzi udzielonych przez kobiety wobec 61% przez mężczyzn). Ponadto więcej pozytywnych odpowiedzi odnośnie jakości ofert pracy wskazali aktywizowani przez OHP (80%) niż PUP (61%).

Podsumowując, **45% ofert pracy spełniało pięć lub sześć obszarów** wskazanych w definicji oferty pracy wysokiej jakości. Kolejne 21% ofert pracy spełniało cztery warunki. Jedynie 5,5% ofert spełniało co najwyżej jeden obszar. Wyższą jakość ofert wskazywały oferty, które trafiły do kobiet (lecz wynika to głównie z innych subiektywnych wskazań kobiet niż mężczyzn) oraz oferty, które trafiły do uczestników projektów OHP.

Tabela 5.9 Jakość ofert pracy – wskaźniki

wymiar jakości ofert pracy	adekwatność	stabilność	godziwe wynagrodzenie (ekonomicznie)	godziwe wynagrodzenie (subiektywnie)	dobrze warunki pracy	ogólna satysfakcja
odsetek ofert spełniających warunek	64%	60%	54%	67%	86%	67%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

Tabela 5.10 Liczba ofert pracy spełniających „n” warunków wysokiej jakości

	0	1	2	3	4	5	6
łącznie	0,4%	5%	13%	15%	21%	31%	14%
kobiety	2%	6%	19%	12%	25%	29%	7%
mężczyźni	0%	9%	21%	21%	23%	18%	8%
18-24	1%	7%	22%	18%	23%	23%	5%
25-29	0%	4%	18%	18%	28%	26%	6%
OHP	0%	10%	15%	13%	21%	24%	15%
PUP	1%	6%	23%	19%	25%	23%	3%
gimnazjalne lub podstawowe	0%	8%	24%	9%	28%	23%	8%
zasadnicze, średnie, policealne	2%	6%	19%	16%	24%	25%	8%
wyższe	0%	11%	18%	27%	19%	19%	6%
obszar wiejski	0%	10%	23%	17%	18%	23%	8%
obszar miejski	1%	7%	19%	17%	26%	23%	7%

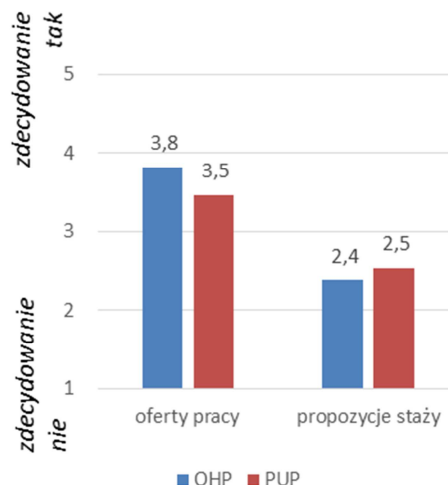
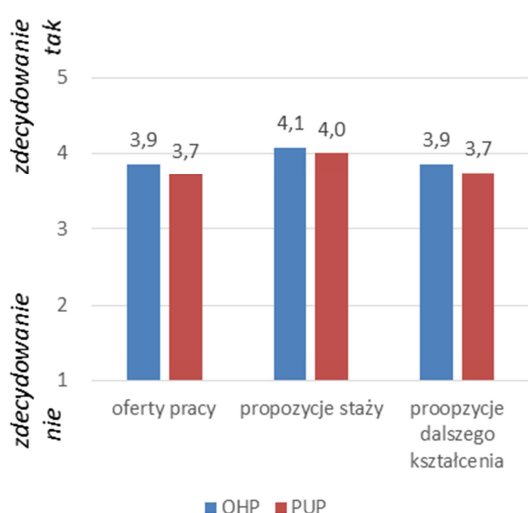
EFS	2%	8%	25%	18%	29%	22%	5%
YEI	0%	7%	20%	17%	28%	24%	10%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI uczestników projektów.

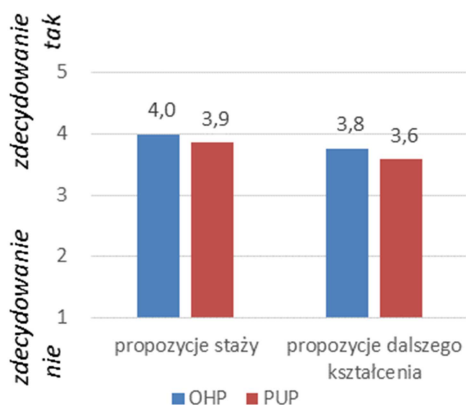
Ramka 5.2. Ocena ofert pracy, staży i dalszego kształcenia, które otrzymują uczestnicy wsparcia po zakończeniu udziału w projekcie, na podstawie badania CAWI koordynatorów projektów

Wykres 5.6. Średnia ze stopnia, w jakim koordynatorzy zgadzają się ze stwierdzeniami na temat ofert pracy, staży lub dalszego kształcenia, które otrzymują uczestnicy wsparcia po zakończeniu udziału w projekcie.

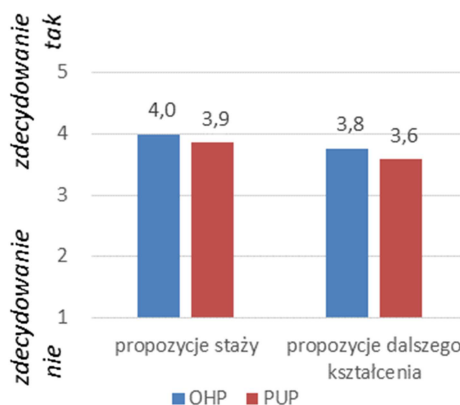
- 1) są dostosowane do ich umiejętności i doświadczenia. 2) są szansą na trwałe wyjście z bezrobocia.



- 3) są realną szansą na znalezienie w przyszłości stałego zatrudnienia.



- 4) uczestnicy projektu przedwcześnie kończą:



Uwagi: n: 370.

Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER.

Badani koordynatorzy projektów Osi I PO WER po stronie PUP i OHP pozytywnie oceniają oferty pracy, staży i propozycji dalszego kształcenia, które otrzymują uczestnicy projektów. Wysoko oceniane jest dopasowanie ofert do umiejętności i doświadczenia uczestników projektów – szczególnie w przypadku staży. Co istotne, mimo tego dopasowania, staże w opinii respondentów nie zapewniają trwałego wyjścia z bezrobocia, choć są szansą na podjęcie zatrudnienia - jak już zostało wspomniane pracodawca ma obowiązek zatrudnienia stażysty po zakończeniu stażu. Jak pokazują

wypowiedzi badanych, wynagrodzenie za pracę podejmowaną po zakończeniu stażu u tego samego pracodawcy często ma wysokość minimalnego wynagrodzenia i nie trwa dłużej niż czas, do którego pracodawca się zobowiązał. Według relacji koordynatorów uczestnicy projektów nie są zadowoleni z poziomu wynagrodzenia, choć zdaniem koordynatorów proponowany poziom wynagrodzenia odpowiada płacom na lokalnym rynku pracy oraz umiejętnościom i doświadczeniu uczestników projektów. Wskazuje to wyraźnie na duży rozdźwięk pomiędzy rynkiem pracy a oczekiwaniami osób młodych. Jak wyjaśniali w trakcie wywiadów koordynatorzy projektów, jest to jeden z powodów, dla których – w ich opinii – młodzi wyjeżdżają do pracy za granicę. Mimo że tam często wykonują pracę, do której nie trzeba mieć żadnych kwalifikacji, to płaca pozwala im na wyższy poziom życia niż w Polsce. Zdaniem uczestników wywiadów jest to zjawisko, któremu nie da się zapobiec uczestnictwem w projekcie.

Umiarkowanie pozytywnie należy ocenić fakt, że zdaniem koordynatorów projektów uczestnicy rzadko przedwcześnie kończą prace, staże i kształcenia, na które oferty otrzymali po zakończeniu udziału w projekcie. Jednakże wypowiedzi respondentów w badaniu jakościowym IDI wskazują, że zatrudnienie rzadko trwa dłużej niż czas wynikający z definicji oferty pracy wysokiej jakości określonej w Gwarancji dla Młodzieży.

5.4. Podsumowanie

Ankietowani deklarowali bardzo wysokie ogólne zadowolenie z udziału w działaniach aktywizujących, dobrze oceniają je także koordynatorzy projektów. Zadowolenie ze wsparcia było jednocześnie wyraźnie wyższe wśród osób, które stwierdziły, że na początku udziału w projekcie ustalono z nimi potrzebne formy wsparcia (co dotyczyło 75% ogółu). Trudno rozstrzygnąć, czy pozostała część uczestników nie otrzymała diagnozy potrzeb (choć formalnie istnieje taki wymóg), czy też była ona na tyle powierzchowna, że *de facto* pozostała przez te osoby niezauważona. Jest to jednak zdecydowanie obszar wymagający poprawy, co dotyczy w szczególności diagnozowania potrzeb starszych uczestników projektów PUP, którzy mając już pewne doświadczenie i rozeznanie na rynku pracy, są bardziej wymagający.

Ponad ⅔ respondentów pozytywnie oceniło efekty udziału w projekcie pod kątem zdobycia nowych umiejętności, które mogą być wykorzystane w pracy. Po zakończeniu aktywizacji ofertę stażu, rozpoczęcia pracy, przygotowania zawodowego, lub uczenia się dostało 43% respondentów. Odsetki te były wyższe wyraźnie wśród aktywizowanych przez OHP, choć jednocześnie wśród klientów PUP częstsze były oferty zatrudnienia. **Same oferty zatrudnienia także oceniane były pozytywnie, w ⅔ przypadków odpowiadały wykształceniu i doświadczeniu zawodowemu ankietowanych.**

W momencie realizacji wywiadu pracowała ponad połowa ankietowanych, znacznie częściej dotyczyło to osób aktywizowanych przez PUP. Nie można jednakże na tej podstawie wnioskować o efektywności (netto) działań realizowanych przez PUP ze względu na prawdopodobnie silny efekt selekcji uczestników (w tym także istotną z perspektywy zatrudnienia różnicę w strukturze wieku

uczestników, ze względu na poszczególne działania, ale też w porównaniu OHP-PUP).⁴³ Wśród realizowanych działań, podtrzymując uwagę o selekcji uczestników, dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej z PUP czy staże zawodowe wykazują największą popularność, dostają najwyższą ocenę wśród uczestników i koordynatorów oraz silnie pozytywnie korelują ze wskaźnikami zatrudnienia uczestników. Z innych działań doceniane są efekty oferty środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania, ale jest to wsparcie relatywnie rzadko oferowane.

Warto zaznaczyć względnie wyższą efektywność i ocenę instrumentów takich jak bon stażowy i szkoleniowy, które przyznawane są samemu uczestnikowi, w stosunku do podobnych rozwiązań kierowanych do podaźowej strony rynku, tj. ofert staży i szkoleń. Możliwość samodzielnego decydowania i wyboru oferty wyraźnie przekłada się na jej nie tylko lepszą ocenę, ale i skuteczność. Z tej perspektywy warto rozszerzać oferty szkoleń i staży ukierunkowane na stronę popytową, tj. poprzez system bonów.

Wsparcie oferowane przez OHP było wyraźnie bardziej złożone i kompleksowe w stosunku do działań w ramach PUP. Wydaje się, że przyczyniło się to do względnie lepszej oceny wsparcia w ramach OHP i przekonania o jego skuteczności, w szczególności jeśli uwzględnimy niższy wiek uczestników i odmienny katalog działań (brak np. dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, która siłą rzeczy charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem zatrudnienia uczestników). Jednocześnie pojawiały się opinie o zbędnych działaniach „miękkich” (np. wsparcie psychologa) kierowanych do uczestników projektów OHP i podobnie – o nieskuteczności np. doradztwa zawodowego kierowanego do uczestników wsparcia w PUP. Naszym zdaniem nie oznacza to jednak faktycznej nieefektywności tych form wsparcia, a wynika raczej z ich pośredniego i długofalowego oddziaływania. Ocena efektów projektów nie powinna wyłącznie skupiać się na zero-jedynkowych sukcesach w postaci znalezienia zatrudnienia, które są jedynie ostatnim etapem ponownego zbliżania osób bezrobotnych do rynku pracy. Warto podkreślić, że w literaturze empirycznej na temat aktywnych polityk rynku pracy doradztwo zawodowe wyraźnie oceniane jest jako skuteczne (i względnie tanie) wsparcie uczestników na rynku pracy (por. Raport metodologiczny). Z tego względu naszym zdaniem nie warto rezygnować z dodatkowych, miękkich form wsparcia, a nawet należałoby je rozszerzyć w przypadku oferty PUP.

⁴³ Problem selekcji w kontekście oceny efektywności działań aktywizujących zostanie definitywnie rozwiązany wraz z przeprowadzeniem analizy kontrfaktycznej. Badanie kontrfaktyczne będzie realizowane w latach 2016-2019.

6. Ocena instytucjonalnego wymiaru wdrażania wsparcia

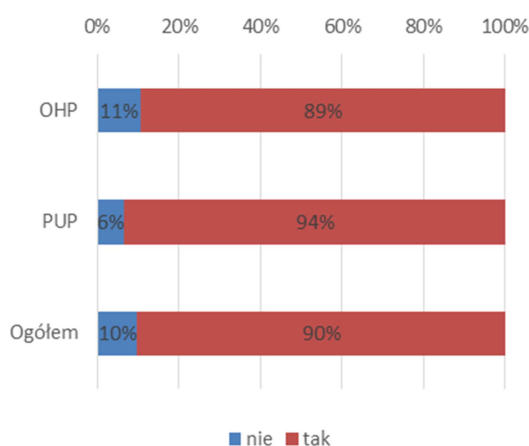
Wyniki i wnioski z niniejszego rozdziału zostały oparte na badaniach ilościowych (CAWI) i jakościowych (IDI) przeprowadzonych z koordynatorami projektów z Osi I PO WER *Osoby młode na rynku pracy*.

System wdrażania Osi I PO WER opiera się na projektach konkursowych i pozakonkursowych. W niniejszym badaniu brano pod uwagę wyłącznie projekty pozakonkursowe, które na poziomie centralnym są realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy, natomiast na poziomie regionalnym przez Powiatowe Urzędy Pracy (Instytucja Pośrednicząca: Wojewódzki Urząd Pracy właściwy dla danego województwa). Projekty konkursowe jeszcze nie zostały wybrane do realizacji w momencie realizacji niniejszego badania.

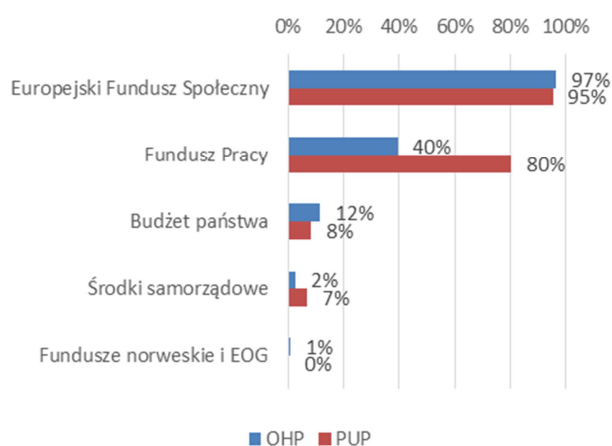
6.1. Doświadczenie w realizacji projektów wspierających osoby młode na rynku pracy oraz współpraca z innymi instytucjami

Ochotnicze Hufce Pracy oraz Powiatowe Urzędy Pracy to doświadczone instytucje we wspieraniu osób młodych na rynku pracy. Kadra prowadząca obecne projekty jest również doświadczona, gdyż aż 89% koordynatorów OHP i 94% koordynatorów PUP zadeklarowało, że wcześniej realizowali projekty dla tej grupy docelowej. W zdecydowanej większości były one finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, Powiatowe Urzędy Pracy w większości prowadziły również projekty finansowane z Funduszu Pracy. Znajduje to również potwierdzenie w wywiadach jakościowych, gdzie respondenci wyjaśniają, że brali udział w realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki skierowanych do osób młodych. Zdobyte w ten sposób doświadczenie przenoszą do projektów z Osi I PO WER.

Wykres 6.1. Doświadczenie w realizacji projektów mających na celu poprawę sytuacji osób młodych na rynku pracy



Wykres 6.2. Źródła finansowania projektów mających na celu poprawę sytuacji osób młodych na rynku pracy



n=370

Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER.

Tak projekty PUP, jak i OHP są realizowane samodzielnie przez instytucje (bez formalnego partnerstwa). Pojedynczy koordynatorzy zaznaczyli, że ich projekty są realizowane w partnerstwie. Liczba wymienionych przez nich partnerów waha się pomiędzy 1 a 5 podmiotów (tylko w jednym przypadku wskazano 30) i są to organizacje pozarządowe, ośrodki pomocy społecznej, szkoły oraz przedsiębiorstwa. Badanie jakościowe pokazuje jednak, że realizacja projektów z Osi I PO WER wymaga współpracy z innymi podmiotami – w szczególności szkołami, ośrodkami pomocy społecznej, kuratoriami, ośrodkami szkolno-wychowawczymi, które mogą mieć wiedzę o osobach spełniających kryteria rekrutacji do projektów i które mogą pomóc je zrekrutować do projektu. Współpraca ta nie ma jednak charakteru formalnego partnerstwa i nie zawsze przebiega pomyślnie. W wywiadach jakościowych koordynatorzy projektów zwracali uwagę, że część instytucji odmawia pomocy przy rekrutacji zasłaniając się przepisami o ochronie danych osobowych. W wywiadach pojawiły się również rozwiązania, które umożliwiają działania bez konieczności przekazywania danych pomiędzy instytucjami. Jako przykład można przytoczyć spotkanie zorganizowane przez OPS, na którym przedstawiciel OHP rozmawiał z rodzicami dziecka nieuczęszczającego do szkoły.

Badania jakościowe pokazały również pewną konkurencję pomiędzy szkołami zawodowymi a projektami OHP, szczególnie w momencie, gdy absolwenci gimnazjum podejmowali decyzje o dalszym kształceniu. Można stawiać jedynie hipotezę, czy część osób zdecydowała się na udział w rocznym projekcie, gdyż wydał im się krótszy, zamiast rozpocząć edukację w szkole zawodowej. W tym miejscu warto również zaznaczyć, że ze względu na otrzymywaną subwencję oświatową szkołom zależało na przyjęciu nawet takich osób, które szybko zrezygnują z nauki..

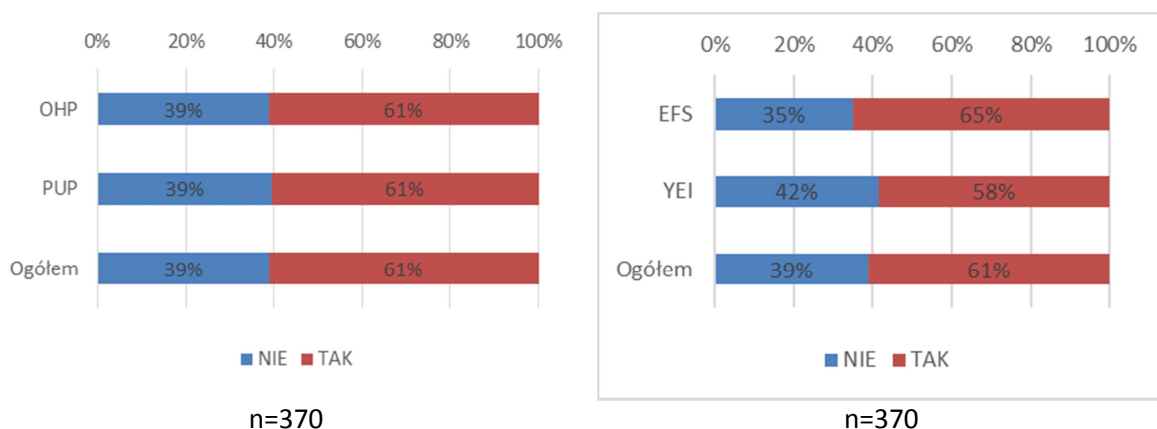
Jednocześnie uczestnicy wywiadów jakościowych zgodnie twierdzą, że ich instytucje są najlepiej przygotowane do realizowania wsparcia, które jest oferowane grupom docelowym w ramach *Gwarancji dla Młodzieży*, w związku z tym nie ma potrzeby nawiązywania formalnych partnerstw. O ile formalne partnerstwa rzeczywiście nie wydają się niezbędne dla realizacji projektów, o tyle ważna jest rzeczywista współpraca z lokalnymi instytucjami. Ma to szczególne znaczenia na etapie rekrutacji uczestników do projektów, co zostanie pokazane w kolejnych podrozdziałach.

6.2. Bariery w realizacji wsparcia

6.2.1. Problemy z rekrutacją uczestników

39% badanych koordynatorów projektów z Ochotniczych Hufców Pracy i 39% badanych koordynatorów Powiatowych Urzędów Pracy wskazało, że w ich projektach pojawiały się problemy z rekrutacją uczestników projektu. Nieco częściej problemy pojawiały się w przypadku projektów współfinansowanych ze środków *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* niż z Europejskiego Funduszu Społecznego. Kłopoty z rekrutacją badani określali jako poważne utrudnienie realizacji projektu (61% wskazań na dość i bardzo poważne zagrożenie dla realizacji projektu). Na 5-stopniowej skali, gdzie 1 oznaczało „nieistotne utrudnienie” a 5 „poważny problem” koordynatorzy OHP średnio wskazywali 3,75, a koordynatorzy PUP 3,71, co wskazuje na ponadprzeciętną wagę problemu.

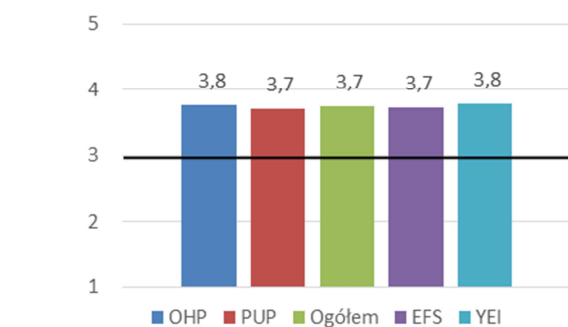
Wykres 6.3. Zaistnienie problemów z rekrutacją uczestników do projektu w opinii koordynatorów projektów z Osi I PO WER



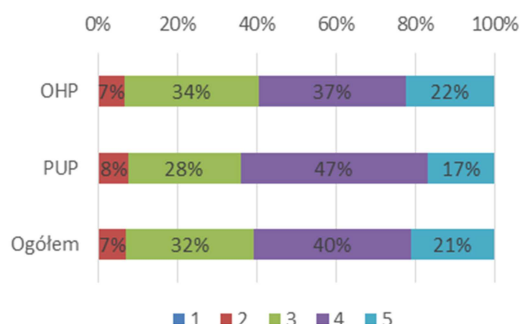
Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER.

Wykres 6.4. Średnia z wagi problemów z rekrutacją nadanej przez koordynatorów na 5-stopniowej skali, gdzie 1 oznacza „nieistotne utrudnienie w realizacji projektu”, a 5 „bardzo poważne utrudnienie w realizacji projektu”

bardzo poważne utrudnienie
w realizacji projektu



nieistotne utrudnienie
w realizacji projektu



n=232

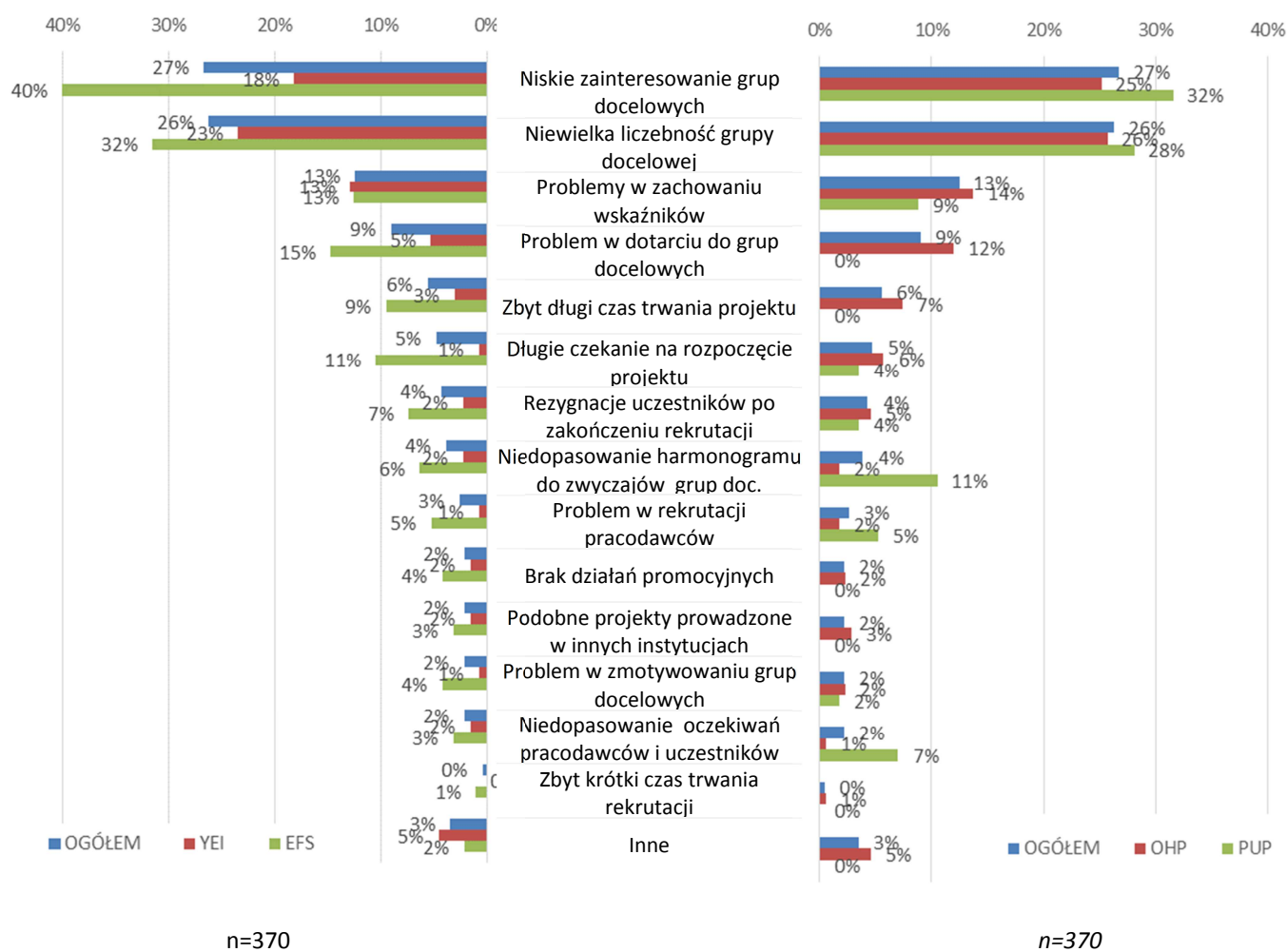
n=232

Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER.

Problemy w rekrutacji skupiały się wokół niskiego zainteresowania grup docelowych, małych liczebnościach osób, które spełniały wszystkie kryteria dostępu do projektu oraz problemów w dotarciu do tego typu osób. Konsekwencją tego stanu były problemy ze zrealizowaniem zakładanych wartości wskaźników produktu dla projektów⁴⁴, które ostatecznie zostały zrealizowane. Jednakże pod tym dość prostym wyjaśnieniem kryje się wiele zjawisk (wskazanych na prawym wykresie), które w konsekwencji doprowadziły do problemów w rekrutacji uczestników, a które zostały omówione poniżej.

⁴⁴ I choć w przypadku OHP wskaźniki zostały zrealizowane na poziomie całego projektu, tak uczestnicy wywiadów jakościowych wskazywali na problemy z uzyskaniem odpowiedniej liczby uczestników poszczególnych kategorii na poziomie lokalnym i konieczności otwierania dodatkowych rekrutacji.

Wykres 6.5. Opis problemów, na jakie natrafiono przy rekrutacji uczestników projektów



Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER.

Problemy z rekrutacją dotyczyły przede wszystkim grup docelowych, które – wydawać by się mogło – są grupami bardzo dobrze znanymi instytucjom realizującym projekty w ramach Osi I PO WER. Blisko jedna piąta badanych koordynatorów OHP deklarowała problemy z dotarciem do osób, które należą do tzw. kategorii NEET i które nie ukończyły 18 roku życia. W badaniach jakościowych wyraźnie podkreślano, jak bardzo trudna jest to grupa docelowa.

W projektach OHP ta kategoria jest podzielona na dwie subkategorie: młodzież w wieku 15-16 lat (do momentu ukończenia gimnazjum) oraz 16-17 (po zakończeniu gimnazjum), do każdej z nich jest skierowane inne wsparcie. Problemy z rekrutacją dotyczą kategorii 16-17. Przyczyny problemów z rekrutacją tych osób są w wielu przypadkach tożsame z przyczynami nieuczęszczania tych osób do szkoły, mimo nałożonego na nich ich obowiązku szkolnego. W trakcie wywiadów wielokrotnie koordynatorzy powtarzali, że „oni sami nie chcą” zarówno chodzić do szkoły, jak i uczestniczyć w projekcie, dodając czasem, że również rodzicom nie zawsze zależy, by dziecko uczęszczało do szkoły czy też zdobywało kwalifikacje. Jako przykład można przytoczyć historię chłopca pracującego nielegalnie przy wycinanie drzew, do którego z trudem dotarli przedstawiciele OHP. Jego rodzice nie wyrazili zgody na udział w projekcie, bo dziecko „ma przynosić pieniądze” do domu. W wielu

przypadkach rekrutacja polegała na przekonywaniu do udziału w projekcie najpierw rodziców, a dopiero potem ich dziecka.

Niechęć do udziału w projekcie wiązała się również z kompleksowością wsparcia. Dla potencjalnych uczestników, dla których uczęszczanie do szkoły było problemem, zadeklarowanie się, że przez około rok będą zdobywać kwalifikacje, było trudnością. Jako przykład jedna z respondentek przytoczyła historię potencjalnego uczestnika, dla którego propozycja udziału w 900 h szkoleniu oraz dodatkowych zajęciach z prawnikiem i psychologiem była przytłaczająca. Nie oznacza to jednak, że należy z kompleksowości wsparcia rezygnować, czy je ograniczać, przez niemal wszystkich koordynatorów jest ono bardzo cenione.

Należy podkreślić, że w opinii rozmówców z OHP kategoria NEET poniżej 18 roku życia jest stosunkowo nieliczna, a ze względu na obowiązek szkolny na ich terenie takich osób niemal nie ma. Dodatkowo bardzo trudno do nich dotrzeć: szkoły, urzędy gmin, czy ośrodki pomocy społecznej nie przekazują informacji o takich osobach ze względu na ochronę danych osobowych. Jak mówią koordynatorzy OHP, o wielu przypadkach dowiadują się nieformalnymi kanałami, nazywanymi przez koordynatorów „pocztą pantoflową”.

Wśród koordynatorów OHP pojawiły się obawy, że w kolejnych edycjach projektów z Osi I będą mieli do zrealizowania podobne wartości wskaźników dla osób w wieku 16-17 lat, które ukończyły gimnazjum i nie kontynuują nauki. W ich opinii po realizacji dwóch bliźniaczych projektów „Pomysł na siebie” populacja NEET bardzo zmalała. Będą ją co roku zasilać osoby kończące gimnazjum i niepodjęjące dalszego kształcenia (czyli osoby w wieku 16 lat), natomiast wśród 17-latków liczba NEET znacząco spadła dzięki wsparciu projektowemu.

Problemy z rekrutacją osób niepełnoletnich z kategorii NEET były również konsekwencją problemów organizacyjnych, które sprawiły, że rekrutacja do projektów toczyła się w miesiącach wiosenno-letnich. Momentem, kiedy zachodzi największe ryzyko opuszczenia przez NEET systemu szkolnego, jest zakończenie gimnazjum. Osoby z tej kategorii nie podejmują nauki w szkole ponadgimnazjalnej lub też kończą ją w trakcie pierwszych miesięcy. Przerywanie nauki nie jest świadomą, jednorazową decyzją, a raczej procesem. Osoby z tej kategorii w okresie wakacyjnym podejmują prace sezonowe, dorywcze lub w szarej strefie, w których wykształcenie nie jest wymagane. Poważną przyczyną problemów z rekrutacją, jak pokazują wypowiedzi respondentów z Ochotniczych Hufców Pracy, było niedopasowanie kalendarza rekrutacji do zachowań rekrutowanej grupy. Było to konsekwencją wstępnej fazy wdrażania Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Projekty realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy rozpoczęły się, kiedy sam Program, jak i powiązane z nim dokumenty, nie były w pełni przygotowane. Planowano rozpoczęcie projektów od początku roku, rekrutacja jednak rozpoczęła się w kwietniu. Wydaje się, że w kolejnych edycjach projektów realizowanych przez OHP te opóźnienia nie będą już miały miejsca.

Tabela 6.1. Najczęściej wskazywane kategorie osób, które było trudno zrekrutować do projektu wraz z zidentyfikowanymi w trakcie badań jakościowych przyczynami problemów w rekrutacji.

OHP		PUP	
Kategoria	Przyczyny problemów w rekrutacji (wg opinii koordynatorów)	Kategoria	Przyczyny problemów w rekrutacji (wg opinii koordynatorów)
osoby niepełnoletnie z kategorii NEET [20%]	- Niewielka liczebność grupy docelowej - Prowadzenie rekrutacji w miesiącach wiosennych i letnich (z powodu opóźnień w rozpoczęciu projektu niezależnych od OHP) - Długi czas wsparcia - Długi okres pomiędzy rozpoczęciem wsparcia a rekrutacją (nawet kilkumiesięczny)	osoby długotrwale bezrobotne [21%]	- Nieznana liczebność grupy docelowej - Rozbieżność definicji osób długotrwale bezrobotnych wg PO WER i ustawodawstwa krajowego
niepełnosprawni [14%]	- Niewielka liczebność grupy docelowej - Niechęć do uczestniczenia w projekcie	niepełnosprawni [12%]	- Niewielka liczebność grupy docelowej - Niechęć do uczestniczenia w projekcie
osoby w wieku 18 – 24 lata [10%]	Niskie zainteresowanie	osoby w wieku 18 - 24 lata [9%]	Niskie zainteresowanie
osoby długotrwale bezrobotne [8%]	Brak danych wyjaśniających	NEET (ogólnie) [5%]	- Niewielka liczebność grupy docelowej „Ogólnie trudna grupa” – mówiąc językiem respondentów
NEET (ogólnie) [6%]	- Niewielka liczebność grupy docelowej „Ogólnie trudna grupa” – mówiąc językiem respondentów	osoby młode do 30 roku życia [5%]	W szczególności absolwenci, którzy rejestrują się w PUP w miesiącach jesiennych, kiedy to kończy się projekty.
kobiety [4%]	Opieka nad dzieckiem i brak z tego powodu czasu	rodzice z małymi dziećmi [2%]	Opieka nad dzieckiem i brak z tego powodu czasu
n=175		n=57	

Źródło: Badanie CAWI i IDI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER.

Koordynatorzy w Powiatowych Urzędach Pracy wskazywali z kolei na kłopoty w zrekrutowaniu osób młodych spełniających definicję długotrwale bezrobotnych stosowaną w Programie Wiedza Edukacja Rozwój. Wyniki badań jakościowych wskazują, że jest to poważny problem, który będzie wymagał przeprowadzenia dalszych działań oceniających jego skalę, która nie jest na ten moment możliwa do oszacowania.

W przypadku tej grupy docelowej źródłem problemów nie jest niedostosowanie do nich projektu, ale – jak wynika z wywiadów pogłębionych – brak odpowiedniej liczby osób spełniających kryteria osoby długotrwale bezrobotnej wg PO WER, mimo że pozornie wg statystyk Powiatowych Urzędów Pracy odpowiednia liczba osób widnieje w rejestrach urzędu. **Źródłem problemu jest rozbieżność definicji osoby długotrwale bezrobotnej stosowanej w PO WER oraz w krajowych statystykach.**

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej są to osoby, które są nieprzerwanie bezrobotne przez okres 6 miesięcy (osoby poniżej 25 roku życia) lub 12 miesięcy (osoby powyżej 25 roku życia). Jedyną wspólną cechą tej kategorii osób jest ciągłe odpowiednio długie pozostawanie bez zatrudnienia. Co istotne definicja osoby długotrwale bezrobotnej wg ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach

rynku pracy (Dz.U. 2013 poz. 674) brzmi inaczej: *bezrobotny długotrwale - oznacza to bezrobotnego pozostającego w rejestrze Powiatowego Urzędu Pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.*

Dane na temat osób długotrwale bezrobotnych są zbierane przez PUP zgodnie z krajowymi przepisami, co w praktyce oznacza, że **nie jest znana skala długotrwałego bezrobocia mierzonego zgodnie z wytycznymi KE**. Wartości wskaźników, tematyczne diagnozy i opracowania opierały się na statystykach, w których długotrwale bezrobocie było definiowane szerzej, zgodnie z definicją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wypowiedzi respondentów z Powiatowych Urzędów Pracy wskazują, że osoby młode – mimo ogólnego długiego łącznego okresu pozostawania bez pracy i „mieszczania się” (posługując się słowami respondentów) w krajowej definicji osoby długotrwale bezrobotnej – dość często podejmują krótkotrwałe zatrudnienie: prace sezonowe, dorywcze i w ten sposób przestają się kwalifikować do projektu.

Jak deklarują respondenci, mimo że jest wiele osób chętnych do udziału w projekcie, to tylko niewielka ich część spełnia to kryterium dostępu. W wypowiedziach koordynatorów PUP pojawiało się często stwierdzenie, że wartości wskaźników wydają się być realistyczne i niewygórowane w sytuacji, gdyby definicja osoby długotrwale bezrobotnej była zgodna z przepisami krajowymi. Jednocześnie trudno było przewidzieć skalę problemów, ponieważ dane na temat osób definiowanych jako długotrwale bezrobotne zgodnie z wytycznymi KE nie są zbierane.

W badaniu ilościowym respondenci nie zwrócili bezpośrednio uwagi na **problem z rekrutacją absolwentów do projektów PUP**. Wątek ten został poruszony w badaniach jakościowych. Mimo że absolwenci nie są wyróżnioną kategorią, która jest monitorowana w projektach PO WER, stanowi istotną część szerszej kategorii docelowej, jaką są osoby młode. Problemem, na jaki wskazują respondenci z Powiatowych Urzędów Pracy, jest stosowany przez większość IP PO WER roczny cykl realizacji i rozliczania projektów, który nie sprzyja oferowaniu dłuższych form wsparcia (np. staży) absolwentom. Jak pokazują doświadczenia pracowników PUP, absolwenci rejestrują się jako osoby bezrobotne w miesiącach jesiennych: wrześniu, październiku, listopadzie, kiedy traci ważność ich legitymacja uczniowska lub studencka, a tym samym traci się także ubezpieczenie zdrowotne. Mechanizm działania projektów i wynikające z niego problemy zostały dobrze zobrazowane przez jednego z badanych przedstawicieli PUP:

Aby staże nie generowały zobowiązań przechodzących i nie pomniejszały limitu środków na rok następny, powinny zakończyć się w listopadzie danego roku, co oznacza, że powinny rozpocząć się najpóźniej w czerwcu danego roku. W okresie od stycznia do maja jest problem z rekrutacją młodych osób na staże, nowych absolwentów jest niewiele, a ci, którzy są w ewidencji nie zawsze mogą być objęci wsparciem, bo albo minęło 4 miesiące od zarejestrowania (młodzi do 25 r.ż.) albo byli już np. na stażu (25-29 lat)

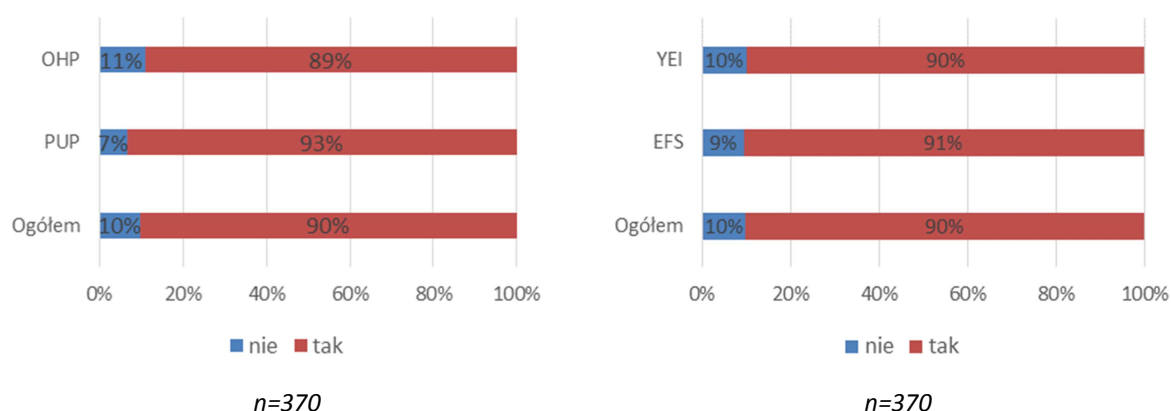
Przy podsumowaniu problemów z rekrutacją należy zwrócić uwagę, że są one konsekwencją przyjęcia pewnych założeń, do kogo są skierowane projekty. Wybrane grupy docelowe nie należą do łatwych w rekrutacji. Część opisywanych problemów to naturalny element rekrutacji w wybranych grupach docelowych. Jedna z respondentek spytana, jak można zmniejszyć problemy z rekrutacją, odpowiedziała: „Zmienić grupę docelową”, po czym dodała: „Ale to są osoby naprawdę potrzebujące pomocy”. Zwróciła również uwagę na zmęczenie i wyczerpanie emocjonalne koordynatorów i opiekunów uczestników projektu. Jak mówią w badaniach jakościowych koordynatorzy OHP,

rekrutacja wymaga od nich dużego wysiłku, również emocjonalnego. Rekrutacja jest procesem docierania do osób, które są zagrożone wykluczeniem społecznym, czy nawet już należą do tej grupy. Przekonanie ich i ich rodziców do udziału w projekcie to często długi proces, na który składa się wiele kontaktów, rozmów. Ten trud też nie zawsze się opłaca, bo uczestnicy – co zostanie powiedziane w dalszej części raportu – czasami rezygnują, nie uczęszczają na zajęcia. Budzi to uczucie frustracji u koordynatorów i opiekunów uczestników.

6.2.2. Pozostałe problemy w realizacji projektów

Tylko 10% badanych koordynatorów deklaruje, że w ich projekcie nie miały miejsca żadne problemy. Odpowiedzi nie są zróżnicowane ani ze względu na typ instytucji, ani źródło finansowania projektu. Jak pokaże dalsza analiza, część problemów, które wydają się nie mieć bezpośredniego związku z rekrutacją, przyczyniają się do barier opisanych we wcześniejszej sekcji, a także prowadzą do kolejnych, np. problemów z utrzymaniem uczestników w projekcie.

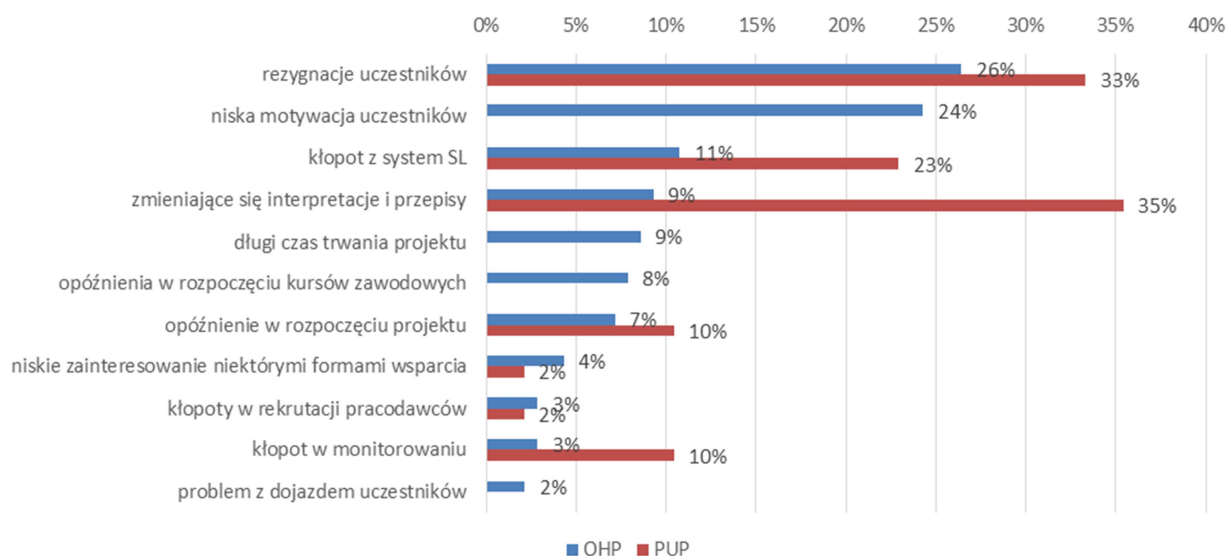
Wykres 6.6. Zaistnienie problemów w realizacji projektów innych niż związanych z rekrutacją.



Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER.

Zaistniałe w projektach bariery można podzielić na problemy związane z uczestnikami projektów (tutaj mieści się również rekrutacja i rezygnacje z udziału), problemy organizacyjne, techniczne oraz problemy związane z przepisami i wytycznymi, zgodnie z którymi projekty mają być zrealizowane.

Wykres 6.7. Problemy, na jakie napotkali koordynatorzy projektów.



Źródło: Badanie CAWI wśród koordynatorów projektów Osi I PO WER; n=370.

Oceniając zidentyfikowane bariery z perspektywy ilościowej, w przypadku OHP najczęściej deklarowano problemy związane z niską motywacją uczestników oraz ich rezygnacją z udziału w projekcie. Wypowiedzi respondentów w wywiadach pokazują, że **wiele osób postrzega udział w projekcie jako przykry obowiązek, a nie szansę na poprawę sytuacji na rynku pracy**. Niska motywacja prowadzi do częstego opuszczania zajęć oraz korzystania ze zwolnień lekarskich (szczególnie w czasie staży). W **rezultacie część uczestników całkowicie rezygnuje z udziału w projekcie**. W badaniach jakościowych respondenci szacowali skalę problemu pomiędzy 10 a 15%. Przyczyn niskiej motywacji jest wiele i są one charakterystyczne dla grupy docelowej NEET (w szczególności osoby zaniedbujące obowiązek szkolny). Jednakże należy zwrócić uwagę, że opóźnienia w projekcie i jego długi czas trwania (co wynikało z opóźnień w przekazywaniu środków finansowych oraz z długiej procedury przetargowej na kursy zawodowe) przekładały się na długi okres oczekiwania zrekrutowanych uczestników na udział w poszczególnych formach wsparcia. Działo to zniechęcająco na przedstawicieli grupy docelowej, która i bez tego dość niechętnie podchodziła do projektu. Jednocześnie w projektach OHP uczestnicy otrzymywali szeroki wachlarz wsparcia, co generalnie należy oceniać pozytywnie. Jednakże tak intensywne wsparcie w krótkim czasie dla części uczestników było męczące. Jak mówiła jedna z koordynatorek, słyszała od uczestników projektu: „dajcie nam już spokój, mamy też swoje życie, nie tylko projekt”. Pojawiały się również pojedyncze opinie, że nie każdy z uczestników potrzebował aż tak dużego wsparcia.

Duża liczba form wsparcia miała także wpływ na długość trwania projektu. Osoby, które nie korzystały z danego typu wsparcia (sądząc po wypowiedziach koordynatorów – najczęściej miękkiego), miały przerwy. Nawet kilkutygodniowy czas oczekiwania na rozpoczęcie kolejnych zajęć nie tylko zniechęcał do udziału w projekcie, ale również sprawiał, że część osób przez ten okres nie miała środków na życie. Z tego powodu podejmowały one zatrudnienie (nie zawsze legalne) i rezygnowały z udziału w projekcie. Tego typu sytuacje dotyczyły częściej uczestników projektu *Równi na rynku pracy*, którzy niejednokrotnie posiadali już rodziny. Tego typu sytuacje były również trudne dla koordynatorów, którzy – jak sami mówili – „jako ludzie” rozumieli uczestników projektu

podejmujących zatrudnienie, jednak „wskaźniki są zero-jedynkowe, albo się je uda spełnić albo nie” – jak o tym mówiła jedna z respondentek.

Badania jakościowe ujawniły, jak wiele wysiłku kosztuje pracowników OHP utrzymanie uczestników w projekcie (głównie w projekcie *Pomysł na siebie*). Jak mówią respondenci, osoby z kategorii NEET często mają niską frekwencję na zajęciach, w których zdecydowali się uczestniczyć. Często opiekunowie, którzy zajmują się grupą 10 osób, w przypadku zanotowania nieobecności jednego z uczestników, kontaktują się z nim w celu wyjaśnienia sytuacji. W przypadku braku usprawiedliwienia niejednokrotnie udają się do domu uczestnika, by go przekonać do przyścia na zajęcia. Ciągłe monitorowanie obecności i motywowanie do udziału w projekcie może być źródłem frustracji, a to może prowadzić m.in. do creamingu – do udziału w projekcie będą zachęcane osoby, które – w przeczuciu rekrutujących – nie będą problematyczne.

W przypadku projektów prowadzonych przez PUP największym źródłem problemów były opóźnienia w publikowaniu dokumentacji programowej oraz zmieniające się interpretacje i wytyczne (nawet w trakcie trwania projektów). Jak mówią o tym uczestnicy wywiadów jakościowych, miało to bardzo duże konsekwencje dla realizacji projektu: przede wszystkim opóźnienia w jego rozpoczęciu, co przy rocznych projektach znacząco skraca czas realizacji (w tym rekrutacji), problemy w rekrutacji osób spełniających kryteria dostępu. Zdiagnozowano co najmniej jeden przypadek, kiedy zrezygnowano z wcześniej zrekrutowanych uczestników ze względu na zmiany w wytycznych.

Tak dla PUP, jak i OHP, jednym z kluczowych problemów były rezygnacje z udziału w projekcie – w szczególności rezygnacje z udziału w stażach. Z badań jakościowych można wnioskować, że jest to spowodowane kilkoma czynnikami:

- a. Część uczestników szkoleń po zdobyciu kwalifikacji zawodowych woli zamiast stażu rozpocząć pracę – choć jest to generalnie zjawisko pozytywne, gdyż uczestnik podejmuje zatrudnienie, jest pewnym kłopotem dla urzędu pracy i OHP, który staż zorganizował, ze względu na nieosiągnięcie wskaźników. Koordynatorzy wyjaśniają, że uczestnicy wolą ze zdobytymi kwalifikacjami podjąć zatrudnienie nawet za najniższą krajową płacę ze względu na fakt, że stypendium stażowe jest niższe.
- b. Część uczestników wyjeżdża za granicę i tam rozpoczyna pracę, co jest spowodowane głównie niskimi płacami na lokalnym rynku pracy. Osoby młode wolą wykonywać nawet pracę niewymagającą kwalifikacji za wyższe stawki niż pracę bardziej dopasowaną do ich kwalifikacji za niższą płacę.⁴⁵
- c. Rezygnacje są spowodowane powodami osobistymi, w przypadku kobiet stosunkowo często jest to ciąża lub brak możliwości zapewnienia posiadanemu już dziecku opieki, czemu sprzyja niska dostępność do żłobków i przedszkoli⁴⁶.

Zdaniem koordynatorów PUP wiele rezygnacji nie ma uzasadnionych przyczyn.

⁴⁵ W badaniu CATI uczestników wsparcia nie zaobserwowano tego efektu. Odsetek osób, które wskazały, że przebywają za granicą wyniósł zaledwie 0,2%. Wy tłumaczeniem tej pozornej sprzeczności między CATI a IDI może być wysoki odsetek osób, w przypadku których nie można było zrealizować wywiadu CATI. Prawdopodobnie część z nich to mogą być osoby przebywające poza krajem.

⁴⁶ W ramach projektu Równi na rynku pracy oferowane było wsparcie związane z refundacją kosztów opieki nad dzieckiem/osoba zależną w trakcie stażu zawodowego.

Zarówno PUP i OHP na kolejnym miejscu wskazywały problemy z centralnym systemem teleinformatycznym SL2014. Respondenci w badaniu wskazywali nie tylko na jego liczne niedoskonałości, ale wręcz dysfunkcje, które doprowadzają do konieczności prowadzenia przez instytucje podwójnej dokumentacji. Zastrzeżenia respondentów pojawiały się również do Systemu Obsługi Wniosków Aplikacyjnych (SOWA), szczególnie do zmian zachodzących pomiędzy wersjami, gdzie pojawiło się ograniczenie liczby znaków. Pojawiało się wiele opinii, w których porównywano na niekorzyść obecne systemy do systemów z poprzedniej perspektywy finansowej. Wynika to przede wszystkim – w opinii respondentów – z niedopracowania Centralnego systemu teleinformatycznego, który wydaje się jego użytkownikom wciąż w fazie testów. **Celem badania nie był audyt oprogramowania, jednak jest wyraźna potrzeba dokonania przeglądu i konsultacji z beneficjentami w tym zakresie.**

Tabela 6.2. Postulowane przez respondentów zmiany w systemie SL2014 w momencie trwania badania

Proponowane przez respondentów szczegółowe zmiany w systemie SL2014
Zwiększenie wielkości załącznika do 20 MB
Umożliwienie korzystanie z systemu więcej niż jednemu uczestnikowi w tym samym czasie ⁴⁷
Umożliwienie wprowadzenia danych osoby, która przystąpiła do projektu, podpisała umowę o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, ale jeszcze jej nie podjęła (ponieważ zgodnie z zapisami umowy ma jeszcze na to czas)
Dodanie funkcjonalności pozwalającej filtrować dane według wszystkich wprowadzonych informacji o uczestniku (w części "Monitorowanie uczestników")
Dodanie funkcjonalności export danych do formatu CSV
Dodanie funkcjonalności import danych z pliku Excel

Przedstawiciele PUP zwracają uwagę na problematyczny sposób monitorowania **wskaźnika rezultatu bezpośredniego dot. liczby osób pracujących po opuszczeniu programu** w okresie 4 tygodni po zakończeniu przez uczestnika udziału w projekcie, podczas którego uczestnicy projektu zobowiązują się do udokumentowania swojej sytuacji na rynku pracy (np. poprzez przedstawienie umowy, na podstawie której są zatrudnieni). Obowiązek ten dotyczy części uczestników projektu (do pomiaru wskaźników określonych we wniosku aplikacyjnym) i jest często niedopełniany, a urzędnikom trudno jest uzyskać informacje od uczestników projektów, szczególnie w sytuacji, gdy wyjeżdżają za granicę, co – jak wynika z wypowiedzi respondentów – zdarza się stosunkowo często.

Problemy z rekrutacją dotyczą również rekrutacji pracodawców i ich zaangażowania w projekty. Ze względu na efektywność prowadzonych staży od firm uczestniczących w projekcie oczekiwana jest deklaracja zatrudnienia stażysty przez min. 3 miesiące po zakończeniu stażu, co dla części pracodawców jest czynnikiem zniechęcającym.

Jakie zatem zmiany postulują koordynatorzy projektów? W zdecydowanej większości koordynatorzy z PUP i OHP **proponują zmiany w grupach docelowych, tak by projekty miały bardziej masowy charakter, a wsparcie kierowane było do mniej sprecyzowanej grupy docelowej, co w praktyce**

⁴⁷ Powoduje to wiele niekomfortowych sytuacji w przypadku projektów OHP, kiedy to koordynatorzy ustalają między sobą, kiedy kto może korzystać z systemu.

oznacza poluźnienie kryteriów rekrutacyjnych. Z pewnością realizacja projektów stałaby się mniej kłopotliwa, zmniejszyłyby się problemy z rekrutacją oraz zmniejszyłby się odsetek osób, które rezygnują z projektów. **Jednakże projekty w takim kształcie przestałyby trafiać do grup najbardziej potrzebujących wsparcia**, co w wywiadach jakościowych zauważała część rozmówców. Dlatego też nie rekomendujemy tak daleko idących rozwiązań. Warto jednak rozważyć możliwość dokonania pewnych korekt:

- 1) Zastanowić się, czy utrzymać wartości wskaźników dla OHP dla osób w kategorii wiekowej 16-17 lat, gdzie zdaniem części rozmówców w kolejnych latach będzie zdecydowanie trudniej dotrzeć do tak dużej liczby osób ze względu na fakt, że w tej edycji projektu udało się dotrzeć i zaktywizować większość (zdaniem części koordynatorów OHP) NEET w wieku 16-17.
- 2) Ustalić skalę rozbieżności pomiędzy liczbą osób długotrwale bezrobotnych spełniających definicję PO WER a liczbą osób długotrwale bezrobotnych wg krajowego ustawodawstwa i na tej podstawie zweryfikować wartość wskaźników do osiągnięcia.

Wśród kwestii, na którym zależy koordynatorom z Powiatowych Urzędów Pracy, znalazło się usprawnienie komunikacji pomiędzy nimi a Instytucją Pośredniczącą. Kluczowym elementem jest niezwłoczne otrzymywanie przez PUP informacji o zachodzących zmianach w wytycznych, interpretacjach, czy innych dokumentach. Jako jedna z propozycji jest wymieniane powstanie dedykowanej zakładki dla projektodawców z Osi I PO WER na stronie Instytucji Zarządzającej.

Wydaje się, że ważnym wątkiem, który nie wprost został poruszony w trakcie wywiadów jakościowych, jest duże obciążenie pracowników OHP zajmujących się wsparciem osób z kategorii NEET w wieku 16-18 lat. Wywiady wskazywały, że praca z tymi osobami wymaga dużego wysiłku, w tym również emocjonalnego. Praca w projektach z Osi I PO WER to praca w obszarze pomagania drugiemu człowiekowi. Zgodnie z literaturą przedmiotu, przynosi ona satysfakcję, wtedy gdy osiąga się cele zakładane w procesie pomagania⁴⁸. Trudni pacjenci/klienci (posługując się terapeutyczną nomenklaturą), czy jak w tym przypadku uczestnicy projektów, i trudne sytuacje w pracy, takie jak wsparcie nieprzynoszące efektów, może prowadzić do frustracji, wyczerpania i wypalenia zawodowego, którego znamiona można było obserwować wśród niektórych pracowników OHP (np. zniechęcenie, zmęczenie procesem rekrutacji, frustracja rezygnacjami uczestników). Jednocześnie widoczne było duże zaangażowanie, wkład pracy w poszukiwanie osób spełniających kryteria projektu. Sądzimy, że **warto rozważyć wprowadzenie do kolejnych edycji projektów z Osi I PO WER komponentów wspierających realizatorów projektów, np. w postaci superwizji**. Superwizja jest formą rozwoju zawodowego, który przybiera formę konsultacji terapeuty, pracownika socjalnego czy innej osoby zawodowo zajmującej się pomocą innym z bardziej doświadczoną osobą w tym zakresie. Celem superwizji jest z jednej strony czuwanie nad świadczeniem usług najwyższej jakości, z drugiej refleksja nad wykonywanymi obowiązkami. Superwizja wydaje się być adekwatnym narzędziem, które z jednej strony pomaga radzić sobie z emocjami pojawiającymi się w trakcie pracy z trudną grupą, z drugiej zaś jest sposobem na ciągły rozwój zawodowy. Superwizja grupowa umożliwia czerpanie z doświadczenia nie tylko superwizora, ale również z doświadczeń uczestników grupy⁴⁹. Jednocześnie superwizja stanowi formę nadzoru nad sposobem realizacji projektu.

⁴⁸ Por. Kałucka R., Antoniuk P., *Superwizja w pracy nad przemocą domową*, Niebieska Linia nr 6 / 2010.

⁴⁹ Łuczyńska M., Olech A., *Wprowadzenie do superwizji pracy socjalnej*, Warszawa 2013.

6.3. Podsumowanie

Badania pokazują, że duży wpływ na projekty – ich skuteczność, jak i problemy w realizacji – miały błędy wynikające z tego, że Program Wiedza Edukacja Rozwój nie został jeszcze do końca dobrze dopracowany. Zmieniające się wytyczne i interpretacje generowały pewnego rodzaju chaos przekładający się m.in. na opóźnienia, a te z kolei na trudności w rekrutacji. Przyjmujemy jednak, że po początkowych problemach przy wdrażaniu PO WER związanych ze zmianami dokumentacji, wytycznych czy interpretacji wiele z tych problemów przestanie mieć miejsce.

Grupę docelową, do której skierowane są projekty (w szczególności OHP), stanowią osoby wymagające specjalnego wsparcia – nie tylko w postaci zdobywania nowych umiejętności i kwalifikacji, ale przede wszystkim w zakresie zmotywowania do rozpoczęcia udziału w projekcie, a następnie wytrwania w nim. Mimo iż badani koordynatorzy zgłaszali chęci zmian w grupie docelowej, ponieważ praca z nią wymaga od nich ponadprzeciętnego wysiłku (tak na etapie rekrutacji, jak i potem utrzymania w projekcie), to **sądzimy, że generalnie nie należy łagodzić kryteriów dostępu do projektu, a raczej wprowadzać korekty, które będą sprzyjać łatwiejszej rekrutacji i utrzymaniu uczestników w projekcie. Oznacza to prowadzenie rekrutacji zgodnie ze zwyczajami grup docelowych** (np. osoby z kategorii NEET w wieku 16-17 najlepiej rekrutować w miesiącach jesiennych, podobnie jak bezrobotnych absolwentów) czy **skrócenie czasu oczekiwania uczestników na poszczególne formy wsparcia** (OHP). Sądzimy również, że warto w przyszłych edycjach projektów OHP (które pracują z trudniejszą grupą docelową niż PUP) **włączyć działania, które będą służyć stałemu rozwojowi kadry pracującej z kategorią NEET** i jednocześnie zapobiegać będą wypaleniu zawodowemu, które jest często spotykane w przypadku pracowników, których głównym zadaniem jest pomaganie innym (terapeuci, pracownicy socjalni, lekarze, pielęgniarki, itp.).

Ważnym elementem urealniającym możliwość realizacji założonych wskaźników w projektach PUP będzie określenie liczebności osób długotrwale bezrobotnych liczonych zgodnie z definicjami stosowanymi przez Komisję Europejską i Programem Wiedza Edukacja Rozwój. Wypowiedzi koordynatorów OHP zwracają uwagę, że w kolejnych edycjach projektu warto również urealnić wartość wskaźników dla kategorii NEET w wieku 16-17 lat. Efekty wsparcia skierowanego do młodszej grupy oraz szerokie wsparcie osób w wieku 16 lat mogą sprawić, że w kolejnym roku populacja osób, które będą kwalifikować się do wsparcia, będzie znacznie mniejsza. Należy również zwrócić uwagę, że **bardzo szczegółowe wytyczne co do liczby uczestników z poszczególnych kategorii na poziomie lokalnym w kolejnej edycji mogą być trudne do zrealizowania. Dlatego też warto rozważyć ich złagodzenie.**

Istotnym problemem, który ma duży wpływ na codziennie funkcjonowanie koordynatorów projektów z Osi I PO WER, jest nieefektywny centralny system teleinformatyczny SL2014. Konieczne jest podjęcie kroków diagnozujących potrzeby użytkowników (np. w postaci audytu użyteczności) i szybkie wprowadzenie korekt. Drugim elementem organizacyjnym wymagającym zmian jest przyspieszenie przepływu informacji o zachodzących zmianach na linii IP – PUP.

7. Kryteria ewaluacyjne a ocena wsparcia

7.1. Kryteria ewaluacyjne

Zgodnie z praktyką europejską, istnieje 5 głównych kryteriów ewaluacyjnych: trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność/wpływ oraz trwałość. Ich definicje, oraz powiązane z nimi przykładowe pytania ewaluacyjne dotyczące PO WER, przedstawia poniższa tabela.⁵⁰ W dalszej części rozdziału została przedstawiona ocena wdrażania osi 1 PO WER według ww. kryteriów ewaluacyjnych.

Tabela 7.1 Kryteria i przykładowe pytania ewaluacyjne stosowane w PO WER

Nazwa kryterium	Definicja kryterium	Przykładowe pytania ewaluacyjne w badaniach dotyczących PO WER
Trafność, adekwatność (relevance)	Stopień, w jakim cele przedsięwzięcia są zgodne z wymaganiami beneficjentów, potrzebami lokalnymi oraz politykami realizowanymi na danym poziomie wdrażania programu , strategiami i innymi programami na poziomie ogólnopolskim, a także priorytetami inwestycyjnymi i celami tematycznymi polityki spójności.	• Czy cele szczegółowe programu odpowiadają określonym potrzebom grup docelowych/uczestników projektów? • Czy struktura logiczna interwencji EFS w ramach programu jest poprawna? • Czy realizacja programu gwarantuje osiągnięcie celów Strategii Europa 2020? • Czy wskaźniki specyficzne dla programu zostały właściwie określone, a ich wartości oszacowane w sposób trafny, rzetelny, mierzalny i „realistyczny”? • Czy wybrane instrumenty i rozwiązania interwencji z EFS na poziomie ogólnokrajowym okazały się odpowiednie?
Efektywność (efficiency)	Relacja między produktami, rezultatami a środkami (w szczególności finansowymi) przeznaczonymi do ich uzyskania.	• Czy cele szczegółowe PO WER osiągnięto najniższym możliwym kosztem? • Czy podobne efekty można osiągnąć przy wykorzystaniu innych - bardziej odpowiednich instrumentów/metod/form wsparcia? • Jaki był stosunek nakładów do efektów realizacji PO WER? • Które grupy odbiorców programu otrzymały wsparcie finansowe w wymaganej wielkości, a do których środki finansowe trafiły w niewystarczającym stopniu?
Skuteczność (effectiveness)	Stopień, w jakim przedsięwzięcie wpłynęło na osiągnięcie zakładanych celów programu, osi priorytetowej, projektów . Porównanie tego, co zostało zrobione, z tym, co było planowane.	• Czy cele interwencji określone w programie zostały osiągnięte? • Jak silny był wpływ czynników zewnętrznych na skuteczność działań realizowanych w ramach PO WER? • Jakie były sukcesy interwencji z EFS wdrażanej w ramach PO WER? Jakie były kluczowe problemy, których nie udało się rozwiązać? • Jakie problemy napotkano w trakcie realizacji programu i jak je rozwiązywano? • Czy system zarządzania i wdrażania PO WER był zaplanowany i modyfikowany tak, aby zapewnić jak najbardziej

⁵⁰ Plan Ewaluacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015

skuteczną realizację programu?		
Użyteczność (utility), oddziaływanie (impact)	Ocena szerszych konsekwencji interwencji (o charakterze gospodarczym, społecznym, politycznym, technicznym czy środowiskowym, na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym) i rzeczywistych efektów (rezultatów) i oddziaływania pomocy - zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, w tym efektów ubocznych	• Czy program spełnił oczekiwania jego odbiorców/adresatów? • Czy efekty realizacji programu są korzystne dla poszczególnych grup odbiorców/grup docelowych? Dla jakich najbardziej, a dla których w najmniejszym stopniu? • Czy interwencja z EFS w ramach PO WER przyczyniła się do rozwiązania problemów określonych w programie?
Trwałość (sustainability)	Stopień, w jakim efekty przedsięwzięcia oddziałują nadal po jego zakończeniu , prawdopodobieństwo kontynuacji tych efektów w dłuższym czasie.	• Czy efekty działań realizowanych w ramach PO WER są trwałe/długookresowe? • Czy efekty realizacji programu są odczuwalne po zakończeniu interwencji? Jeśli tak, to jak długo i w jakim stopniu?

Źródło: Plan Ewaluacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015

7.2. Ocena wsparcia

7.2.1. Trafność, adekwatność wsparcia w ramach osi I PO WER

Cele postawione w ramach osi I PO WER oraz oferowane wsparcie są dobrze dostosowane do potrzeb osób młodych, w szczególności osób niepracujących, nieuczących się oraz nie uczestniczących w szkoleniu (czyli należących do kategorii NEET). Z powodu rosnącego bezrobocia wśród osób młodych oraz odsetka osób należących do kategorii NEET, konieczne są działania zwiększające szanse młodych na znalezienie zatrudnienia, co jest głównym celem osi I.

Koordynatorzy projektów postrzegają oferowane wsparcie jako adekwatne w stosunku do potrzeb beneficjentów. Wynika to przede wszystkim z jego kompleksowości, indywidualnego dostosowania do potrzeb uczestników oraz zastosowania najbardziej skutecznych form wsparcia. Tylko niewielki odsetek koordynatorów twierdzi, że są uczestnicy, których potrzeby nie są zaspokojone przez obecnie oferowane wsparcie, oraz że zastosowanie innych form wsparcia przyniosłoby lepsze efekty.

Jako słabą stronę trafności wsparcia można wskazać **niedostosowanie czasu rekrutacji do zwyczajów i potrzeb grup docelowych.**

7.2.2. Skuteczność wsparcia w ramach osi I PO WER

Do oceny skuteczności wsparcia oferowanego w ramach osi I PO WER niezbędne jest porównanie rezultatów działania Programu z celami, jakie zostały dla niego ustalone. Celem szczegółowym osi I jest *zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia, bez pracy, w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. NEET).*

Szczegółowa analiza skuteczności interwencji w ramach osi I PO WER wymagałaby zatem badania z wykorzystaniem metod kontrfaktycznych, które umożliwiłoby porównanie sytuacji osób objętych wsparciem z sytuacją osób z prawidłowo dobranej grupy kontrolnej (tj. osób niekorzystających z PO WER, które jednocześnie charakteryzowałyby się tymi samymi cechami społeczno-demograficznymi, co osoby objęte wsparciem, w tym m.in. wiekiem, wykształceniem, płcią, oddaleniem od rynku pracy itp.). Takie badanie pokazywałoby przybliżony wpływ interwencji na zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych z kategorii NEET. Nie było ono jednak elementem niniejszego raportu (zostanie przeprowadzone w ramach modułu III w 2018 r.).

Na podstawie wyników badań wykorzystanych w niniejszym raporcie można jednak ocenić **efektywność zatrudnieniową** realizowanego wsparcia, bez odniesienia do sytuacji osób z grupy kontrolnej, a także **subiektywną ocenę wsparcia przez uczestników oraz koordynatorów projektów.**

Efektywność zatrudnieniowa⁵¹ wsparcia oferowanego w ramach projektu była wysoka. Przeciętnie **aż 88% osób aktywizowanych przez PUP pracowało 3-4 miesiące po zakończeniu udziału w programie.**⁵² Spośród analizowanych form wsparcia, największą efektywność zatrudnieniową

⁵¹ Mierzona odsetkiem osób pracujących w 3-4 miesiące po zakończeniu udziału w aktywizacji

⁵² Przedstawiona efektywność zatrudnieniowa zawiera w sobie również osoby, które uzyskały dotację na założenie działalności gospodarczej, a zgodnie z wytycznymi nie są włączane do efektywności zatrudnieniowej liczonej w projektach dofinansowanych z EFS. Wynika to z faktu, że są one zobowiązane do prowadzenia firmy przez min. 12 miesięcy, więc teoretycznie ta forma wsparcia ma blisko 100% efektywność zatrudnieniową.

wykazały: subsydiowanie kosztów zatrudnienia u pracodawcy (100%), dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej (99%), zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania - bon na zasiedlenie (97%),⁵³ bon stażowy (87%), spotkanie z doradcą zawodowym (89%), bon szkoleniowy (71%). Niższe wartości efektywności zatrudnieniowej uzyskano w przypadku praktyk zawodowych (56%), finansowania kosztów dojazdu do miejsca pracy (59%) oraz staży zawodowych (68%). Wartość efektywności zatrudnieniowej nie może być jednak w prosty sposób interpretowana jako miara skuteczności poszczególnych form wsparcia, gdyż występuje tutaj tzw. błąd selekcji, czyli zróżnicowanie uczestników poszczególnych form wsparcia pod względem cech społeczno-demograficznych (np. praktyki zawodowe adresowane są przede wszystkim do osób młodych, które nie mają doświadczenia na rynku pracy). Dodatkowo, niektóre formy wsparcia, poprzez nałożenie określonych warunków na beneficjentów (np. utrzymanie działalności gospodarczej przez min. 12 miesięcy od uzyskania dotacji) niejako „wymuszają” wysoką efektywność zatrudnieniową, liczoną 3-4 miesiące po uzyskaniu wsparcia. Ostatnim elementem wpływającym na efektywność zatrudnieniową jest oferowanie jednej osobie kilku form wsparcia, co istotnie wpływa na uzyskane rezultaty mierzone oddzielnie dla każdej z nich. Częściowo te problemy zostały rozwiązane dzięki analizie ekonometrycznej (por. wykres 4.13).

W ocenie koordynatorów projektów PUP, najskuteczniejszą formą wsparcia są staże (90% wskazań). Na kolejnych miejscach znalazły się: **dofinansowanie działalności gospodarczej (82%), szkolenia (56%),** pośrednictwo zawodowe (37%) oraz bon na zasiedlenie (33%). Mniej skuteczne w opinii koordynatorów PUP są poradnictwo zawodowe (28%), bon szkoleniowy (16%), bon zatrudnieniowy (13%) oraz bon stażowy (10%). **Koordynatorzy projektów OHP za najskuteczniejszą formę wsparcia również uznali staże (75% wskazań).** Wysoko oceniono również **kursy zawodowe (48%) oraz doradztwo zawodowe (42%).** Na kolejnych miejscach znalazły się kursy na prawo jazdy (29%) oraz szkolenia (28%).

Uczestnicy projektów OHP najlepiej ocenili działania takie, jak: opieka z ramienia pracodawcy nad stażystą (96%), grupowe zajęcia z doradcą zawodowym (94%), kurs zawodowy (93%), zajęcia z zakresu zapobiegania agresji i przemocy (92%), indywidualne zajęcia z doradcą zawodowym (91%), indywidualne pośrednictwo w zakresie organizacji staży zawodowych (91%), grupowe treningi i warsztaty z psychologiem (90%). Wśród działań najslabiej ocenionych znalazły się: grupowe zajęcia z prawnikiem (79%), kwalifikacyjne kursy zawodowe (77%), indywidualne zajęcia z prawnikiem (77%), warsztaty wyrównawcze z przedmiotów szkolnych (74%), zajęcia z zakresu wychowania do życia w rodzinie (71%), indywidualne konsultacje ze specjalistą ds. uzależnień (69%), kurs prawa jazdy kategorii B (65%) oraz refundacja kosztów opieki nad dzieckiem lub osobą zależną (50%).

Wśród uczestników projektów PUP najwyżej ocenione zostały następujące działania: zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania (95% pozytywnych odpowiedzi), kursy lub szkolenia (93%), bon stażowy (92%), dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej (91%). Najmniej pozytywnych ocen zebrały następujące działania: finansowanie kosztów dojazdu do miejsca pracy (77%), finansowanie pracy asystenta osoby niepełnosprawnej (75%), refundacja

⁵³ Należy uwzględnić, że jest on stosowany w przypadku osób, które znalazły już zatrudnienie, stąd tak wysoka efektywność zatrudnieniowa

wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (75%), doposażenie stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych (71%), subsydiowanie kosztów zatrudnienia pracodawcy (65%).

Po zakończeniu aktywizacji ofertę stażu, rozpoczęcia pracy, przygotowania zawodowego, lub uczenia się otrzymało 62% respondentów. Odsetki te były wyraźnie wyższe wśród aktywizowanych przez OHP, choć jednocześnie wśród klientów PUP częstsze były oferty zatrudnienia. Same oferty zatrudnienia także oceniane były pozytywnie, w 2/3 przypadków odpowiadały wykształceniu i doświadczeniu zawodowemu ankietowanych. Badanie ujawniło bardzo duże różnice pod tym względem między uczestnikami projektów OHP i PUP. Spośród uczestników aktywizacji **w OHP tylko 26% osób stwierdziło, że nie otrzymało żadnej oferty. Wśród uczestników projektów PUP** odsetek negatywnych odpowiedzi był dwukrotnie wyższy, **55% przyznało,⁵⁴ że nie otrzymało żadnej oferty.**

7.2.3. Efektywność wsparcia w ramach osi I PO WER

W szacunkowym planie finansowania Gwarancji dla Młodzieży⁵⁵, średni koszt aktywizacji w ramach projektów PUP z funduszu PO WER został oszacowany na 6 711 zł, a w ramach projektów OHP na 15 739 zł w 2015 r.

Na podstawie danych dostępnych na obecną chwilę nie można precyzyjnie obliczyć kosztów poniesionych na uczestnika projektu (efektywności kosztowej), a tym samym ocenić, na ile założenia z planu finansowania GdM są realizowane. Szczegółowe badanie efektywności kosztowej udzielonego wsparcia będzie zrealizowane w ramach badania w 2018 r.

7.2.4. Trwałość wsparcia w ramach osi I PO WER

Ze względu na krótki czas między zakończeniem udziału we wsparciu PO WER przez badanych uczestników projektu, a momentem przeprowadzenia niniejszego badania, rzetelna ocena trwałości interwencji jest w tym momencie niemożliwa. Pewną informację o trwałości wsparcia na podstawie dostępnych danych daje efektywność zatrudnieniowa obliczona do trzech miesięcy, od 3 do 6 miesięcy, oraz po sześciu miesiącach od zakończenia udziału w programie, która wynosiła dla całej próby odpowiednio: 43%, 76% i 78%.

7.2.5. Użyteczność, oddziaływanie wsparcia w ramach osi I PO WER

W momencie przeprowadzania niniejszego badania, wsparciem w ramach PO WER zostało objętych 21 204 osoby, w tym 13 842 osoby uczestniczyły w projektach PUP, a 7362 w projektach OHP. Według danych GUS/Eurostat, łącznie w 2014 w Polsce było 547 tys. osób z kategorii NEET w wieku 15-24 lata oraz 621 tys. NEET w wieku 25-29 lat. **Oznacza to, że dotychczas wsparciem zostało objętych ok. 1,8% wszystkich osób należących do grupy docelowej osi I PO WER.**

Uczestnicy wsparcia w ramach PO WER deklarują **bardzo wysokie ogólne zadowolenie z uczestnictwa w Programie.** Prawie 65% osób jest zdecydowanie zadowolonych, a 32% raczej zadowolonych z udziału w projekcie. **Ponad 3/4 uczestników stwierdziło, że przed rozpoczęciem**

⁵⁴ Po uwzględnieniu jedynie osób, które nie uzyskały dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

⁵⁵ Plan realizacji Gwarancji dla Młodzieży w Polsce, MPiPS oraz MliR, Warszawa 2014

udziału w projekcie ustalono z nimi, jakiego wsparcia potrzebują, tak by było ono jak najtrafniej dostosowane do ich indywidualnych potrzeb. Warto jednak zauważyć, że występuje tu wyraźna różnica między osobami aktywizowanymi przez OHP (aż 87% potwierdziło przeprowadzenie analizy potrzeb), a uczestnikami projektów PUP (69%). Jest to o tyle istotne, że zadowolenie z uzyskanego wsparcia było istotnie wyższe w przypadku osób, z którymi ustalono, jakiego wsparcia potrzebują.

Uczestnicy dość wysoko ocenili również adekwatność ofert stażu, kształcenia ustawicznego oraz przygotowania zawodowego pod względem dopasowania do umiejętności zdobytych w ramach wykształcenia i wcześniejszego doświadczenia zawodowego. **Pozytywnie oceniło ją 75% badanych. Natomiast 64% osób, które otrzymało ofertę zatrudnienia, oceniło ją jako dobrze dostosowaną do wykształcenia i doświadczenia zawodowego.**

Ocena szerszych konsekwencji interwencji w ramach osi I PO WER oraz całościowego oddziaływania pomocy na sytuację osób młodych na rynku pracy nie jest przedmiotem niniejszego badania.

8. Podsumowanie i rekomendacje

Ewaluacja wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych wdrażanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój pozwala stwierdzić, że realizowane jest ono w sposób skuteczny i efektywny. Instytucje rynku pracy (PUP oraz OHP) docierają do grup docelowych z dopasowanymi do uczestników formami wsparcia. Nie zidentyfikowaliśmy znacznych nieefektywności, jednak szereg wyników szczegółowych wskazuje na zagrożenia, które mogą urosnąć do rangi znacznych nieefektywności, jeśli nie zostaną podjęte działania, mające im przeciwdziałać. Na podstawie wyciągniętych wniosków z badania (poniżej) formułujemy rekomendacje, których wdrożenie przyczyni się do zwiększenia efektywności realizowanego wsparcia oraz eliminacji potencjalnych zagrożeń w przyszłości. Najważniejsze wnioski z ewaluacji wraz z wynikającymi z nich rekomendacjami zostały opisane poniżej, a dodatkowo najważniejsze rekomendacje zostały zebrane w tabeli 8.1.

- Wsparcie dla osób młodych w ramach PO WER odpowiada na wyzwania wynikające z pogorszenia sytuacji osób młodych na rynku pracy w następstwie kryzysu w połączeniu ze strukturalnymi problemami polskiego rynku pracy, zwłaszcza na styku z systemem edukacji, których skutkiem jest wysokie bezrobocie wśród osób młodych oraz rosnący odsetek osób poza rynkiem pracy i edukacją (NEET). Wsparcie osób młodych (15-29 lat) jest realizowane w większości przez publiczne instytucje rynku pracy (OHP oraz PUP) posiadające długie doświadczenie w docieraniu do bezrobotnych (PUP) i młodzieży mającej trudności edukacyjne oraz w wejściu na rynek pracy (OHP).
- Częściowe nakładanie się grup docelowych poszczególnych projektów (osoby bezrobotne w wieku 18-24 lata) potencjalnie może powodować konkurencję o nich między instytucjami publicznymi. Na obecnym etapie nie stwierdzono istotnego zakresu tego zjawiska⁵⁶, jednak wraz ze zmniejszaniem się grupy osób, które nie uczestniczyły w projektach może ono przybierać na sile. Ponadto uruchomienie w pełnym zakresie projektów konkursowych MRPiPS oraz WUP, w których demarkacja między grupami docelowymi również nie jest zupełna, może powodować pojawianie się takich sytuacji. Należy więc rozważyć ściślejsze monitorowanie tego zjawiska.
- Struktura odbiorców wsparcia ze względu na cechy społeczno-demograficzne w przybliżeniu odpowiada strukturze grup docelowych. Odnotowano jednak występowanie zjawiska „creamingu” czyli selekcji uczestników w taki sposób, żeby wskaźniki wpływu zostały osiągnięte, zwłaszcza w przypadku wybranych form wsparcia. O występowaniu tego zjawiska świadczy stosunkowo wysoki udział osób z wyższym wykształceniem wśród uczestników projektów PUP. Nadreprezentacja kobiet w projektach OHP może z kolei świadczyć o łatwiejszym dotarciu do nich niż do mężczyzn, którzy przeważają w kategorii NEET w grupie wieku 15-19 lat. OHP są skuteczniejsze niż PUP w docieraniu do grup o wysokim zagrożeniu wykluczeniem ze względu na niepełnosprawność czy trudną sytuację gospodarstwa domowego. O ile tym instytucjom udaje się docierać do osób z gospodarstw o trudnej sytuacji, to występują większe problemy w dotarciu do osób niepełnosprawnych czy z mniejszości etnicznych. Wsparcie do tych osób wymaga szczególnego podejścia, które może być realizowane w ramach projektów konkursowych.

⁵⁶ W całej bazie 21 204 osób stwierdzono 7 przypadków, kiedy osoba uczestniczyła w projektach PUP oraz OHP.

- W zakresie przestrzennym wsparcie trafia głównie do osób z obszarów słabo urbanizowanych. W szczególności mniej niż 10% uczestników projektów mieszka w miastach wojewódzkich. Odnotowano również silną korelację w liczebności i strukturze uczestników projektów między sąsiednimi powiatami, również wtedy, gdy znajdują się w różnych województwach. Świadczy to pozytywnie o efektywności poprzez dominację lokalnych uwarunkowań w realizacji projektów i niezależności od polityki na poziomie województw.
- Oferowane wsparcie odpowiada potrzebom uczestników projektów zarówno w ich opinii jak w opinii koordynatorów projektów. Warto zaznaczyć jednak, że subiektywna ocena nie może być wyznacznikiem do oceny jakości wsparcia. Jedyną metodologicznie uzasadnioną podstawą do wyciągania tego typu wniosków jest porównanie miar efektywności między uczestnikami projektów, a prawidłowo dobraną próbą kontrolną (takie badanie zostanie wykonane w ramach niniejszej ewaluacji w 2018 roku). Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdzono, że subiektywne oceny uczestników projektów są zdecydowanie wyższe w przypadku instrumentów, które mogą oni bezpośrednio zaobserwować (np. dotacje, staże) niż w przypadku form wsparcia pośredniego (np. dofinansowanie miejsca pracy). Z kolei koordynatorzy projektów wyraźnie lepiej oceniają formy wsparcia dające natychmiastowe efekty, a są bardziej sceptycznie do tych pośrednich (szkolenia), które mogą przynieść efekty w dłuższej perspektywie czasu. Ponadto rozbieżności w ocenie takiego samego instrumentu między PUP a OHP, a skierowanego do różnych typów odbiorców, pokazują, że należy być ostrożnym w ekstrapolowaniu otrzymywanych w badaniu wyników, gdyż działanie dobrze spełniające się dla jednej grupy, może nie być zadowalające dla innych.
- Ankietowani deklarowali bardzo wysokie ogólne zadowolenie z udziału w działaniach aktywizujących, dobrze oceniają je także koordynatorzy projektów. Zadowolenie ze wsparcia było jednocześnie wyraźnie wyższe wśród osób, które stwierdziły, że na początku udziału w projekcie ustalono z nimi potrzebne formy wsparcia (co dotyczyło 75% ogółu). Trudno rozstrzygnąć, czy pozostała część uczestników nie otrzymała diagnozy potrzeb (choć formalnie istnieje taki wymóg), czy też była ona na tyle powierzchowna, że *de facto* pozostała przez te osoby niezauważona. Jest to jednak zdecydowanie obszar wymagający poprawy, co dotyczy w szczególności diagnozowania potrzeb starszych uczestników projektów PUP, którzy mając już pewne doświadczenie i rozeznanie na rynku pracy, są bardziej wymagający. Ponad ⅔ respondentów pozytywnie oceniło efekty udziału w projekcie pod kątem zdobycia nowych umiejętności, które mogą być wykorzystane w pracy. Po zakończeniu aktywizacji ofertą stażu, rozpoczęcia pracy, przygotowania zawodowego, lub uczenia się dostało 62% respondentów. Odsetki te były wyraźnie wyższe wśród aktywizowanych przez OHP, choć jednocześnie wśród klientów PUP częstsze były oferty zatrudnienia. Same oferty zatrudnienia także oceniane były pozytywnie, w ⅔ przypadków odpowiadały wykształceniu i doświadczeniu zawodowemu ankietowanych.
- W projektach realizowanych przez PUP zdiagnozowano dwa poważne problemy w jakości wsparcia. Po pierwsze, diagnoza potrzeb uczestników, mająca na celu dopasowanie form i zakresu wsparcia do indywidualnych potrzeb często była zaniedbywana lub wykonywana tylko jako formalność. Po drugie, mniej niż połowa uczestników projektów PUP otrzymała jakąkolwiek ofertę stażu lub pracy z tej instytucji. Jest to wynik problemów PUP w dotarciu do pracodawców oraz budowy relacji z nimi, które mogłoby się przełożyć lepsze pośrednictwo w oferowaniu wysokiej jakości ofert pracy i staży. W zakresie obu tych problemów OHP wykazują się zdecydowanie wyższą skutecznością działania. Dlatego

rekomendujemy położenie silnego nacisku na rzeczywistą, pogłębioną diagnozę potrzeb i indywidualizację wsparcia w projektach PUP oraz położenie nacisku na rozwój działalności PUP nakierowanej na zdobywanie ofert pracy oraz podtrzymywanie kontaktów z lokalnymi firmami. W tym zakresie PUP-y powinny również korzystać z najlepszych praktyk wypracowanych przez OHP oraz jest to obszar do współpracy między tymi instytucjami na szczeblu lokalnym.

- W momencie realizacji wywiadu pracowała ponad połowa ankietowanych, znacznie częściej dotyczyło to osób aktywizowanych przez PUP. Nie świadczy to jednak o efektywności (netto) działań realizowanych przez PUP ze względu na wspomniany powyżej efekt selekcji uczestników (w tym także istotną z perspektywy zatrudnienia różnicę w strukturze społeczno-demograficznej uczestników). Wśród realizowanych działań, podtrzymując uwagę o selekcji uczestników, dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej z PUP czy staże zawodowe wykazują największą popularność, dostają najwyższą ocenę wśród uczestników i koordynatorów oraz silnie pozytywnie korelują ze wskaźnikami zatrudnienia uczestników. Z innych działań doceniane są efekty przyznania środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania, ale jest to wsparcie relatywnie rzadko oferowane.
- W przypadku osób, które uzyskały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczych zidentyfikowano stosunkowo wysoki odsetek 'martwych' firm – ponad ⅓, tj. sytuacji gdy formalnie utrzymywano aktywność gospodarczą (prawdopodobnie po to, żeby uniknąć zwrotu dotacji), lecz faktycznie osoby nie pracowały w sensie ekonomicznym. Strata dobrobytu związana z martwymi działalnościami gospodarczymi jest podwójna: z jednej strony jest mniej środków finansowych, które można by przyznać osobom faktycznie chcącym założyć firmę, z drugiej zaś, środki finansowe przyznane osobom, które nie są zainteresowane prowadzeniem własnej firmy powoduje ich dezaktywizację zawodową. Ponieważ dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej są jednym z najpopularniejszych instrumentów w ramach działań PUP należałoby bardziej dogłębnie zbadać przyczyny stojące za dużym odsetkiem 'martwych' firm.
- Warto zaznaczyć względnie wysoką efektywność i ocenę instrumentów takich jak bon stażowy i szkoleniowy w stosunku do ich tradycyjnych odpowiedników tj. ofert staży i szkoleń. Możliwość samodzielnego decydowania i wyboru oferty, jaką dają bony, wyraźnie przekłada się na ich lepszą ocenę oraz skuteczność. Z tej perspektywy warto rozszerzać oferty szkoleń i staży ukierunkowane na stronę popytową, tj. poprzez system bonów. Niska popularność tych form oraz opinie koordynatorów projektów świadczą o tym, że nowe formy potrzebują czasu, żeby koordynatorzy projektów mogli się do nich przekonać. Wskazane są działania informacyjne, mogące przyspieszyć ten proces i przełamać opór przez nowościami.
- Wsparcie oferowane przez OHP było wyraźnie bardziej złożone i kompleksowe w stosunku do działań w ramach PUP. Wydaje się, że przyczyniło się to do względnie lepszej oceny wsparcia w ramach OHP i przekonania o jego skuteczności, w szczególności jeśli uwzględnimy niższy wiek uczestników i odmienny katalog działań (brak np. dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, która siłą rzeczy charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem zatrudnienia uczestników). Jednocześnie pojawiały się opinie o zbędnych działaniach „miękkich” (np. wsparcie psychologa) kierowanych do uczestników projektów OHP i podobnie – o nieskuteczności np. doradztwa zawodowego kierowanego do uczestników wsparcia w PUP. Naszym zdaniem nie oznacza to jednak faktycznej nieefektywności tych form wsparcia, a wynika raczej z ich pośredniego i długofalowego oddziaływania. Warto podkreślić, że

w literaturze empirycznej na temat aktywnych polityk rynku pracy doradztwo zawodowe wyraźnie oceniane jest jako skuteczne (i względnie tanie) wsparcie uczestników na rynku pracy. Z tego względu naszym zdaniem nie warto rezygnować z dodatkowych, miękkich form wsparcia, a nawet należałoby je rozszerzyć w przypadku oferty PUP.

- Badanie pokazuje, że duży wpływ na projekty – ich skuteczność, jak i problemy w realizacji – miały błędy wynikające z tego, że Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój nie został jeszcze do końca dobrze dopracowany. Zmieniające się wytyczne i interpretacje generowały pewnego rodzaju chaos przekładający się m.in. na opóźnienia, a te z kolei na trudności w rekrutacji. Przyjmujemy jednak, że na obecnym etapie realizacji wiele z tych problemów zostało wyeliminowane.
- Istotnym utrudnieniem dla realizujących projekty są problemy z działaniem systemu SL2014. Raport zawiera wykaz odnotowanych problemów, jednakże zalecamy dokonanie audytu użyteczności, który pozwoli usunąć problemy, a co przełoży się na sprawniejszą realizację wsparcia, zwłaszcza, że uruchomienie na szerszą skalę projektów konkursowych MPiPS oraz WUP-ów spowoduje nasilenie obserwowanych problemów.
- Ważnym źródłem problemów w realizacji projektów były opóźnienia w publikowaniu dokumentacji programowej oraz zmieniające się interpretacje i wytyczne (nawet w trakcie trwania projektów). Koordynatorzy PUP zwracają uwagę na potrzebę usprawnienia komunikacji pomiędzy nimi a Instytucją Pośredniczącą. Kluczowym elementem jest niezwłoczne otrzymywanie przez PUP informacji o zachodzących zmianach w wytycznych, interpretacjach, czy innych dokumentach. Jedną z propozycji jest powstanie dedykowanej zakładki dla projektodawców z Osi I PO WER na stronie Instytucji Zarządzającej.
- Jako słabą stronę dotychczas zrealizowanych projektów należy wskazać niedostosowanie czasu rekrutacji do zwyczajów grup docelowych, w przypadku OHP miało to miejsce ze względu na opóźnienia w przyjęciu Programu Wiedza Edukacja Rozwój. W przypadku PUP decydujący wpływ miał przyjęty w większości województw roczny charakter projektów ograniczający wsparcie pod koniec roku kalendarzowego. Dlatego też rekomendujemy możliwość realizacji przez PUP projektów dłuższych niż roczne, uwzględniających specyficzne zwyczaje poszczególnych podkategorii grupy docelowej. Słabą stroną projektów OHP są długie okresy oczekiwania niektórych uczestników na poszczególne formy wsparcia (wydłuża to ich czas udziału w projekcie), co może powodować ich rezygnację z udziału. W czasie oczekiwania część uczestników w grupie wieku 18-24 podejmuje zatrudnienie lub wyjeżdża za granicę. Sugerujemy, by harmonogram wsparcia uczestników zawierał możliwie jak najkrótsze przerwy pomiędzy poszczególnymi formami, najlepiej nie dłuższe niż tygodniowe.

Szczegółowa tabela rekomendacji zawierająca sposób wdrożenia oraz terminy poszczególnych rekomendacji, zostanie przekazana w terminie późniejszym po jej skonsultowaniu ze wszystkimi adresatami.

Załącznik 1. Realizacja badania CATI uczestników wsparcia.

Na podstawie baz rozproszonych przesłanych przez PUP oraz OHP powstała baza danych o 21 204 uczestnikach projektów, z czego 13 842 osoby to uczestnicy projektów PUP, a 7 362 osoby to uczestnicy projektów OHP. Ta baza była podstawą do losowania uczestników wsparcia.

Badanie zostało zrealizowane metodą warstwową. Warstwy wyróżniono ze względu na źródło finansowania, rodzaj instytucji oraz płeć. Liczebność poszczególnych warstw w próbie oraz w bazie posłużyła do utworzenia wag pierwotnych opisujących odwrotność prawdopodobieństwa trafienia do próby w każdej warstwie. W podziale na źródło finansowania (EFS/YEI) błąd maksymalny wyniósł 4,2% dla każdej grupy.

Tabela Z 1.1 Błędy maksymalne w subpopulacjach

	liczebność populacji	liczebność próby	błąd maksymalny
EFS	10478	568	4.2%
YEI	10726	582	4.2%

Źródło: Badanie CATI oraz operat.

Do zrealizowania badania w zakresie 1150 wywiadów wykorzystano 5 764 rekordy z bazy operatu. Odsetek zrealizowanych wywiadów do działających numerów wyniósł 31%, co należy uznać za poziom zadawalający, zwłaszcza biorąc pod uwagę ograniczenia czasowe w realizacji badania. Duża liczba numerów nie działających oznacza, że osoby wypełniające dane dokładać powinny większej staranności w wypełnianiu wszystkich pól baz danych oraz weryfikacji numeru telefonu uczestników projektów.

Tabela Z 1.2 Wykorzystanie bazy danych

	liczba	%
Automatyczna sekretarka	763	13.24
Linia zajęta	817	14.17
Nie ma takiego numeru	59	1.02
Nieobecny w trakcie realizacji badania	13	0.23
Niestandardowa sytuacja	16	0.28
Nikt nie odbiera	1989	34.51
Odmowa	118	2.05
Odmowa w trakcie trwania wywiadu	18	0.31
Pomyłka/zły numer	50	0.87
Prośba o kontakt w innym terminie	771	13.38
Wywiad skuteczny	1150	19.95
Wykorzystane numery	5764	
Statystyki		
Odmowy/wywiady	3%	
Wywiady/wykorzystane numery	20%	
Wywiady/działające numery telefonów (bez 3, 6, 9)	31%	

Źródło: Badanie CATI oraz operat.

W celu skorygowania reprezentatywności badania ze względu na braki odpowiedzi (ang. *non-response error*) oraz niedziałające numery telefonów w bazie (ang. *coverage error*) i skalibrowano wagi analityczne w taki sposób, żeby rozkłady brzegowe próby odpowiadały rozkładowi brzegowemu operatu. Do obliczenia wag wzięto pod uwagę rozkłady brzegowe wyznaczone przez następujące zmienne: źródło finansowania (EFS, YEI), organizator wsparcia (PUP, OHP), miejsce zamieszkania (miasto, wieś), płeć, wiek (16-17, 18-24, 25-29), poziom wykształcenia (klasyfikacja ISCED). Do kalibracji wykorzystano algorytm Deville and Sarndal (1992), zgodnie z implementacją Creedy (2003) w wersji Pacifico (2010). Dzięki temu uzyskano pełną zgodność rozkładów brzegowych w próbie i w operacie, przy niewielkiej wariancji wag. Oznacza to, że po przeważeniu struktura próby odpowiada dokładnie strukturze populacji ze względu na wyróżnione cechy (źródło finansowania, instytucja, miejsce zamieszkania, wiek, płeć, poziom wykształcenia). Waga minimalna wyniosła 13,3 a maksymalna 39,2. Oznacza to, że jednostka w próbie reprezentuje między 13 a 40 jednostek w operacie.

Błędy wynikające z definicji oraz niezrozumienia pytań oraz rezygnację z wywiadu w trakcie badania zostały zminimalizowane przez wielokrotną analizę kwestionariusza i jego konsultację z przedstawicielami MIR. Badanie właściwe było poprzedzone badaniem pilotażowym na 12 uczestnikach wsparcia. Wywiady były słuchane na żywo przez 2 osoby, w tym przedstawiciela MIR, i na podstawie wprowadzono poprawki w sformułowaniu pytań i proponowanych odpowiedzi.

Załącznik 2. Wyniki modelu probitowego objaśniającego szanse zatrudnienia

	I		II		III		IV	
	coef	p-value	coef	p-value	coef	p-value	coef	p-value
działania PUP:								
kursy lub szkolenia	-0,262	0,00	-0,327	0,00	-0,234	0,00	-0,557	0,00
spotkania z doradcą zawodowym	0,170	0,00	0,209	0,00	0,198	0,00	0,080	0,06
spotkania z trenerem lub psychologiem	-0,715	0,00	-0,702	0,00	-0,702	0,00	-0,745	0,00
praktyka zawodowa	-0,489	0,00	-0,593	0,00	-0,604	0,00	-0,586	0,00
staż zawodowy	-0,016	0,73	-0,066	0,18	-0,088	0,08	-0,428	0,00
dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej	2,333	0,00	2,298	0,00	2,325	0,00	2,162	0,00
bon stażowy	0,378	0,00	0,343	0,00	0,350	0,00	0,348	0,00
bon szkoleniowy	0,379	0,00	0,424	0,00	0,418	0,00	0,415	0,00
finansowanie kosztów dojazdu do miejsca pracy	0,290	0,00	0,368	0,00	0,379	0,00	0,336	0,00
zapewnienie środków na zasiedlenie w związku ze zmianą miejsca zamieszkania	1,751	0,00	1,602	0,00	1,563	0,00	1,241	0,00
działania OHP:								
grupowe treningi i warsztaty z psychologiem	1,129	0,00	1,283	0,00	1,244	0,00	1,666	0,00
grupowe zajęcia z doradcą zawodowym	-0,976	0,00	-0,993	0,00	-1,011	0,00	-0,967	0,00
grupowe zajęcia z prawnikiem	0,011	0,85	0,039	0,52	0,015	0,81	0,015	0,81
indywidualne konsultacje z psychologiem	0,108	0,00	0,137	0,00	0,152	0,00	0,154	0,00
indywidualne konsultacje ze specjalistą ds. uzależnień	-0,177	0,05	-0,113	0,21	-0,170	0,06	0,050	0,59
indywidualne pośrednictwo w zakresie organizacji staży zawodowych	-0,010	0,85	-0,074	0,19	-0,145	0,01	-0,083	0,16
indywidualne wsparcie przez tutorów	0,072	0,28	0,098	0,18	0,109	0,14	0,109	0,14
indywidualne zajęcia z doradcą zawodowym	0,215	0,13	0,179	0,21	0,188	0,19	0,867	0,00
indywidualne zajęcia z prawnikiem	0,027	0,65	-0,041	0,51	-0,007	0,91	-0,008	0,90
kurs ecdl start	-0,179	0,00	-0,213	0,00	-0,205	0,00	-0,177	0,00
kurs językowy	-0,008	0,84	0,049	0,22	0,024	0,54	0,054	0,18
kurs komputerowy	-0,615	0,00	-0,547	0,00	-0,567	0,00	-0,545	0,00
kurs prawa jazdy kat. b	0,202	0,01	0,321	0,00	0,266	0,00	0,286	0,00
kurs przedsiębiorczości	-0,021	0,57	-0,097	0,01	-0,105	0,01	-0,089	0,02
kurs zawodowy	-0,909	0,00	-0,835	0,00	-0,828	0,00	-0,651	0,00

sprawowanie opieki z ramienia pracodawcy nad stażystą	-0,512	0,00	-0,655	0,00	-0,608	0,00	-0,594	0,00
stypendium dla uczestników kkz	-0,561	0,00	-0,599	0,00	-0,550	0,00	-0,782	0,00
staż zawodowy (stypendium stażowe)	0,547	0,00	0,725	0,00	0,698	0,00	0,682	0,00
trening umiejętności społecznych	0,031	0,37	0,077	0,04	0,086	0,02	0,072	0,05
warsztaty aktywnego poszukiwania pracy	0,124	0,05	-0,157	0,02	-0,058	0,38	-0,016	0,81
warsztaty wyrównawcze z przedmiotów szkolnych	1,069	0,00	0,897	0,00	1,056	0,00	0,902	0,00
wsparcie mobilności przestrzennej	-0,189	0,03	-0,033	0,70	-0,012	0,89	0,048	0,60
wsparcie opiekunczo-wychowawcze	-0,149	0,01	-0,227	0,00	-0,253	0,00	-0,232	0,00
zajęcia z zakresu wychowania do życia w rodzinie	-0,261	0,01	-0,313	0,00	-0,331	0,00	-0,276	0,01
zajęcia z zakresu zapobiegania agresji i przemocy	-0,823	0,00	-0,883	0,00	-0,920	0,00	-0,776	0,00
wiek	0,020	0,00	0,020	0,00	0,024	0,00	0,001	0,87
kobieta (ref. mężczyzna)	-0,136	0,00	-0,126	0,00	-0,121	0,00	-0,102	0,00
wykształcenie (ref. średnie i zasadnicze)								
podstawowe	-0,331	0,00	-0,414	0,00	-0,390	0,00	-0,325	0,00
gimnazjalne	0,044	0,19	-0,007	0,85	0,011	0,76	0,038	0,31
policealna	-0,043	0,39	-0,004	0,93	-0,004	0,93	0,088	0,10
wyższe	0,383	0,00	0,382	0,00	0,398	0,00	0,389	0,00
OHP (ref. PUP)							-2,001	0,00
YEI (ref. EFS)					0,570	0,00	0,561	0,00
obszar miejski			0,152	0,00	0,128	0,00	0,129	0,00
niepełnosprawny			0,147	0,02	0,144	0,02	0,198	0,00
_cons	-0,203	0,13	-0,286	0,06	-0,844	0,00	0,138	0,43
woj.	nie		tak		tak		tak	
_N	1092		1090		1090		1090	
LR chi2	10554		11014		11114		11386	
Prob > chi2	0		0		0		0	
Pseudo R2	0,411		0,429		0,433		0,444	

Załącznik 3. Koszt projektu w relacji do efektów (analiza szacunkowa)

Na podstawie danych dostępnych na obecną chwilę **nie można precyzyjnie obliczyć kosztów poniesionych na uczestnika projektu (efektywności kosztowej)**. Najlepszym przybliżeniem tej informacji jest porównanie ze sobą danych o stanie wdrożenia na dzień 16.11.2015 z kwotą zatwierdzonych wniosków o płatność oraz kwotą zawartych umów o dofinansowanie z liczbą uczestników, którzy zakończyli udział w projektach do dnia 17.08.2015. W przypadku projektów OHP opieramy się o kwoty zawartych umów (nie ma jeszcze żadnych zatwierdzonych kwot we wnioskach o płatność), natomiast w przypadku projektów PUP o kwoty wynikające z zatwierdzonych wniosków o płatność. Na tej podstawie można ocenić, że średnia wartość wsparcia na osobę w projektach OHP wynosi 15,7 tys. zł, a w przypadku projektów PUP 6,5 tys. zł. O nieadekwatności pomiaru poniesionych kosztów do liczby uczestników świadczy również fakt, że gdyby uwzględnić poprawkę ze względu na odsetek wniosków o płatność w stosunku do liczby podpisanych umów, nakłady na jednego uczestnika projektów PUP rosłyby do 16,5 tys. zł. W odniesieniu do zakładanych nakładów na jednego uczestnika projektu (6,7 tys. zł dla projektów PUP oraz 14,5 tys. zł dla projektów OHP) należy podkreślić, że wiarygodne oszacowanie tych wartości wymaga zatem porównywalnych źródeł o wydanych kwotach oraz liczbie uczestników projektów.

Uwzględniając wszystkie powyższe zastrzeżenia, jeśli przeliczyć koszty na jeden sukces, jakim jest znalezienie pracy, koszty wynoszą 44,9 tys. zł w przypadku OHP oraz 8,7 tys. zł w przypadku PUP. Gdy sukces potraktujemy szerzej, uwzględniając również powrót do kształcenia, koszty wynoszą odpowiednio 29,6 tys. zł oraz 8,0 tys. zł na jeden sukces. Te wartości, zwłaszcza w przypadku projektów PUP, mogą być nieprecyzyjne. Wynika to z tego, że wnioski o płatność dotyczą zarówno osób wciąż uczestniczących w projektach, jak i tych które je zakończyły. Zgodnie z założeniami programu Gwarancje dla Młodzieży w 2015 roku w projektach PUP powinno wziąć udział 119 tys. osób, a dysponujemy tylko informacją, że 13,8 tys. osób zakończyło udział we wsparciu do 17.08.2015 i trudno stwierdzić, jak liczna jest grupa osób, które uczestniczyły, a nie zakończyły udziału w projektach, a których mogą dotyczyć wnioski o płatność. Podsumowując, rozbieżności wynikają z braku korespondencji między liczbą osób, które zakończyły projekty na dany moment w czasie z raportowanymi kwotami zawartych umów i wniosków o płatność. Precyzyjne wyliczenia będą zrealizowane w drugim raporcie tematycznym, który zostanie opracowany w 2018 roku.

Bibliografia

- Baranowska-Rataj A., Magda. I. Decomposition of trends in youth unemployment—the role of job accessions and separations in countries with different employment protection regimes. Institute of Statistics and Demography 26, Warsaw 2014
- Boeri, T. (2011): "Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets," in: Handbook of Labor Economics, Vol. 4, Part B, s. 1173-1236.
- Boni, M. (red.) (2011), Młodzi 2011. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Chłoń Domińczak A., Kotowska I (2015), Uwarunkowania decyzji edukacyjnych: Wyniki drugiej rundy badania panelowego gospodarstw domowych, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa
- Creedy, J., 2003. Survey Reweighting for Tax Microsimulation Modelling, Treasury Working Paper Series 03/17, New Zealand Treasury.
- Crépon B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot, P. Zamora (2013), "Job placement and displacement: Evidence from a randomised experiment", VoxEU, dn. 24.04.2013,
- Dahl, Espen, and Thomas Lorentzen. "What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway." International Journal of Social Welfare 14.2 (2005): 86-98.
- Deville, J.C. and Sarndal, C.E., 1992. Calibration estimators in survey sampling, Journal of the American Statistical Association 87 (418) 376-382, American Statistical Association.
- Eichhorst, W., Neder, F. (2014), "Youth Unemployment in Mediterranean Countries", IZA Policy Paper No. 80.
- Gospodarka 2013 – czyli jakich pracowników potrzebujemy?, Raport BKL 2012
- Goźlińska, E., Kruszewski, A., Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce – Raport, Krajowy Ośrodek Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej
- IBS (2010), Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich. IBS.
- Kałucka R., Antoniak P., Superwizja w pracy nad przemocą domową, Niebieska Linia nr 6 / 2010.
- Komisja Europejska (2013), Employment and Social Developments in Europe 2012.
- Kryńska E. (red.) (2013), Analiza sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce i Unii Europejskiej. Raport przygotowany w ramach projektu „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu”. IPISS.
- Lewandowski P., (2015), Zabezpieczenie emerytalne osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych, Forum Debaty Publicznej pt. „Jak zapewnić godziwe dochody na starość – rola dobrowolnych oszczędności emerytalnych” 19 stycznia 2015, mimeo
- Lis, M., Miazga, A., Czas na jakość w szkolnictwie zawodowym, IBS Policy Paper 03/2014
- Łuczyńska M., Olech A., Wprowadzenie do superwizji pracy socjalnej, Warszawa 2013
- Magda I., Baran J., Lis M. (2014), Podaż pracy wobec starzenia się ludności. [w:] Lewandowski P., Magda I., Zatrudnienie w Polsce 2013. Praca w dobie przemian strukturalnych. IBS/CRZL.

Migracje zarobkowe Polaków, raport Work Service, 2015

OECD (2013), OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing.

OECD (2014), OECD Employment Outlook 2014.

OECD (2015), Education at a Glance 2015: OECD Indicators.

Pacifico 2010. reweight: A Stata module to reweight survey data to external totals, CAPPaper N.79.

PAG Uniconsult (2010), Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Osoby, które zakończyły udział w projektach w 2009 r. PAG Uniconsult.

PAG Uniconsult (2013), Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013. Raport cząstkowy I. PAG Uniconsult.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, MliR, Warszawa 2014

Schmillen, A., Umkehrer, M. (2013): The scars of youth effects of early-career unemployment on future unemployment experience. IAB-Discussion Paper, 06/2013.

Staghøj, Jonas, Michael Svarer, and Michael Rosholm. "Choosing the Best Training Programme: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?*" Oxford Bulletin of Economics and Statistics 72.2 (2010): 172-201.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2015 poz. 149)

Zalecenie Rady Europy z dnia 22.04.2013 w sprawie ustanowienia Gwarancji dla Młodzieży, Luksemburg 2013